



STORTINGET

Innst. 214 S

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
frå justiskomiteen

Prop. 11 LS (2019–2020)

Innstilling frå justiskomiteen om Samtykke til ratifikasjon av tilleggsprotokoll 20. februar 2008 om elektroniske fraktbrev (eCMR) til Genève-konvensjonen 19. mai 1956 om fraktavtaler ved internasjonal godsbefordring på veg (CMR)

Til Stortinget

Samandrag

I proposisjonen ber regjeringa om samtykke til ratifikasjon av tilleggsprotokoll 20. februar 2008 om elektroniske fraktbrev (eCMR) til Genève-konvensjonen 19. mai 1956 om fraktavtaler ved internasjonal godsbefordring på veg (CMR). Det fremmes også forslag om endringer i vegfraktlova for å gjennomføre eCMR i norsk rett og for å gjøre lova mer teknologinøytral.

I denne innstillinga behandlar samtykke til ratifikasjon av tilleggsprotokollen. Det viser til eigen innstilling om de nødvendige lovendringane som følge av ratifikasjonen.

Ved grensekryssende frakt av gods bidrar like reglar om fraktbrev mellom statane til å lette den internasjonale handelen, forbedre kontrollmulighetane med næringa og ivareta hensynet til rettferdig konkurranse. Bruk av papirbaserte fraktbrev er utbreidd ved internasjonal godsbefordring på veg. Dette skyldes hovudsakeleg at CMR-konvensjonen krevjer at fraktbrev skal utstedes ved slik godsbefordring. Konvensjonsteksten fra 1956 tar naturleg nok ikkje høyde for den eksplorative teknologiske samfunnsutviklinga dei siste tiåra. Selv om digitaliseringa har muliggjort fraktbrev i elektronisk format, forutsetter CMR-konvensjonen at fraktbrevane

skal utferdiges på papir og i flere eksemplarer. Vegfraktlova gjennomfører CMR-konvensjonen i norsk rett og forutsetter også at det benyttes papirbaserte fraktbrev ved internasjonal godsbefordring.

Ved innenriks godsbefordring er stillinga noe annerledes. Vegfraktlovas hovudregel er at det skal benyttes papirbaserte fraktbrev, men ettersom CMR-konvensjonen ikkje gjeldjer ved innenriks godsbefordring, har lovgiver åpnet for forholdsvis omfattende unntak. Blant anna kan bruk av fraktbrev unnlates dersom partane er enige om det. Etter det departementet erfarer, benytter flere næringsdrivende i dag elektroniske fraktbrev. Det antas at slike fraktbrev ikkje kan anses som fraktbrev i vegfraktlovas forstand, og lovas reglar om virkningar av fraktbrev får dermed ikkje anvendelse i disse tilfellene.

Transportnæringsens ønske om at elektroniske fraktbrev skal bli likestilt med papirbaserte fraktbrev, er en vesentlig del av bakgrunnen for at CMR-konvensjonen 20. februar 2008 ble utvidet med en tilleggsprotokoll om elektroniske fraktbrev (eCMR). Tilleggsprotokollen åpner for at elektroniske fraktbrev og digital signatur kan tre i stedet for den tradisjonelle papirbaserte fremgangsmåten ved avvikling av transportavtaler. Norge undertegnet tilleggsprotokollen 27. mai 2008 med forbehold om ratifikasjon.

Siden vedtakelsen av tilleggsprotokollen har antallet stater som har tiltrådt eller ratifisert den, økt kontinuerlig. Videre har Europakommisjonen i 2015 oppfordret medlemsstatane til å ratifisere eCMR. At det stadig åpnes for bruk av elektroniske fraktbrev i andre stater som driver internasjonal handel, taler for å gjøre det samme i Norge for å unngå unødige ulemper for den norske næringa.

