



RAPPORT

KARTLEGGING AV PERSONTRANSPORT KABOTASJE

- konsekvenser av hva en tolkning av begrepet «midlertidig» vil ha for reiselivsnæringen og transportnæringen i Norge

30.6.2023

Om dokumentet

Oppdragsgiver: Samferdselsdepartementet

Navn på rapport: Kartlegging av persontransportkabotasje

Forfatter(e): Svein Thompson, Vegard Rem, Tønnes H. Thompson

Dato endelig versjon: 30.06.2022

Forsidebilde: Jimmy Lung / [iStock](#)

Forord

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet har Stakeholder AS kartlagt kabotasje innenfor persontransportmarkedet i Norge. Oppdraget var «å kartlegge administrative, økonomiske og praktiske konsekvenser for aktørene i den norske transportnæringen og reiselivsnæringen i Norge ved ulike tolkninger av begrepet «midlertidig» persontransportkabotasje.

Oppdragsgiver ønsker en vurdering av konsekvensene ved ulike modeller for tolkning av begrepet «midlertidig», f.eks. en modell som tilsvarer den danske reguleringen (maks. 7 dager per kalendermåned) eller den franske reguleringen (30 dager sammenhengende kabotasje, maks. 45 dager per år).»

Mye av arbeidet har konsentrert seg om å kartlegge turbussbransjen i Norge, og det samlede behovet for turbusstjenester levert fra norske og utenlandske aktører. Det er liten tilgang på god statistikk om turbuss og kabotasje, og det har derfor vært nødvendig å kombinere statistikk og informasjon fra ulike kilder.

Prosjektet har vært ledet av Svein Thompson, med Tønnes Thompson og Vegard Rem som prosjektmedarbeidere.

Stakeholder er et rådgivningsselskap med hovedfokus på analyser og strategier for bærekraftige løsninger. Vi kombinerer forståelse for klima, energi og økonomi med statistikk og empiriske analyser. Utredningene og analysene vi gjør brukes av næringsliv, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter til å forme beslutninger om forretningsutvikling, politikk og rammevilkår

Vi takker Samferdselsdepartementet for et spennende og interessant oppdrag. Vi vil også rette en takk til alle intervjuobjekter for verdifulle innspill og betraktninger, og til alle aktørene som har levert verdifulle data og kommentarer gjennom spørreundersøkelsen. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Juli 2023

Svein Thompson

Senior partner og prosjektleder

Stakeholder AS

Innholdsfortegnelse

Om dokumentet.....	0
Forord.....	1
Innholdsfortegnelse	2
Sammendrag.....	4
Summary in English.....	8
Del I Om turbuss- og reiselivsnæringen	12
Kapittel 1 Økonomi i bussbransjen	12
Lønnsomhet og marginer i bussbransjen generelt	12
Inntektsutvikling i bussbransjen.....	13
En av Norges minst lønnsomme næringer	14
Verdiskaping.....	16
Sysselsetting i bussbransjen	18
Kapittel 2 Turbussmarkedet.....	19
Nærmere om turbuss-segmentene	21
Kapittel 3 Økonomi og struktur norsk reiseliv.....	25
Kundesegmenter, sesongvariasjoner og transport	29
Cruiseaktivitet i Norge	32
Kapittel 4 Effekt av pandemi: turbusskapasitet og økonomi.....	34
Utvikling i antall busser og selskaper	34
Bussoperatørenes vurdering av markedet og mulighetene for videre vekst	37
Del II Kabotasje	39
Kapitel 5 Fordeler og ulemper med kabotasje	39
Kapittel 6 Hvor stor kapasitet tilfører kabotasjen?	43
Kontroller utført av Statens vegvesen	44
Turistundersøkelsen og reisevaneundersøkelsen	47
1. Antall kabotasjebusser i Norge i 2019.....	47
2. Størrelsen på markedet for bussrundturer	48
Kartlegging av utenlandske busser på veien i 2018 og 2019	50
Innspill fra reiselivs- og turbussaktører om markedssituasjonen	54
Hvordan har pandemien påvirket behovet for kabotasje?.....	55
Del III Annet viktig regelverk.....	56
Kapittel 7 Allmenngjøring - norsk tariff gjelder ved kabotasje	56
Kontroll med allmenngjøringsbestemmelsene	56
Påseplikt	57
Kapittel 8 Merverdiavgift fra utenlandske turbussoperatører	58

Kapittel 9 Kjøre- og hviletidsbestemmelser	59
Del IV: Definisjon av midlertidig og påvirkning på kapasitet.....	61
Kapittel 10 Hvordan vil en definering av midlertidig påvirke kabotasjeomfanget?.....	61
1. Mekanisk tilpasning av kapasitet ved ulike definisjoner	61
2. Hvordan påvirker kabotasjereguleringen økonomien til utenlandske bussaktører?	67
Oppsummering effekter av ulike definisjoner av «midlertidig»	72
Del V: Forslag til definisjon	75
Kapittel 11 Forslag til norsk definering av «midlertidig»	75
Del VI: Økonomiske konsekvenser av å definere midlertidig	77
Kapittel 12 Samfunnsøkonomiske og andre konsekvenser	77
Økonomiske konsekvenser for reiseliv og turbussnæring	77
Omsetning	78
Sysselsettingseffekter	78
Driftsoverskudd	78
Skatteinntekter	78
Ikke-prissatte effekter	79
Oppsummering av samfunnsmessige konsekvenser	81
Vedlegg I Metode	83
Gjennomførte møter og eksterne faktabidrag	83
Takk til offentlige etater, som har bidratt med fakta og innspill etter forespørsel fra oss	83
Statistikk for turbussutvikling mellom 2019 og 2022	83
Usikkerhet i estimering av antall utenlandske turister på rundtur	83

Sammendrag

Kabotasje er transport mellom to steder/punkter i en annen stat enn der hvor transportøren hører hjemme. Kabotasje er i utgangspunktet ikke tillatt, men det er unntak for transportører fra et annet EØS-land som har lov å drive kabotasje midlertidig.

For en turbuss, som for eksempel hører hjemme i Litauen, er det ikke nødvendig å ha et oppdrag med å frakte passasjerer inn til Norge for å midlertidig kunne tilby transporttjenester i Norge. Dette kan være fordelaktig for økonomien i Norge, hvis det er mangel på turbusskapasitet i Norge i kortere perioder. Hvis det er et underskudd på turbusser i Norge, og utenlandske aktører vil tilby kapasitet på permanent basis er regelverket slik at de utenlandske aktørene må etablere virksomhet i Norge. Det er derfor viktig å skille mellom hvordan kabotasje tilfører turbusskapasitet på kort og lang sikt.

Ulempen oppstår når kabotasjevirkosomhet utkonkurrerer den norske bussvirksomheten. Det kan bidra til overkapasitet i det norske markedet og kunstig lave priser som norske aktører ikke klarer å konkurrere med. Kabotasje kan dermed bidra til å redusere kapasiteten i den norske turbussbransjen. Press utenfra vil bidra til lavere lønnsomhet, som gir lav lønnsnivå og dermed redusere den norske bussbransjens evne til å tiltrekke seg arbeidskraft. Det vil også svekke aktørenes vilje til å investere i nytt materiell. Resultatet kan bli en «kronisk» mangel på norske turbusser. Det er et problem fordi dette bidrar til å gjøre det norske samfunnet sårbart i krisesituasjoner, der det er nødvendig å mobilisere mange turbusser på kort tid.

Ved kabotasje skal utenlandske sjåførere i utgangspunktet ha lønns- og arbeidsvilkår lik minstetariff i Norge. Kontroller gjort av Arbeidstilsynet fra 2016 og frem til i dag viser at det i to av tre tilfeller ikke ble betalt lovpålagt lønn og godtgjørelse, i tillegg er det ansett som enkelt å jukse. Ved internasjonal transport er det ikke noe krav om minstetariff. Sjåførerkostnadene er fire ganger høyere i Norge enn i for eksempel Litauen.

Det totale markedet for turbusstjenester i Norge har vi anslått å være om lag 3,9 milliarder kroner i 2019, som er siste «normale» reiselivsår siden pandemien. Vi har anslått at det fordeler seg mellom norske aktører på vel 3,1 milliarder kroner og utenlandske aktører på knappe 800 millioner kroner. Den største delen av de utenlandske aktørenes inntekter kommer fra internasjonal transport på 635 millioner og 146 millioner fra kabotasje. Se Figur 1.

For å kartlegge hvor stor andel av markedet kabotasje utgjør har vi gjort følgende:

- Beregnet behovet for og omfanget av turbusser ved å bruke tall fra Innovasjon Norges turistundersøkelse og Avinors reisevaneundersøkelse
- Utnyttet en kartlegging av utenlandske turbusser gjort på oppdrag for NHO Transport i 2019
- Statistikk fra Statens vegvesen
- Samtaler med norske aktører

Den største usikkerheten er knyttet til kabotasje som ikke er rundturer. Det vi vet er at kabotasjebusser har sterkest konkurransevne på lange turer. Vi har derfor anslått beløpet knyttet til andre kabotasjeoppdrag lavt: 17 millioner kroner i 2019.

Kort oppsummert er våre funn slik:

- Det aller meste av utenlandsk turbustrafikk i Norge er internasjonal transport. Basert på statistikk fra tekniske kontroller utført av Statens vegvesen kjørte 13 prosent av de utenlandske turbussene kabotasje, resten drev internasjonal (grensekryssende) transport i 2019.

- Kabotasjebussene har et godt grep om de lange bussturene (rundturer på 7-10 dager, og opp til 14 dager), og anslås å representere 80 prosent av kapasiteten i dette delsegmentet.
- Det er signaler fra bussbransjen om at kabotasjeaktivitet sprer seg utenfor turistsegmentet, og utfordrer lokal turbusskjøring for norske kunder. Det kan skyldes at antall tilreisende turister er lavere enn før pandemien, men dette er usikkert.
- Kabotasjevirkosomhet i Norge er svært lønnsomt for utenlandske aktører fra lavkostland når det ikke betales norsk tariffønn eller merverdiavgift.
- Pandemien og krigen i Ukraina har skapt stor uro i det europeiske turbussmarkedet, det øker usikkerheten rundt omfanget av kabotasjevirkosomheten i Norge i 2023.

Selv om kabotasje utgjør en liten del av samlet turbussvirkosomhet i Norge, kan den ha stor effekt på lønnsomheten og lønns- og investeringsevnen hos de norske aktørene. Lønnsomheten i bussbransjen er svært lav, og lønnskostnader utgjør cirka 85 prosent av verdiskapningen.

Tall hentet inn hos de største norske busselskapene, som står for halvparten av omsetning innenfor turbussvirkosomhet, viser at turbussbransjen i 2022 nesten var tilbake på nivået i 2019.

Nøkkeltall fra utvalget	2019	2022	Endring
Omsetning i 2019-kroner	1512	1420	-6 %
Antall busser sommersesong	616	581	-6 %
Antall sjåførere sommersesong	1147	1020	-11 %
Estimat for turbussbransjen samlet	2019	2022	Endring
Omsetning i 2019-kroner	3143	2951	-6 %
Antall busser sommersesong	1281	1208	-6 %
Antall sjåførere sommersesong	2384	2120	-11 %

TABELL 1 UTVIKLING AV TURBUSSBRANSJEN ETTER PANDEMIEN. KILDE STAKEHOLDER

2022 ga en realnedgang i omsetning på seks prosent sammenlignet med 2019. Det tilsvarer prosentvis nedgangen i antall busser som ble brukt. Den prosentvise nedgangen i antall sjåførere var litt større, på 11 prosent. Det betyr at de som var tilgjengelig, jobbet noe mer enn vanlig.

Det illustrerer også et hovedproblem for bransjen: Å skaffe nok sjåførere.

Forslag til definisjon av midlertid

I vårt arbeid med å finne en hensiktsmessig definisjon av «midlertidig» innenfor EUs regelverk har vi lagt til grunn følgende krav:

1. Definisjonen skal ikke være til hinder for at utenlandske tilbydere midlertidig kan tilby alle relevante turbusstjenester i Norge.
2. Det skal tas hensyn til det behovet norsk og internasjonalt reiseliv har for tilstrekkelig busskapasitet i høysesongen.
3. Markeder, der det allerede er tilstrekkelig kapasitet sikret av norske aktører, skal beskyttes mot konkurranse fra utenlandske aktører som i praksis etableres seg i Norge under dekke av å drive kabotasje.

Punkt 1 er en grunnleggende del av EU- og EØS-retten. Det må derfor ikke treffes begrensninger som for eksempel ikke gjør det mulig å gjennomføre og levere tjeneste til en lang turbussferie i Norge.

Punkt 2 er viktig for norsk reiseliv. Norge er et turistland, der det å komme rundt og se naturen er en viktig del av produktet.

Punkt 3 er viktig av hensyn til norske bussoperatører. De må ha mulighet for drive langsiktig planlegging for å investere i nytt materiell, ansette og utdanne nye sjåførere. Vi ser at kabotasje drives utenfor sesong og innenfor markeder, der norske busser har tilstrekkelig kapasitet.

For Norge er en tilstrekkelig turbusskapasitet viktig av beredskapshensyn. Norge er i begrenset grad utstyrt med jernbaneinfrastruktur, og må i krisesituasjoner kunne mobilisere både busser og sjåførere på kort tid for å frakte befolkningen innenfor og mellom landsdeler. Busstransport er også en svært viktig del av Norges totalforsvar og beredskap, som nylig er utdypet i en egen NOU¹.

Den danske modellen, med maksimalt syv dagers sammenhengende kjøring innenfor en kalendermåned og 84 dager i året, vil antagelig bryte med punkt 1 om fri adgang til å tilby en relevant tjeneste: syv dager er for lite til å reise tur-retur Nordkapp fra Oslo.

Beregninger vi har gjennomført viser at det også er en stor risiko for at den danske modellen vil redusere kabotasjen for mye med tanke på å oppfylle krav 2: hensynet til norsk reiseliv. Korte opphold per buss gir store transaksjonskostnader og usikkerhet med hensyn til samlet tilbudt kapasitet.

Den franske modellen med inntil 30 dagers sammenhengende opphold på fransk territorium og inntil 45 dagers opphold per år, er vanskeligere å beregne effekten av. Begrensningen på 45 dager (30 + 15) kan vise seg å være en betydelig begrensning for samlet kapasitet, men gir god økonomi for kabotasjeaktøren i 30 dagers perioden. Den neste perioden på 15 dager kan gi negativ lønnsomhet.

Vi foreslår følgende definisjon av midlertidig:

- Inntil 20 dagers sammenhengende opphold på norsk territorium, deretter ti dager utenfor norsk territorium;
- innenfor 20-dagersperioden er det tillatt med maksimalt fire oppdrag.
 - o Strekpunkt 2 kan eventuelt erstattes med en begrensning på maksimalt 30 dagers opphold per år for et kjøretøy.

Et «oppdrag» er definert som en tur med samme gruppe passasjerer.

Definisjonen gir god mulighet til å utføre alle typer turbussoppdrag for aktører i EØS-området (krav 1) og anslås å gi en moderat reduksjon i kapasiteten (krav 2). Beregninger viser at 20-dagers sammenhengende opphold (ikke begrenset til en kalendermåned) gir god økonomi for kabotasjeaktøren.

Løsningen oppfyller også krav 3, ved at begrensningen om fire oppdrag innenfor 20-dagers perioden fjerner muligheten for å tilby mange små oppdrag i lokale markeder, og dermed utkonkurrere eksisterende aktører.

Hvis man ønsker en større forventet nedgang i kabotasjen, kan man erstatte 20 med 15 dager.

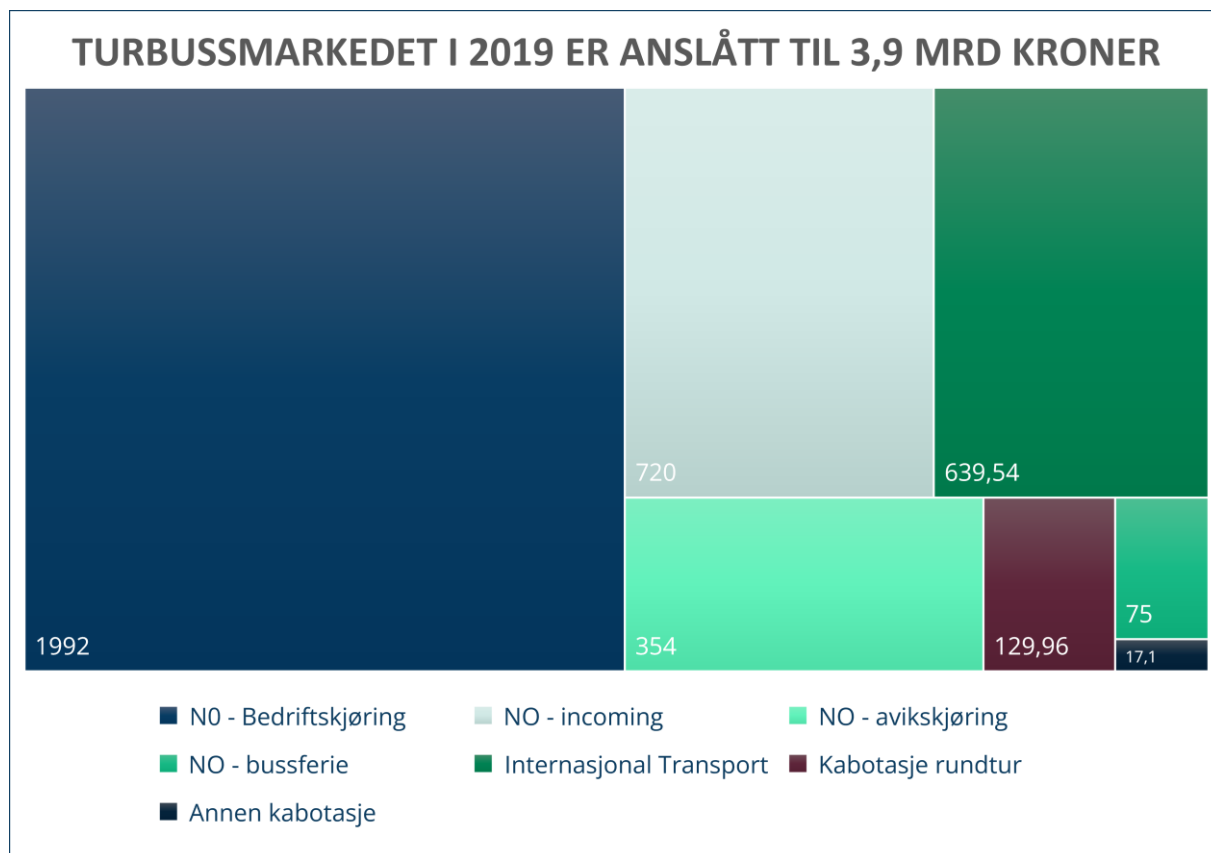
I tillegg til å definere «midlertidig» må det være klare retningslinjer for hvordan ulike myndigheter følger dette opp, samt øvrig regelverk knyttet til lønns- og arbeidsvilkår; betaling og merverdiavgift og overholdelse av kjøre- og hviletidsbestemmelser.

Vi tror konsekvensene av en slik definisjon av «midlertidig» vil ha begrenset effekt på reiselivet, fordi den norske turbussbransjen etter noe tid bør være i stand til å dekke bortfallet av kabotasje. Samtidig kan man ikke utelukke at noe høyere pris hos norske bussoperatører, kan gi

¹ NOU 2023:17 Nå er det alvor

færre bestilte rundturer med start i Norge. Med tanke på at aktiviteten i norsk reiseliv ikke er like høy som den var i 2019 ennå, kan det være riktig tid å gjøre endringer i regelverket nå.

Den maksimale negative effekten for reiseliv av en regulering anslås å bli begrenset, relativt sett. Den samlede effekten for turbussbransjen er positiv på kort sikt og vil legge til rette for å styrke turbussnæringen på lengre sikt.



FIGUR 1 TURBUSSMARKEDET BESTÅR AV ULIKE DELMARKEDER. NORSKE TURBUSSELSKAPER HADDE I 2019 CIRKA 80 PROSENT AV MARKEDET. INTERNASJONAL TRANSPORT VAR DEN STØRSTE DELEN AV UTENLANDSK TURBUSSTRAFIKK. KABOTASJE VAR CIRKA 147 MILLIONER KRONER OG UTGJORDE CIRKA FIRE PROSENT AV MARKEDET. KILDE STAKEHOLDER

Summary in English

Cabotage is a transport service undertaken within a country (start and stop) by a foreign coach operator on a non-regular basis. Cabotage in Norway is not allowed, except for operators originating from an EEA country.

For a coach undertaking occasional services, for example registered in Lithuania, it is not required to have an assignment of transporting passengers into Norway to start offering occasional services in Norway. This can be an advantage to the Norwegian economy if there is a shortage of coaches in Norway during shorter periods. However, if there is a constant shortage in the market, and a foreign operator wants to offer his services on a permanent basis, he must establish an entity in Norway, according to national legislation.

The disadvantage appears when cabotage operators outperforms Norwegian operators: This does not add extra capacity to the Norwegian market, but reduces the capacity of the Norwegian operators of occasional coach services. Foreign competition will contribute to lowering the profit among Norwegian operators, in turn deteriorating the ability to pay wages sufficient to attract qualified labor. This further undermines the ability to invest in new coaches. A possible effect being a chronic lack of Norwegian coaches, leaving the Norwegian society more vulnerable in crises where there is a need for rapid mobilization of coaches.

During cabotage the driver shall have the same payment and same working conditions as specified in the national labor agreement for transport workers, according to Norwegian law. According to inspections made by The Norwegian Labour Inspection Authority during 2016-2022, two out of three foreign drivers are not paid according to the collective wage agreement. The common view is that it is easy to avoid being caught during these inspections. When doing international transport, i.e., border crossing transport, this wage requirement does not apply. E.g., the drivers' wages are four times as high in Norway as in Lithuania.

In this report, we estimate that the total market for occasional coach services to 3.9 billion NOK in 2019, being the last "normal" year for the tourist industry before the pandemic. We have estimated that Norwegian operators had an income of 3.1 billion NOK and foreign operators had an income of 0.8 billion NOK. The largest part of the income made by foreign operators came from international transportation (636 million NOK) and only 146 million from cabotage. Ref. Figure 2.

We have used four different methods to estimate the market for cabotage:

We have estimated the need for coaches for tourism purposes using statistics from Innovation Norway and Avinor's (the state-owned owner and operator of airports) tourism surveys.

Data from a mapping of foreign coaches made by NHO Transport (Federation of Norwegian Transport Enterprises) collected in 2019.

Statistics from Statens vegvesen (Norwegian road authority).

Interviews with Norwegian actors.

Cabotage has a bigger advantage on the longer assignments, such as 4-12 days round trips, compared to sightseeing and transfer operations. It is difficult to calculate the revenues from these shorter trips. We have estimated that there were 17 million NOK in revenues from short trips in 2019.

Our main findings are:

Most of the foreign coaches do international transport, not cabotage. Based on information given during technical inspections of the coaches by the Road authorities, only 13 percent of the foreign coaches did cabotage in 2019.

Coaches doing cabotage has a strong grip on the market for round trips and is assumed to hold 80 percent of this market.

According to Norwegian operators, foreign operators have started taking smaller assignments in local areas that have usually been supplied by Norwegian operators. The reason for this might be that there are fewer incoming tourist now than in 2019.

Cabotage in Norway is very profitable when the operators do not pay Norwegian wages and VAT.

The pandemic and the war in Ukraine have created uncertainty in the European coach industry, which increases the uncertainty regarding the amount of cabotage in Norway in 2023.

Even though cabotage is a small part of the total coach business in Norway, it can have a large effect on the profitability and the ability to pay sufficient wages to attract drivers and invest in new coaches. The profitability in the transport sector is already very low, and the employment costs are at 85 percent of value creation.

Statistics collected from the largest Norwegian bus operators constituting approximately 50 percent of the revenue from the sector, indicates that the Norwegian actors had recovered to the pre-pandemic level in 2022.

Key numbers from the sample	2019	2022	Development
Turnover in NOK, 2019 values	1512	1420	-6 %
Number of coaches summer season	616	581	-6 %
Number of drivers summer season	1147	1020	-11 %
Recalculation to the entire coach industry	2019	2022	Development
Turnover in NOK, 2019 values	3143	2951	-6 %
Number of coaches summer season	1281	1208	-6 %
Number of drivers summer season	2384	2120	-11 %

TABLE 1 DEVELOPMENT OF COACHES AFTER THE PANDEMIC. SOURCE: STAKEHOLDER

We find that there was a decline in turnover of six percent in 2022 compared to 2019, which corresponds to the decline in the number of coaches. The decline in number of drivers was slightly higher, 11 percent. This means that the available drivers drove more than usual. This illustrates a main issue in the industry: recruiting enough drivers.

Suggested definition of temporary

In the process of finding a definition of “temporary” within EU regulations, we have suggested the following requirements as a basis:

The definition shall not be hindering foreign operators to temporarily offer all relevant coach services in Norway.

Norwegian and international tourism industries’ need for coaches in the high seasons must be considered.

Markets where the capacity is already secured by Norwegian operators, shall be protected against competition from foreign operators establishing their business in Norway in the guise of cabotage.

The first point is a basic part of the EU and EEA law. For that reason, there must not be placed limitations which will, for example, make it impossible to offer and conduct long bus roundtrips in Norway.

The second point is important to Norwegian tourism. Norway welcomes a lot of tourists, and being able to travel locally to experience the Norwegian nature is an important part of the product.

The third point is important for the Norwegian coach operators. They must be able to plan long term to enable investment in new busses, hiring and educate new drivers. We see that cabotage is also conducted outside high season and in markets where Norwegian operators have sufficient capacity.

For Norway, a sufficient coach capacity is important for emergency preparedness. Norway has limited railroad infrastructure, and in case of emergencies, it is necessary to mobilize both busses and drivers quickly to transport the population within and between different parts of the country. Transportation by bus is a pivotal part of Norway's general defense and emergency preparedness.²

The Danish model, with a maximum of seven days consistent driving within one month and 84 days per year, is likely to break the first point of requirements of free access to offer relevant services: seven days is too short for a roundtrip from Oslo to the North Cape.

We have estimated that there is also high risk that the Danish model will disincentive cabotage to a level of capacity that might be insufficient to cover the needs of the Norwegian tourism industry.

The French model has a maximum of 30 days coherent stay on French territory and maximum of 45 days stay per year. It is more complex to estimate the effects of this model. The limitation of 45 days (30 + 15) can be a considerable limitation of the total capacity but is financially beneficial to the cabotage operator for the 30-days period. The next period of 15 days can have a negative financial effect on the operator.

We suggest the following definition of "temporary":

- 20 days coherent stay on Norwegian territory, followed by ten days outside Norwegian territory;
- with a maximum allowance of four assignments within the 20-days period.
 - o The second point may be replaced by a limitation of maximum 30 days stay per year per vehicle.

"Assignments" is defined as trips with the same group of passengers.

The definition gives a good opportunity to conduct all kinds of bus assignments for actors in EEA (requirement 1) and is estimated to give a moderate reduction in the capacity (requirement 2). Estimates show that the 20-day coherent stay (not limited to a calendar month) is still financially beneficial to the operator.

The solution also meets requirement 3, as the limitation to four assignments in the 20-days period removes the possibility to offer many smaller trips in local markets, and thereby out-perform existing local operators.

² NOU 2023:17 Nå er det alvor

If one wishes to decrease the expected amount of cabotage further, the 20-days period can be replaced by a 15-days period.

In addition to defining “temporary”, clear guidelines must be issued for how different authorities should supervise this definition of temporary, in addition to other regulations connected to wages and working conditions, payment of VAT and regulations of driving and rest hours.

We believe that this definition of “temporary” will have a relatively small impact on tourism, because the Norwegian coach industry should be able to cover the decrease in cabotage after some time. At the same time, one cannot rule out that this will mean somewhat higher prices, which might result in fewer round trips starting in Norway.

The tourism activity has still not recovered fully from 2019, for that reason it might be an opportune moment to introduce a definition of “temporary” as suggested.

The maximum negative effect of such regulations on the tourism industry is expected to be relatively limited, while the overall effect on the Norwegian coach industry will be both positive in the short term and strengthening the coach industry in the long term.

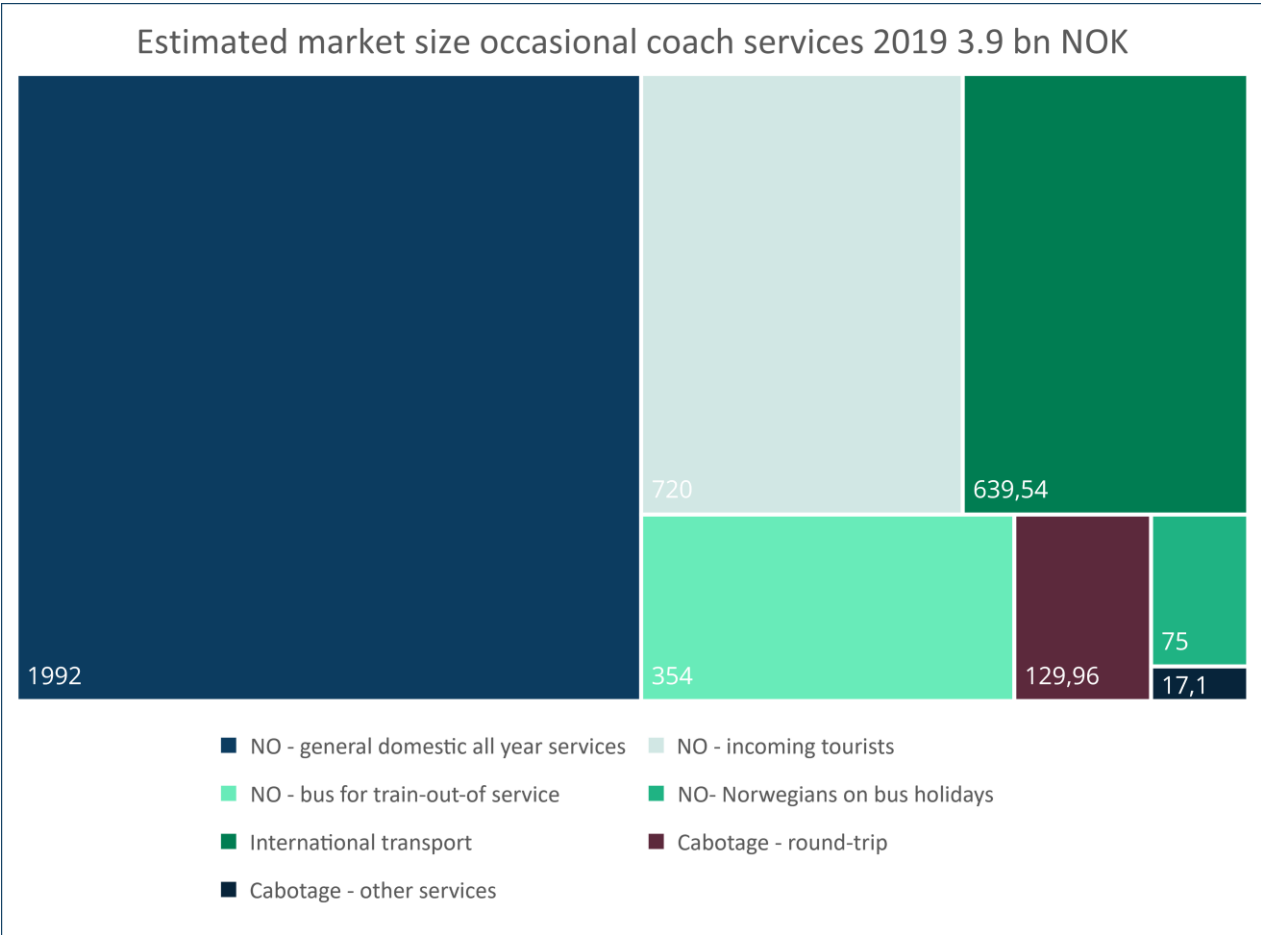


FIGURE 2: THE MARKET FOR NON-SCHEDULED BUS SERVICES HAVE BEEN DIVIDED INTO SUBMARKETS TO BETTER UNDERSTAND THE MARKET AND COMPETITION. NORWEGIAN BUS OPERATORS HAVE APPROXIMATELY 80 PER CENT OF THE MARKET AND THE BIGGEST SHARE COVERED BY FOREIGN COACHES ARE INTERNATIONAL TRAFFIC STARTED OUTSIDE NORWEGIAN BORDERS ON ROUNDTRIPS TO THE FJORDS ETC. CABOTAGE IS ESTIMATED TO 130 MILL NOK IN 2019. SOURCE: STAKEHOLDER

Del I Om turbuss- og reiselivsnæringen

Kapittel 1 Økonomi i bussbransjen

Lønnsomhet og marginer i bussbransjen generelt

Bussbransjen deles inn i tre ulike kategorier:

- Anbudsruiter - bussruiter som kjører på oppdrag fra fylkene
- Kommersielle bussruiter (også kalt ekspressbuss og flybuss)
- Turbusser – turisme, ulike andre turoppdrag og erstatningskjøring («buss-for-tog»)

Kategorien anbudsruiter er klart størst når det gjelder omsetning og antall ansatte, og for disse finnes det offentlig tilgjengelig statistikk, både når det gjelder trafikk tall og økonomi.

For de kommersielle rutene foreligger offentlige trafikk tall, men etter 2015 ikke egne økonomitall. De inngår i undergruppen «rutebiltransport» i SSBs statistikk for næringenes økonomiske utvikling.

Turbusser inngår som egen undergruppe i SSBs statistikk for næringenes økonomiske utvikling, slik at økonomitall foreligger, men turbusser er ikke en egen gruppe i transportstatistikken. I en rapport fra 2019³ ble det anslått at det var cirka 15 millioner turbusspassasjerer hos norske operatører. I tillegg kommer utenlandske operatører, slik at det samlede passasjerantall ble estimert til å ligge på cirka 22-25 millioner passasjerer.

Blant turbusser er det et betydelig innslag av utenlandske aktører og busser, som driver nasjonal transport i Norge (kabotasje) i sommersesongen og internasjonal transport (turbussferie).

Driftsmargin (driftsoverskudd delt på driftsinntekt) har falt år for år siden 2016 var på sitt laveste i 2020 på 0,3 prosent. I 2021 steg marginen igjen til 0,8 prosent.

Basert på tall fra Brønnøysundregisteret, hadde bussnæringen samlet sett i 2021 et driftsresultat på 148 millioner kroner, i 2020 var driftsresultatet kun 49 millioner kroner. Dette for en bransje som omsetter for om lag 18 milliarder kroner.

Bussbransjen har i perioden 2017-2021 en gjennomsnittlig lønnsomhet på rundt 2 prosent. Det er den nest lavest lønnsomheten av alle fastlandsnæringer i dette tidsrommet. Gjennomsnittet for norsk fastlandsøkonomi er 10 % i tidsperioden 2017-2021. Dette understreker at det er betydelig konkurranse i næringen.

Verdiskapingen⁴ i bransjen falt kraftig som følge av pandemien i 2020, fra 10,4 milliarder i 2019 til 9,5 milliarder kroner i 2020. År to av pandemien har bransjen klart å hente inn en del av det tapte, men skaper fortsatt mindre verdi enn i 2020 med en samlet verdiskaping på 10,3 milliarder.

Særlig turbuss-segmentet ble hardt rammet under pandemien. Fra en verdiskaping på rundt 1,3 milliarder i 2019 falt verdiskapingen til rett over 800 millioner kroner i 2020. I 2021 var verdiskapingen igjen rett over 1 milliard kroner basert på regnskapstall fra bussbransjen.

³ Stakeholder; S. Thompson, jan 2019 Turbussmarkedet

⁴ Verdiskaping er et mål på hva en næring skaper i samfunnsøkonomisk forstand, og dermed et mål på betydningen for norsk økonomi. Det er flere måter å estimere denne størrelsen, her har vi definert verdiskaping som følger: Omsetning fratrukket kjøp av varer og tjenester.

Basert på tall fra SSB mottok norske arbeidstagere rundt 64 prosent av samlet verdiskaping i 2020, i snitt over alle næringer. I bussbransjen var de ansattes andel av verdiskapingen hele 88 prosent i 2020. Det var nesten 17 000 sysselsatte i bussbransjen ved utgangen av 2021, mot 14 000 i 2008. Tallene er basert på innsendte a-meldinger til NAV.

Inntektsutvikling i bussbransjen

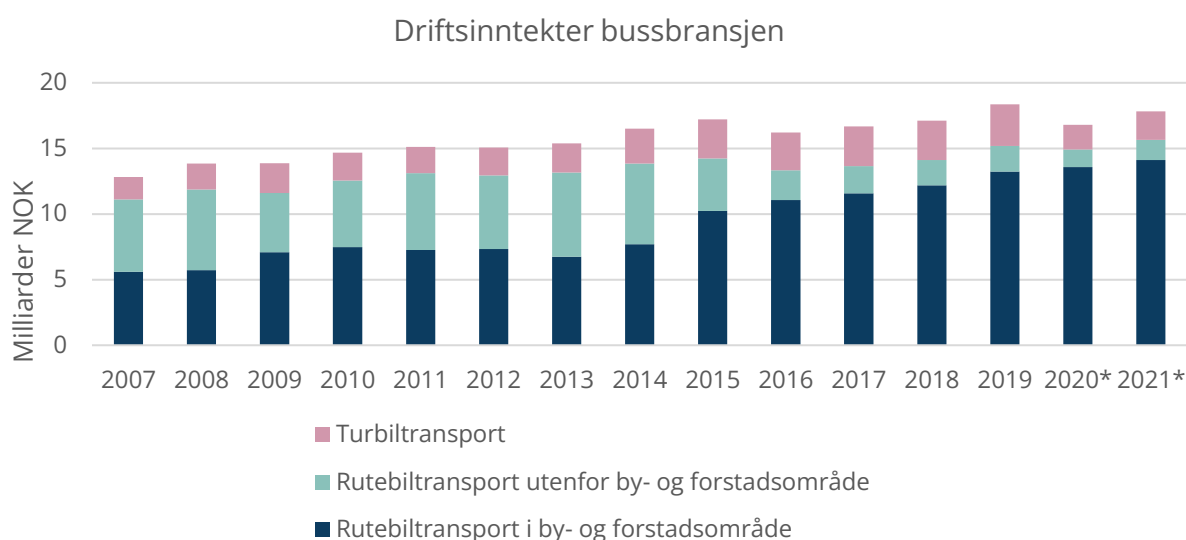
COVID-19 pandemien medførte massive endringer i våre reisevaner, men relativt beskjedne endringer for bussbransjens inntekter samlet sett, fordi fylkene ble kompensert for bortfall av billettinntekter (for kollektivtransporten) og i stor grad opprettholdt tilbudet til publikum. Inntektene falt fra 2019 til 2020, og er fortsatt ikke nådd 2019-nivå. Men sammenlignet med fallet i aktivitetsnivå i perioden er det neglisjerbart. Bak overskriftsnivået skjuler det seg større endringer for deler av bransjen, og når vi beveger oss nedover i regnskapet til resultatet, «*bunnlinjen*», ser vi massive utslag av pandemien: 45 % av selskapene i bransjen leverte et negativt årsresultat i 2021.

Driftsinntektene var rett under 18 milliarder kroner for 2021, en økning fra 2020 (16,8 mrd.), men fortsatt under toppnoteringen i 2019 på rett under 18,4 milliarder kroner. Utviklingen for de tre segmentene Rutebil i by- og forstadsområder, rutebil utenfor by- og forstadsområder og Turbiltransport er gjengitt i Figur 3.

Turbil-segmentet ble hardt rammet inntektsmessig av COVID-19 pandemien, og står for majoriteten av nedgang i inntekter for næringen samlet sett. I 2020 falt inntektene med 40 prosent, og i 2021 var de fortsatt mer enn 30 prosent lavere enn i 2019.

For selskapene som har operert fylkeskommunale kontrakter har inntektsutviklingen vært nesten stabil (en liten reduksjon) fra 2019 til 2020 og en marginal økning fra i 2021 målt mot 2019.

Som vi ser av Figur 3 er det *Rutebil i by og forstadsområde* som er det desidert største segmentet. Det er viktig å merke seg at statistikken ikke gjengir en korrekt fordeling av inntekter mellom de tre ulike segmentene, fordi ett selskap kan være aktivt i flere segmenter, men kun rapportere på ett av dem. De største bussaktørene finner vi i segmentet «Rutebil i by og forstadsområde», men vi vet at flere av disse aktørene også driver turbuss-virksomhet. Samlet sett gir inntektene et godt bilde av situasjonen.

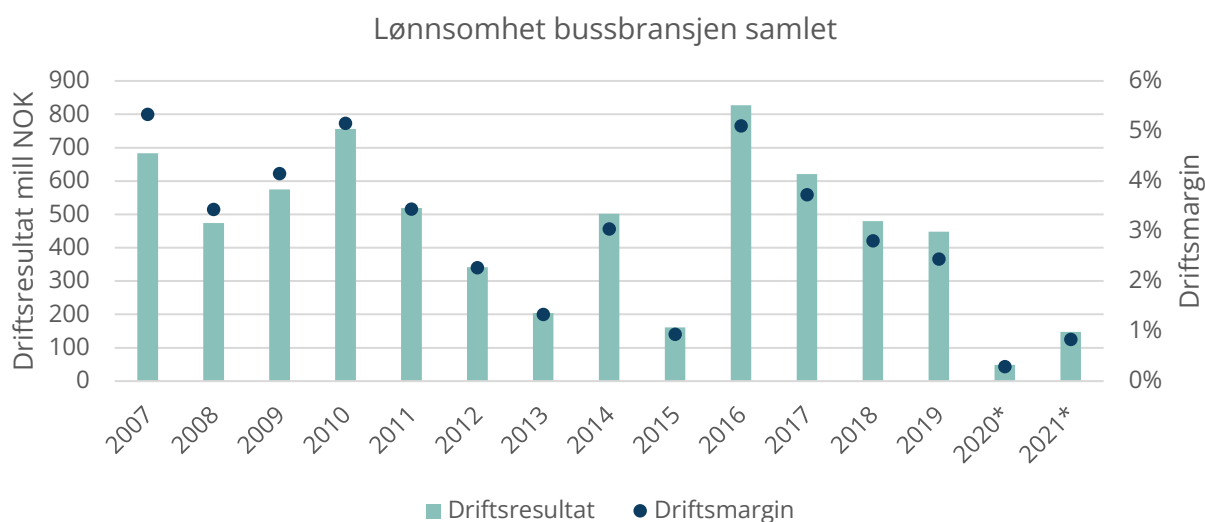


FIGUR 3: DRIFTSINNTEKTER BUSSBRANSJEN. KILDE SSB OG * BRØNNØYSUNDREGISTERET / PROFF FORVALT.

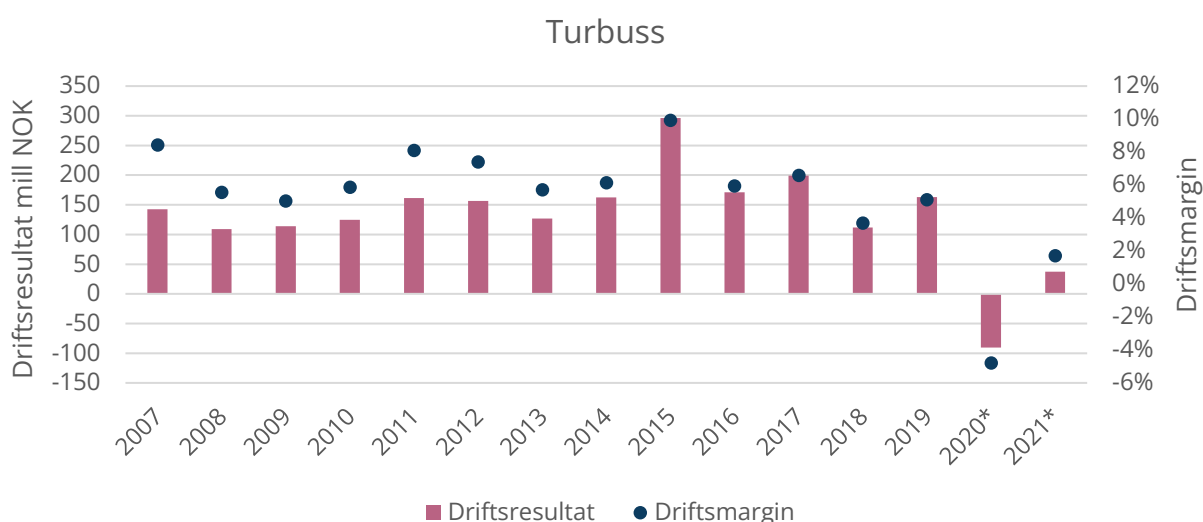
En av Norges minst lønnsomme næringer

Lønnsomhet målt som driftsmargin har falt år for år siden 2016 til en foreløpig bunnotering i 2020 på 0,3 prosent, se utviklingen i Figur 4. I 2021 steg marginen igjen til 0,8 prosent, det er første år med stigende marginer siden 2016, men det er en liten trøst når det er den nest laveste marginen i perioden 2007-2021. Samlet sett hadde næringen i 2021 et driftsresultat på 148 millioner, i 2020 var driftsresultatet kun 49 millioner kroner. Dette for en bransje som omsetter for nesten 18 milliarder kroner.

I Figur 5, vises driftsresultat og driftsmarginer for segmentet Turbuss som er det sentrale busssegmentet for denne utredningen. Turbuss hadde en betydelig reduksjon i marginene fra 2019, med en samlet negativ margin på -5 prosent i 2020. I 2021 klarte turbussaktørene å bedre sine resultater noe, og hadde igjen positiv driftsmargin på 2 prosent.



FIGUR 4: DRIFTSRESULTAT OG DRIFTSMARGIN (DRIFTSRESULTAT / DRIFTSINNTEKTER) FOR BUSSBRANSJEN SAMLET. KILDE SSB OG *BRREG/PROFF FORVALT.



FIGUR 5: DRIFTSRESULTAT OG DRIFTSMARGIN (DRIFTSRESULTAT / DRIFTSINNTEKTER) FOR TURBUSS. KILDE SSB OG *BRREG/PROFF FORVALT.

Marginene for bussbransjen er ikke trolig ikke bærekraftige på sikt. Av alle selskapene i bussbransjen som har rapportert et årsresultat i 2021 har 45 prosent rapportert negativt årsresultat. Samlede tap er på hele 225 millioner kroner for 2021. Det utjevnes av de 55 prosentene som tjener penger, men samlet resultat er på magre 48 millioner kroner.

Det er store forskjeller mellom selskapene – det største negative årsresultatet er på nesten 50 millioner kroner, og det største positive resultatet er på nesten 60 millioner. Medianene er 2 500 kroner i årsresultat og gjennomsnittet er 134 000 kroner.

Alle selskaper med rapportert omsetning	Årsresultat 2021	
Andel med negativt resultat		45 %
Median		2 500
Snitt		134 268
Topp		58 058 000
Bunn	-	49 450 000
Sum negativt årsresultat	-	225 227 000
Sum positivt årsresultat		273 832 000
Samlet resultat		48 605 000
Antall		362

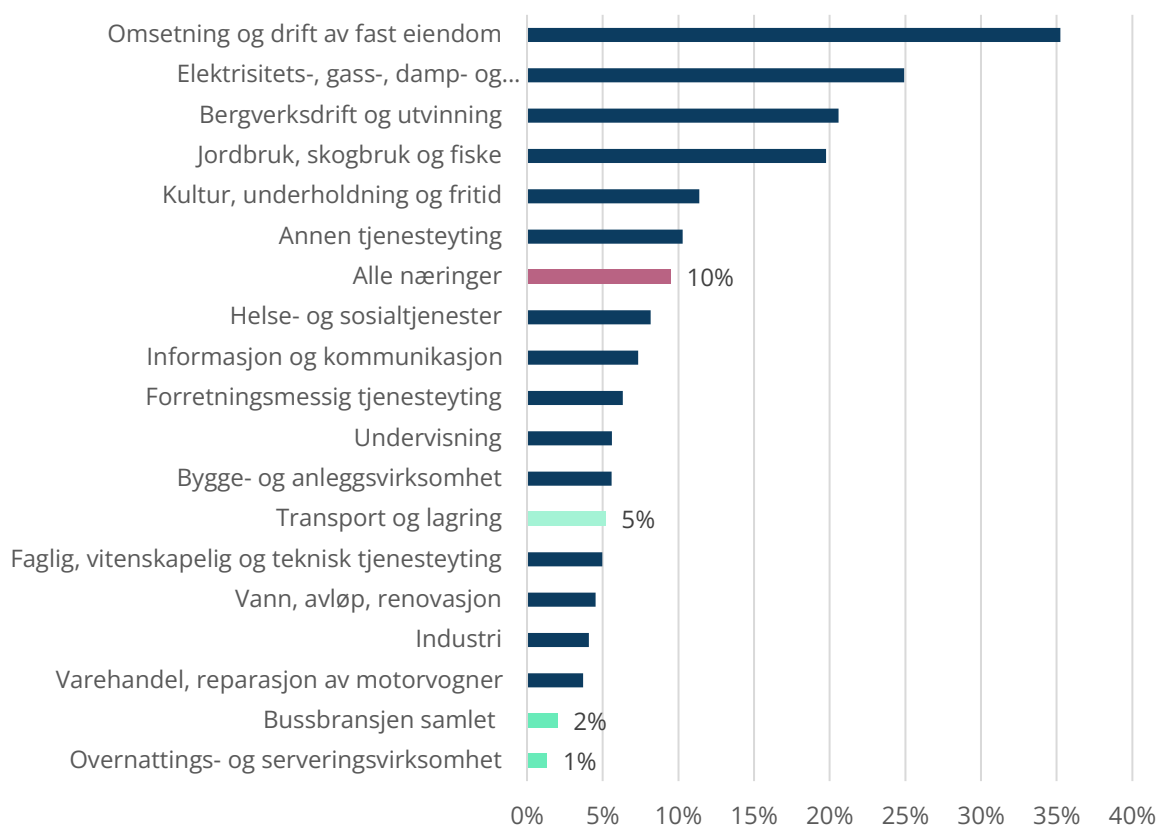
TABELL 2: TALLANALYSE AV ÅRSREGNSKAP BASERT PÅ ÅRSREGNSKAP LEVERT BRØNNØYSUNDREGISTERET. KILDE PROFF FORVALT, ANALYSE STAKEHOLDER.

At bussbransjen har lave marginer skyldes strukturelle forhold og næringens egenart. Dette er ikke en høymarginsbransje. Vi har flere slike bransjer: dagligvare, resten av transportbransjen (godstransport og logistikk), bygg og anlegg. Så hvordan står bussbransjen seg i forhold til resten av norsk fastlandsøkonomi?

Marginer fluktuere år for år, noe som går klart frem av figur Figur 4 og Figur 5. Vi har derfor sett på en gjennomsnittsbetraktning for perioden 2017-2021. Vi sammenligner bussbransjen med hovedkategoriene til SSB. Bussbransjen er selv kategorisert i «Transport og lagring».

I Figur 6 gjengis resultatene. Bussbransjen har i perioden en gjennomsnittlig lønnsomhet på 2 prosent. Det er den nest lavest lønnsomheten av alle fastlandsnæringer, kun slått av «hotell og serveringsvirksomhet» som også har hatt noen vanskelige år i 2020 og 2021. Gjennomsnittet for norsk fastlandsøkonomi er 10 % i tidsperioden 2017-2021, og gjennomsnittet for «Transport og lagring» er 5 prosent.

Snitt driftsmargin 2017-2021



FIGUR 6: DRIFTSMARGIN FOR BUSSBRANSJEN OG ANDRE FASTLANDSNÆRINGER. MÅLT SOM GJENNOMSNI TT AV 2017 - 2021. KILDE SSB OG EGNE BEREGNINGER BASERT PÅ BRREG/PROFF FORVALT

Verdiskaping

Verdiskapingen⁵ i bussbransjen falt kraftig som følge av pandemien i 2020, fra 10,4 milliarder i 2019 til 9,5 milliarder kroner i 2020. År to av pandemien har bransjen klart å hente inn mye av det tapte, men skaper fortsatt mindre verdi enn i 2020 med en samlet verdiskaping på 10,3 milliarder. Utviklingen fra 2007 til 2021 er gjengitt i Figur 7.

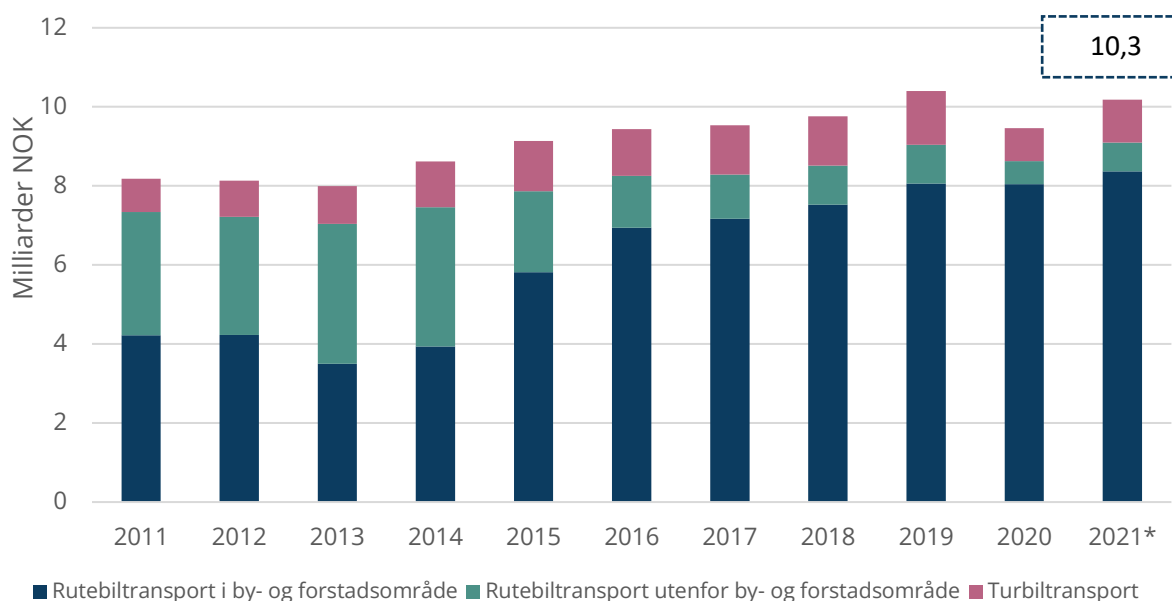
Det er særlig turbuss-segmentet som har fått redusert sin verdiskaping, fra 1,3 milliarder i 2019 til rett over 800 millioner kroner i 2020. I 2021 var verdiskapingen igjen rett over 1 milliard. Segmentet rutebiltransport i by- og forstadsområder hadde en flat utvikling fra 2019 til 2020 og en økning fra 2020 til 2021 fra 8 til 8,4 milliarder.

En konsekvens av utviklingen er at fordeling av verdiskaping mellom segmentene er endret. Segmentet rutebiltransport i by- og forstadsområder har nå en enda større andel av bransjens samlede verdiskaping, fra 78 prosent før pandemien til 82 prosent i 2021. Sannsynligvis vil vi se en reversering av dette når turismen er tilbake på pre-pandemi nivå, og spesielt utenlandske turister er tilbake i Norge. NHO Reiseliv forventer at 2023 blir omtrent på samme nivå som 2022, med drahjelp fra en svak kronekurs⁶.

⁵ Den samfunnsøkonomiske verdien, eller verdiskapingen, er definert som inntekter minus kjøp av varer og tjenester. Alternativt mål er EBITDA + lønnskostnader. Det skal reflektere næringens andel av brutto nasjonalprodukt (BNP).

⁶ [Gode bookingtall foran årets sommersesong \(nhoreiseliv.no\)](https://www.nho.no/nyheter/2022/gode-bookingtall-foran-arets-sommersesong)

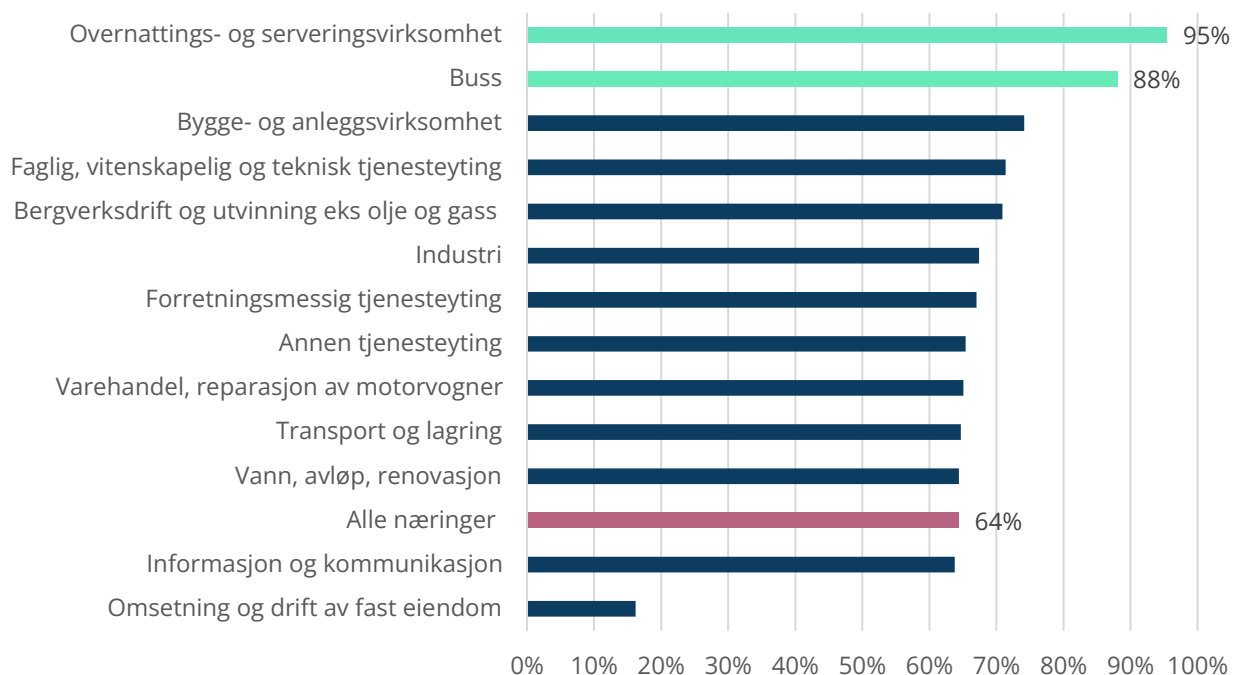
Verdiskaping bussbransjen



FIGUR 7: VERDISKAPING BUSSBRANSJEN. BASERT PÅ STATISTIKK FRA SSB OG BRREG/PROFF FORVALT. ANALYSE STAKEHOLDER.

Norske arbeidstagere mottok i snitt 64 prosent av samlet verdiskaping i 2020. Til sammenlikning var de ansattes andel i bussbransjen av verdiskapingen 88 prosent i 2020. Figur 8 viser bussbransjen sammenlignet med øvrige norske næringer. Det er kun i overnattings og serveringsbransjen vi finner tilsvarende tall. De ansattes andel av verdiskapingen nådde en foreløpig topp i 2020, og var i 2021 tilbake på 86 prosent. Andelen har fluktuert over 80 prosent de siste 15 årene.

Lønnskostanders andel av verdiskaping 2020 - buss og alle fastlandsnæringer

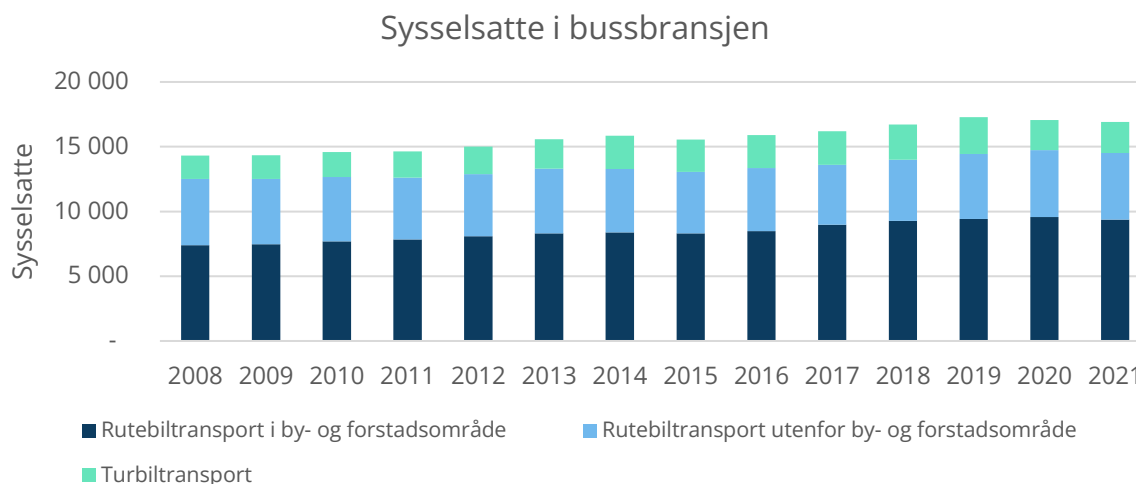


FIGUR 8: LØNSKOSTNADERS ANDEL AV VERDISKAPING. ALLE NÆRINGER OG BUSS. KILDE SSB.

Sysselsetting i bussbransjen

Det var nesten 17 000 som arbeidet i bussbransjen ved utgangen av 2021. Figur 9 viser utviklingen i antall sysselsatte fra 2008 til 2021.

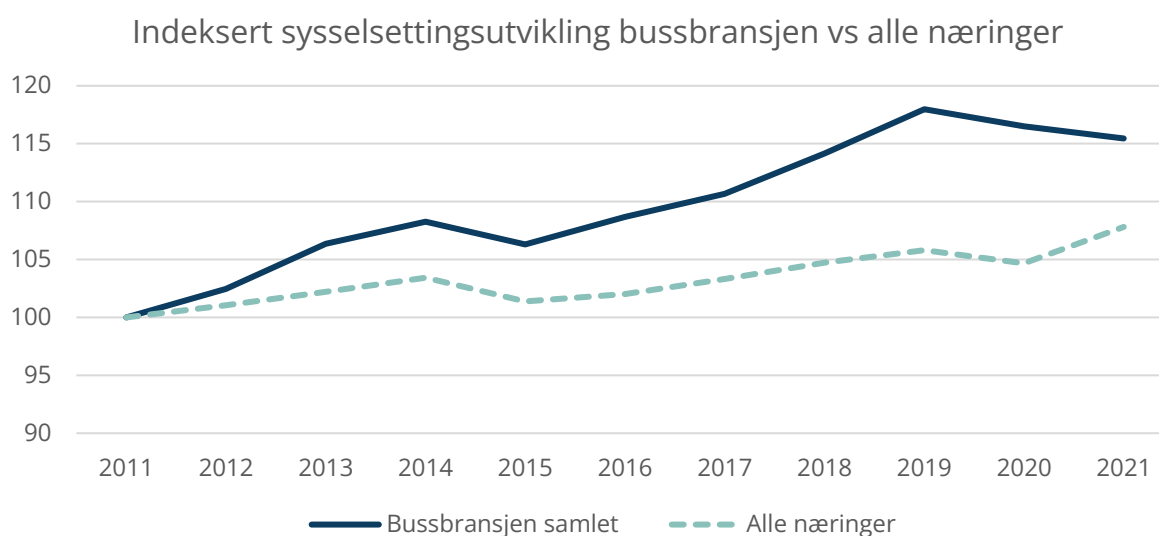
Det har vært en relativt sterk vekst i antall sysselsatte, og en sterkere vekst enn i norsk fastlandsøkonomi totalt, Figur 10 viser utviklingen indeksert. Bussbransjen ser ut til å følge konjunkturtrendene godt når det gjelder sysselsetting, men på et høyere nivå. Pandemien ga et kraftig brudd med trenden. Etter to år med fall i sysselsettingen ser det ut til at bransjen samlet sett er tilbake på 2018-nivå målt i antall sysselsatte.



FIGUR 9: SYSSELSATTE I BUSSBRANSJEN, REGISTER BASERT STATISTIKK FRA SSB BASERT PÅ A-MELDINGEN.

56 prosent av de sysselsatte jobber i segmentet Rutebiltransport i by- og forstadsområde, 30 prosent jobber i segmentet Rutebiltransport utenfor by- og forstadsområde og om lag 14 prosent jobber med turbiltransport.

Bussbransjen er en viktig arbeidsplass for en bred gruppe i samfunnet, og bransjen har over 60 ulike nasjonaliteter sysselsatt. Det er også en arbeidsplass der mange velger å stå lenge i jobben, og en del av de sysselsatte er pensjonerte arbeidstagere.



FIGUR 10: INDEKsert SYSSELSETTING BUSSBRANSJEN VS. ALLE FASTLANDSNÆRINGENE. KILDE SSB.

Kapittel 2 Turbussmarkedet

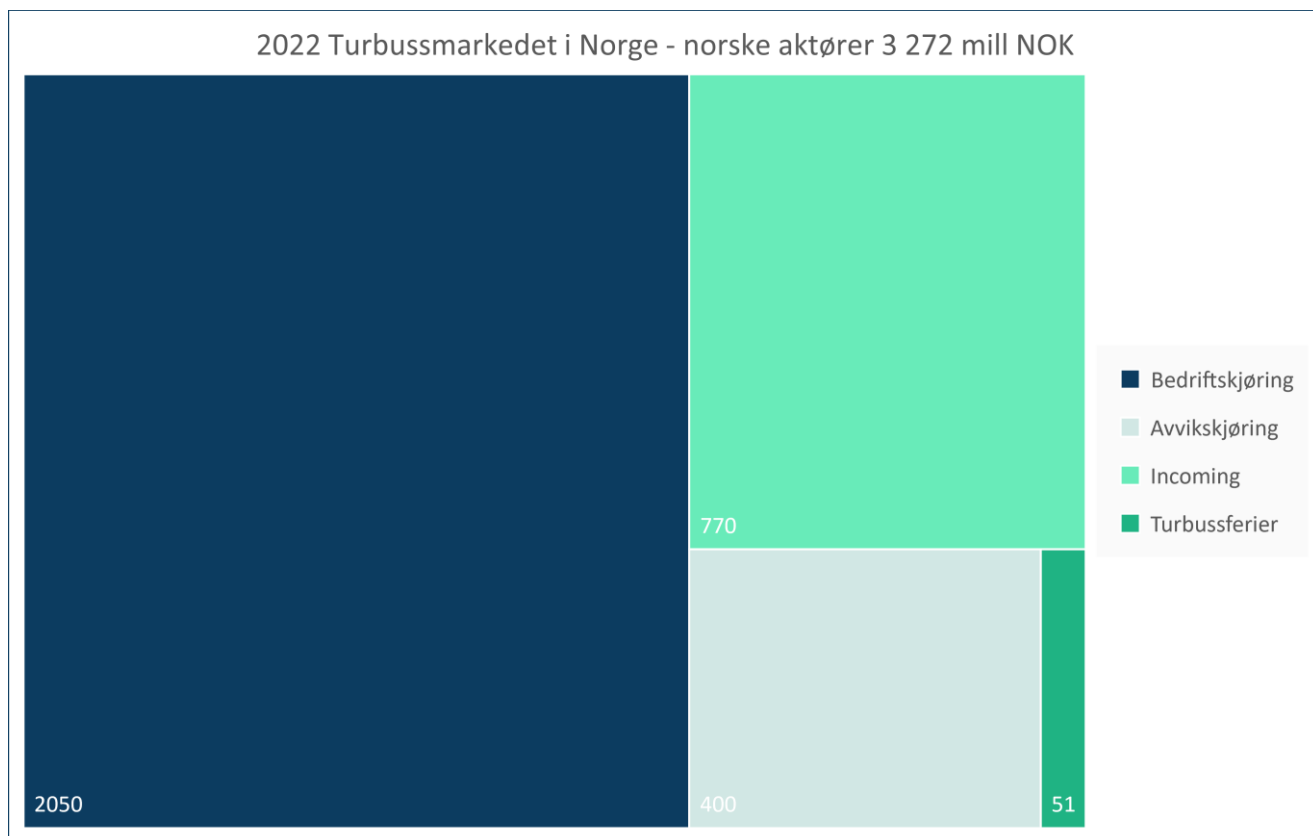
Turbussene har et bredt anvendelsesområde. All transport som ikke er en del av faste fylkeskommunale eller private (ekspressbuss og flybuss) ruter utføres av turbusser.