Departementet antar at bruk av elektroniske fraktbrev vil gi positive økonomiske og administrative effekter både i og utenfor veitransportnæringen. Det er vanskelig å se nevneverdige ulemper for private aktører ved at det tilrettelegges for elektroniske fraktbrev, ettersom forslaget bygger på frivillighet. Departementet legger til grunn at partene i en fraktavtale kun vil benytte elektroniske fraktbrev dersom de anser at slike fraktbrev gir en positiv merverdi. Det antas at fordelene vil være størst ved internasjonal godsbeholdning, da elektroniske løsninger allerede til en viss grad er i bruk ved innenriks befordring.

For det offentlige antar departementet at elektroniske fraktbrev ikke vil medføre økte kostnader eller administrative byrder.

Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Jan Bøhler, leiaren Lene Vågslid og Maria Aasen-Svensrud, frå Høgre, Ingunn Foss, Peter Frølich og Frida Melvær, frå Framstegspartiet, Per-Willy Amundsen og Kari Kjønnaas Kjos, frå Senterpartiet, Jenny Klinge og Emilie Enger Mehl, frå Sosialistisk Venstreparti, Solveig Skaugvoll Foss, og frå Venstre, Solveig Schytz, viser til Prop. 11 LS (2019–2020) Endringer i vegtrafikkloven mv. (elektronisk fraktbrev) og samtykke til ratifikasjon av tilleggsprotokoll 20. februar 2008 om elektroniske fraktbrev (eCMR) til Geneve-konvensjonen 10. mai 1956 om fraktavtaler ved internasjonal godsbeholdning på veg (CMR).

Komiteen merkar seg at næringa sitt eige ønske om at elektroniske fraktbrev skal bli jamstilte med fraktbrev på papir, er ein vesentleg del av grunnen til at CMR-konvensjonen 20. februar 2008 vart utvida med ein tilleggsprotokoll om elektroniske fraktbrev (eCMR). Tilleggsprotokollen opnar for at elektroniske fraktbrev og digital signatur kan tre i staden for den tradisjonelle papirbaserte framgangsmåten ved avvikling av transportavtaler. Noreg underteikna tilleggsprotokollen 27. mai 2008 med atterhald om ratifikasjon.

Komiteen merkar seg at bruk av elektroniske fraktbrev blir vurdert å gi positive økonomiske og administrative effektar både i og utanfor vegtransportnæringa. Komiteen merkar seg vidare at det ikkje blir nemneverdige ulemper for private aktørar når det blir lagt til rette for elektroniske fraktbrev, fordi forslaget byggjer på frivillighet. Vidare blir det lagt til grunn at partane i ein fraktavtale kun vil nytte elektroniske fraktbrev om dei ser at slike fraktbrev gir ein positiv meirverdi. Ein går ut ifrå at fordelane vil vera størst ved internasjonal godsfrakt, då elektroniske løysingar allereie til en viss grad er i bruk ved innanriks godsfrakt.

Komiteen merkar seg at dei føreslåtte endringane ikkje synest å ha vesentlege administrative konsekvensar.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti er opptatte av å stanse utviklingen med sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og økt sikkerhetsrisiko langs norske veier. Disse medlemmer peker på at utviklingen går i gal retning når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere i den grenseoverskridende transportsektoren, og at konkurransevilkårene for seriøse bedrifter svekkes under slike forhold. Disse medlemmer vil peke på at trafikksikkerheten på norske veier påvirkes negativt av en situasjon hvor manglende seriøsitet blant transportørene gjør seg gjeldende. Disse medlemmer mener en aktiv innsats mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet er helt avgjørende, og at innføring av elektroniske fraktbrev er helt nødvendig.

Disse medlemmer ønsker tiltak som bidrar til å øke yrkesstoltheten, bedre rekrutteringen til næringen og gi bedre økonomiske rammebetingelser for seriøse transportører. Disse medlemmer tror at strenge krav, aktiv oppfølging og tydelige rammer også vil fremme tryggheten, redusere ulykkesrisikoen og bedre fremkommeligheten langs norske veier, særlig på vinterstid.