Flertallet av norske buss-selskap driver med turbuss. De fleste selskapene har lav omsetning, under ti millioner kroner, sysselsetter omtrent to person per buss og har busser som kan brukes i forskjellig tupe oppdrag: Skolekjøring, buss-for-tog, sightseeing, rundturer med utenlandske turister, tur med pensjonister eller idrettslag, rykke ut ved nasjonale kriser og så videre. De største aktørene er allikevel de selskapene som også driver stort innen kollektivtransport og/eller ekspressbuss, som Tide, VY og Nobina med flere.

I denne rapporten deler vi turbussmarkedet i fire segmenter:

- **Bedriftskjøring.** Dette er oppdrag for bedrifter, skoler, idrettslag etc. Dette kan være enkeltstående turer eller faste oppdrag. Her hører oppdrag for kommuner og fylker som har plikt til å frakte barn og unge til skolen, hvis avstanden er for lang og det ikke finnes andre kollektive løsninger. Dette er oppdrag som utføres av aktører over hele Norge.
- **Avvikskjøring:** Buss for tog. Enten på grunn av planlagt vedlikehold eller ikke-planlagt driftsstans.
- **Incoming markedet:** Dette segmentet består av turister eller andre besøkende som kommer til Norge med fly, tog, ferge eller cruisebåt, som trenger turbustransport for å kjøre rundtur i hele eller deler av Norge, komme seg til hotell eller andre bosteder, eller kun har behov for en lokal sightseeing av kortere varighet.
- **Turbussferier:** Nordmenn som bruker buss til rundreise eller bruk av turbuss til og fra fast feriedestinasjon, i Norge og fra Norge og ut

Figur 11 viser fordelingen mellom de ulike segmentene for norske aktørers andel av turbussmarkedet i 2022. Både totalen og fordelingen mellom de ulike segmentene er anslag fra Stakeholder AS basert på innsamlede data fra turbussaktører i Norge. Vi anslår at de norske aktørenes andel av det totale markedet er på rett under 3,3 milliarder kroner. Bedriftskjøring utgjør 62,6 prosent, incoming utgjør 23,5 prosent, avvikskjøring utgjør 12,2 prosent og turbussferier knappe 1,6 prosent.

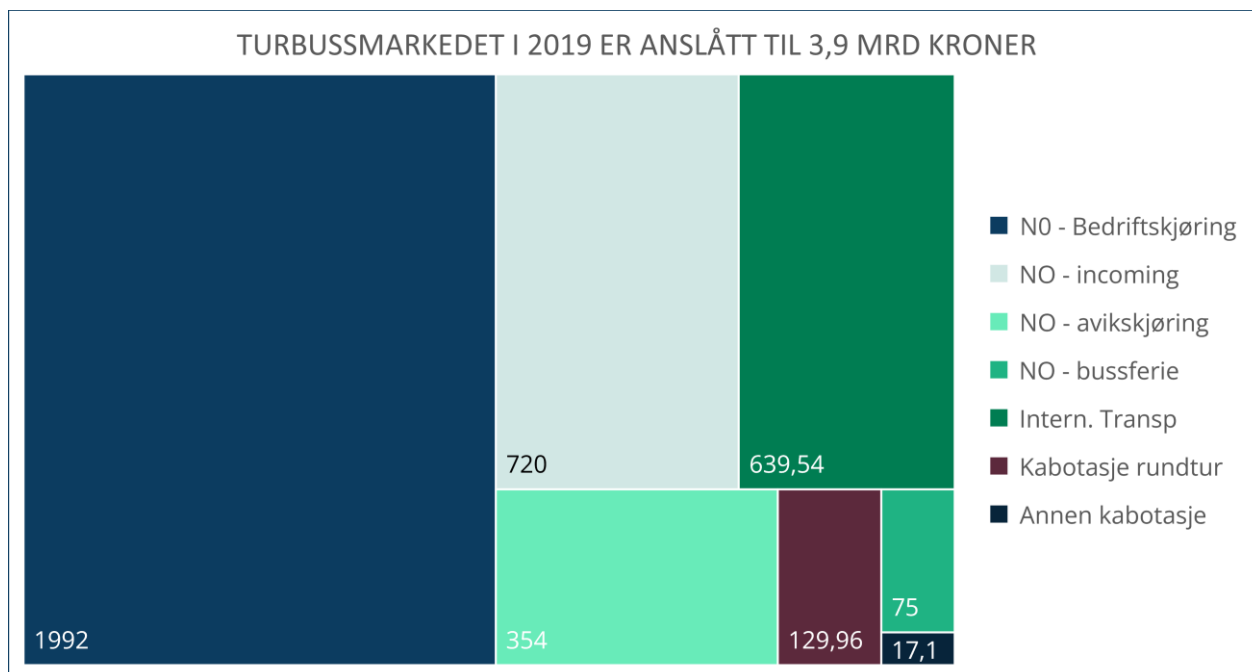


FIGUR 11 ESTIMAT TURBUSSMARKEDET I 2022, OMSETNING NORSKE AKTØRER. KILDE: UTVALG AV BUSSAKTØRER, ESTIMAT STAKEHOLDER AS.

Figur 12 viser et anslag på fordelingen mellom de ulike segmentene i 2019, hvor vi også har fordelt mellom norske og utenlandske aktører. Som med alle anslag er det knyttet en del usikkerhet til disse tallene og fordelingene.

Det totale markedet for turbusstjenester i Norge har vi anslått å være 3,9 milliarder kroner i 2019. Dette er noe høyere enn tallene fra SSB, fordi deler av denne aktiviteten ikke er fanget opp i tallene fra SSB. Vi har anslått at det fordeler seg mellom norske aktører på vel 3,1 milliarder kroner (79,5 prosent) og utenlandske aktører på knappe 0,8 milliarder kroner (20,5 prosent). Den største delen av de utenlandske aktørenes inntekter kommer fra internasjonal transport på 635 millioner (16 prosent av totalen) og 146 millioner (3,7 prosent av totalen) fra kabotasje (basert på våre estimater). Kabotasje er med andre ord en liten del av turbusmarkedet i Norge.

Den største usikkerheten er knyttet til kabotasje som ikke er rundturer. Det vi vet er at kabotasjebusser har sterkest konkurransevne på lengre turer. Vi har derfor anslått «annen kabotasje» lavt, 17,1 millioner kroner i 2019.



FIGUR 12 OMSETNING TURBUSSMARKEDET I NORGE, ALLE AKTØRER. KILDE INNHEMTEDE DATA OG EGNE BEREKNINGER

Nærmere om turbuss-segmentene

Denne rapporten skal vurdere konsekvensene av et endret kabotasjeregulering for turbuss med hensyn til to bransjer: Turisme og turbussnæringen.

Av de fire hovedsegmentene beskrevet over er det i hovedsak to av segmentene som direkte berører reiselivet: Incoming og turbussferier.

Nedenfor har vi beskrevet hvert segment i mer detalj, men vi fokuserer mest på «incoming»-segmentet fordi det er her størstedelen av kabotasjekjøringen trolig skjer. Selv om det også kan være kabotasje på andre, ikke rutesatte, oppdrag har vår kartlegging langt på vei bekreftet dette.

Samtidig er det slik at (de fleste) turbussene kan brukes i alle fire segmenter, så en endring i kabotasjeregulering som reduserer tilbudet fra utenlandske aktører vil kunne påvirke hele turbussmarkedet, ikke bare de segmentene der det i dag er direkte konkurranse mellom norske og utenlandske aktører. Derfor er det viktig med en god forståelse for hele turbussmarkedet når man vurderer kabotasjeregulering.

Bedriftskjøring

Dette er oppdrag for bedrifter, skoler, idrettslag etc. Dette kan være enkeltstående turer eller faste oppdrag. Her hører også oppdrag for kommuner og fylker som har plikt til å frakte barn og unge til skolen (skoleskyssordningen). Dette er en type rutekjøring som utføres av aktører over hele Norge. Basert på innsamlede data og våre beregninger anslår vi at omsetningen i dette segmentet var på i overkant av 2 mrd. kroner i 2022, og utgjør cirka to tredjedeler av all turbussvirksomhet hos norske aktører.

Avvikskjøring - Buss for tog

Avvikskjøring, som også er definert som rutekjøring, har blitt et stort segment for turbussaktører med en omsetning på om lag 400 millioner kroner i 2022 (12,2 % av den samlede omsetningen for turbuss). Avvikskjøring vil variere fra sesong til sesong, og er avhengig av hvor stor reparasjons- og nybyggingsaktiviteten er på jernbanenettet. En betydelig kilde til avvikskjøring i østlandsområdet har vært bygging av Follo-banen. Selv om Follo-banen nå er satt i drift, anslår

BaneNor at behovet for avvikskjøringen vil fortsette å være høyt framover som følge av vedlikehold og utskiftning på blant annet signalsystemer etc.

Verdien av anbuds kjøringen var 354 millioner kroner i 2019 og cirka 400 millioner kroner i 2022. I Figur 13 har vi regnet om verdiene til faste 2016-kroner, slik at vi kan se den reelle aktivitetsutviklingen. Siden 2016 er verdien økt fra 277 millioner kroner til 337 millioner 2016-kroner i 2022.

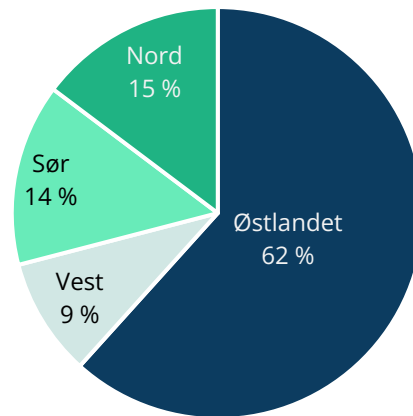


FIGUR 13: INNTEKTER FRA BUSS-FOR-TOG KJØRING I FASTE KRONER. KILDE VY TOG OG BANE NOR

Det meste av avvikskjøringen er planlagt vedlikehold, og gjøres som hovedregel rundt høytider (påske, pinse osv.) og i sommerferien når behovet for tog er lavt (lite behov fra pendlerne). En viktig dimensjon med avvikskjøringen er derfor at den faller sammen med turistsesongen når kapasitetsbehovet for turbuss er høyest. Samtidig er sommermånedene perioder da det ikke foregår skolekjøring, noe som frigir noe kapasitet, som kan være bundet opp øvrige deler av året.

Behovet for buss for tog rett før, under og rett etter fellesferien kan være betydelig. På det meste kan det være så mange som 550 busser i sving på én dag for å dekke opp for 50-60 togavganger i timen.

Statistikk fra Jernbaneverket viser hvordan avvikskjøringen fordeler seg utover landet. Av en samlet kjøring på 7,6 millioner busskilometer ble 62 prosent foretatt på Østlandet, mens resten fordeler seg nokså jevnt på de tre andre jernbaneområdene; Vest, Sør og Nord. BaneNor regner med fortsatt høy samlet aktivitet i årene fremover.



FIGUR 14: DET STØRSTE MARKEDET FOR AVVIKSKJØRING ER RUNDT OSLO. KILDE JERNBANEVERKET

Det er togoperatørene som er ansvarlig for å kjøpe inn avvikstjenestene fra bussoperatørene. Vy tog er den største bestilleren i Norge. Togselskapene kan ikke bruke kabotasje til avvikskjøring, fordi det er definert som rutetrafikk. Her tillates kun busselskaper som har løyve til å drive rutetrafikk i Norge til å delta i anbud. Vy Tog og de andre togoperatørene (SJ og GoAhead) er derfor avhengig av et tilstrekkelig og godt tilbud med norske turbusser, som tilfredsstillers kvalitetskravene til avvikskjøring.

Incoming

Incoming er det nest største segmentet, og er i dag igjen delt i to undersegmenter:

- **korte oppdrag** (under én dag)
 - Sightseeing eller transfer-oppdrag fra flyplass til nærmeste overnatting,
 - Den største kjøperen er cruisenæringen.
- **lengre oppdrag** (fra to dager opp til to uker)
 - Rundturer med grupper som lander på norsk flyplass eller ankommer norske ferjeterminaler.
 - Rundturer med grupper som starter i utlandet (internasjonal transport).
 - Her er det mange kjøpere, og mye av organiseringen skjer gjennom internasjonale reiselivsaktører.

Det er, basert på vår kartlegging, i segmentet for rundturer at størstedelen av kabotasjen skjer. Justeringer av kabotasjereguleringen og dets påvirkning på reiselivet handler derfor i stor grad om hvordan incoming-segmentet blir påvirket.

De norske turbussaktørene hadde en inntekt på anslagsvis 770 millioner kroner fra incoming-segmentet i 2022. Dette utgjør om lag 23,5 prosent av totale inntekter for den norske turbussbransjen.

Vi har estimert det samlede markedet for rundturer fra ferjer og flyplasser i 2019 til 162 millioner 2019-kroner. Vi har da lagt til grunn norske priser for leie av bussene på rundturene, og at hver rundtur i gjennomsnitt er på ti dager. Dette har vi antatt fordeler seg på 20 prosent norske aktører og 80 prosent kabotasje.

Det gir en inntekt for utenlandske aktører på 130 millioner kroner knyttet til kun rundturer fra ferje- og flyterminaler, mens de norske har en inntekt på 32,5 millioner kroner fra rundturer. I

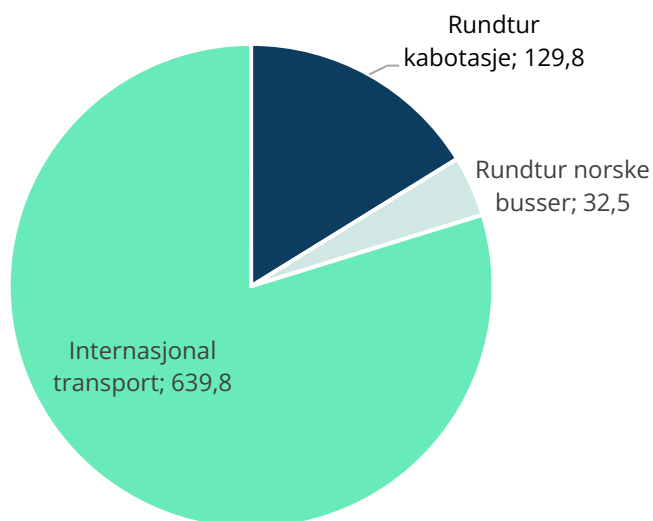
tillegg vet vi at begge aktører har virksomhet knyttet til sightseeing og transfere fra flyplasser til første hotellovernatting.

Den største inntekten for utenlandske bussoperatører som kjører oppdrag i Norge kommer fra internasjonal transport. Dette er turer som startet utenfor Norges grenser. I 2019 ankom seks prosent av alle utenlandske feriereisende til Norge i buss, ifølge Innovasjons Norges turistundersøkelse fra 2019⁷. Det gir cirka en kvart million busspassasjerer. Noen av de utenlandske feriereisende kommer inn med rutebuss fra Sverige. Det finnes ikke tall for hvor mange det er. Ved å anta at alle som kommer inn med buss, kommer med turbuss og skal på en rundreise, får vi et øvre anslag på dette markedet som varer én uke eller mer. En kvart million turbusspassasjerer fra internasjonal transport gir en inntekt på om lag 640 millioner kroner omregnet i bussturer. Det samlede rundturmarkedet er dermed på maksimalt 802 millioner kroner i 2019.

Norske aktører har basert på vår kartlegging et godt grep om deler av det korte markedet, spesielt aktivitet knyttet til cruisenæringen. Et viktig marked er sightseeing for cruise-turister som ankommer norske havner. Dette markedet har vokst kraftig de siste årene og var trolig rekordstort i 2022 som følge av rekordhøy cruiseaktivitet i Norge.

Etter samtaler med både etterspørrere og tilbydere av bussleveranser i forbindelse med sightseeing, anslår vi dette markedet til rundt 400 - 500 millioner kroner. De fleste cruiseagenter i Norge, som kjøper inn disse tjenestene, har som policy at de ønsker norske busser, så langt det er mulig. Det samme gjelder ferjer (DFDS og Color Line) og hurtigrutene fra Bergen til Kirkenes.

Markedet for rundturer i norske priser/kostnader mill.
NOK i 2019



FIGUR 15 RUNDTURER MED BUSS ER EN VIKTIG DEL AV REISELIVSNÆRINGEN. VERDIEN AV TRANSPORTEN VAR MED UTGANGSPUNKT I NORSKE PRISER 856,1 MILLIONER KRONER I 2019. KILDE EGEN BEREGNINGER BASERT PÅ NORSKE PRISER.

For mange turister på gruppereise i Norge, benyttes det buss når de skal oppleve og reise rundt i landet.

⁷ [Turistundersøkelsen \(visitnorway.com\)](https://www.visitnorway.com)

Store turoperatører lager reiseprodukter og pakkereiser der bruk av buss er en viktig del av reisen. Disse turene kan enten begynne og slutte i Norge, eller begynne i et annet land. Avhengig av hvor turen starter og slutter definerer hvorvidt turen er definert som innenlands transport (og kabotasje) eller internasjonal persontransport.

Den travleste strekningen er Oslo-Bergen, og mange vil gjerne en runde innom fjordene på Vestlandet. Den lengste reisen går hele veien til Nordkapp og tilbake. En tysk buss kan f.eks. starte i Bonn/Köln og reise Kiel-Oslo med ferje, sightseeing i Oslo, tur til Bergen og Fjordene, innom Lofoten og videre til Nordkapp. Hjemturen kan gå via Helsinki, Stockholm, ferje Gøteborg-Kiel og hjem til Bonn-Köln.

Disse reisene genererer mange overnattinger for norsk reiseliv. I alt snakker vi om cirka 280 000 reisende, som i snitt overnatter ti dager i Norge, ifølge Turistundersøkelsen fra 2019. Disse turene skaper dermed 2,8 millioner gjestedøgn og er dermed viktige for hotell- og servicenæringen.

De aller fleste av disse, cirka 225 000 i 2019, ifølge Turistundersøkelsen og våre beregninger, er reiser som starter utenfor Norge, og er dermed internasjonal transport. 57 000 reisende starter i Norge fra norske havner og flyplasser.

Turbussferier

Turbussferier er ikke lenger en stor del av turbussmarkedet. Tidligere dro nordmenn på ferie med buss til Paris eller Alpene i påsken eller på sommeren. Dette var en viktig næring, som i stor grad er overtatt av flybransjen. I 2022 var dette markedet på 55 millioner kroner, mot 435 millioner i 2017⁸. Det er usikkerhet i anslaget fra 2017, men det er ingen tvil om at dette i dag for de fleste aktører i Norge ikke er et satsingsområde.

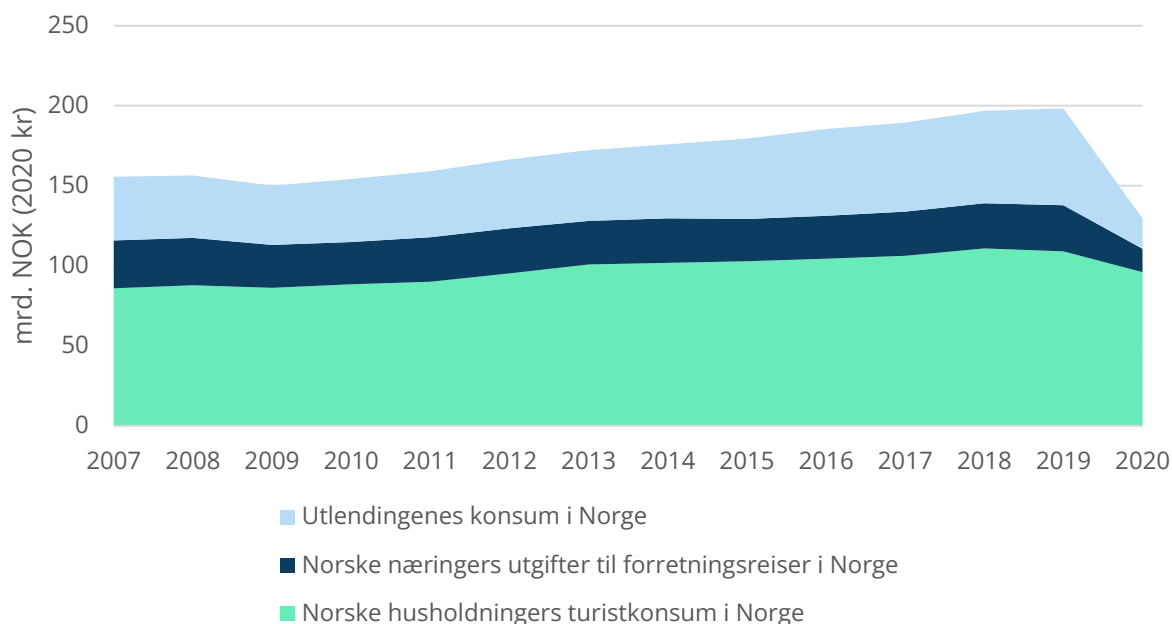
Kapittel 3 Økonomi og struktur norsk reiseliv

Reiselivsnæringen inkluderer mange ulike bransjer og sektorer som tilbyr varer og tjenester til mennesker på reise. Næringen omfatter aktiviteter som overnatting, opplevelser og arrangementer, transport, attraksjoner og severdigheter, servering, og kultur osv.

Norsk reiseliv er en viktig del av norsk økonomi, og bidrar til en betydelig andel av BNP i Norge og antall sysselsatte i fastlandsnæringen. Basert på tall fra SSBs satellitt-regnskap anslås det at turistnæringen sto for 4,2 prosent av Norges BNP i 2019, og at det samlede turistkonsumet i 2019 fra norske husholdninger, utenlandske reisende og reiser knyttet til norsk næringsliv samlet var på 198 mrd. 2020-kroner.

⁸ Stakeholder 2018. Turbussmarkedet i Norge

Samlet turistkonsum i Norge



FIGUR 16 SAMLET TURISTKONSUM I NORGE, FORDELT PÅ UTLENDINGERS KONSUM, NORSK HUSHOLDNING OG NORSE NÆRINGERS UTGIFTER TIL REISER. KILDE: SSB

Det har vært sterk vekst i turistkonsumet i perioden 2010 – 2019, den største prosentvise veksten i forbruket kom fra utlendingers konsum, som vokste med over 50 prosent i perioden. Veksten i konsumet fra norske husholdninger var på rundt 23 prosent, men om lag det samme målt i kroner og øre (21 mrd. 2020 kroner). Selv om norske husholdninger står for over 55 prosent av det samlede turistforbruket, har betydningen av turisme fra utlandet blitt stadig viktigere for norsk reiselivsnæring. For det samlede konsumet var veksten på rett i underkant av 30 prosent over perioden. Utenlandske turister sto i 2019 for om lag 30 prosent av det samlede turistkonsumet, ifølge SSBs tall, og et samlet forbruk på om lag 61 mrd. Den største utgiftsposten for utlendinger innenfor reiserelaterte tjenester er overnatting og service, med 32 prosent av det samlede konsumet.

Ifølge en rapport fra Menon Economics i 2021⁹ la utlendingene igjen mer enn 38 milliarder kroner i norske reiselivsbedrifter i 2019. Ifølge Menon fordelte forbruket seg med 17,4 milliarder kroner på transport, 12,4 milliarder kroner på overnattingsbransjen, 6,2 milliarder kroner på serveringsbransjen og 1,7 milliarder på aktiviteter og kultur. For norske overnattingsbedrifter står utlendinger for nesten 39 prosent av inntektene.

⁹ [*rapport-norsk-reiseliv-for-under-og-etter-pandemien.pdf \(nhoreiseliv.no\)](https://www.nhoreiseliv.no/rapport-norsk-reiseliv-for-under-og-etter-pandemien.pdf)

Turistkonsum i Norge, fordeling på tjeneste i snitt 2017-2019

Segment	Samlet turistkonsum	Norsk husholdnings turistkonsum	Utlendingers turistkonsum
Overnatting og service	23 %	15 %	32 %
Fly	17 %	14 %	12 %
Annen transport + utleie	10 %	11 %	9 %
Reisebyrå og -arrangør	11 %	17 %	1 %
Kultur og sport	3 %	3 %	3 %
Reiselivsprodukter i alt	64 %	61 %	56 %
Annet konsum (utenom reiselivsprodukter)	35 %	39 %	44 %
Samlet turistkonsum snitt 2017-2019 (mrd. NOK)	185,6	103,9	55,8

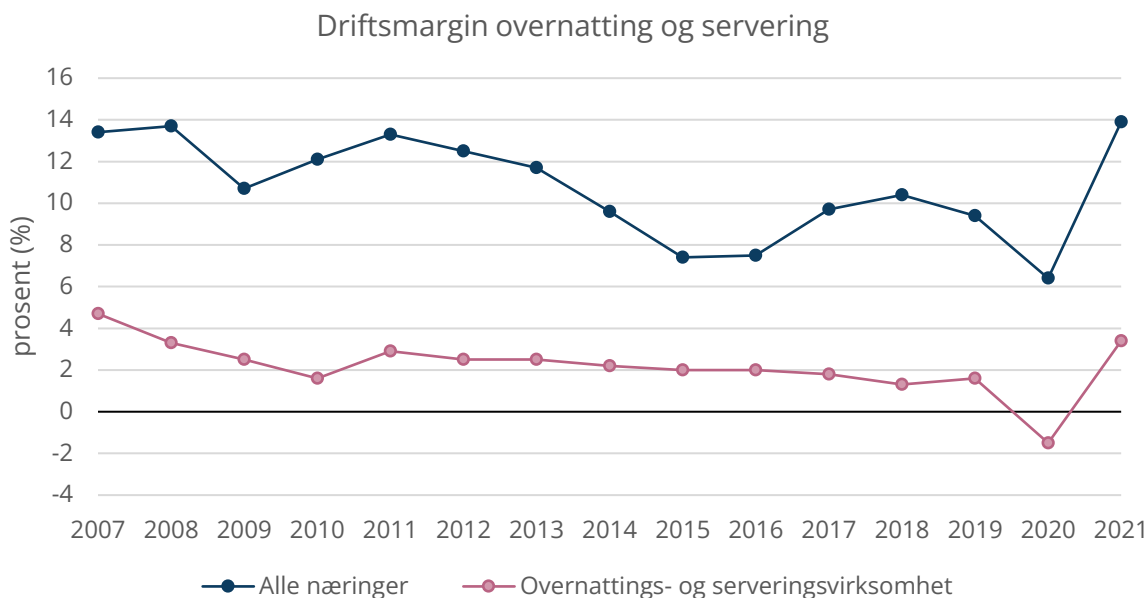
TABELL 3 FORDELING AV TURISTKONSUM PÅ ULIKE TJENESTER OG SEGMENTER. BASERT PÅ SSBs SATELLITREGNSKAP FOR TURISME. KILDE: SSB

2020 ble et krevende år for turistnæringen. Særlig ble mobiliteten inn og ut av Norge innskrenket som følge av Covid-19 restriksjonene fra myndighetene, men også mobiliteten innad i Norge ble noe redusert. Som det går fram av tall for omsetning fra turistnæringen fra Menon Economics, falt den samlede omsetningen i 2020 med 24 prosent. Størst reduksjon var det blant formidlingsbedrifter og minst blant serveringsbedriftene. Omsetning fra transport falt med 23 prosent.

	Omsetning 2019 (mrd. kr)	Omsetning 2020 (mrd. kr)	Endring i % fra 2019
Overnatting	32	23	-28 %
Servering	49	41	-16 %
Aktiviteter og kultur(opplevelser)	30	24	-20 %
Transport	78	60	-23 %
Formidling	17	8	-53 %
Samlet	206	156	-24 %

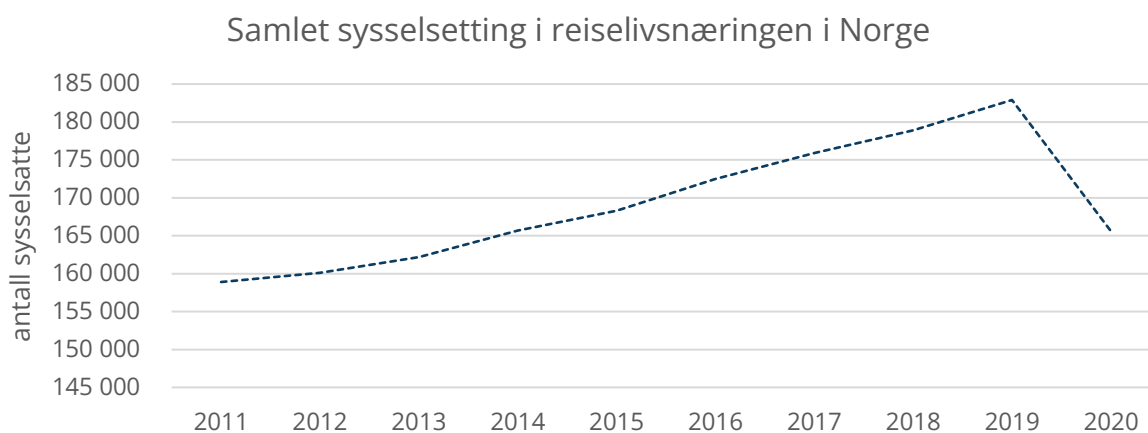
TABELL 4 OMSETNINGSTALL FOR REISELIVSNÆRINGEN I NORGE 2019 -2020. KILDE: MENON ECONOMICS.

Om vi ser bort i fra transport, er overnatting og servering de viktigste næringene i reiselivet. Både målt i omsetning og sysselsetting. Selv om reiselivsnæringen har vokst i omfang og omsetning, har driftsmarginen i servering og overnatting holdt seg lavt (som vist i Figur 17). En viktig årsak til dette er den betydelige sesongvariasjonen, med høy aktivitet i juni-august, og relativt rolige perioder resten av året.

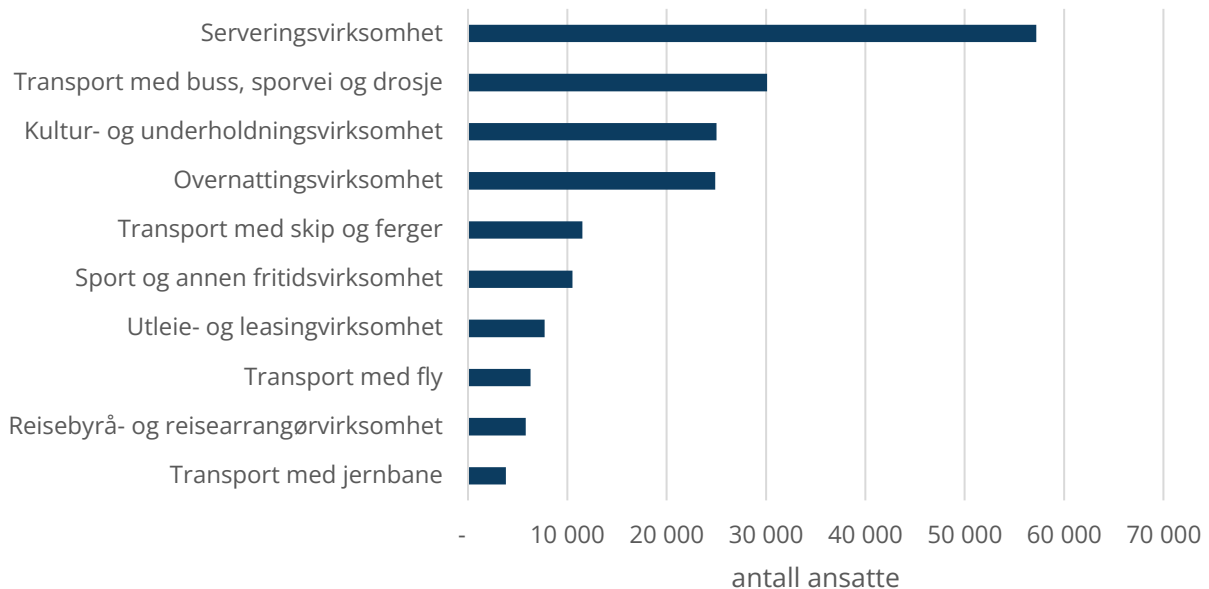


FIGUR 17 UTVIKLING I DRIFTSMARGIN OVERNATTINGS- OG SERVERINGSVIRKSOMHET. KILDE: SSB

Som følge av veksten i reiselivsnæringen det siste tiåret, har antall sysselsatte økt betydelig. I 2019 sto reiselivsnæringen for 7 prosent av antall ansatte i fastlandsnæringen. Pandemien medførte at antall sysselsatte falt med om lag 17 prosent i 2020. Sammenliknet med omsetningsfallet var ikke reduksjonen i antall ansatte like stort målt i prosentvis endring. Det er ikke overraskende serveringsvirksomheten som er det største segmentet målt i antall sysselsatte, ref. Figur 19.