Disse medlemmer vil videre peke på at momsunnndragelser og ulovlig kabotasje kjøring representerer en konkurransevridning i norske transportørers disfavør som kommer i tillegg til andre kostnadsfaktorer som drar i samme retning. Disse medlemmer peker på at det ikke er mulig for norske transportører å konkurrere på lik linje med selskaper som betaler sine sjåfører etter deres hjemlands satser, og som verken betaler arbeidsgiveravgift, moms eller andre sosiale kostnader for å operere på det norske transportmarkedet.

Disse medlemmer støtter et samtykke fra Stortinget til ratifikasjon av tilleggsprotokoll om elektroniske fraktbrev (eCMR) til Geneve-konvensjonen om fraktavtaler ved internasjonal godsbeholdning på veg (CMR), samt forslag om endringer i vegfraktloven for å gjennomføre eCMR i norsk rett, se egen innstilling.

Disse medlemmer mener det er helt nødvendig med elektroniske fraktbrev, men det må gjøres obligatorisk og ikke være frivillig. Ellers vil de useriøse aktørene fortsette å kunne endre fraktbrevene underveis og dermed lettere kunne unngå kabotasjereguleringen.

I tillegg viser disse medlemmer til at Europaparlaments og rådsforordning (EF) nr. 1072/2009, som omhandler felles regler for adgang til markedet for internasjonal godstransport, i artikkel 14 sier at alle stater bør opprette et digitalt transportregister. Mangelen på et skikkelig, digitalt transportregister – der all internasjonal transport på vei blir registrert – er åpenbar. Nor-

ske myndigheter har ikke noen total oversikt over hva som foregår av kabotasjekjøring og tredjelandskjøring, og hvor mange utenlandske vogntog som til enhver tid er i Norge.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om et digitalt transportregister for all internasjonal godstrafikk, kombinerte transporter og kabotasjeturer i Norge.»

«Stortinget ber regjeringen sikre at nye elektroniske fraktbrev som er planlagt i CRM-direktivet, gjøres obligatoriske.»

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om nødvendige regelendringer som kan sikre at det blir mulig å kreve inn bøter for brudd på tekniske krav til kjøretøyet og kabotasjeregulverket når bruddet oppdages.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre stiller seg uforstående til Arbeiderpartiets kritikk mot regjeringen vedrørende sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i transportsektoren. Regjeringen er opptatt av å bekjempe arbeidslivskriminalitet, legge til rette for ryddige konkurransevilkår, ivareta trafikksikkerheten på norske veier og sørge for gode rammevilkår for norske transportører. Sammen med de andre landene i Road Alliance medvirker regjeringen til at regelverket for transportnæringen blir best mulig. Regjeringen har gjennom sin strategi mot arbeidslivskriminalitet satt i verk en lang rekke tiltak for å møte situasjonen. Det er opprettet to bransjeprogrammer for veitransport og for bilbransjen. Videre arbeides det med å sikre effektive hjemler for godkjenning av og tilsyn med verksteder og trafikkskoler og mer effektive reaksjonshjemler. Videre er samarbeidet mellom andre kontroll- og tilsynsetater styrket på veitrafikkområdet. Fra 2018 er samarbeidet mellom Statens vegvesen, politiet, Arbeidstilsynet, toll-etaten og skatteetaten strategisk forsterket, og tollmyndighetene er gitt myndighet til å kontrollere vinterdekk. I tillegg til økt kontrollaktivitet skal kontrollene være mest mulig målrettede. Målet er å stoppe de som bryter regelverket, og ikke unødig forsinke de som har alt i orden. Når det gjelder reaksjoner mot de som kjører ulovlig, har denne regjeringen innført mulighet for fysisk å holde tilbake kjøretøy som ikke tilfredsstillt norske krav, gjennom for eksempel hjullås. Disse medlemmer viser til at veitransportområdet er underlagt mye felleseuropeisk regelverk, og mye av veitransporten er grenseoverskridende. Samferdselsdepartementet arbeider med å påvirke utformingen av nye EU-regler på veitransportområdet slik at mulighetene for misbruk og svindel knyttet til sosiale rettigheter og trafikksikkerhet

blir redusert. Eksempler på dette er arbeid som mobilitetspakken og Road Alliance.