FIGUR 18 UTVIKLING I SYSSELSETTING I REISELIVSNÆRINGEN I NORGE. KILDE: SSB



FIGUR 19 SYSSELSETTING REISELIV I NORGE 2019. KILDE: SSB

Kundesegmenter, sesongvariasjoner og transport

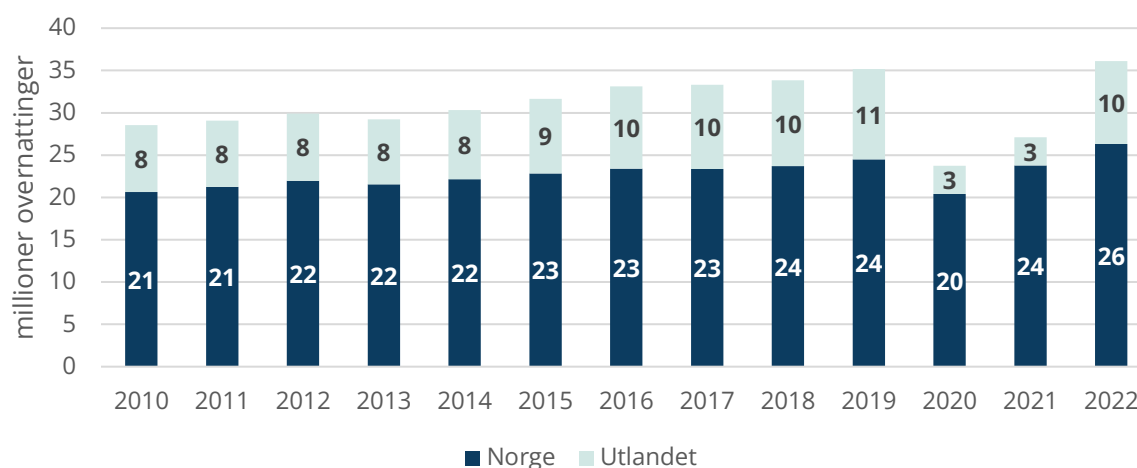
Reiselivsnæringens kunder kan kategoriseres og beskrives på ulike måter. Reiselivsnæringens kunder kan deles inn som følger¹⁰:

1. Lokalbefolkningen – det vil si kunder som benytter seg av tilbudet som eksisterer der de bor. Dette gjelder særlig serveringstjenester og aktiviteter/kultur.
2. Norske yrkesreisende – det vil si kunder fra både privat og offentlig sektor som reiser i jobbsammenheng. Møte-/konferansemarkedet er inkludert her.
3. Norske feriereisende – det vil si bosatte i Norge som reiser i eget land. Her inkluderes både dagsreiser, kortferier og lengre reiser.
4. Utenlandske gjester – det vil i denne sammenhengen si kunder som reiser til Norge, uavhengig av om formålet er jobb eller fritid.

Det er eksisterer ikke eksakte tall på hvor mange turister som besøker Norge per år. Men de fleste indikatorene peker i retning økende turisme. En viktig indikator er antall overnattinger. Antall overnattinger (skiller ikke mellom turister eller annen overnatting) fra utlendinger i Norge har økt i periode 2010-2019.

¹⁰ Inndelingen er hentet fra Menon Economics rapport - [rapport-norsk-reiseliv-for-under-og-etter-pandemien.pdf](https://www.menon.no/rapport-norsk-reiseliv-for-under-og-etter-pandemien.pdf) ([nhoreiseliv.no](https://www.nhoreiseliv.no))

Utvikling i antall overnattinger i Norge - Utlandet/Norge



FIGUR 20 MILLIONER OVERNATTINGER VED KOMMERSIELLE VIRKSOMHETER I NORGE. KILDE: SSB OG NHO REISELIV.

Oslo og Vestland er de mest «populære» fylkene for utlendinger basert på overnattingstall for 2022. Selv om tallene inkluderer alle typer overnattinger indikerer dette at disse områdene er sentrale i norsk reiseliv. Dette stemmer bra med Innovasjon Norges undersøkelse som viser at Vestlandet og Oslo/Akershus er de mest besøkte regionene blant utenlandske feriereisende.

Segment	Viken	Oslo	Innlandet	Vestfold	Region Øst
Nordmenn	16 %	15 %	11 %	9 %	52 %
utlendinger	10 %	19 %	9 %	5 %	42 %
Samlet	15 %	16 %	11 %	8 %	49 %

	Agder	Rogaland	Vestland	Møre og Romsdal	Region Vest
Nordmenn	7 %	6 %	12 %	4 %	30 %
utlendinger	4 %	6 %	20 %	5 %	35 %
Samlet	6 %	6 %	14 %	5 %	31 %

	Trøndelag	Nordland	Troms og Finnmark	Svalbard	Midt og Nord
Nordmenn	8 %	5 %	5 %	0 %	19 %
utlendinger	5 %	8 %	9 %	1 %	23 %
Samlet	7 %	6 %	6 %	0 %	20 %

FIGUR 21 FORDELING AV OVERNATTINGER PER REGION (FYLKE I NORGE) FOR 2022. KILDE: SSB

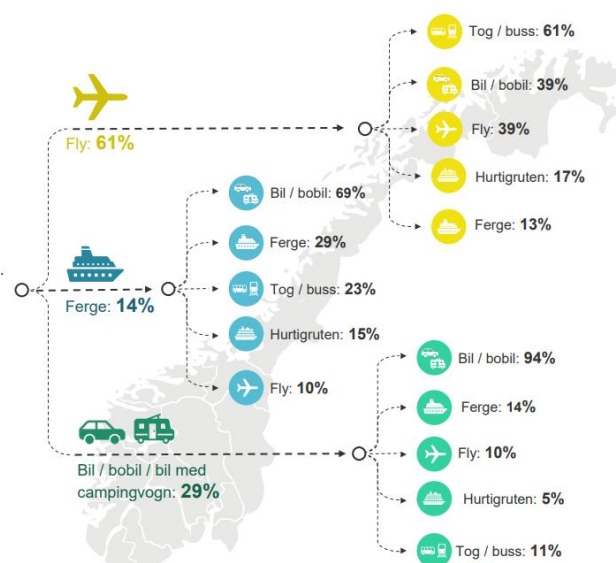
Det er rimelig å anta at det i hovedsak er norske feriereisende og utenlandske gjester som benytter seg av turbuss som transportmiddel.

Utenlandske turister kommer til Norge med ulike transportmidler, og benytter ulik transport når de ferierer i Norge. Innovasjon Norge/Epinion gjør de fleste år en spørreundersøkelse for å kartlegge nordmenn og utlendingers reisevaner. Den siste undersøkelsen ble gjort i 2019. Der blir det blant annet spurt om hvordan utenlandske turister kommer til Norge. Det vanligste er fly (67 prosent) og bil/bobil (29 prosent). Noen kommer også med ferje (15 prosent), og noen med buss (6 prosent)¹¹. De fleste som kommer med bil er ferierende fra nabolandene, Danmark og Sverige.

Som det går fram av undersøkelsen til Innovasjon Norge/Epinion er tog/buss det mest brukte framkomstmiddelet videre for ferierende som kommer med fly til Norge.

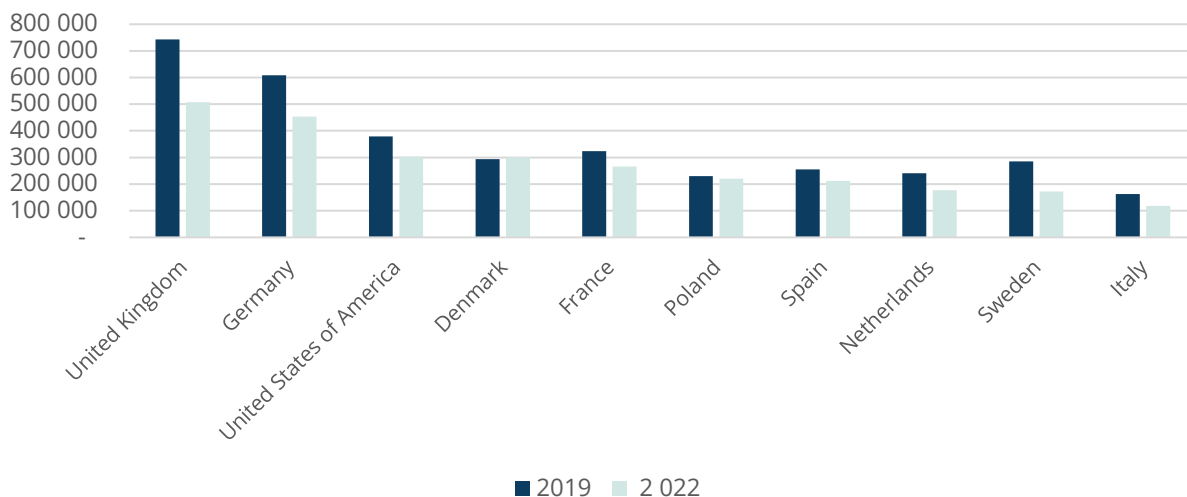
De viktigste turistmarkedene som er avhengig av turbuss i Norge er som nevnt tidligere «incoming» turister som kommer med fly eller via sjøveien. Antall feriereisende som kommer med fly til Norge har vært sterkt økende, og økte med 168 prosent i perioden 2007 til 2019 basert på tall fra Avinor. Av de som kommer med fly til Norge er hovedandelen fra Europa, Figur 23.

Oversikt over transportmidler benyttet til og i Norge for utenlandske feriereisende



FIGUR 22 OVERSIKT OVER TRANSPORTMIDLER BENYTTET TIL OG I NORGE FOR UTENLANDSKE REISENDE. KILDE: INNOVASJON NORGE (SKJERM DUMP)

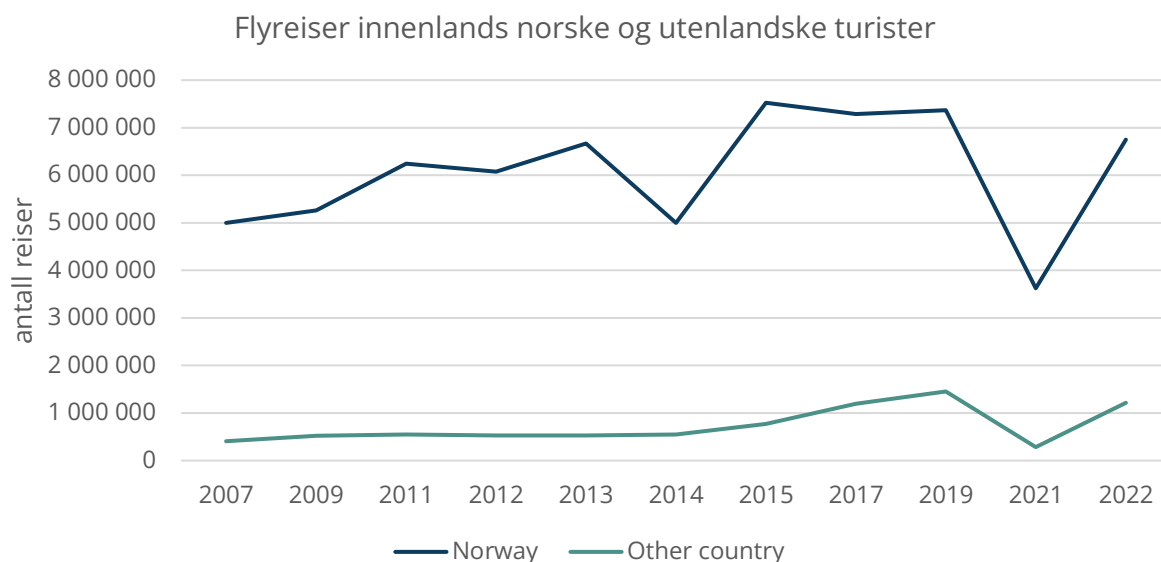
10 på topp - utenlandske ferierende til/fra Norge med fly



FIGUR 23 TOPP 10 LAND - TURISTER FRA UTLANDET T/R NORGE MED FLY. KILDE: AVINOR /RVU

Samtidig har innenlands flyvninger blitt et viktigere transportmiddel for turister som reiser i Norge. Dette gjelder både for utenlandske og norske turister på ferie i Norge.

¹¹ IN har endret spørreskjema fra 2019 slik at det er mulig å velge flere transportformer man har brukt på reisen til Norge. Tallene blir derfor mer enn 100 %.



FIGUR 24 INNENLANDS FLYREISER TURISTER/FRITID (LEISURE) OVER TID FORDELT PÅ NORSKE OG UTENLANDSKE REISENDET. KILDE: AVINOR/RVU

Cruiseaktivitet i Norge

Basert på våre samtaler med reiselivsaktører og turbussnæringen er cruise og cruiseaktører den største kilden til bestilling av busstjenester i «incoming»-segmentet. Det samlede turbussbehovet sommerstid vil derfor være påvirket av cruiseaktiviteten.

I spørreundersøkelsen fra Innovasjon Norge (2019), fremgår det at i underkant av 100 cruiseskip fordelt på ca. 40 rederier seilte i Norge sommeren 2019. Til sammen hadde disse over 400 cruisereiser, langs hele norskekysten.

Med unntak av 2020 og 2021, som ble sterkt påvirket av covid-19, har cruiseturisme vært i vekst i Norge og globalt. Det var om lag 4 millioner cruisepassasjerer til norske havner i 2019 og 4,3 millioner i 2022, som var et rekordår. Det er en dobling av antall passasjerer siden 2010, da det var om lag 2 millioner cruisebesøkende i norske havner. Antall cruiseanløp i Norge har i perioden 2010-2022 variert, men vært på en oppadgående trend. I 2022 var antall årlige cruiseanløp om lag 3 469 ifølge tall fra Kystverket, noe som er nesten 2000 anløp mer enn i 2010.

Som følge av at aktiviteten i turistnæringen, og spesielt cruisenæringen, ble sterkt påvirket i 2020 og 2021 av covid-19 er data fra disse årene mindre relevante.

Målt i antall passasjerer var ikke økningen like stor som økningen i havneanløp, men antall passasjerer var likevel rekordhøyt. Det er viktig å merke seg at antall passasjerer reflekterer antall passasjerer som samlet ankommer havnen i Norge, og ikke antall «unike»-turister ferierende på cruise. En turist blir talt flere ganger avhengig av hvor lenge turisten er på cruiset. I henhold til Cruise Norway var antall «unike» utenlandske cruise turister i Norge i 2019 i underkant av 950 000¹².

¹² [Public info – Cruise Norway \(cruise-norway.no\)](https://www.cruise-norway.no)

Utvikling i antall cruise-passasjerer i Norge

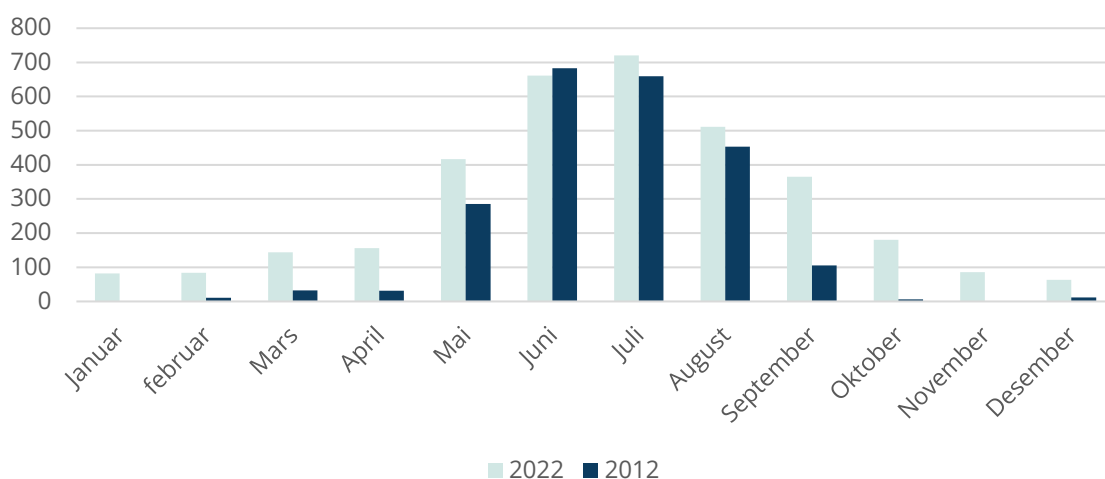


FIGUR 25 ANTALL CRUISE-PASSASJERER I NORGE NÆRMET SEG I 2022 4,3 MILLIONER BASERT PÅ ANTALL HAVNEANLØP OG PASSASJERLISTER. KILDE: KYSTVERKET

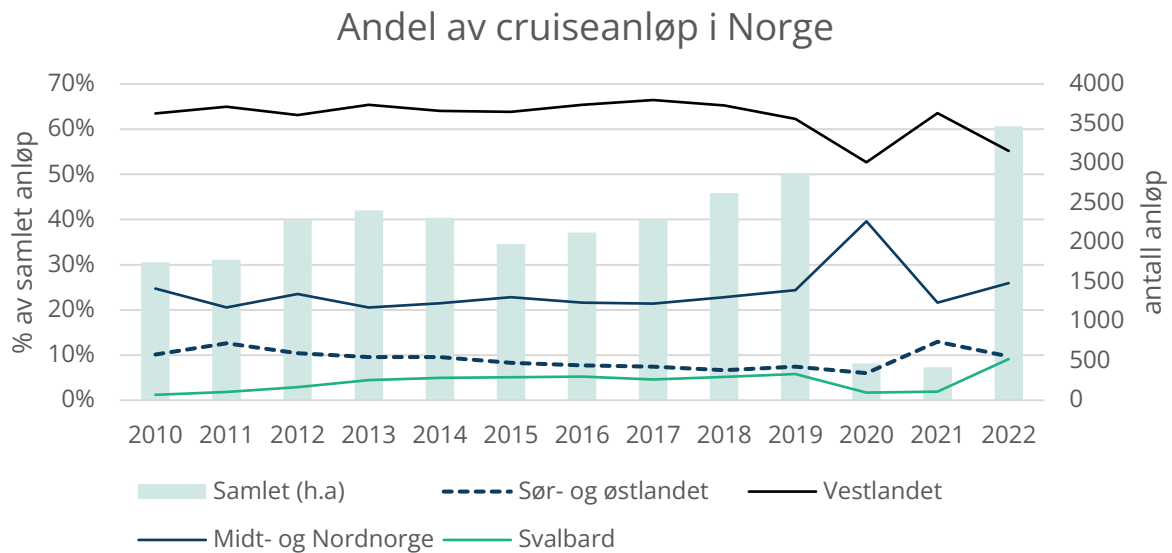
Hovedsesongen for cruisenæringen i Norge er mai til september, med størst trafikk i sommermånedene juni til august. De siste årene ser det imidlertid ut til at cruiseoperatørene utvider cruisesesongen, spesielt i «skuldresesongene» tidlig vår og sen høst. Dette gjenspeiles også i havneanløpstallene fordelt på måneder, som gjengitt i Figur 26. I 2012 var 97 prosent av havneanløpene i perioden mai- september. Denne andelen har sunket til 77 prosent i 2022, med økt aktivitet i skuldresesongen. Sommermånedene er fortsatt svært viktig, da 55 prosent av anløpene i 2022 var i månedene juni-august.

I 2022 var 32 prosent av anløpene i april-mai og september-oktober. Størstedelen av cruiseanløpene er på Vestlandet, med over 50 prosent av cruiseanløpene.

Cruise ankomster Norge 2012 og 2022 (per måned)



FIGUR 26 CRUISE ANLØP NORGE PER MÅNED, 2012 OG 2022. KILDE: KYSTVERKET



FIGUR 27 ANDEL AV CRUISE ANLØP I NORGE FORDELT PÅ REGIONER.

Kapittel 4 Effekt av pandemi: turbusskapasitet og økonomi

Utvikling i antall busser og selskaper

SSB er en viktig kilde for statistikk for transportsektoren, og den viser at antall busser som har en drift klassifisert som «turbusser» har sunket fra 2623 busser i 2011 til 1070 i 2022. Det betyr imidlertid ikke at turbussnæringen er halvert i samme periode.

Noe av dette kan skyldes en viss omlegging av aktiviteten, med økende behov for busstjenester fra jernbaneoperatørene (buss for tog) har erstattet noen av turistkjøringen, og at bussene dermed er reklassifisert i statistikken.

Når vi ser på SSBs statistikk for antall turbussforetak og antall ansatte i disse foretakene, ser vi at det var en opptur frem til 2015, deretter inntrådte en utflating, før pandemien påførte næringen en nedgang i 2020, 2021 og 2022 sammenlignet med 2019.

Samtaler med næringen og innhentet data fra turbussoperatørene viser at det har vært tre langsiktige effekter:

- Turbussferie for nordmenn i utlandet er nesten borte, og har falt gradvis etter hvert som luftfarten har skutt i været.
- Utenlandske aktører har tatt over det meste av de lange bussrundturene som starter i Norge (kabotasje).
- Arbeid på toglinjen har økt de siste 7-8 årene, og gitt et viktig bidrag til norsk turbussnæring over hele landet.

Dette kan være elementer som forklarer nedgangen i busser og selskaper som oppgis å drive med turbusskjøring.

De aktørene som var store innenfor turisttrafikk (rundturer) har fått redusert sine inntekter betydelig, andre har klart å kompensere gjennom annen virksomhet. Det som har økt mest er oppdrag for togoperatørene (buss for tog) og mer sightseeing, som følge av den enorme veksten innenfor cruise de siste 10 årene.

Nøkkeltall turbussnæringen						2022
	2017	2018	2019	2020	2021	est.
Antall selskaper	496	494	474	452	454	454
Sysselsatte	2 866	2 937	2 994	2 221	2 253	2551
Lønnstakere	2 678	2 761	2 834	2 096	2 127	2415
Årsverk	1 598	1 763	1 820	1 597	1 648	1871
Antall turbusser	2 119	2 033	1 920	1 365	1 162	1 070
Omsetning 2017-kroner	2 961	2 903	2 992	1 855	2 076	2 713

TABELL 5: NØKKELTALL FOR TURBUSSNÆRINGEN, KILDE SSB

I forbindelse med arbeidet gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant turbussoperatører. Undersøkelsen ble sendt til litt over 40 selskaper, med en svarprosent på rundt 50 prosent. Tall basert på 23 av de største selskapene og som stod 48,1 prosent av omsetning i 2019 innenfor turbussbransjen målt mot SSB tall, viser at turbussbransjen har klart seg nokså bra.

Nøkkeltall fra utvalget	2019	2022	Endring
Omsetning	1 512	1 573	4 %
Omsetning i 2019-kroner	1512	1420	-6 %
Antall busser sommersesong	616	581	-6 %
Antall sjåførere sommersesong	1147	1020	-11 %
Omregnet til hele turbussbransjen	2019	2022	Endring
Omsetning i 2019-kroner	3143	2951	-6 %
Antall busser sommersesong	1281	1208	-6 %
Antall sjåførere sommersesong	2384	2120	-11 %

TABELL 6: NØKKELTALL FOR TURBUSSNÆRINGEN, BASERT PÅ SPØRREUNDERSØKELSE FORETATT AV STAKEHOLDER AS.

2022 ga en realnedgang i omsetning på seks prosent sammenlignet med 2019. Det tilsvarer prosentvis nedgangen i antall busser som ble brukt. Den prosentvise nedgangen i antall sjåførere var litt større, 11 prosent. Det betyr at de som var tilgjengelig, jobbet noe mer enn vanlig.

Ved å inflasjonsjustere omsetningstallene for turbussbransjen fra 2017 og frem til 2022 får vi et bilde av en næring som har klart seg nokså bra fra 2017 til 2019, og at den nedgangen som inntrådte i 2020 og 2021 nesten er hentet inn igjen.

Dette stemmer ikke overens med nedgangen i antall registrerte turbusser i SSBs statistikk. Ifølge SSB gikk antall turbusser som brukes til turbusskjøring ned fra 2119 i 2017 til 1070 i 2022. Det er en nedgang på nesten 50 prosent.

Forklaringen på dette avviket mellom utvikling i reell omsetning og antall busser som brukes som turbuss kan være flere. Det kan skyldes endret rapportering, det kan skyldes at busselskaper med en annen næringskode har bygd seg opp på turbuss. Det kan også skyldes utrangering av gammelt materiell som reelt sett ikke har vært i bruk.

I tillegg regnes avvikskjøring og skolekjøring som rutekjøring, selv om det utføres av selskap som er registrert med næringskoden for turbusselskaper. For det andre er det ingen garanti for at selskapene vet hvordan de skal klassifisere sine busser. Dette bekreftes av en undersøkelse SSB gjorde i forbindelse med dette oppdraget.

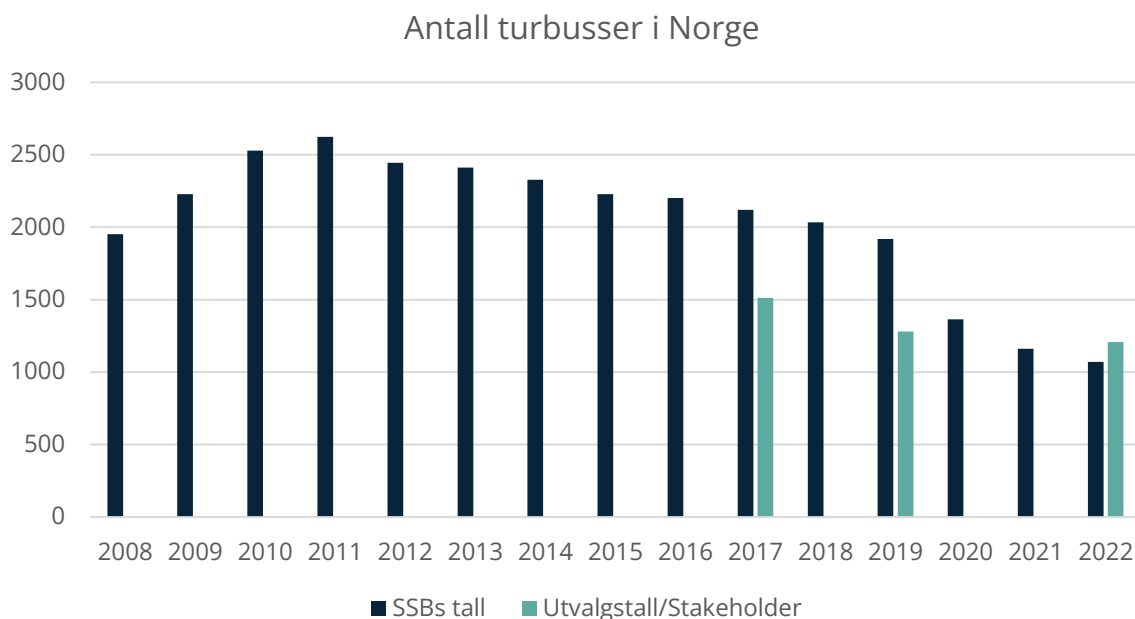
Antall busser registrert i næring 49.392 (turbusselskap) etter type kjøring					
År	Egentransport	Rutevogn	Leiebil, turvogn	Annet	Total
2010	293	89	506	20	908
2015	499	61	445	16	1021
2020	652	53	222	12	939
2021	676	41	179	13	909
2022	688	54	166	24	932

TABELL 7: ANTALL BUSSER REGISTRERT I NÆRING 49.392 (TURBUSSELSKAP) ETTER TYPE KJØRING. KILDE SSB

Tabell 7 viser at turbusselskapene har kategorisert de fleste bussene under «egentransport», og at totalt antall busser er nesten uendret mellom 2010 og 2022. Under «annet» finner vi leasede busser. Det er uklart hva egentransport skal bety for et turbusselskap.

I tillegg vil det være slik at en del busser som kjører skolerute, vil ha ledig kapasitet om sommeren, og da vil bli brukt til å kjøre turister eller buss for tog. En bussoperatører vil utnytte flåten best mulig hele året, slik av kapitalen kaster mest mulig av seg, og bryr seg mindre om hvordan kjøringen kategoriseres.

Bussparken totalt har blitt redusert med 1 344 i perioden 2017 til 2022, hvorav majoriteten falt fra i perioden 2019 til 2022. Da ble bussparken redusert med 44 prosent, ifølge SSBs tall.



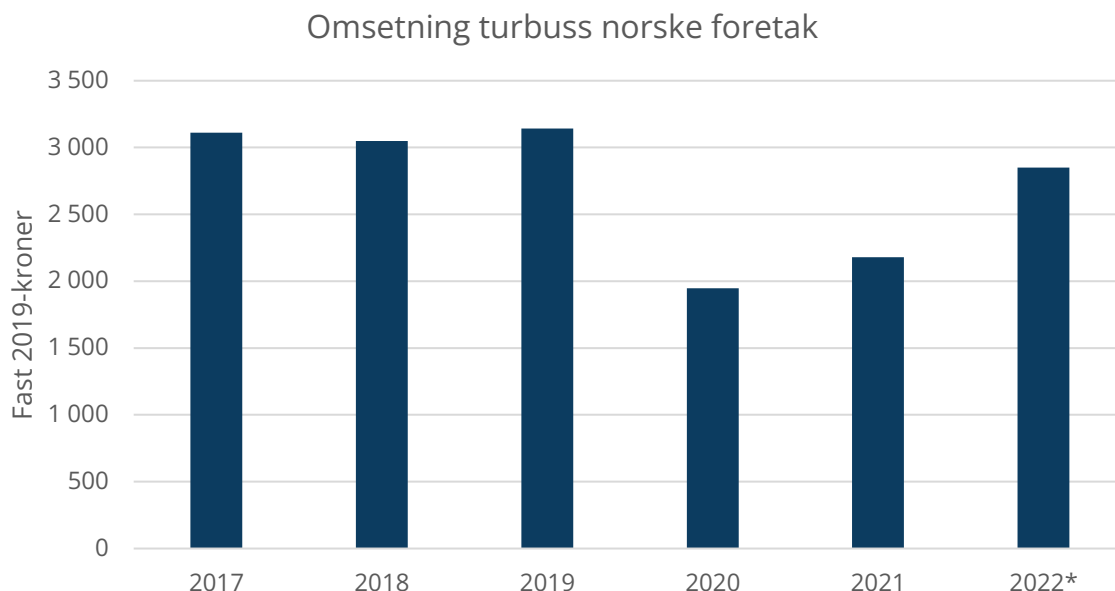
FIGUR 28 GRAFEN VISER BUSSER SOM HAR HATT DRIFT KLASSIFISERT SOM TURBUSS (SSB-TALL) OG STAKEHOLDERS INNSAMLEDE TALL FRA TURBUSSNÆRINGEN I 2017, 2019 OG 2022. KILDE SSB OG STAKEHOLDER

Slik SSBs statistikk er bygd opp er det slik at de fleste turbusser er registrert i selskaper som er plassert under en annen næringskode enn turbuss. Turbusser fra Vy Buss er for eksempel ikke i denne statistikken. Vår statistikk basert på spørreundersøkelse hos de største selskapene viser en nedgang på 20 prosent mellom 2017 og 2022, og en nedgang på knappe seks prosent mellom 2019 og 2022. Det stemmer bedre med utvikling i omsetningen.

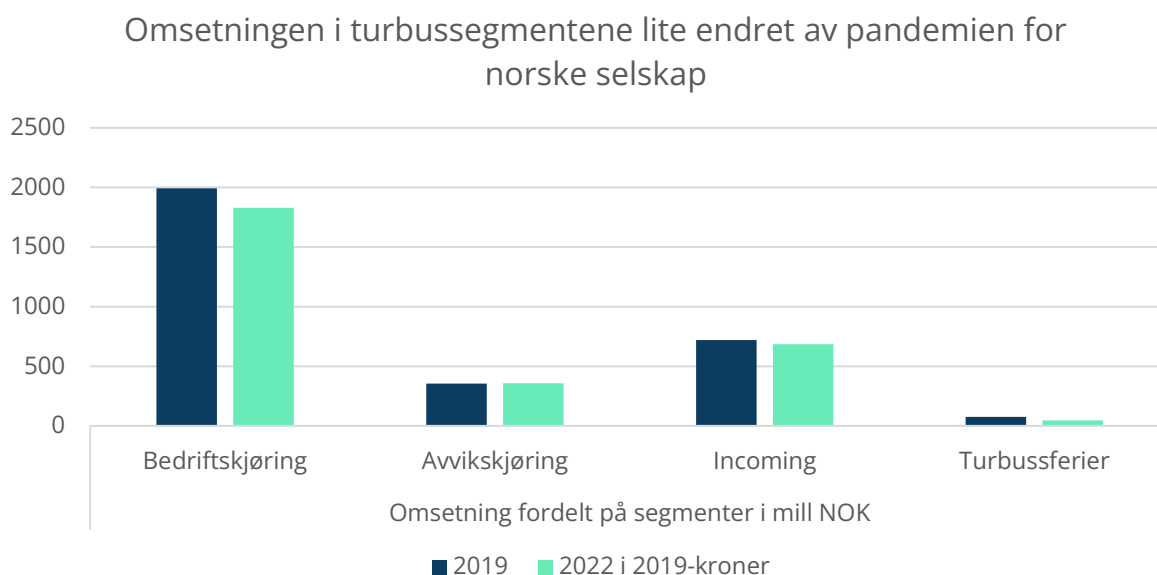
Vi kan konkludere med at turbussnæringen ikke er rammet av en så kraftig nedgang som statistikken fra SSB for antall turbusser tilsier, og at kapasiteten i 2023 i praksis kan være tilbake på nivået i 2019. Samtidig er det en indikasjon på at det som tradisjonelt har vært karakterisert som turbusskjøring i selskaper med næringskode «turbuss» er kraftig redusert. Det er en

nedgang på 279 busser som driver turbusskjøring mellom 2015 og 2022, og 340 busser siden 2010 innen denne næringskoden.