Disse medlemmer viser videre til at Samferdselsdepartementet arbeider for å styrke samarbeidet mellom kontrollstyremaktene i Norge og våre naboland. Dette er diskutert på politisk nivå mellom Sverige og Finland. Krimseksjonen i Statens vegvesen har i dag et samarbeid med andre etater og A-krimsentrene. Utfordringene tilsier likevel at krimseksjonen i Statens vegvesen bør knyttes tettere til arbeidslivskriminalitetssentrene, særlig når det gjelder informasjonsdeling. Dette er et arbeid som Samferdselsdepartementet nå følger opp.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet stiller seg imidlertid kritiske til den passive holdningen regjeringen til nå har utvist stilt overfor den åpenlyst negative utviklingen i transportmarkedet, og viser til Dokument 8:18 S (2013–2014), hvor representanter fra Arbeiderpartiet la fram ti konkrete tiltak for å stanse sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i transportsektoren, med blant annet forslag til innskjerpede kabotasjeregler samt forslag om å etablere et sentralt nettbasert register over alle transportoppdrag som pågår i Norge, slik at det blir enklere for myndighetene å føre kontroll.

Disse medlemmer viser også til Dokument 8:84 S (2016–2017), hvor representanter fra Arbeiderpartiet foreslo å innføre like konkurransevilkår for innenlandske og utenlandske aktører i lastebilnæringen, blant annet innføring av en egen registreringsordning for alle transportoppdrag i Norge.

Disse medlemmer viser videre til Dokument 8:121 S (2018–2019), hvor representanter fra Arbeiderpartiet fremmet ti ulike tiltak for tryggere transport på norske veier, herunder forslag om å innføre en ordning med elektronisk fraktbrev for frakt av gods på vei.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at vi har en regjering som ikke virker interessert i å stanse den negative utviklingen i transportnæringen. Dette medlem viser til Dokument 8:22 (2018–2019), hvor representanter fra Sosialistisk Venstreparti foreslår konkrete tiltak for å motvirke sosial dumping og fremme en bærekraftig næring.

Uttale frå utanriks- og forsvarskomiteen

Justiskomiteen sende utkast til innstillinga til utanriks- og forsvarskomiteen til uttale 24. mars 2020. Utanriks- og forsvarskomiteen opplyste følgjande i brev av 25. mars 2020:

«Utenriks- og forsvarskomiteen har behandlet saken ved skriftlig prosedyre. Komiteens medlemmer viser til merknadene fra sine partier i justiskomiteens

utkast til innstilling og har ingen ytterligere merknader. Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti støtter merknadene fra Høyre og Venstre i justiskomiteens utkast til innstilling.»

Forslag frå mindretal

Forslag frå Arbeidarpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om et digitalt transportregister for all internasjonal godstrafikk, kombinerte transporter og kabotasjeturer i Norge.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen sikre at nye elektroniske fraktbrev som er planlagt i CRM-direktivet, gjøres obligatoriske.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om nødvendige regelendringer som kan sikre at det blir mulig å kreve inn bøter for brudd på tekniske krav til kjøretøyet og kabotasjeregulverket når bruddet oppdages.

Tilråding frå komiteen

Tilrådinga frå komiteen blir fremja av ein samla komité.

Komiteen har elles ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjere følgjande

v e d t a k:

Stortinget samtykker til ratifikasjon av tilleggsprotokoll 20. februar 2008 om elektroniske fraktbrev (eCMR) til Genève-konvensjonen 19. mai 1956 om fraktavtaler ved internasjonal godsbefordring på veg (CMR).

Oslo, i justiskomiteen, den 26. mars 2020

Lene Vågslid

leiar

Jenny Klinge

ordførar