Det er også verd å merke seg at vårt utvalg består av de største turbussaktørene. Det kan være at det er en større nedgang blant små aktører (under ti millioner kroner omsetning i 2022), som våre tall ikke fanger opp. Det er ikke usannsynlig at disse aktørene er mer sårbare for de betydelige svingningene i aktivitet pandemien forårsaket.



FIGUR 29 HVIS VI SER BORT FRA PANDEMIEN HAR UTVIKLINGEN VÆRT RELATIVT FLAT (LITEN NEDGANG) FOR TURBUSSNÆRINGEN SIDEN 2017. KILDE: SSB OG EGNE ANSLAG



FIGUR 30 KILDE: ANSLAG BASERT PÅ INNHEMTEDE DATA FRA TURBUSSNÆRINGEN

Bussoperatørens vurdering av markedet og mulighetene for videre vekst

I forbindelse med innsamling av data for utvikling i omsetning; fordeling på ulike segmenter; antall busser og sjåførere; stilte vi også følgende spørsmål:

1. Hvordan vurderer du muligheten for å øke antall turbusser fra 2024, hvis det innføres en regulering som begrenser utenlandske turbussers mulighet til å drive kabotasje Norge?

2. Vil det være mulig å skaffe nok sjåførere til turbussoppdrag i årene fremover, hvis det legges en begrensning på utenlandske aktører?

Det er en stor overvekt av selskaper som tror det er mulig å øke antall busser, hvis det innføres reguleringer av utenlandske busser rett til å kjøre kabotasje. Men hvis det skal bestilles nye busser til sommersesongen 2024, så må det gjøres i august/september 2023.

Det er et betydelig problem å skaffe nok sjåførere, men holdningen som går igjen er at:

- Det er fullt mulig å rekruttere utenlandske sjåførere til å dekke flere oppdrag i 2024. De større selskapene bruker rekrutteringsbyråer i Europa og mange tilbyr norskopplæring.
- Hvis man klarer å øke lønnsomheten noe gjennom mindre konkurranse med busselskap fra Polen og Baltikum, vil det være mulig å rekruttere flere norske sjåførere.
- Noen tilbyr også å betale sjåførutdanningen, som kan koste 50-180.000 kroner, mot at sjåføreren binder seg for to år
- Holdningen at det er bedre om baltiske sjåførere jobber på norske lønns- og arbeidsvilkår «for oss», enn at de kjører kabotasje i Norge på øst-europeiske vilkår.

Her er noen representative svar fra undersøkelsen:

«Vi har en langsiktig plan om å øke antall busser for 2024, dersom det innføres klare regler. Vi har en kampanje for ansettelse, og ser at det siste måned er noe enklere å skaffe sjåførere, så forutsigbarhet ved klare kabotasjeregler som medfører at utenlandske aktører ikke er her hele året vil klart gjøre det mer attraktivt å ansette og skaffe sjåførere.»

«Mulighetene for å øke antall busser er uproblematisk og meget reelle dersom det blir forutsigbare regler i forhold til kabotasje. Men reglene må kompletteres med sanksjoner/bøter som faktisk gjør det mulig å stole på reguleringen. Ekstremt viktig at dette kommer raskt. Vi må bestille busser (i løpet av tidlig høst) for å få de på plass neste sommer. Ja, jeg tror det er mulig å skaffe sjåførere. Bedre å importere sjåførere som da får kjøre på "norske lønninger" og arbeidstidsregulering enn at utenlandske selskaper bedriver sosial dumping i Norge, med kabotasje-kjøring uten å betale mva./skatter til Norge.»

«Markedet er krevende, både når det gjelder busser og sjåførere. Det er store variasjoner mellom regioner og havner. Muligheten for dette er stor. Det er begrensning på fabrikkens side med tanke på nyanskaffelser. Nyanskaffelser må bestilles senest august/september 2023 for levering sesong 2024.

Vi jobber aktivt med rekruttering. Pga. pandemi ser vi at arbeidsinnvandring og sjåførere til yrket har endret seg. Vi tror at ved å ha regelverk som er klart og gir like vilkår, vil gjøre konkurransesituasjonen bedre. Dette kan igjen gjøre noe med vilkår og betingelser i bransjen, som igjen kan gjøre yrket mere attraktivt. Pr nå så er vi avhengig av utenlands arbeidskraft, men det må reguleres.»

«2024 er for kort tid til å kunne øke. Brukte busser er det nesten ikke å oppdrive, nye har leveringstider til våren 2024 nå. Sjåførere er nærmest umulig å få tak i, så noen økning før 2025 er urealistisk. Incoming-markedet var allerede i 2019 ødelagt av passive politikeres naivitet til utenlandske busser, så det vil ta tid å bygge dette opp igjen. Vi er iallfall da avhengig av utenlandske sjåførere på de norske bussene, hvis vi skal øke i 2024.»

«Om man får ilagt en begrensning på kabotasjekjøring, så vil nok både markedet for norske aktører få mer å gjøre, og med priser som tilsier at vi kan utdanne og lønne bussjåførere i Norge godt nok, slik at vi på sikt kan få bedre dekning på alle sjåførjobbene som i dag står ledige.»

Del II Kabotasje

Kapitel 5 Fordeler og ulemper med kabotasje

Kabotasje er transport mellom to steder/punkter i en annen stat enn der hvor transportøren hører hjemme. Kabotasje er i utgangspunktet ikke tillatt, men det er unntak for transportører fra et annet EØS-land.

Fordelen med kabotasje er åpenbar i de tilfeller der en buss har en rute fra et land til et annet, men passerer et tredje på veien. For eksempel der en buss starter i Oslo og ender i København. Hvis den da kan ta opp reisende i Strømstad og slippe dem av i Gøteborg eller Malmø, gir dette en økning i tilbudet og er til fordel både for selskapet og de reisende.

For en lastebil som kjører grensekryssende trafikk inn i Norge, kan den bli i Norge i én uke og utføre fire oppdrag i den tiden. Dette øker transporttilbudet på en effektiv måte, siden den allerede er i landet. Det kan også redusere tomkjøring.

For en turbuss, som for eksempel er registrert i Litauen, er det ikke nødvendig å ha et oppdrag med å frakte passasjerer inn til Norge for å tilby sine transporttjenester på midlertidig basis. Dette kan være fordelaktig for økonomien i Norge, hvis det er mangel på turbusskapasitet i Norge i kortere perioder. Hvis en utenlandsk aktør ønsker å drive en faktisk og varig virksomhet i Norge, må den etablere seg her.

Kabotasjevirkosomhet kan med andre ord tilføre økt kapasitet fra et land i EØS til et annet, og dermed øke den økonomiske verdiskapningen for alle.

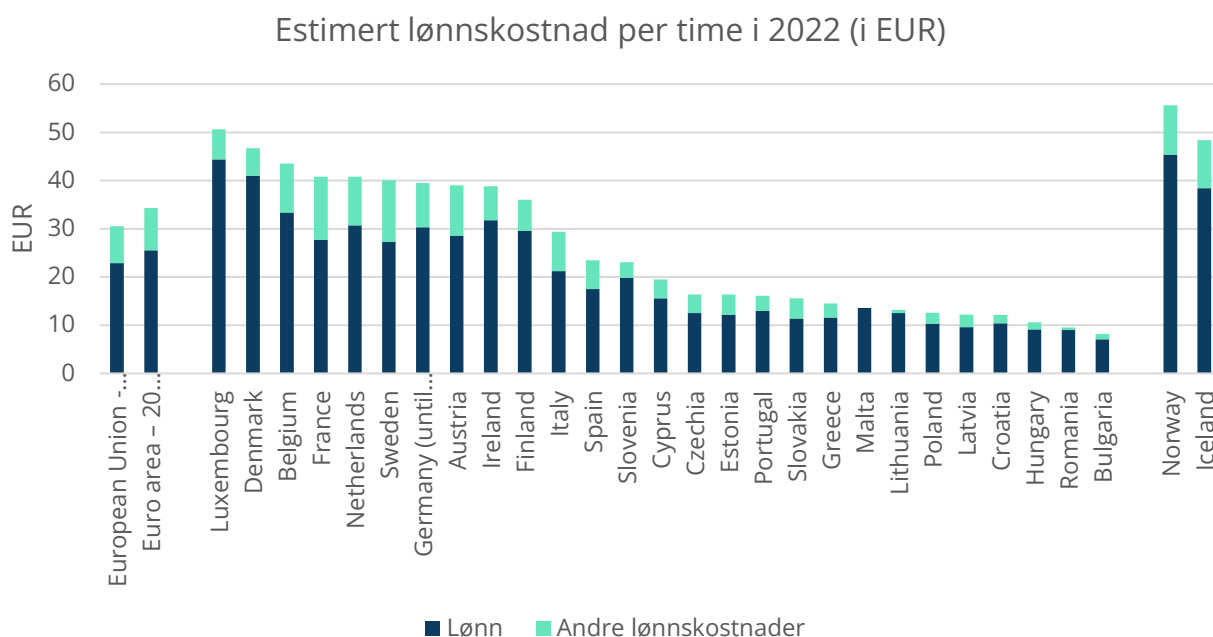
Ulempen er hvis kabotasjevirkosomhet utkonkurrerer den norske bussvirksomheten, og ikke bidrar til å løse et eventuelt kapasitetsproblem. Press utenfra vil bidra til lavere lønnsomhet, som gir redusert lønnsevne og dermed svekker bransjens evne til å tiltrekke seg arbeidskraft og investere i nytt materiell. En vedvarende svekkelse av turbussbransje i Norge kan gjøre det norske samfunnet sårbart i krisesituasjoner der det er nødvendig å mobilisere mange fortrinnsvis norske turbusser på kort tid. Vi har ikke vurdert beredskapsevnen i Norge, da dette er utenfor rammen for oppdraget.

Det er flere årsaker til at det drives kabotasje i Norge:

- Bedre utnyttelse av samlet bussflåte på tvers av land.
- Det gjøres i forbindelse med et internasjonalt oppdrag, på samme måte som på godstransport.
 - o I motsetning til godstransport, er det ikke et krav om at bussen kommer inn i Norge som en del av et internasjonalt oppdrag for å kunne drive kabotasje kjøring i Norge.
- For bussoperatøren fra utlandet gir kabotasje mulighet til økt utnyttelse av eksisterende materiell i større deler av året, og dermed øke inntektene.
 - o Eksempelvis, flytte turbuss fra et land med lav turistaktivitet på sommeren til land med høy turistaktivitet (og behov for ekstra buss kapasitet).
- Forskjell i betalingsvillighet for busstransport mellom høykost og lavkost land.
 - o Det er betydelig høyere betalingsvillighet for turbusstjenester i Norge.
 - o Utenlandske aktører med lavere kostnader (i hovedsak som følge av lønn og lønnsvilkår) vil dermed utkonkurrere aktører i Norge på pris for transport som er tilgjengelig for kabotasjemarkedet.
 - o Denne forskjellen reduseres når kronesvekkelsen har vært såpass sterk som første halvår i 2023.

Ved kabotasje skal utenlandske sjåfører ha allmenngjort lønn, tilsvarende minstetariff i Norge. Hvorvidt dette faktisk overholdes, er vanskelig å bekrefte, men kontroller gjort av Arbeidstilsynet fra 2016 og frem til i dag viser at det i to av tre tilfeller ikke ble betalt lovpålagt lønn og godtgjørelse. Ved internasjonal transport er det ikke noe krav om minstetariff. Den betydelige lønnsforskjellen mellom Norge og mange europeiske land gjør at utenlandske aktører kan utkonkurrere norske aktører på pris. Det er sjåføren (lønn) og drivstoff som er de to viktigste kostnadskomponentene i transportsektoren.

Det gjennomsnittlige lønnsnivået (målt i timelønn) i Norge er det høyeste i Europa, i henhold til tall fra Eurostat. Som det går fram av Figur 31, er det betydelig forskjell i lønnsnivået mellom vesteuropeiske land, og land i sør og Øst-Europa. Det meste av kabotasjen (og en betydelig andel av den internasjonale persontransporten) kommer fra Polen og Litauen. Det viser både tall fra registreringer Stakeholder har samlet inn på oppdrag fra NHO transport¹³, og data fra kontroller utført av Statens Vegvesen.

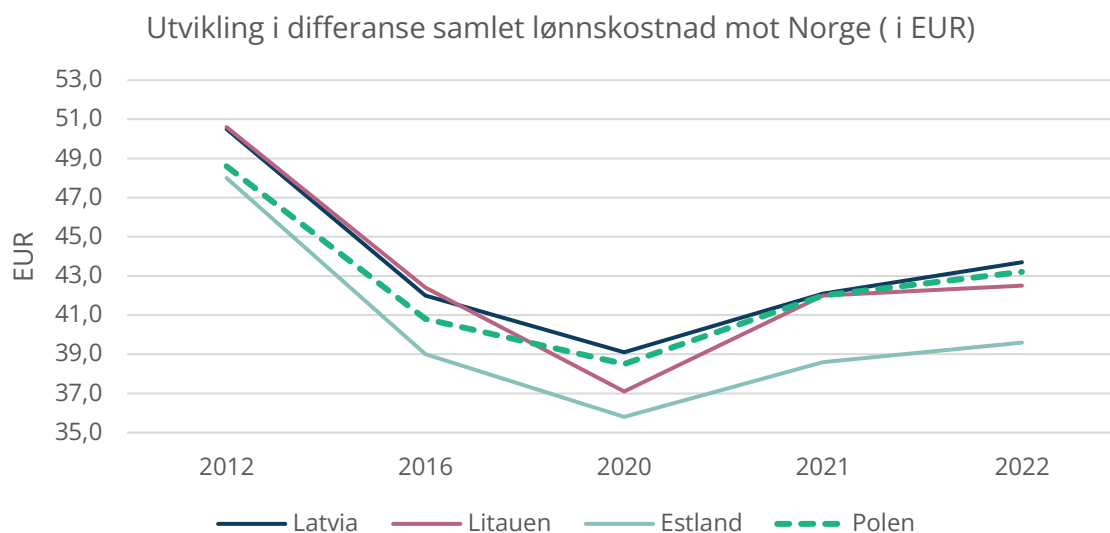


FIGUR 31 LØNNSNIVÅ OG SAMLET LØNSKOSTNAD FOR ULIKE LAND I EUROPA (GENERELT OG IKKE FOR TRANSPORT SPESIELT). LØNSKOSTNADER BESTÅR AV KOSTNADER TIL LØNN PLUSS ANDRE LØNSKOSTNADER SOM ARBEIDSGIVERAVGIFT MM. KILDE: EUROSTAT¹⁴

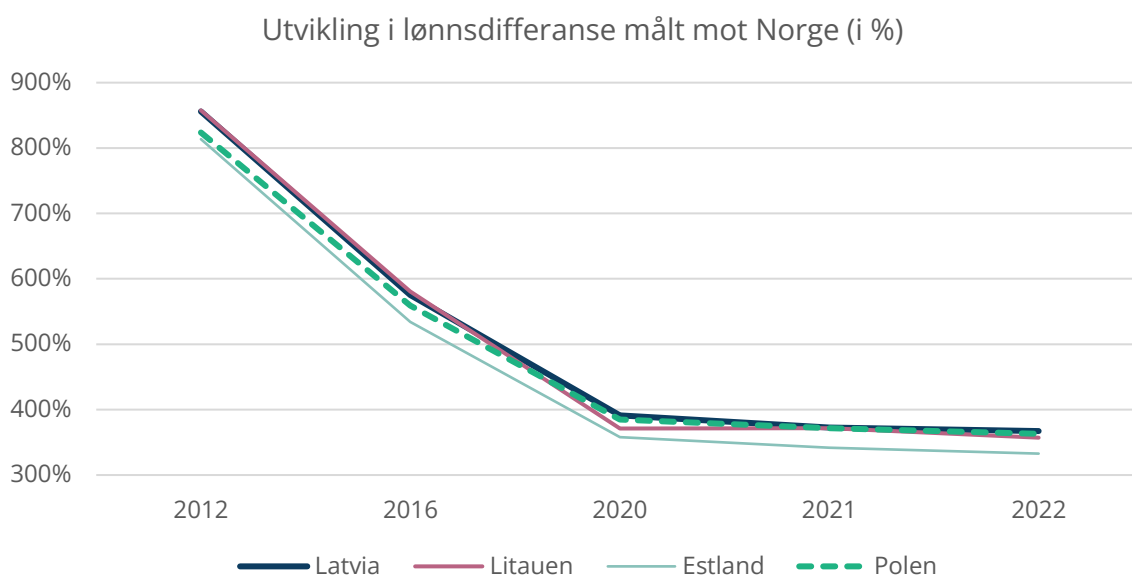
For bussoperatører fra Polen og Litauen skaper den betydelige lønnsforskjellen mot Norge grunnlaget for sterk konkurransekraft mot norske aktører. Selv om forskjellen har gått noe ned, er lønnen fortsatt langt under det norske lønnsnivået. I 2012 var lønnsdifferansen nesten 9 ganger så høy sammenliknet med lønnsnivået i Latvia, Polen, Estland og Litauen. I 2022 var lønnsdifferansen sunket ned til rundt 3,5 ref. Figur 33 . Det er med andre ord fortsatt betydelig lønnsforskjell.

¹³ Denne dataen er beskrevet i kapittel - Kartlegging av utenlandske busser på veien i 2018 og 2019

¹⁴ [Wages and labour costs" \ "Labour costs - Statistics Explained \(europa.eu\)](#)



FIGUR 32 LØNSSDIFFERANSE NORGE MOT LATVIA, LITAUEN, ESTLAND OG POLEN. KILDE: EUROSTAT



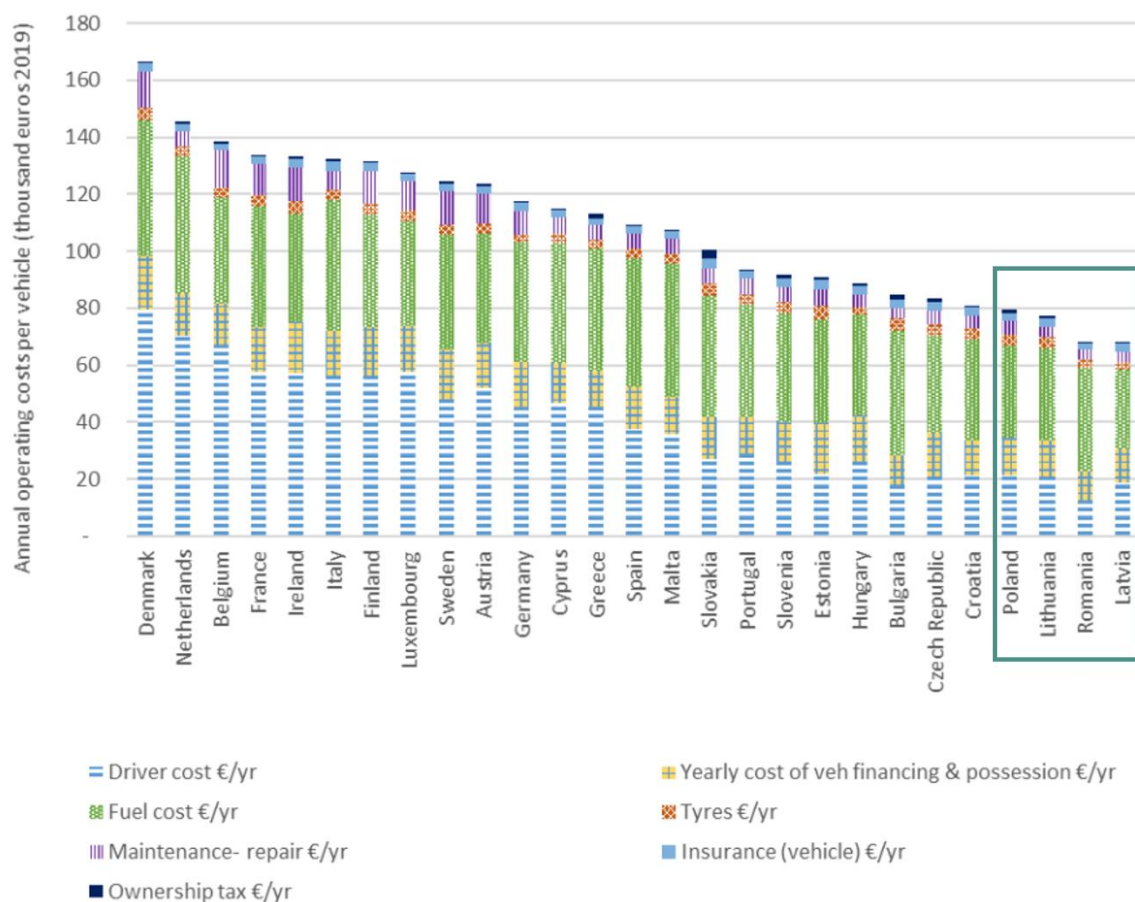
FIGUR 33 LØNSSDIFFERANSE MELLOM NORGE OG LITAUEN, ESTLAND LATVIA OG POLEN. KILDE: EUROSTAT OG EGNE BEREGNINGER.

Lønnsdataen i Figur 32 og Figur 33 gir en indikasjon på nivå forskjellen, selv om selve lønnsnivået kan være noe lavere for transportsektoren. En studie fra rådgivningsselskapet Ricardo fra 2021¹⁵ på oppdrag fra EU kommisjonen ser på kostnadsforskjell for godstransport på vei. Selv om kostnadsnivået kan være noe ulikt for buss, er det sannsynlig at det er ikke er veldig stor forskjell i kostnadsfordeling og lønnsnivå mellom de to segmentene. De konkurrerer i betydelig grad om den samme arbeidskraften.

Rapporten understreker at det er betydelige forskjeller mellom vest og øst Europa når det kommer til lønnsnivå for sjåførere. Basert på deres beregninger var lønnskostnadene i Danmark alene på nivå med, eller over, de totale driftskostnadene per kjøretøy (inkl. lønn) i Polen, Latvia og Litauen. Norge har i snitt hatt et høyere lønnsnivå enn Danmark, så bildet vil være tilsvarende for Norge. Forskjell i drivstoffkostnad vil ikke være relevant ved kabotasje kjøring i Norge, da

¹⁵ Ricardo/ED13932_ Final Report (2021) - [Assessment of the impact of a provision in the context of the revision of Regulation \(EC\) No 1071/2009 and Regulation \(EC\) No 1072/2009 - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1)

transportørene vil stå ovenfor den samme prisen for drivstoff. Dersom de ikke er registrert i mva-registeret vil den faktisk være noe høyere for de utenlandske aktørene.



FIGUR 34 ÅRLIGE DRIFTSKOSTNADER (OPEX) PER KJØRETØY (HER LASTEBIL) I TUSEN EURO. KILDE: SKJERMDUMP – RICARDO (2021)¹⁶

I rapporten fra Ricardo på oppdrag fra EU-kommisjonen var lønnskostnaden for vesteuropeiske transportselskaper estimert til å være 180 prosent høyere i snitt, en for selskaper etablert i Øst-Europa. Dette reflekteres også i lønnskostnadens høyere andel av samlet driftskostnad for vesteuropeiske transportselskap.

Område i Europa	Lønnskost. Andel av driftskostnad	Lønnskostnad 2019 (EUR)	Differanse mot vest	Differanse i %	Forventet lønnskost i 2023 (EUR)	Differanse i %
Vest	38 %	58 800	-	-	62 000	-
Sør	31 %	41 700	17 100	41 %	46 100	34 %
Øst	22 %	21 000	37 800	180 %	22 900	171 %

TABELL 8 ESTIMERT ÅRLIG LØNNSKOSTNAD PER KJØRETØY (I 2019 EUR). KILDE: RICARDO (2021). OMRÅDET ØST ER DEFINERT I RAPPORTEN SOM BULGARIA, KROATIA, TSJEKKIA, ESTLAND, UNGARN, LATVIA, LITAUEN, POLEN, ROMANIA, SLOVAKIA OG SLOVENIA.

¹⁶ [Assessment of the impact of a provision in the context of the revision of Regulation \(EC\) No 1071/2009 and Regulation \(EC\) No 1072/2009 - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](#)

Kapittel 6 Hvor stor kapasitet tilfører kabotasjen?

Oppdraget er å vurdere konsekvensen av å definere begrepet midlertidig i kabotasje regelverket for persontransport. En definisjon av midlertidig vil medføre at kabotasje reguleres tydeligere enn i dag. Hvor streng reguleringen av kabotasje blir avhenger av hvor strengt/stramt begrepet midlertidig defineres.

Dersom myndighetene skal en tydeligere og strengere regulering av utenlandske busser som driver kabotasje i Norge er det viktig å vite hvor stor kapasitet de utgjør, og omtrent hvordan de vil reagere på en regulering. Begge deler er utfordrende gi nøyaktige anslag på, og anslagene er derfor beheftet med usikkerhet. En årsak er at det ikke føres noe oversikt eller statistikk på omfanget av kabotasjen i Norge, ei heller omfanget av utenlandsk turbuss i Norge.

Vi har kartlagt og beregnet hvor stor andel av markedet kabotasje utgjør basert på fire kilder:

- Beregne behovet fra turisme og omfanget av turbusser til rundturer ved å bruke tall fra Innovasjon Norges turistundersøkelse og Avinors reisevaneundersøkelse
- Bruke en kartlegging av utenlandske turbusser gjort på oppdrag for NHO Transport i 2019
- Statistikk fra Statens vegvesen
- Samtaler med norske aktører

Kort oppsummert er våre funn:

- Det aller meste av utenlandsk busstrafikk i Norge er internasjonal transport. Ifølge turistundersøkelsen fra 2019 kom seks prosent av turistene med buss til Norge, som er 225 000 personer. Det gir 7 483 busslaster inn i Norge, gitt at det er 30 passasjerer i hver buss. Dette er et øvre anslag, fordi noen utenlandske feriereisende kommer med rutebuss fra Sverige, og vi ikke vet hva de gjør etter ankomst.
- Basert på statistikk fra tekniske kontroller utført av Statens vegvesen kjørte om lag 13 prosent av de utenlandske turbussene kabotasje i 2019, resten oppga at de drev internasjonal (grensekryssende) transport.
- Basert pp registreringen gjort av norske sjåførere fra NHO Transports medlemsbedrifter i 2019 anslår vi antall turbusser som på et aller annet tidspunkt drev kabotasje i Norge i 2019, til mellom 360 og 550.
- Kabotasjebussene har et godt grep om de lange bussturene (rundturer på opptil 14 dager), og antas å representere 80 prosent av kapasiteten i dette delsegmentet. Vi har anslått at om lag 57 000 turister var på rundtur med buss i Norge i 2019. Det gir 633 bussturer på ti dager hver. Vårt anslag er at 506 av disse ble kjørt av utenlandske busser (kabotasje) og 127 turer (20 prosent) av norske busser.
- I tillegg til de som kjører rundturer, er det i dag en del utenlandske busser i de store byene, som antagelig kjører transfer (korte turer til hoteller etc.) og noe sightseeing i turistsesongen. I den travleste perioden kan det være mange utenlandske busser som til enhver tid er tilgjengelig.
- Kabotasjevirkomheten utvidet til segmenter utenlandske busser tidligere ikke, eller i svært begrenset grad, har gjort oppdrag. Basert på samtaler med turbussoperatører er følgende rapportert mht. hvordan kabotasje også kan omfatte segmentet bedriftskjøring.:
 - I år blir det blant annet rapportert om to utenlandske turbusser, som hver dag kjører turister fra Stavanger til Prekestolen. En annen operatør rapporterer at to utenlandske busser med sjåførere har vært parkert i nærheten av Gardermoen hele vinteren. Et tredje eksempel er to utenlandske busser som operer i Tromsø. Dette er en type småkjøring utenfor sesongen, som lokale busselskaper alltid har hatt, og som de har god kapasitet til å ta. Med andre ord er dette kabotasje som

fortrenger norske aktører, og ikke bidrar til økt verdiskaping eller bedre utnyttelse av materiell.

- Mange av kabotasjebussene er her sannsynligvis bare kortere perioder, mens andre kan ha være stasjonert i Norge i flere måneder. Det er stor forskjell på antall busser som i løpet av ett år driver kabotasje i Norge, og den kapasiteten kabotasjen representerer over en gitt måned eller et år.
- Pandemien og krigen i Ukraina fra våren 2022 har påvirket internasjonal turbusstransport ved at det er færre som reiser og at det er vanskeligere å skaffe sjåførere fra Ukraina og Hviterussland, som tradisjonelt har kjørt for transportselskaper i Polen og Baltikum. Dette øker usikkerheten til omfanget av kabotasjevirkningskraften i Norge i 2023.

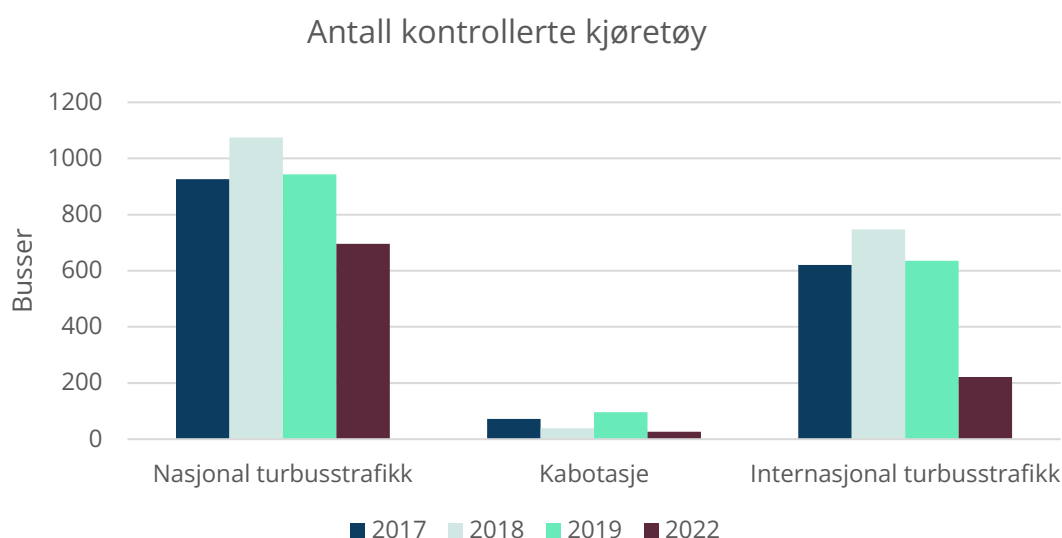
Kontroller utført av Statens vegvesen

Statens vegvesen gjennomfører teknisk kontroll av tunge kjøretøy basert på observerte indikasjoner på at en kontroll er på sin plass. Når en utenlandsk buss kommer kjørende, er det ikke mulig å avgjøre om bussen kjører kabotasje eller internasjonal transport. Men når bussen undersøkes blir det registrert om den faktisk utfører kabotasje eller internasjonal transport.

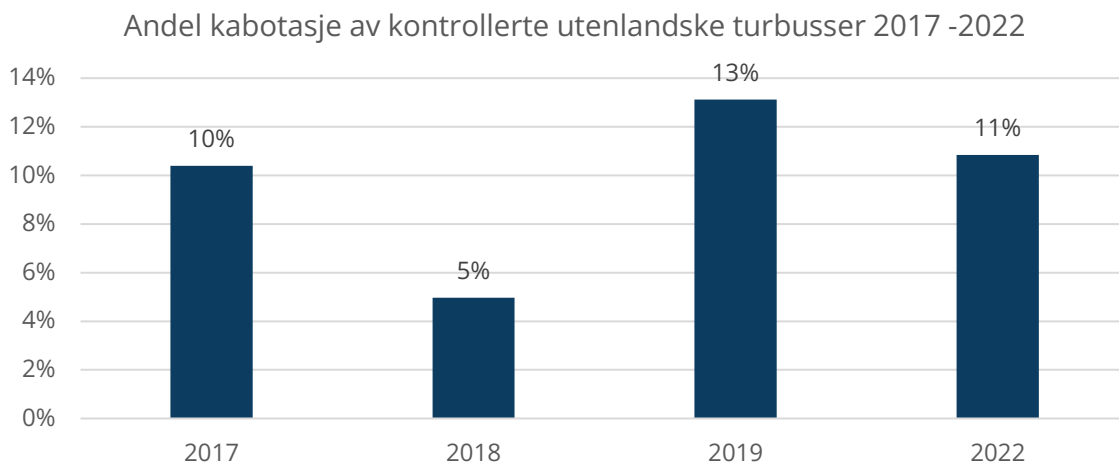
Vi har ikke tatt med 2020 og 2021 fra statistikken på grunn av pandemien, og en antakelse om at disse årene derfor ikke er representative for det vi skal undersøke.

Statistikken viser at:

- Det er langt flere utenlandske busser som driver internasjonal trafikk enn kabotasje, av de busser som er kontrollert
 - Andelen av de som stoppes og som driver kabotasje er på rundt 10-13 prosent i tre av fire år, i 2018 var andelen fem prosent.
- Det er flest norske turbusser som er kontrollert i alle år fra 2017 til 2022
- Tallene fra Statens vegvesen gir oss ikke innsikt i hvor mange busser som kjører kabotasje, kun andelen av de kontrollerte utenlandske bussene som kjører kabotasje.
- En interessant observasjon er at det den 3. januar ble kontrollert en litauisk turbuss, som drev kabotasje ved Romslo kontrollplass utenfor Bergen. Rådata fra kontrollene viser også at sesongen for kabotasje var lang i 2019, fra januar til november, ifølge kontrolltidspunktene.



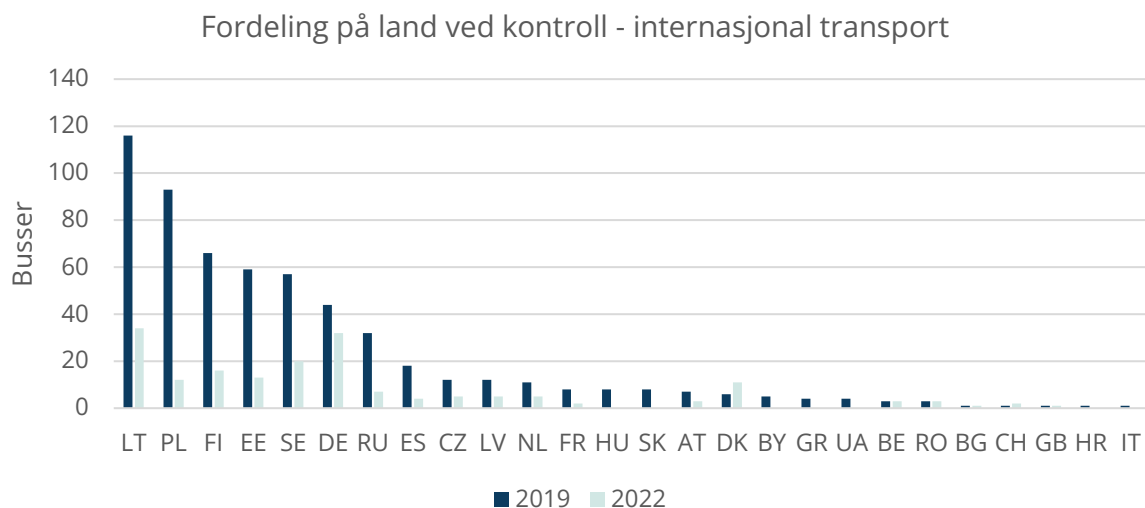
FIGUR 35 ANTALL KONTROLLERTE BUSSETEKNIKKTROLL UTFØRT AV SVV. KILDE STATENS VEGVESEN



FIGUR 36 ANDELEN UTENLANDSKE TURBUSSE SOM KJØRER KABOTASJE AV BUSSE SOM ER KONTROLLERT AV STATENS VEGVESEN. KILDE: STATENS VEGVESEN

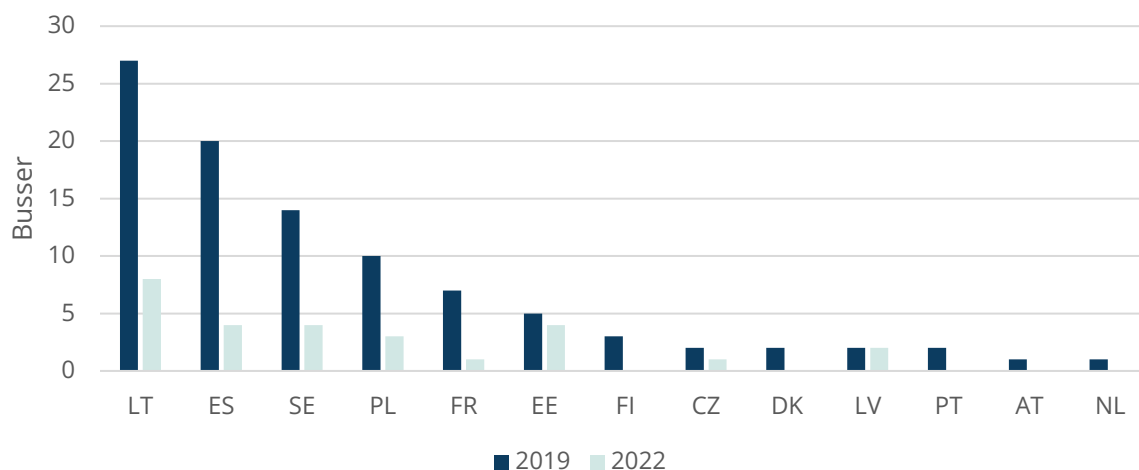
Sjåførene har ikke noe incentiv til å jukse og si de driver internasjonal transport siden kabotasje er tillatt, ved en teknisk kontroll gjennomgås ikke lønns- og arbeidsvilkår. På den andre siden kan det være en fordel å si at de er på internasjonal transport siden det gir gunstigere hviletidsbestemmelser (ref. unntaksregelen for internasjonal persontransport til å utsette ukehvilen), men igjen vil dette avhenge av om kjøre- hviletidsbestemmelser sjekkes.

Det er viktig å understreke at dette ikke kan anses som statistisk tilfeldige stikkprøver, da Vegvesenet opplyser at mange som undersøkes stoppes som følge av mistanke. Utvalget kan derfor ikke anses som representativt når man skal vurdere teknisk kvalitet for den samlede bussflåten. Når hensikten er å avdekke andelen kabotasjekjøring blir det annerledes, med mindre det er systematisk forskjell i kvaliteten på en turbuss som kjører kabotasje vs. internasjonal transport. Vi antar at det ikke er grunn til en slik mistanke. Med andre ord: Utvalget er tilfeldig med hensyn til variabelen kabotasje eller internasjonal transport. Dersom vi antar at sjåførene svarer korrekt, gir tallene fra Vegvesenet en god indikasjon på fordeling mellom internasjonal transport og kabotasje.



FIGUR 37 ANTALL KONTROLLERTE BUSSE FORDELT PÅ LAND I 2019 OG 2022 KLASSIFISERT SOM INTERNASJONAL TRANSPORT. KILDE: SVV

Antall busser registrert som kabotasje ved kontroll



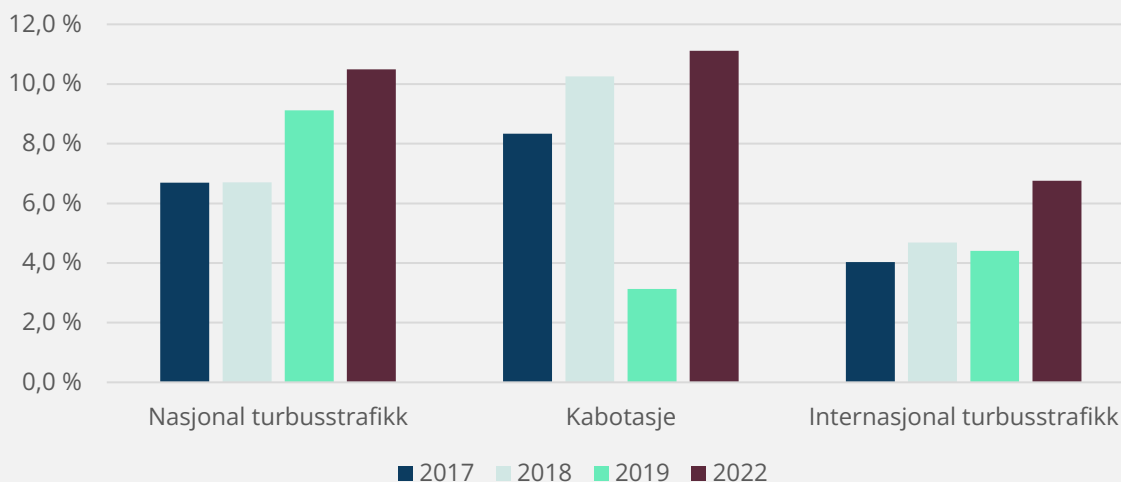
FIGUR 38 ANTALL KONTROLLERTE BUSSER FORDELTE PÅ LAND I 2019 OG 2022 KLASSIFISERT SOM KABOTASJE. KILDE: SVV

Kort om resultat av de tekniske kontrollene vedrørende standard

Statistikken fra SSV viser ingen overhyppighet i feil på utenlandske busser. Det gjennomføres flest kontroller på norske turbusser, og disse pålegges også i gjennomsnitt flest bruksforbud sammenlignet med utenlandske busser.

Når vi splitter utenlandske turbusser i internasjonal transport og kabotasje, er det systematisk en høyere andel som pålegges bruksforbud blant de som driver kabotasje sammenlignet med dem som driver internasjonal transport. Kabotasje busser og norske turbusser har i snitt samme tilbøyelighet til å bli ilagt bruksforbud. Vi har derfor ingen holdepunkter for å si at utenlandske busser som kjører i Norge har lavere standard enn de norske bussene.

Andel kontroller m/bruksforbud



FIGUR 39 KABOTASJEBUSSER HOLDER SAMME TEKNISKE STANDARD SOM NORSKE. KILDE: STATENS VEGVESEN

Turistundersøkelsen og reisevaneundersøkelsen

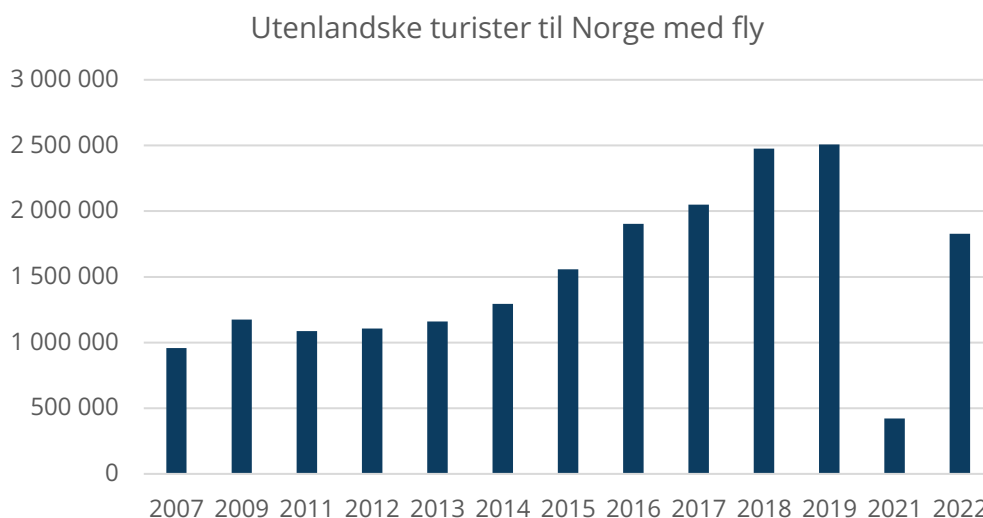
Innovasjon Norge gjør de fleste år en spørreundersøkelse for å kartlegge nordmenn og utlendingers reisevaner. Den siste undersøkelsen ble gjort i 2019. Der blir det blant annet spurt om hvordan utenlandske turister kommer til Norge. Det vanligste er fly (67 prosent), noen kommer med ferje (15 prosent), og noen med buss (6 prosent). Videre blir det spurt om transportform i Norge og om hva slags reisefølge de er i.

Avinors reisevaneundersøkelse gir en detaljert beskrivelse av hvor mange som kommer fra alle verdens land, og om det er ferie/fritid eller forretningsreise. Der har vi tall for 2022 og bakover

Det er usikkerhet hvor fort de utenlandske turister kommer tilbake i Norge etter pandemien.

Antall utenlandske feriereisende til Norge med fly var i 2022 vesentlig færre enn i 2019, cirka 1,8 millioner mot 2,5 millioner i 2019, ifølge tall fra reisevaneundersøkelsen 2022 fra Avinor.

Det kom 75 000 fra Asia i 2022 mot 212 000 i 2019, og det var bare 6000 fra Kina, mot 55 000 i 2019. Nedgangen fra Nord-Amerika var over 104 000. 2022 var med andre ord ikke representativ for bussrundturene med utenlandske turister, noe som rammet utenlandske bussoperatører som vanligvis kjører mye rundturer fra flyplasser i Norge.



FIGUR 40 UTENLANDSKE TURISTER (DEFINERT SOM REISENDE SOM IKKE ER PÅ BUSINESS/JOB REISE) TIL NORGE KILDE AVINOR/REISEVANEUNDERSØKELSEN

Til sammen gir Reiselivsundersøkelsen og Reisevaneundersøkelsen (fly) fra 2019 grunnlag for å gjøre to ting:

1. **Antall kabotasjebusser i Norge:** Lage anslag over antall turbusser som kommer til Norge, og sammen med statistikken fra Statens vegvesen kan vi dermed få et anslag over hvor mange kabotasjebusser det var i Norge i 2019
2. **Markedet for rundtur med buss i Norge:** Lage anslag over hvor mange utenlandske turister som reiser på rundtur med buss i Norge, etter å ha ankommet med ferje eller fly. Denne delen av incoming segmentet er det viktigste for kabotasje.

1. Antall kabotasjebusser i Norge i 2019

Ifølge turistundersøkelsen fra Innovasjon Norge kom om lag seks prosent av turistene med buss til Norge. Det tilsvarer om lag 225 000 personer. Noen av disse kom med rutebuss inn i Norge med linjene Oslo-Stockholm og Oslo-Gøteborg, men de fleste kom med turbuss. Dersom vi forutsetter at alle kommer med turbuss gir det 7 483 buslaster inn i Norge, gitt at det er 30

passasjerer i hver buss. Dette vil gi et litt for høyt tall for antall rundreiser utført med internasjonal transport, men det er ikke hovedanliggende for denne rapporten.

Når vi vet at 13 prosent av alle turbusser som ble kontrollert av Statens vegvesen i 2019 drev kabotasje i Norge, gir dette 1100 unike kabotasje-busser. Men en turbussoperatør som har sjåfører som kan det norske markedet vil forsøke å rekke flere enn én tur per sesong. Dersom vi antar at hver turbuss som kjørte internasjonal trafikk var på to turer i Norge, halveres antall unike turbusser, og videre antar at de rekker tre turer i løpet av sesongen, blir antall unike turbusser bare en tredjedel. Det gir et anslag på antall unike kabotasjebusser på mellom 360 og 550.

2. Størrelsen på markedet for bussrundturer

Datagrunnlaget er hentet fra Innovasjon Norges Turistundersøkelse og Avinors Reisevaneundersøkelse, begge fra 2019. Avinors tall fra Reisevaneundersøkelsen gir oss grunnlag for å estimere antall utenlandske turister i Norge: Det var 2,5 millioner turister som ankom med fly. Ifølge Turistundersøkelsen kom 67 prosent av alle utenlandske turister til Norge med fly, slik at totalt antall utenlandske turister i 2019 var cirka 3,7 millioner. Både Turistundersøkelsen og Reisevaneundersøkelsen er spørreundersøkelser med store utvalg, men er likevel beheftet med usikkerhet.

Reisevanedata fra Turistundersøkelsen utenlandske feriereisende 2019	Andel
Fly inn	67 %
Ferje inn	15 %
Buss i Norge	34 %
Andel pakkereise	21 %
Andel på rundtur i Norge	26%

TABELL 9: REISEVANEDATA FRA TURISTUNDERSØKELSEN UTENLANDSKE FERIEREISENDE 2019

Denne informasjonen kan kombineres for fly og ferje som transportmiddel inn til Norge.

Reisevanedata fra Turistundersøkelsen utenlandske feriereisende 2019	Andel på bussrundtur
Inn med fly	1,24 %
Inn med ferje	0,28 %
Sum ferje og fly	1,52 %

TABELL 10: REISEVANEDATA FRA TURISTUNDERSØKELSEN UTENLANDSKE FERIEREISENDE 2019

Reisevanedata fra Turistundersøkelsen utenlandske feriereisende 2019	Antall på bussrundtur
Antall turister på bussrundtur	56 951
Antall bussrundturer	1898

TABELL 11: REISEVANEDATA FRA TURISTUNDERSØKELSEN UTENLANDSKE FERIEREISENDE 2019

Tabell 11 viser at det i våre beregninger er nesten 57 000 turister som drar på rundtur med buss. Med en antakelse om 30 personer i hver buss, tilsvarer det 1898 rundturer.

Hvis alle har svart riktig på spørsmålene i Turistundersøkelsen og Reisevaneundersøkelsen, bør disse tallene ligge nær de faktiske forhold i 2019. Det er usikkerhet knyttet til disse anslagene, noe som er nærmere beskrevet i vedlegg 1.

Forutsetninger for beregningene

Basert på samtaler med bussnæringen har vi lagt til grunn at det i snitt er 30 passasjerer per buss. Vi har videre antatt at én rundreise er på 10 dager. I praksis vil en rundreise variere fra fire til 11-12 dager. 14 dagers tur betyr i realiteten at du må ha to/tre hviledager, eventuelt bytte

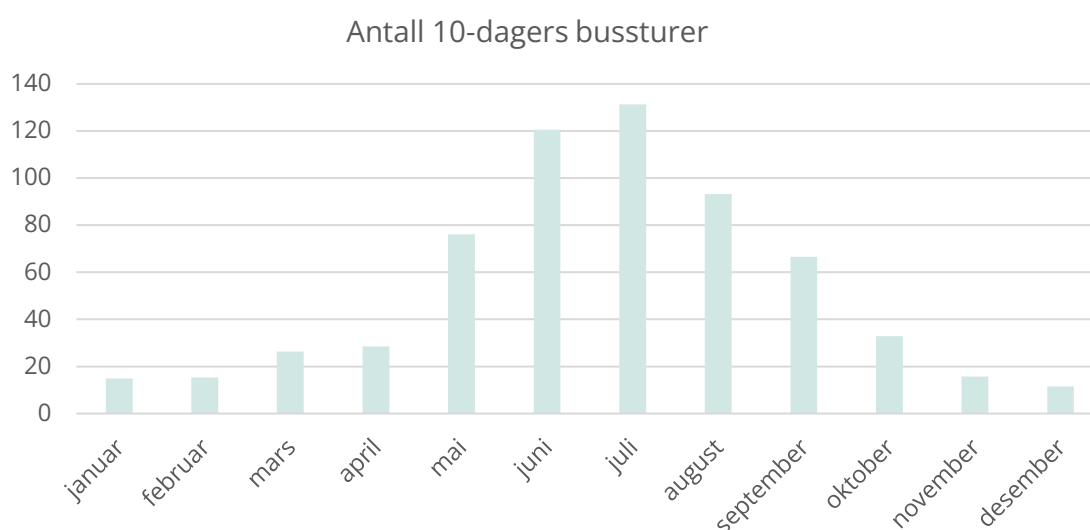
sjåfør 1-2 ganger, som gjør turen dyrere. For turbuss på internasjonal transport er det gunstigere hviletidsbestemmelser, da de kan kjøre 12 dager sammenhengende (dette er omtalt nærmere i Kapittel 9 Kjøre- og hviletidsbestemmelser). I praksis vil lengden på en bussrundtur variere. Dette er altså ikke et tall for hvor mange busser som kjører rundturer i hver måned, men et uttrykk for et teoretisk kapasitetsbehov, hvis alle kjørte 30 dager hver måned.

Vi har antatt at norske busser dekker 20 prosent av etterspørselen etter rundturer basert på samtaler med aktører på begge sider av bordet. Samtaler med norske turbussoperatører viser at de norske turbussene har redusert sin aktivitet på dette området betydelig. Både bestillere og den norske turbussnæringen viser at det likevel fremdeles er en del rundturer som kjøres av norske busser, og noen bestiller vil gjerne ha norske eller nordiske busser for å kunne løse tekniske problemer som oppstår underveis på reisen en smidigere måte.

Vi har fordelt turister på rundturer over året etter samme fordeling som antall cruisepassasjerer i 2022 i mangel av presis statistikk for turister som kommer med ferje og fly. Alternativt kunne vi brukt overnatningsstatistikk, men den skiller ikke mellom feriereisende og forretningsreisende. Samtidig viser den relativt lik utvikling i aktivitet over året, med høyest aktivitet i juni-august, så forskjellen vil ikke være stor. Samtaler med bussoperatører bekrefter at markedet er utvidet fra nesten bare sommermånedene til høy aktivitet fra tidlig vår til sen høst, men med fortsatt aktivitetstopp i de tre sommermånedene.

Resultater av beregningene

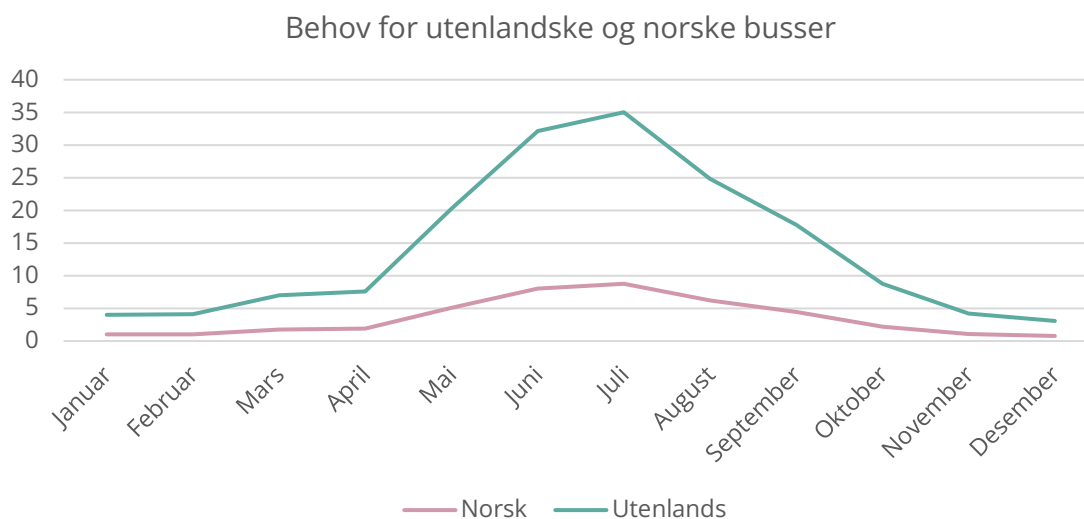
Basert på data og våre forutsetninger trengs det i teorien i alt 44 busser, ni norske busser og 35 kabotasjebusser, per dag i juli måned for å dekke behovet for rundturer. Juli er den mest hektiske måneden, men også fra mai til september vil kabotasjebusser levere en betydelig kapasitet. I 2019 gikk det med våre beregninger om lag 506 10-dagers bussrundturer med kabotasje og 126 bussrundturer med norske busser, i alt 633 busslaster hver på ti dager. Hvor mange busslaster hver kabotasjebuss kjører i løpet av året vet vi ikke, dermed kan vi heller ikke si hvor mange unike busser som opererer i rundtur-segmentet. Det vil igjen øke usikkerheten rundt virkninger av eventuelle begrensinger som legges på kabotasje.



FIGUR 41 ANTALL BUSSTURER PER MÅNED BASERT PÅ VÅRT ANSLAG FOR SAMLET ETTERSØRSEL ETTER RUNDTURER MED BUSS FRA NORSKE FERJEHAVNER OG FLYPLASSER. KILDE EGNE BEREGNINGER

44 busser i drift per dag for å dekke rundturbehovet i juli høres ut som et lite antall busser, men vi skal huske at vi samtidig har cirka åtte ganger så mange utenlandske busser på veien i Norge som startet turen utenfor Norges grensen og dermed kjører internasjonal transport. Det betyr at

mer enn 300 utenlandske turbusser kjørte rundt i Norge hver dag i juli, samt ni norske. Dette er også en teoretisk teknisk beregning hvor vi har forutsatt 100 prosent kapasitetsutnyttelse av bussparken. Det er ikke tilfellet. Bussleveransene sprer seg utover et stort geografisk marked, og det er mange kjøpere. Kapasiteten i bussparken må til enhver tid være vesentlig større enn etterspørselen for at alle som etterspør en turbuss til en rundtur skal få dekket sitt behov. Det faktiske kapasitetsbehovet er trolig vesentlig høyere enn vår modellering tilsier.



FIGUR 42 GRAFEN VISER VÅRE ANSLAG FOR BEHOVET FOR TURBUSSENER I 2019 PER MÅNED FOR Å DEKKE ETTERSPOERSELEN FRA UTENLANDSKE TURISTER FOR RUNDTURER FRA NORSK HAVNER OG FLYPLASSER. KILDE EGNE BEREGNINGER

Kartlegging av utenlandske busser på veien i 2018 og 2019

Sommeren 2018 ble det gjennomført en kartlegging av utenlandske busser i Norge i regi av Stakeholder AS for NHO Transport. I 2019 ble kartleggingen gjenopptatt, og videreført gjennom hele året.

Kartleggingen er utført ved at ansatte i busselskapene, oftest sjåførere, har registrert registreringsnummeret på utenlandske busser i en spesialutviklet app. Tid og sted blir automatisk registrert samtidig. Ved hjelp av disse registreringene vil man i prinsippet kunne følge en buss gjennom oppholdet i Norge, hvis det registreres hyppig.

Siden dette er gjennomført av frivillige og uten planlagt systematikk vil undersøkelsen gi en minimumsinformasjon. Det vil også være feilregistreringer, som gjør at antall unike busser kan være annerledes. Likevel, statistikken gir et godt innblikk i den utenlandske bussaktiviteten i Norge.

Antall registrerte busser gir et estimat på hvor mange utenlandske busser det minim må ha vært i perioden, men ikke hvor mange det faktisk var. Registreringen i 2018 gikk fra midten i juni og ut august, mens den i 2019 i praksis startet i mars i 2019 og ble opprettholdt ut året.

For å kunne sortere bussene er vi avhengige av at det er påført nasjonalitetskode etc. I 2018 måtte 400 registreringer legges til side på grunn av feil, i 2019 var dette redusert til 116. Det var dobbelt så mange registreringer i sommersesongen 2019 som i 2018, men økningen i antall unike busser er bare knappe 30 prosent. Det viser enten at norske bussjåførere var flittigere til å registrere utenlandske busser, eller at det både er flere busser og at de operer i lengre perioder i 2019 enn i 2018.

Registreringen viser at det i 2019 var minimum 2276 unike utenlandske busser på oppdrag i Norge i 2019. Dersom vi bruker fordelingen fra de tekniske kontrollene fra Statens vegvesen, 13

prosent av utenlandske busser som er kontrollert er kabotasje, gir dette minimum 300 kabotasjebusser.

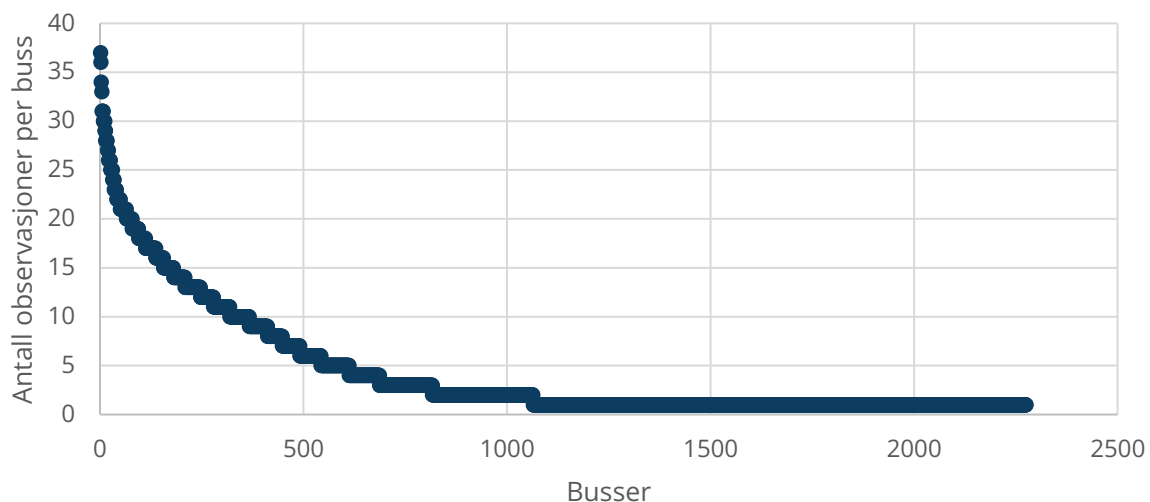
Sammendrag av resultatene fra registreringene:

- 9953 registreringer ble gjort i løpet av 2019
- 116 registreringer måtte legges til side
 - Mangler f.eks. nasjonalitetsmerke
- Frem til 31. august ble det gjort 8747 registreringer, en økning på 96 % sammenlignet med 2018
- Antall registreringer per buss varierer fra 37 til 1
- Litauen, Polen og Estland har mange busser registrert hele året
- De tre landene står for 67 prosent av alle registreringer
- Antall unike busser var 2276 busser i 2019
 - Det er langt flere enn antall norske turbuss
 - Knappe 1300 norske busser i sommersesongen 2019, ifølge spørreundersøkelse utført for denne rapporten

Mange gjengangere indikerer etablert kabotasjevirkosomhet

Det var 447 busser som ble registrert åtte ganger eller mer i løpet av 2019, av disse er det 208 busser som er registrert 14 ganger eller flere. Det kan være en indikasjon på at cirka en femtedel av de utenlandske bussene opererte i Norge i lengre perioder, altså utførte kabotasje.

Fordeling av antall observasjoner per buss - i alt 2276 unike busser er registrert



FIGUR 43 GRAFEN HAR STABLET OBSERVASJONER AV UNIKE BUSSETER ETTER HVOR MANGE GANGER DE ER OBSERVERT I NORGE. FOR EKSEMPEL ER 177 BUSSETER OBSERVERT 15 GANGER ELLER OFTERE. DE FLESTE BUSSETER ER BARE OBSERVERT ÉN GANG. KILDE STAKEHOLDER

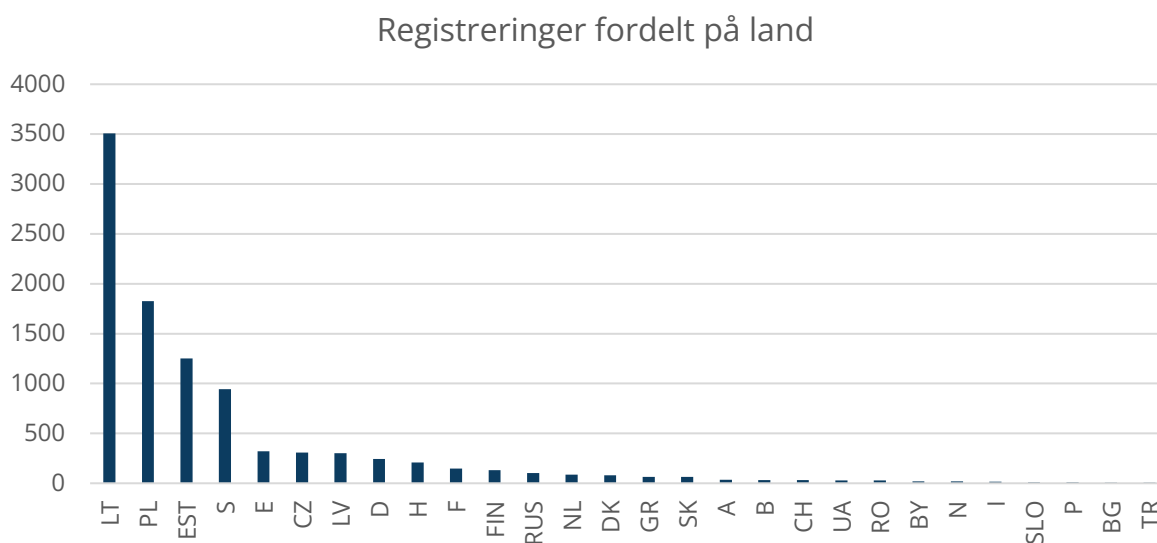
En gjennomgang gjort av datagrunnlaget fra 2019, som har en tids- og stedsangivelse for hver bussregistrering, viser imidlertid at man ikke med sikkerhet kan fastslå om busser som er observert mange ganger kjører kabotasje eller internasjonal transport. Det er også fullt mulig at en buss som er observert mange ganger både har kjørt internasjonal transport og kabotasje i Norge i løpet av året. Vi har fått innspill fra en av reislivsaktørene, om at turbusser fra sør i Europa har praktisert å kjøre første bussturen med turister inn i Norge, og deretter holde igjen

buss, men skifte sjåfør med en ny gruppe turister. Altså både internasjonal transport og kabotasje. Det er heller ikke mulig ut fra data å avgjøre om en buss på rundtur i Norge startete på Gardermoen eller Stockholm basert på registreringer i Norge.

I 2018 var det klart flest polsk-registrerte busser. I 2019 var dette endret og litauiske busser er blitt klart flest med 535 busser, en andel på 22 prosent av unike busser registrert. Litauiske, polske og estiske busser utgjør halvparten av antall unike busser, og om lag 70 prosent av antall registreringer.

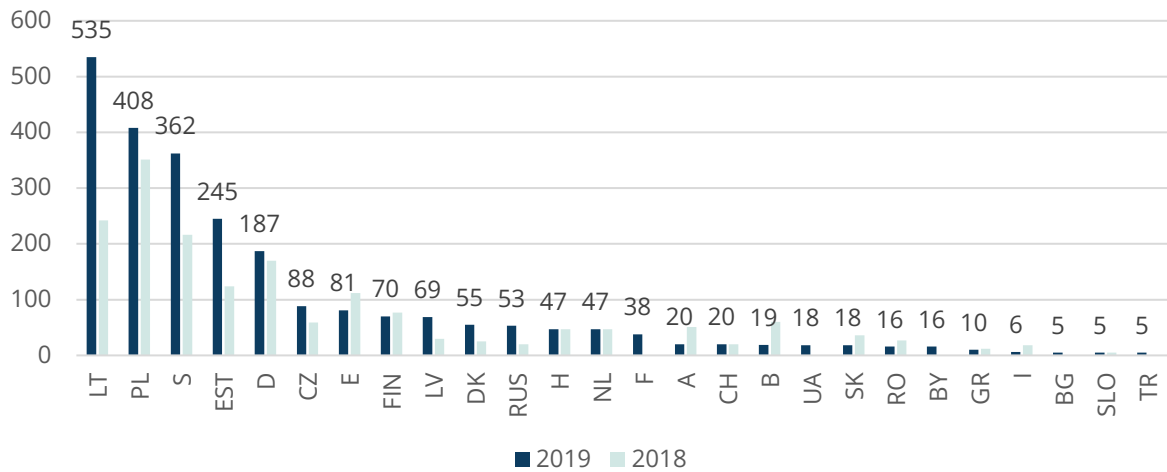
Det er også registrert mange svenske og tyske busser, men de fleste av disse er registrert få ganger, og det er sannsynlig at disse i større grad er på rundtur. Figur 46 og Figur 47 illustrer hvordan busser fra Tyskland og Litauen opererer. Tyske busser kommer én eller to ganger til Norge i løpet av sommeren. De tar en rundtur og kjører hjem med passasjerene, basert på våre observasjoner. Dette er ikke definert som kabotasje, men internasjonal transport. De litauiske bussene observeres mange ganger, noe som tyder på at de operer mer regulært over lengre perioder i Norge.

Hvis vi kombinerer antall unike busser (2276) registrert med andelen av de utenlandske turbussene som oppga å drive kabotasje da de ble kontrollert i 2019 (13 prosent), får vi 296 busser som drev kabotasje. Legger vi til grunn antall unike busser som er observert 8 ganger eller mer som en indikator for kabotasje får vi 422 busser som drev kabotasje i 2019. Dette gir en indikasjon på hvor mange busser som kan ha drevet med kabotasje i løpet av 2019, men ikke hvor lenge de var her eller hvor mange oppdrag de utførte.



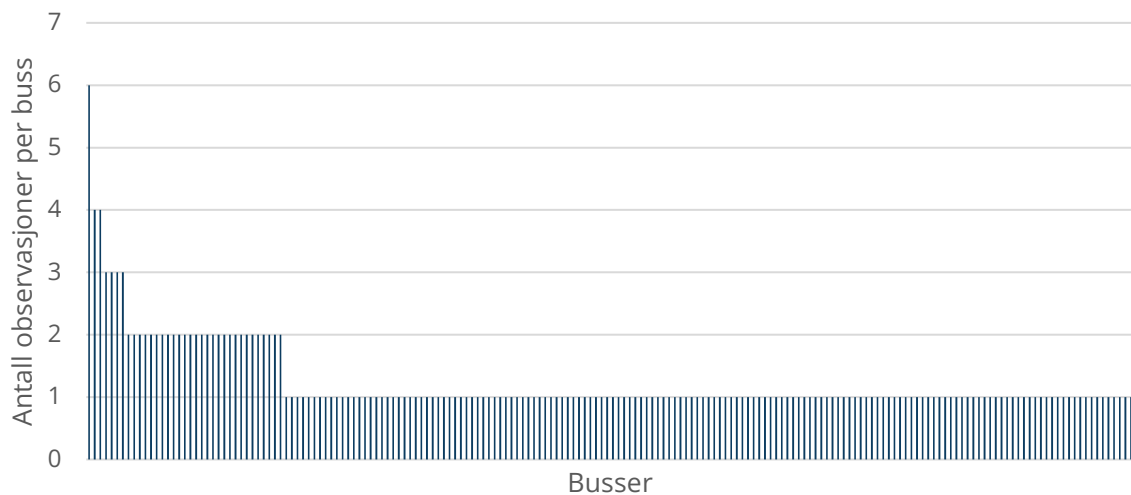
FIGUR 44 LITAUEN, POLEN OG ESTLAND DOMINERER ANTALL REGISTRERINGER. KILDE STAKEHOLDER

Antall unike busser per land



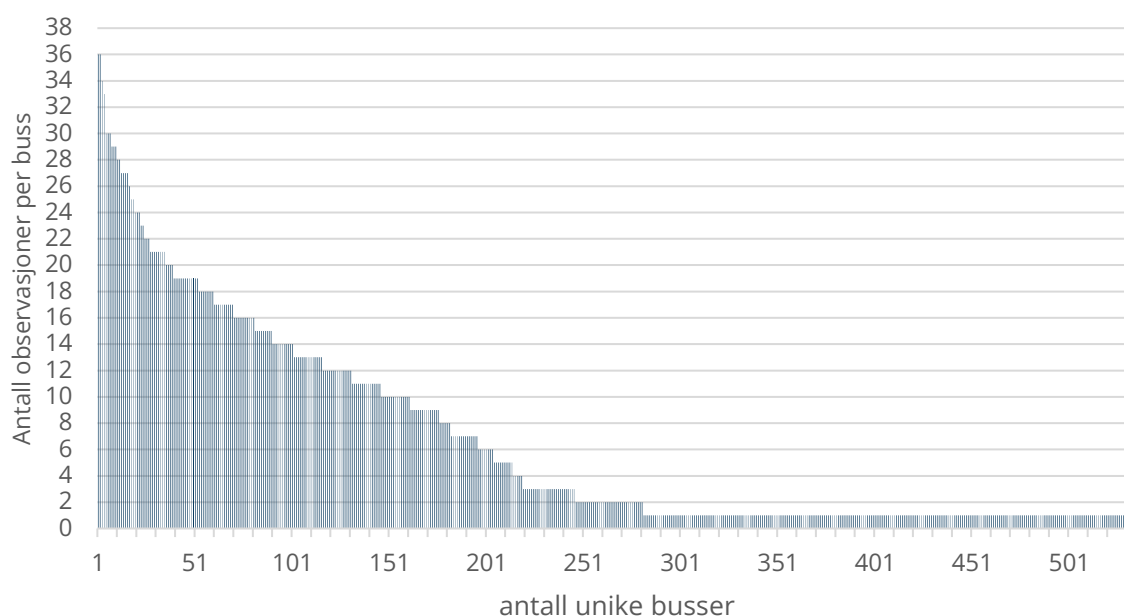
FIGUR 45 Vi ser at antall unike buss-registreringer fra Litauen økte voldsomt mellom 2018 og 2019. Det var hele 535 unike busser fra Litauen i 2019. Kilde Stakeholder

Tyske busser observeres 1-2 ganger



FIGUR 46 Tyske busser driver ikke kabotasje i Norge. De kommer inn og drar ut med de samme passasjerene. Kilde Stakeholder

Litauiske busser observeres 1-37 ganger



FIGUR 47 181 LITAUISKE BUSSE BLE OBSERVERT 10 GANGER ELLER FLERE I 2019. DET ER TYDELIGE TEGN PÅ KABOTASJEKJØRING. KILDE STAKEHOLDER

Innspill fra reiselivs- og turbussaktører om markedssituasjonen

Når en gruppe utenlandske turister lander på Gardermoen eller en annen stor flyplass, starter rundreisen med transport til første overnatting. Denne første turen kalles for en transfer-tur, og kan utføres både av norske og utenlandske busser. Dagen etter starter rundturen, som kan kjøres av en annen buss. Disse oppdragene får gjerne utenlandske operatører, men ikke alltid.

Vi har snakket med større operatører som bestiller bussturer på de rundturene som går i Norge. Utdragene under er basert på våre referater og tolkninger fra samtale, og er derfor ikke å anse som rene sitater:

Transferreisen bestilles av en norsk bussoperatør, hvis flyplassen er i Norge, men det hender at bussen og sjåføren er utenlandsk, fordi den norske bussoperatøren har bestilt inn ekstern kapasitet for å løse oppdraget.

Turoperatører ønsker at det på selve bussreisen skal være en nordisk operatør med en nordisk buss, fordi det da er lettere å få gjort reparasjoner, utskiftninger etc., hvis noe skulle oppstå i løpet av reisen.

Andresier at de alltid bruker norske operatører på reiser som starter og går i Norge. Men at all grensekryssende transport bestilles fra et kontor i Europa.

Mange av rundturene i Norge bestilles ikke av norske turoperatører, men av internasjonale aktører. Det betyr at avtalen er inngått utenfor Norges grenser, men mindre det velges en norsk bussoperatør. Vårt inntrykk fra samtale er at dette spesielt gjelder turister fra det asiatiske markedet.

Flere norske bussaktører sier de har redusert antall rundturer, og det per i dag utgjør fra svært lite til ingenting av deres virksomhet. I hovedsak fordi prisene har falt så dramatisk at det ikke lenger er lønnsomt. Nesten alle turbussoperatører vi har snakket med forteller at denne delen av virksomheten er redusert kraftig. Når vi vet at antall innkomne turister med fly har steget med

mer enn 100 prosent mellom 2012 og 2019, betyr det at utenlandske bussoperatører trolig har tatt det meste av dette markedet.

En aktør fra reiselivsbransjen, forteller at det også kommer ikke-nordiske turister, som har landet i København og valgt å komme med ferje til Oslo, hvor turbusser venter for å ta dem videre.

Reiselivsaktørene forteller at det er vanlig at turister fra Nord-Amerika og Asia bestiller en tur som dekker de nordiske landene. Da vil dette være internasjonal transport, som ikke rammes av reglene for kabotasje, hvis de starter utenfor Norge. Fordelen er at de da slipper å bruke norske lønns- og arbeidsvilkår på sjåførene, og de vil ha åpning for å lengre rundturer uten ukehvil (ref. unntaksregel om 12 dager).

Litauiske busser er vanlig å se på Nordkapp, ikke fordi det er mange litauiske turister, men fordi bussene har base ved flyplassen i Rovaniemi i Finland, ifølge en lokal reiselivsaktør. Herfra kjører de turister rundt i Finland, Sverige og Norge.

Hvordan har pandemien påvirket behovet for kabotasje?

Pandemien har vært tøff mot deler av reiselivsnæringen. I 2020 og 2021 var det store begrensninger i reiseaktiviteten over landegrensene, og aktiviteten var i 2022 ikke oppe på nivåene før pandemien. Antall innkomne turister med fly var betydelig lavere i 2022 enn i 2018 og 2019 (Figur 40) v Samtidig var cruisenæringen "all time high", med en økning på 4,5 prosent i 2022 sammenlignet med 2019.

Økt cruiseturisme betyr høy aktivitet for sightseeing og dermed økt behov for kortere turbussoppdrag. Dette markedet er basert på vår kartlegging dominert av norske aktører, som dermed er kommet styrket ut av pandemien på dette området.

For utenlandske aktører som dominerer rundturmarkedet, og særlig for det asiatiske markedet, har bortfallet vart inn i 2022. Det kom 75 000 turister med fly til Norge fra Asia i 2022 mot 212 000 i 2019, og det var bare 6 000 fra Kina, mot 55 000 i 2019. Nedgangen av turister var enda større fra Nord-Amerika, selv om den relative nedgangen var mindre, så er dette et større marked. Omregnet i antall rundturer med buss i Norge utgjorde dette et bortfall på 240 rundturer¹⁷.

Dersom trenden fra 2022 med færre turister fra Asia som ankommer med fly fortsetter, vil det også påvirke turbussbehovet, fordi en høy andel av disse turistene bruker buss og drar på pakketur. Hvordan 2023 blir og om 2019 er representativ for hvordan utenlandske turister ønsker å feriere i Norge i årene fremover er usikkert, men det er rimelig å anta at aktiviteten på sikt vil ta seg opp til aktivitetsnivået vi så før pandemien. Den vedvarende svekkede kronekursen (vår/sommer 2023) gir i alle fall grunnlag for økt turisme i Norge i 2023 og framover. Økt velstand vil også påvirke hvordan turister ferierer.

¹⁷ Gitt belegg på 30 passasjerer per buss og 10 dagers rundtur.

Del III Annet viktig regelverk

Kapittel 7 Allmenngjøring - norsk tariff gjelder ved kabotasje

Ved kabotasje skal utenlandske busselskap lønne sine ansatte etter norske tariffbestemmelser. Transport av gods og personer kom inn under Allmenngjøringslovens regler gjennom vedtak i Tariffnemnda i oktober 2015.

Allmenngjøringsloven trådte i kraft i 1994 og ble revidert i 2009, og kom som en reaksjon på innføring av EØS-avtalen, der en av grunnpilarene er fri bevegelse av arbeidskraft. I lovens paragraf 1 heter det:

«Lovens formål er å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet.»

Gjeldende forskrift er forskrift 9. desember 2022 nr. 2172 om allmenngjøring av tariffavtaler for persontransport for turbil.

Definisjonen av hvem som omfattes av bestemmelsene er definert i [Virkeområde og gjennomføringsansvar](#):

Forskriften gjelder for arbeidstakere i bedrifter som utfører persontransport med turvogn eller buss når transporten ikke krever tildeling av løyve ved konkurranse etter yrkestransportlova § 8. Forskriften gjelder også kabotasjekjøring, det vil si når en utenlandsk transportvirksomhet driver midlertidig turbiltransport med på- og/eller avstigning i Norge. Forskriften gjelder ikke grensekryssende transportvirksomhet (internasjonal transport) ut over dette.

BOKS 1 KILDE LOVDATA.NO

Bestemmelsene er slik at alle utenlandske (og norske) turbilselskaper som operer i Norge skal minimum betale norsk tarifflønn, hvis de starter oppdraget i Norge. Hvis oppdraget starter i utlandet, er det ikke omfattet av forskriftens bestemmelser.

Det betyr at en turbuss som tar opp en gruppe turister på Arlanda flyplass ved Stockholm og deretter kjører inn i Norge og er på en rundreise i for eksempel én uke, ikke er pålagt å betale norsk tarifflønn i henhold til forskriftens bestemmelser.

Hvis bussen derimot hadde tatt passasjerene opp på Gardermoen ville den vært omfattet av tariffbestemmelsene.

Kontroll med allmenngjøringsbestemmelsene

Det er Arbeidstilsynet som kontrollerer at bestemmelsene i tariffavtalene følges av alle norske og utenlandske aktører som faller inn under allmenngjøringen. Tilsyn av utenlandske busser foregår på kontrollplassene til Statens vegvesen eller andre egnede steder. Tilsynene utføres hovedsakelig sammen med Statens vegvesen, men også politiet og andre kontrolltater kan være til stede.

Tilsynet starter med at sjåføren stilles en del spørsmål. Det vil også bli bedt om dokumentere en del skriftlige opplysninger, for å få kjennskap til virksomheten og for å få opplysninger som kan være nyttige i det videre tilsynet. Etter tilsynet vil virksomheten alltid få en skriftlig tilbakemelding. Tilsynet kan også be om mer informasjon og dokumentasjon. Prosessen foregår i dialog med arbeidsgiver og verneombud/ansattes representant før det fattes et vedtak.

Brudd på allmenngjøringsbestemmelser - utenlandske turbusser

År	Antall gjennomførte tilsyn	Andel gjennomførte tilsyn med brudd	Antall reaksjoner - Vedta pålegg	Antall reaksjoner - Vedta tvangsmulkt	Antall reaksjoner - Vedta stans som press
2016	30	73 %	3	2	0
2017	22	45 %	6	0	2
2018	36	81 %	20	8	0
2019	16	25 %	1	1	3
2020	0	0 %	2	0	0
2022	1	0 %	0	0	0
Totalsum	105	62 %	32	11	5

TABELL 12: BRUDD PÅ ALLMENNGJØRINGSBESTEMMELSER - UTENLANDSKE TURBUSSE. KILDE ARBEIDSTILSYNET

Som Tabell 12 viser, har det vært hyppige brudd på lønns- og arbeidsvilkår blant utenlandske turbusser som operer i Norge på kabotasjevilkår. Det er tidkrevende å avdekke brudd på disse bestemmelsene, i tillegg er det gode muligheter for å jukse. Likevel har 62 prosent av kontrollene avdekket juks.

Vi får opplyst at dette har ikke vært en prioritert oppgave for arbeidstilsynet siden 2021, og som vi ser falt også tilsynsaktiviteten i 2019, som antagelig var et toppår for kabotasje i bussmarkedet.

Også norske turbussoperatører blir tatt for brudd på allmenngjøringsbestemmelsene.

Brudd på allmenngjøringsbestemmelser - norske turbusser

År	Antall gjennomførte tilsyn	Andel gjennomførte tilsyn med brudd	Antall reaksjoner - Vedta pålegg	Antall reaksjoner - Vedta tvangsmulkt	Antall reaksjoner - Vedta stans som press
2016	29	7 %	0	0	0
2017	22	23 %	0	0	0
2018	21	10 %	0	0	0
2019	15	27 %	3	0	1
2020	3	0 %	0	0	0
2021	3	0 %	0	1	0
2022	4	0 %	0	0	0
2023	5	0 %	0	0	0
Totalsum	102	13 %	3	1	1

TABELL 13: BRUDD PÅ ALLMENNGJØRINGSBESTEMMELSER - NORSKE TURBUSSE. KILDE ARBEIDSTILSYNET.

Påseplikt

I tillegg er de som bestiller turbussoppdraget pålagt å informere om allmenngjøringsbestemmelsene og påse at bestemmelsene etterleves. Som vi ser av Tabell 14, er det betydelig med brudd på påseplikten. I gjennomsnitt var det brudd på bestemmelsene i 77 prosent av kontrollene mellom 2016 og 2022.

År	Antall gjennomførte tilsyn	Andel gjennomførte tilsyn med	Reaksjonsprosent	Antall reaksjoner - Vedta pålegg	Antall reaksjoner - Vedta tvangsmulkt
		brudd			
2016	60	83 %	68 %	31	0
2017	82	88 %	85 %	79	4
2018	93	71 %	71 %	95	4
2019	100	80 %	80 %	100	0
2020	346	75 %	75 %	349	37
2021	54	78 %	72 %	184	69
2022	4	50 %	75 %	2	3
Totalsum	739	77 %	76 %	840	117

TABELL 14: TILSYN AV PÅSEPLIKT. KILDE ARBEIDSTILSYNET.

Kapittel 8 Merverdiavgift fra utenlandske turbussoperatører

Næringsdrivende som omsetter avgiftspliktige varer og tjenester i Norge for mer enn 50.000 kroner i løpet av en 12-måneders periode, skal registreres i Merverdiavgiftsregisteret og det skal betales inn mva. Transport er mva.-pliktige tjenester. Satsen er 25 prosent for varetransport og 12 prosent for persontransport. Registrerte virksomheter har krav på fradrag for inngående mva. på varer og tjenester som er til bruk i virksomheten.

Utenlandske transportører som omsetter transporttjenester i Norge skal, hvis de fyller vilkårene, være registrert i Merverdiavgiftsregisteret. Dersom den utenlandske transportøren ikke har fast forretningssted i Norge, skal virksomheten være registrert ved norsk representant. Transportører som er hjemmehørende i en EØS-stat, som Norge har avtale med om utveksling av opplysninger og bistand med innfordring av mva-krav, kan registreres direkte.

Transporttjenester i Norge, som er en del av en transport direkte til eller fra utlandet, er fritatt for utgående mva., se mva.-loven § 6-28. Transporten anses å skje direkte til eller fra Norge når det er sluttet avtale om sammenhengende transport fra et sted i Norge til et sted i utlandet, eller omvendt. Utenlandske transportører som kun omsetter transporttjenester direkte til eller fra Norge skal være registrert, selv om de ikke skal beregne utgående mva. Fordi registrering har vist seg å være en krevende ordning for disse transportørene, er de gitt adgang til å unnlate registrering og kan i stedet søke refusjon av inngående mva., se mva-loven § 2-1 (7) og § 10-1(2).

Fritaket som gjelder for direkte transport til /fra utlandet, gjelder ikke for noen del av rundreiser i Norge som varer over 24 timer, se mva-loven § 6-28 4. ledd. Dette betyr at et utenlandsk busselskap som kjører passasjerer til Norge og hvor reisen i Norge varer mer enn ett døgn, må registreres og fakturere den delen av transporttjenestene som skjer i Norge med mva.

Å unnlate registrering er ulovlig og straffbart.

I 2022 var det fire turbusselskaper som var registret i Merverdiregisteret: Ett østerisk (Steinbauer), ett dansk (DFDS), ett svensk (Axelssons) og ett litauisk (UAB Olego Transport, bedre kjent som Ollex). Hvorvidt DFDS er registrert med riktig næringskode er tvilsomt, de driver så vidt vi kan se ikke turbussvirksomhet i Norge. Til sammen ble det betalt inn 219 tusen i mva. i 2022 fra utenlandske selskaper innenfor næringskoden 49.392 (turbuss), og det meste var fra DFDS, som antagelig burde ligge under en annen næringskode.

Vi kan konkludere med at kabotasjeaktører ikke betaler merverdiavgift for tjenestene de utfører, med noen få unntak. Dette er samme konklusjonen som i turbussrapporten laget på oppdrag fra NHO Transport i 2019.

Kapittel 9 Kjøre- og hviletidsbestemmelser

I tillegg til regler om lønnskompensasjon, er det felles regler innenfor EU/EØS for kjøre- og hviletid. Reglene er felles for person- og godstransport. Førere av kjøretøy (inkl. buss) bygget for mer enn 9 sitteplasser medregnet føreren og vogntog med registrert totalvekt på over 3 500 kg kommer inn under kjøre- og hviletidsreglene. Regelverket for kjøre- og hviletid gjelder innenfor EU/EØS. I Tabell 15 under er kjøre og hviletidsbestemmelse gjengitt i kort. Det er egne regler dersom det er flere sjåførere som deler på kjøringen, disse er ikke beskrevet i tabellen.

EU-kommisjonen la i mai i år fram forslag om mulige tilpasninger av regelverket for persontransport¹⁸ herunder turbuss, som ofte har et annet driftsmønster med større krav til fleksibilitet enn godstransport eller persontransport i rute.

Vi har ikke gått inn i vurderinger rundt foreslåtte tilpasninger av regelverket eller problemer rundt kjøre- og hviletid da dette er utenfor rammen for dette oppdraget. Det er likevel deler av regelverket som er relevant med tanke på kabotasjekjøring, lengre turoppdrag og en eventuell definering av «midlertidig».

Dagens bestemmelser for ukehvil fører med seg at sammenhengende turer over 6 dager (startet i Norge) må utføres av minimum to sjåførere. Under turistsesong kan dette bidra til økt sjåførbehov, dersom turer over 6 dager skal gjennomføres enten av norske aktører eller utenlandske aktører som kjører kabotasje. For norske operatører betyr det en betydelig merkostnad sammenliknet med om dette blir utført av en utenlandsk aktør, noe som reduserer konkurransevnen.

Det er en unntaksregel for internasjonal persontransport, der ukehvilen kan tas først det 12. døgnet. Denne regelen gjør at det trolig i ulike tilfeller kan være lønnsomt og mer fordelaktig å plukke opp turister utenfor Norge, f.eks. i Sverige, og dermed være på et oppdrag definert som internasjonal transport. Denne regelen fører til ulike konkurranseforhold mellom innenlands transport tjenester og reiser definert som internasjonal transport.

Dersom en 12 dagers regel også kunne gjelde for innenlands persontransport, herunder turbuss oppdrag, kan det bidra til å redusere eventuelle mangler på sjåførere under høysesong (juni-august) og bidra til økt kapasitet i det nasjonale markedet. Sjåførermangel er ofte fremhevet som en større utfordring en tilgang på tilstrekkelig materiell.

I Norge er det mangel på bussjåførere, og dette øker i forbindelse med turistsesongen. En smidigere avvikling av hviletiden på lange turer, kan gjøre det lettere å øke kapasiteten for norsk turbussbransje.

Eksisterende regler kjøre- og hviletid	
Daglig kjøretid/periode	Daglig kjøretid kan ikke være på mer enn 9 timer, og en «kjøreøkt» kan maksimalt være 4,5 timer. Inntil 2 ganger i uka kan daglig kjøretid utvides til 10 timer. Unntak der kjøretid kan utvides med 2 timer dersom sjåfør skal nå depot eller hvilested for å ta ukehvil.

¹⁸ [EUR-Lex - 52023PC0256 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Pauser (mellom daglig kjøreøkt)	Etter maksimalt 4,5 timers kjøring skal det som hovedregel tas 45 minutters pause. Ved behov kan pausen deles i to, den første på 15 min og den siste på 30 min (som begge må være gjennomført etter 4,5 timers kjøring)
Døgnhvile	Hovedregelen er døgnhvile på elleve sammenhengende timer eller minst tre + ni timer hvert døgn (12 timer). Døgnhvilen kan reduseres til ni timer maksimalt tre ganger mellom to ukehviler.
Ukehvil	<p>Ukehvil skal som hovedregel være på minst 45 sammenhengende timer, og senest seks døgn etter forrige ukehvil.</p> <p>Annenhver uke kan ukehvilen reduseres til 24 timer. Redusert uke hvil må kompenseres for ved at den tas ut i forbindelse med en annen hvil på minst 9 timer.</p> <p><i>Eksempel: Du tar en redusert ukehvil på 30 timer. De 15 timer som må kompenseres kan du ta sammen med en påfølgende døgnhvile, altså at du tilsammen hviler i 24 timer.</i></p> <p>Unntaket fra denne regelen er for internasjonal persontransport, der ukehvilen kan tas først det 12. døgnet.</p>

TABELL 15 REGELVERK FOR KJØRE- OG HVILETIDSBESTEMMELSER I KORT. KILDE STATENS VEGVESEN¹⁹

¹⁹ [Regelverk for kjøre- og hviletid | Statens vegvesen](#)

Del IV: Definisjon av midlertidig og påvirkning på kapasitet

Kapittel 10 Hvordan vil en definering av midlertidig påvirke kabotasjeomfanget?

Vi har forsøkt å beregne hvordan en definering av begrepet "midlertidig" vil påvirke tilbudet av kabotasje. Definisjonen legges på buss, ikke sjåfør eller selskap (som på Island). Vi har beregnet effekten av tre ulike løsninger:

- **Den danske modellen:** 7 dagers kabotasje per måned, og inntil 14 dager etter hverandre, hvis oppdraget starter på slutten av en måned. Totalt 84 dager i løpet av ett år.
- **Den franske modellen:** maks 30 dager sammenhengende kjøring og 45 dager i løpet av ett år.
- **Vårt forslag til definering:** Inntil 20 dagers etterfølgende kjøring (maks 20 dagers opphold per måned), deretter 10 dager utenfor Norge, og kun 4 oppdrag i løpet av denne 20-dagers perioden.
 - **Alternativt:** 15 dager sammenhengende og maks 4 oppdrag i perioden.

Vi har analysert og vurdert effekten med to ulike tilnærminger:

1. *Mekanisk endring av kapasitet:* Antar at det er et gitt antall busser tilgjengelig for kabotasje i Norge, og estimerer hvordan definisjonen av begrepet midlertidig vil påvirke antall som til enhver tid kan drive kabotasje i Norge
2. *Økonomisk tilpasning:* Vurdere hvordan definisjonen av begrepet midlertidig vil påvirke lønnsomheten i å drive kabotasje i Norge.

Økonomien til aktørene som utfører kabotasje vil bli påvirket av mer enn valg av definisjon. Et effektivt tilsyn hvor det kontrolleres at kabotasje-aktører faktisk både betaler tariffestet lønn og tillegg, og merverdiavgift vil påvirke økonomien til kabotasjeaktørene betydelig. Økt tilsyn i kombinasjon med en definisjon av midlertidig vil trolig påvirke økonomien i kabotasje vesentlig. Uten tilstrekkelig tilsyn og kontroll av et eventuelt strammere regelverk er det lite sannsynlig at en definering av midlertidig vil ha nevneverdig effekt.

Ingen av våre to tilnærminger gir presise anslag for hvordan kabotasjetilbudet vil utvikle seg, men de illustrerer effekten ulike definisjoner av midlertidig kan ha. Den faktiske bussparken, som kan drive kabotasje i Norge til enhver tid, reduseres, og økonomien til de bussene som driver kabotasje i Norge blir svekket ved en strengere definering enn i dag av begrepet midlertidig.

1. Mekanisk tilpasning av kapasitet ved ulike definisjoner

Behovet for antall busser er basert på beregningen av antall innkomne utenlandske turister fra ferjer og fly, se kapittel 3. Basert på spørreundersøkelsen utført av Innovasjon Norge og reisevaneundersøkelsen fra Avinor for 2019, har vi estimert antall innkomne turister som skal videre på rundtur med buss.

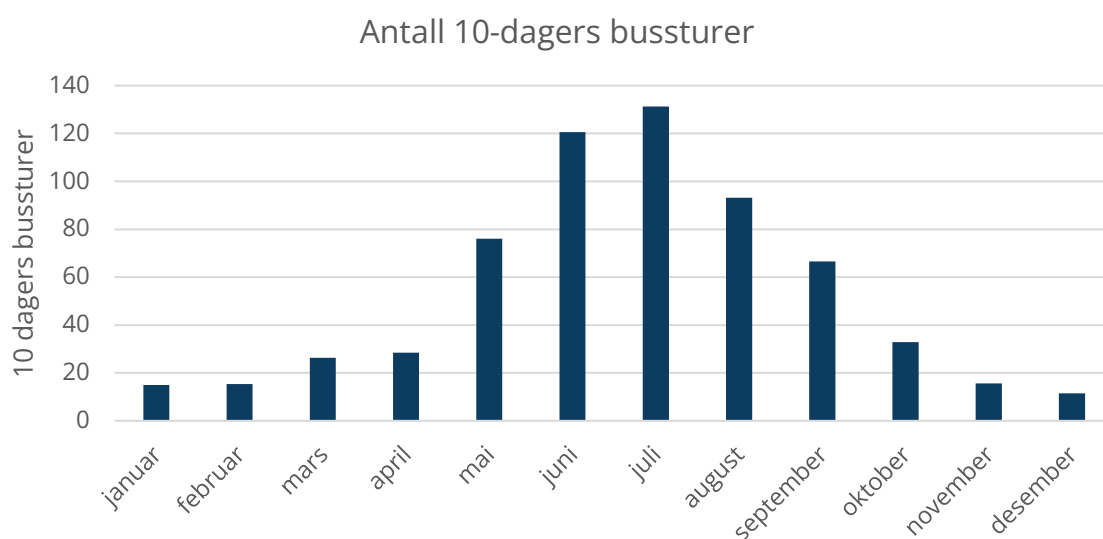
Disse rundturene har vi fordelt per måned basert på statistikken for antall cruiseturister per måned. Vi har antatt full kapasitetsutnyttelse, ved at alle busser går hver dag. Videre har vi som beskrevet tidligere antatt at norske busser dekker 20 prosent av disse oppdragene.

I realiteten vet vi ikke hvor mange busslaster hver kabotasjebuss kjører i løpet av året, da det ikke føres statistikk på dette. Det er derfor usikkerhet hva effekten og virkningene av eventuelle begrensinger som legges på kabotasjeaktiviteten.

Gitt antakelsen anslår vi at antall 10-dagersturer med buss fordeles seg over året som vist i Figur 48. Vi antar full utnyttelse av materiell, hvilket betyr at hver buss gjennomfører tre turer per måned i gjennomsnitt når hver tur er på ti dager.

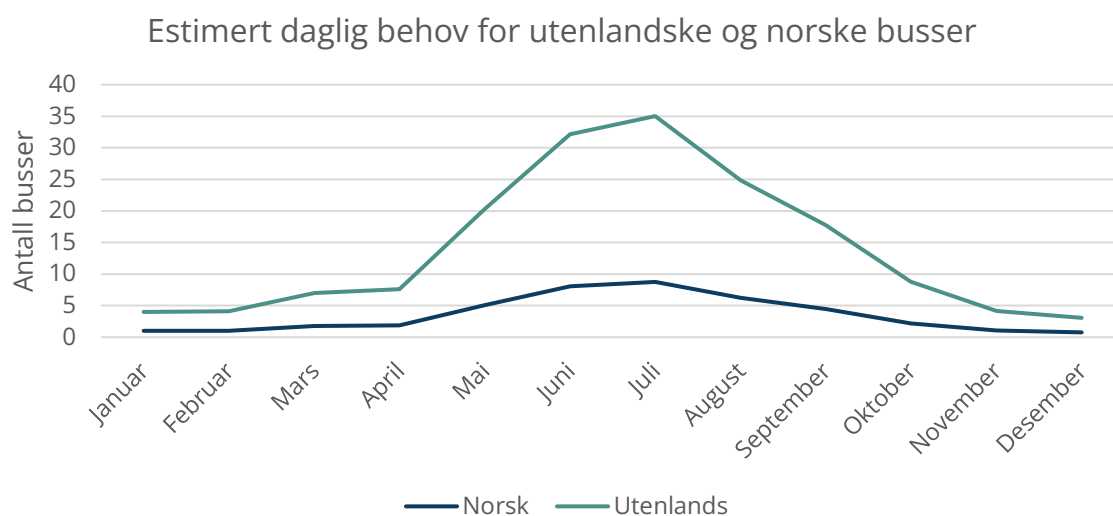
Vi har tidligere antatt at det kan ha vært mer enn 300 busser som kjørte kabotasje i Norge i 2019. Det betyr det antagelig er stor utskiftning av de bussene som drev kabotasje i Norge i 2019, og dermed er det vanskelig å si hvordan en innstramming vil slå ut i praksis.

På den annen side vil bussoperatøren ønske å være så lenge som mulig for å slippe tomkjøring og tap ved å ikke kjøre. Krav om at bussen skal ut av Norge vil påvirke økonomien, både i form av økte kostnader og tapte inntekter.



FIGUR 48 I 2019 ANSLÅR VI DENNE FORDELINGEN AV ANTALL TIDAGERS-TUREN PER MÅNED. I PRAKSIS VIL NOEN VÆRE KORTERE OG ANDRE LENGRE. KILDE EGNE BEREGNINGER

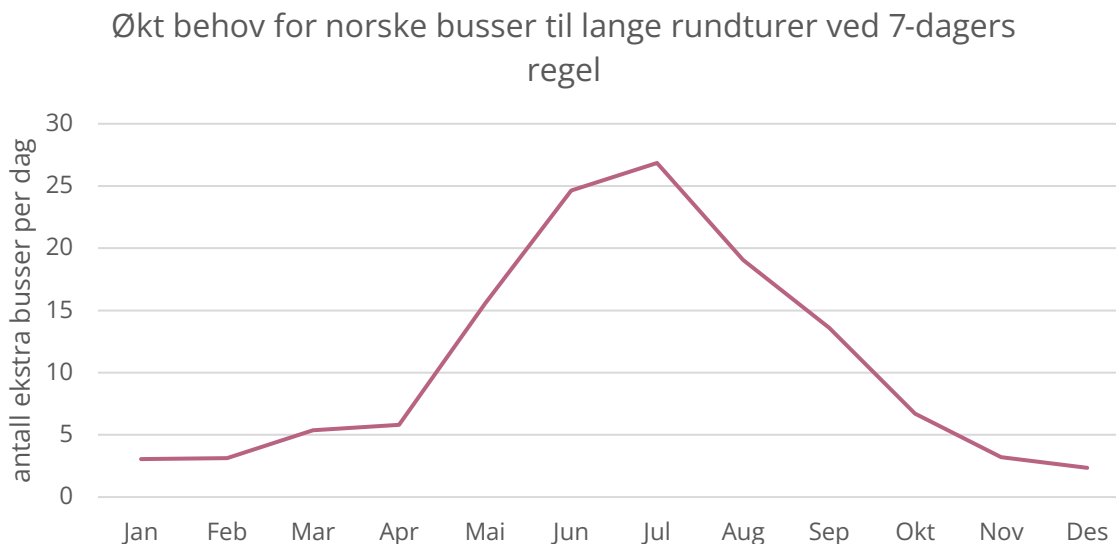
Fordelingen mellom norske og utenlandske kabotasje busser blir da som vist grafen under.



FIGUR 49 MED UTGANGSPUNKT I ANTALL TURBUSSTURER PER MÅNED HAR VI BEREGNET BEHOVET FOR ANTALL BUSSE PER DAG I HVER MÅNED. 20 PROSENT AV BEHOVET ANTAS DEKKES AV NORSKE TURBUSSE. EGNE BEREGNINGER

Dansk ordning

Hvis vi innfører en dansk ordning, der det maksimalt er tillatt med syv dagers kabotasjekjøring per måned og 84 dager per år, vil utnyttelsen av hver kabotasjebuss synke fra 30 dager i måneden (30/30) til syv dager i måneden (7/30), gitt at den er der minimum en måned i dag. Dette vil gi en kraftig økning i behovet for norske busser fra ni til 35 busser i juli for å dekke opp for bortfallet av utenlandske busser på kabotasjeoppdrag.



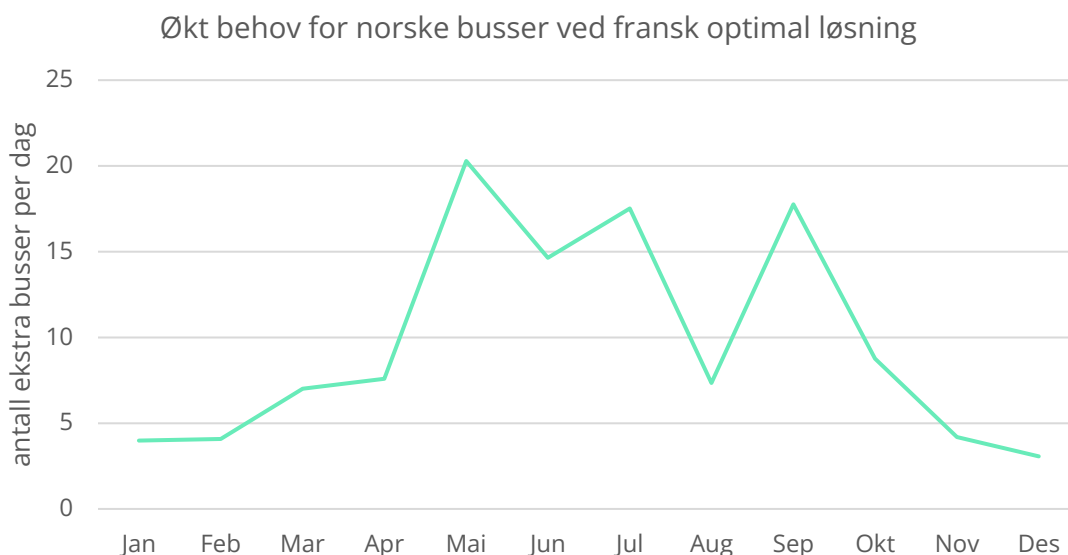
FIGUR 50 DANSK MODELL: INNFORING AV EN DANSK MODELL MED KUN SYV DAGERS KABOTASJE PER MÅNED VIL KREVE 27 NORSKE BUSSEKSTRA PÅ ALLE DAGER I JULI, HVIS KAPASITETEN SKAL OPPRETTHOLDES SOM I 2019. KILDE EGNE BEREGNINGER

Fransk ordning

Den franske løsningen er at det tillates maksimalt 30 dagers sammenhengende kjøring og maksimalt 45 dager per år per buss. Begrensingen på 45 dager per år fører til betydelig begrensning i kapasiteten med forutsetningene vi har lagt til grunn, om at det er en gitt tilgang på kabotasjebusser for det norske markedet.

I vårt regnestykke har vi fordelt hele kapasiteten (45 dager i året) på månedene juni, juli og august, og brukt antall kabotasjebusser i juli fra referanseløsningen (dagens ordning) som uttrykk for maks tilgang på kabotasjebusser. I juli 2019 har vi beregnet at det var 35 kabotasjebusser, dette antar vi er maksimal kabotasjekapasitet per måned. Disse fordeles med halvparten (45/90 dager) på de tre travleste månedene. Dette vil være en optimal løsning med hensyn til behovet i disse månedene.

Gitt en uflexibel tilgang på antall busser, betyr det at kabotasje-kapasiteten sannsynligvis vil bli benyttet i juni, juli og august. Dermed blir behovet for ekstra norske busser litt ujevn, med våre teoretiske forutsetninger.



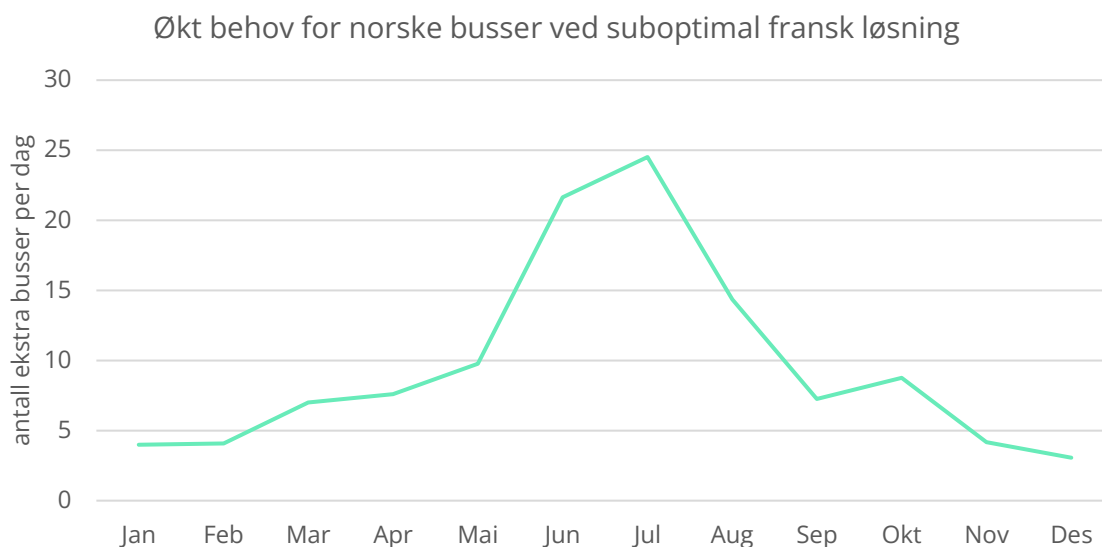
FIGUR 51 FRANSK MODELL. DEN FRANSKE MODELLEN GIR RETT TIL 30 DAGERS SAMMENHENGENDE DRIFT, MEN KUN 45 DAGER PER ÅR. EGNE BEREGNINGER

Vi ser at dette gir det største bortfallet i mai og september, fordi kabotasjekapasiteten er “brukt opp” i sommermånedene. I mai vil det trenses 25 norske fulltidsbusser, opp fra fem i en uregulert situasjon.

Hvordan leverandørene av kabotasje velger å anvende materiell og sjåførere vet vi ikke, men de vil gjøre det som lønner seg best. Det er viktig å påpeke at kapasiteten i virkeligheten ikke vil være så statisk som vi forutsetter her. En operatør med stor busspark, kan med 30/45 regelen velge å dytte inn «nye» busser inn i det norske markedet når kabotasjeperioden er utløpt for bussene. Som vi kommer tilbake til i de økonomiske vurderingene vil likevel en 30 dagers regel påføre økte kostnader som følge av økt tomkjøring til og fra markedet.

Dersom vi antar at betalingsviljen er relativt jevnt fordelt over året, vil noe av kapasiteten settes inn på flere måneder. For å se på ytterpunktet har sett på effekten av å spre maksimal kapasitet på 150 dager fra mai til september.

Hvis leverandørene av kabotasje velger å spre maksimal kapasitet på flere måneder vil behovet for norske busser øke mest i sommermånedene. Det betyr et ekstra behov for 25 norsk busser i juli til 34, som er en økning fra ni busser i en uregulert situasjon.



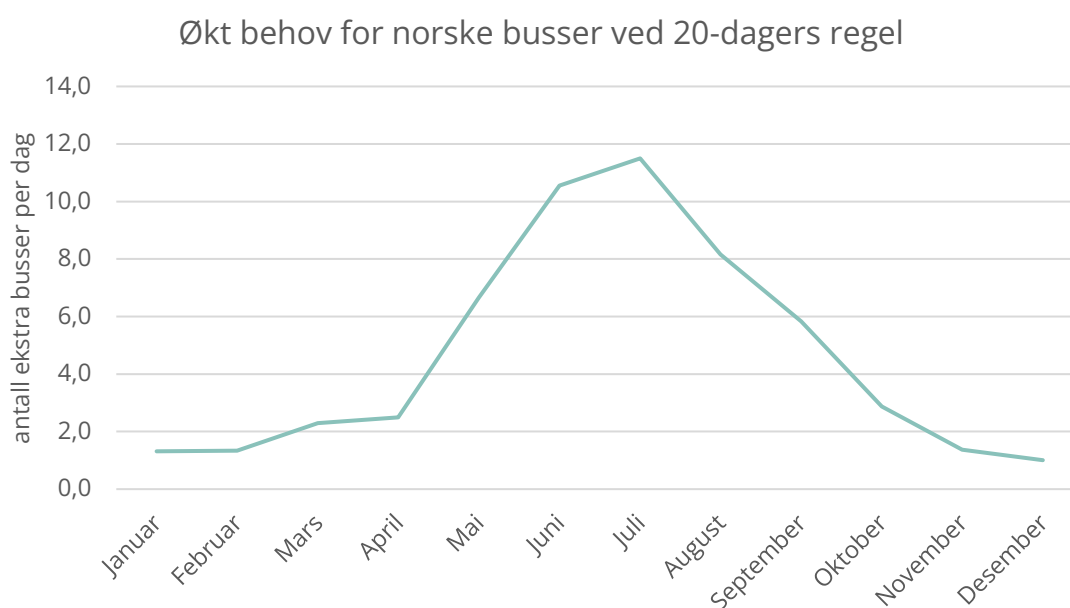
FIGUR 52 FRANSK LØSNING MED EN SUBOPTIMAL TILPASNING, DER KABOTASJEAKTØRENE SPRER INNSATSEN OVER FEM MÅNEDER FRA MAI TIL SEPTEMBER, VIL BEHOVET FOR EKSTRA NORSKE BUSSER ØKE. EGNE BEREGNINGER

Forslag til ny 20-dagers regulering

Begrepet midlertidig må ikke nødvendigvis kun baseres på tid og antall dager. Vi foreslår en definering der antall dager kombineres med en begrensning på antall oppdrag.

Dersom vi legger inn en begrensning på 20 dagers sammenhengende kjøring og ti dagers pause utenfor Norge blir utnyttelsen av hver buss 20/30-deler av dagens ordning. Det gir et mindre behov for norske busser til å dekke behovet.

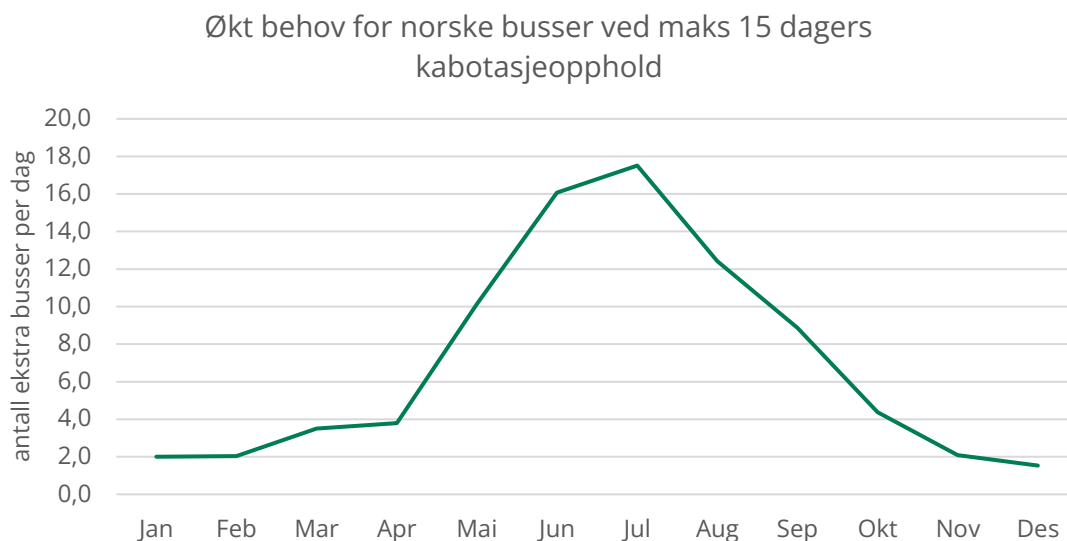
Ved vår modell får vi et behov i juli måned på 12 busser ekstra sammenlignet ved situasjonen uten regulering, til i alt 21 norske busser. I de andre månedene, bortsett fra juni og august, blir ekstrainsatsen mer beskjeden.



FIGUR 53 ALTERNATIV DEFINERING AV MIDLERTIDIG: EN MER MODERAT DEFINISJON, DER MIDLERTIDIG ER SATT TIL 20 DAGER SAMMENHENGENDE KJØRING, VIL KREVE 12 NORSKE BUSSER EKSTRA PÅ ALLE DAGER I JULI. EGNE BEREGNINGER

Et alternativ er å sette grensen ved 15 dagers maksimalt opphold, da vil behovet i de tre sommermånedene klatre med 18 flere busser til 26 busser på heltid i juli. Det vil øke

sannsynligheten for at den norske turbussnæringen per i dag ikke klarer å dekke opp bortfallet av kabotasje fullt ut, sammenlignet med en 20-dagers regel. Se Figur 54



FIGUR 54 15 DAGERS MODELL: EN RETT TIL 15 DAGERS SAMMENHENGENDE KJØRING VIL HALVERE KAPASITETEN KABOTASJEN REPRESENTERER, OG KREVE 16 FLERE NORSKE BUSSETER ALLE DAGER I JULI MÅNED ENN DAGENS REGLER. KILDE EGNE BEREGNINGER

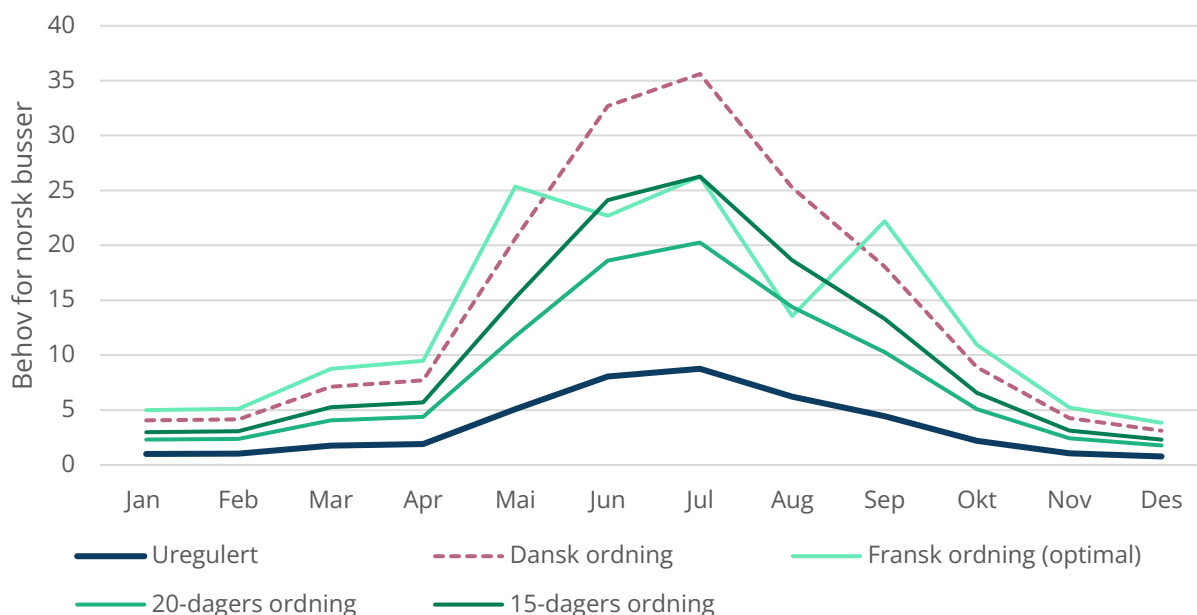
Oppsummert vil en dansk eller fransk løsning kunne komme til å bety en økning i behovet for busser i juli på cirka 25 busser og tilhørende sjåførere. Antall sjåførere vil være høyere, hvis man skal få en optimal utnyttelse av materiellet. I praksis vil antall busser måtte være høyere, fordi man ikke klarer å oppnå full utnyttelse hver dag av alle busser.

I den franske modellen vil det være mange måter tilpasse seg innenfor en maksimal grense på 30 dagers sammenhengende kjøring/tilstedeværelse, men begrensingen på 45 dager i året er *det* som påvirker kapasiteten. Både den danske og den franske modellen er relativt strenge, men på hver sin måte. Vi vurderer likevel den danske modellen som strengest av de to, da den i større grad reduserer inntjeningsmuligheten for en operatør ved å skifte ut det til enhver tid stående kabotasjemateriellet. Det trengs mindre operasjonell tilpasning for en operatør med fransk modell.

Vårt forslag med 20-dagers kabotasje-regel, vil også ha en betydelig effekt på behovet, men likevel mer moderat. Siden vi har antatt at oppdragene er 10 dagers turer, vil ikke begrensningen på antall oppdrag påvirke behovet. Det er ikke usannsynlig at en regulering på antall oppdrag vil gi nettopp denne effekten, da det trolig vil være mindre attraktivt å bruke opp oppdragskvoten på korte og mindre betalte oppdrag. En variant med 20 dagers sammenhengende kjøring og deretter en ti dagers pause, vil gi en mindre økning behov for norske busser, cirka 10-12 busser i juni og juli.

Hvis man velger å korte tiden ned til 15 dager, vil det gi en vesentlig reduksjon i kabotasjen, som kan sammenlignes med den franske modellen med optimal fordeling (juni-august).

Behov for norske turbusser til rundturer ved ulike reguleringer



FIGUR 55 FIGUREN OPPSUMERER DE ULIKE REGULERINGENES EFFEKT PÅ HVOR MANGE TURBUSSE NORSE AKTØRER MÅ STILLE MED HVER DAG I ÅRETS 12 MÅNEDER. BÅDE DEN DANSKE, DEN FRANSKE REGULERINGEN OG EN 15-DAGERS REGEL FÅR I VÅR MODELL STOR VIRKNING PÅ HVOR MANGE BUSSE NORSE AKTØRER MÅ STILLE FOR Å SIKRE EN FULL KOMPENSASJON FOR BORTFALL AV KABOTASJE I SOMMERMÅNEDENE. KILDE: EGNE BEREGNINGER

2. Hvordan påvirker kabotasjereguleringen økonomien til utenlandske bussaktører?

Et kabotasjeregulering som begrenser tilgangen til det norske markedet ved å definere begrepet midlertidig, kombinert med dagens regelverk for allmenngjøring av lønn påvirker både inntekspotensialet og kostnadene til en utenlandsk bussaktør. Det svekker lønnsomheten ved å drive i Norge, og det påvirker konkurransekraften til utenlandske selskaper. I ytterste konsekvens vil et strengt kabotasjeregulering kombinert med allmenngjøring av lønn og pålegg om faktisk å betale merverdiavgift helt fjerne utenlandske aktørers incentiv til å operere i Norge.

Med dagens regelverk kan en utenlandsk buss lovlig operere i Norge i lang tid, hele sesongen om den ønsker det. Da er inntekspotensialet til en utenlandsk aktør likestilt med en norsk aktør. Dersom begrepet midlertidig defineres, og perioden en utenlandsk aktør kan drive kabotasje kraftig innsnevres, så begrenses inntekspotensialet ved å drive i Norge. I tillegg påføres de utenlandske bussaktørene kostnader fordi de etter endt kabotasjeperiode må transportere buss (og sjåfør) ut av landet i en bestemt periode, før de kan kjøre inn i landet igjen.

Vi kan anta at kostnadsstrukturen til en norsk og utenlandsk europeisk turbussaktør er ganske lik. Prisen på materiell er den samme, justert for eventuelle nasjonale avgifter. Prisen på drivstoff er den samme i landet det drives kabotasje. Prisen på deler fra bussleverandøren og andre slitedeler som dekk varierer trolig mellom markedene, det samme gjør også verkstedspriser. Det vi vet med sikkerhet er at den store forskjellen er lønnskostnader for sjåførere. Det er lønnskostnader som er hovedkilden til konkurransekraften til de utenlandske aktørene (ref. Figur 34). Det gjelder først og fremst lønnskostnader til sjåføren, men også øvrige lønnskostnader til administrasjon med videre i selskapene.

For å studere hvordan en innstramning av dagens kabotasjeregulering vil slå ut for aktørene, har vi laget en bedriftsøkonomiskmodell som illustrerer effektene av å redusere antall dager en buss får lov å operere i Norge innad i en kalendermåned.

Sentrale forutsetninger for de økonomiske beregningene

Vi skal illustrere både hvordan inntektene påvirkes, og hvordan driftsresultatet for kabotasjeperioden blir.

Vi har valgt *tre ulike modeller for innstramming av begrepet midlertidig*: 20 dagers begrensning, 15 dagers begrensning og 7 dagers begrensning. 15 dagers begrensning er for å illustrere effekten av den franske løsningen med en maksbegrensning på 45 dager per kalenderår. Hypotesen er at en aktør først vil fylle 30 dager med kjøring, for så å kjøre i en 15 dagers periode ved en senere anledning. Referanseverdiene er dagens situasjon, der utenlandske og norske aktører i praksis kan betjene det norske markedet på samme måte, men med ulike kostnader.

Måneden har 31 dager og starter med én 12 dagers rundtur, hvor alle dager er betalt, og sjåfør får betalt på hviledag. Deretter følger 19 dager hvor bussaktøren kjører daglige turer. Maksimalt antall dagsturer er 13, som følge av kjøring og hviletidsbegrensninger. Sjåføren får ikke betalt hviledager. Vi tar utgangspunkt i én sjåfør og én buss. I perioden bussen oppholder seg i Norge har buss og sjåfør full kapasitetsutnyttelse. *Maks inntektsgivende dager er dermed 25 dager.*

Vi sammenligner en litauisk aktør og en norsk aktør, datasettet fra 2019 indikerer at litauiske busser er godt representert på norske veier, og trolig kjører mye kabotasje i Norge.

Vi legger til grunn følgende dagslønn for sjåfører²⁰:

- Litauen lønn justert opp 20 prosent for arbeid i Norge: 1 389 NOK / dag
- Lønn norsk tariff: 1978 NOK / dag
- Lønn norsk sjåfør: 2428 NOK / dag

Vi illustrerer med både litauisk lønn og kabotasje kjøring på norsk tariff.

Vi legger følgende til grunn for pris per dag per buss:

Inntjening per dag	Eks. mva.	Inkl. mva.
Norsk	10 000	11 200
Litauisk	7 000	7 840

TABELL 16 INNTJENING PER DAG. KILDE EGNE UNDERSØKELSER

Vi antar videre at de litauiske selskapene tar seg betalt inkl. mva., men at de ikke er registrert i mva. registeret, og at den reelle inntjeningen er inkl. mva. Basert på undersøkelser i mva-registeret er det tydelig at majoriteten av utenlandske buss selskap ikke betaler mva. i Norge. Men, vi legger til grunn at de priser tjenestene sine med mva.

For å *estimere driftsresultatet* til aktørene har vi tatt utgangspunkt i tall fra proff forvalt for næringskoden *Turbil*. Basert på de aggregerte tallene for 2019 har vi bestemt fordelingen mellom de ulike typer driftskostnader. Vi har brukt lønnskostnader for å fastsette øvrige kostnader. For de litauiske aktørene har vi satt kostnader til avskrivninger, og varekostnader lik som de norske. Andre driftskostnader er satt 43 % lavere enn de norske, i samsvar med litauiske lønninger.

Reisekostnader er beregnet tur Vilnius til Norge, og tur ut fra Norge til det svenske markedet. Vi har satt 220 mil kjøreavstand mellom Vilnius og Norge, og 60 mil fra Norge til det svenske markedet. Drivstoff priser i Norge er i mai 2023 19 NOK/liter og 15 NOK/liter i Litauen. Litauisk lønn er brukt som grunnlag og turen tar tre dager fra Vilnius til Norge og én dag fra Norge til Sverige når sjåføren følger kjøre- og hviletidsbestemmelser. Vi har ikke inkludert bompenger eller

²⁰ Basert på lønnsstatistikk fra Eurostat, avtale mellom LO og NHO Transport, samtaler med større norske bussaktører.

utgifter til eventuelle ferger. Reisekostnader for buss med sjåfør blir med de forutsetningen rett over 21 000 kroner.

Analyse av caset

Inntektene til bussaktørene i vårt case fordeles seg på to typer undersegmenter i hovedsegmentet «incoming». Hvordan bussen opererer i caset vårt er beskrevet i Tabell 17. Det første oppdraget er en lang rundtur på 12 dager. Under denne reisen på 12 dager kjører bussen først seks dager, deretter følger en redusert ukehvil på 24 timer, og så kjører bussen ytterligere fem dager. Bussen og sjåfør får betalt for alle tolv dager, selv om den kun kjører 11 dager. Når bussen er ferdig med rundturen skal den kjøre dagsturer resten av måneden, og rekker totalt 13 dagsturer.

Maksimal utnyttelse av én mnd i henhold til kjøre- og hviletidsbestemmelsene		
Type tur	Døgn	Aktivitet
Rundtur	1-6	kjører 6 dager
	7	hviler 24 timer
	8-12	kjører fem dager
Dagsturer	13	kjører én dagstur
	14-15	hviler 45 timer
	16-21	kjører 6 dagsturer
	22-23	hviler 45 timer
	24-29	kjører 6 dagsturer
	30-31	hviler 45 timer

TABELL 17 KJØRING OG HVILE FORDELT MELLOM DE TO HOVEDOPPDRAGENE I MÅNEDEN.

Dette oppsettet gir et maksimalt inntekspotensial for våre litauiske busser på 196 000 NOK på 31 dager. Det er en måned med svært høyt belegg og aktivitet i 25 av 31 dager, selv i høysesong må vi legge til grunn at dette er svært god ressursutnyttelse og høyere enn hva som er realiteten.

Inntekspotensialet påvirkes dramatisk når det innføres begrensninger på hvor lenge aktøren kan befinne seg i Norge. Ved å innføre en 20 dagers begrensning faller inntektene til rett over 141 000, ved 15 dager faller inntektene til nesten 102 000 og ved syv dager tjener den litauiske bussen kun 47 040 kroner.

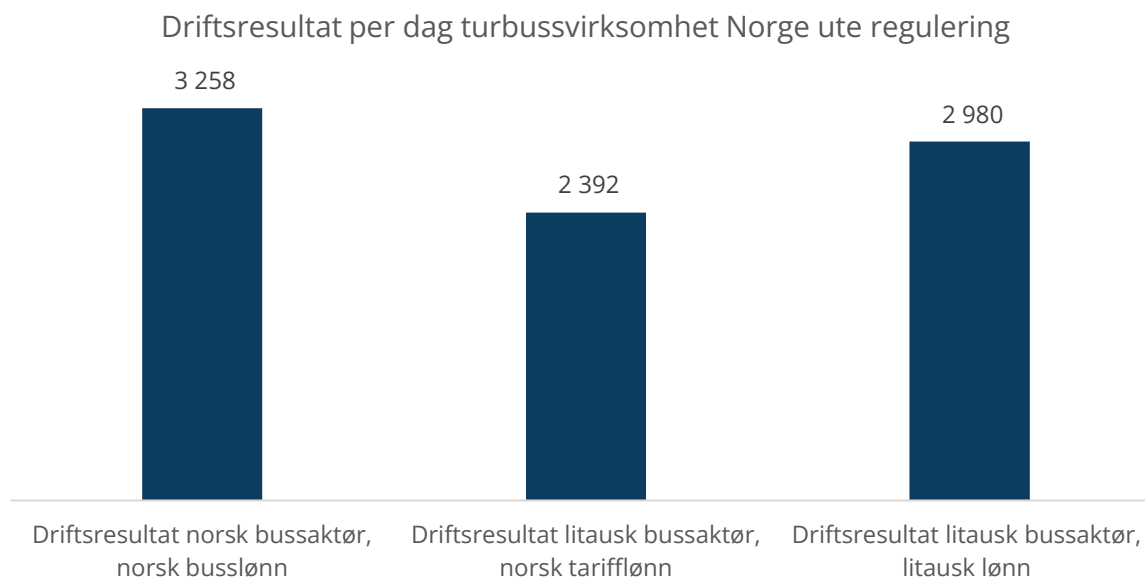
	Inntekter fra kabotasjekjøring gitt ulike definisjoner av midlertidig - et case							
	Dagens regelverk		20 dagers begrensning		15 dagers begrensning		7 dagers begrensning	
	Aktivitet	Inntekt	Aktivitet	Inntekt	Aktivitet	Inntekt	Aktivitet	Inntekt
Langtur	JA	94 080	JA	94 080	JA	94 080	NEI	0
Antall dagsturer	13	101 920	6	47 040	1	7 840	6	47 040
Samlet aktivitet og inntekt per måned	25 dager	196 000	18 dager	141 120	13 dager	101 920	6 dager	47 040

TABELL 18 INNTEKTER FRA KABOTASJE GITT ULIKE DEFINISJONER AV MIDLERTIDIG. ESTIMAT STAKEHOLDER AS

Inntekten er bare en side av saken, det er bunnlinjen som teller, også ved kabotasjekjøring. Figur 56 viser driftsresultat per dag for en norsk turbussaktør, og to litauiske aktører. Den ene betaler sine sjåførere i henhold til norsk tariff, den andre betaler i henhold til litauisk lønn pluss et påslag. Det er den norske aktøren som har høyest driftsresultat per dag, fordi prisen på busstjenesten er vesentlig høyere.

Det er viktig å påpeke et par momenter. For det første er dette inntjening på en dag med fullt belegg. Det er disse dagene i høy-sesong som betaler for resten av året med lavere kapasitetsutnyttelse. Driftsmarginen til bransjen over året er langt lavere enn det som er presentert her, se omtale i kapittel om økonomi. For det andre, det er svært stor usikkerhet knyttet til kostnadsstrukturen til de litauiske aktørene. Vi har lagt til grunn en ganske lik

kostnadsstruktur som de norske. I tillegg er det verd å påpeke at dette er driftsresultat gitt 10 000 kroner eks. mva. per dag for en norsk aktør, og 7 840 inkl. mva. for en Litauisk aktør. Det er også viktig å huske på at den reelle verdien av resultatet er vesentlig høyere for det litauiske selskapet enn for det norske.

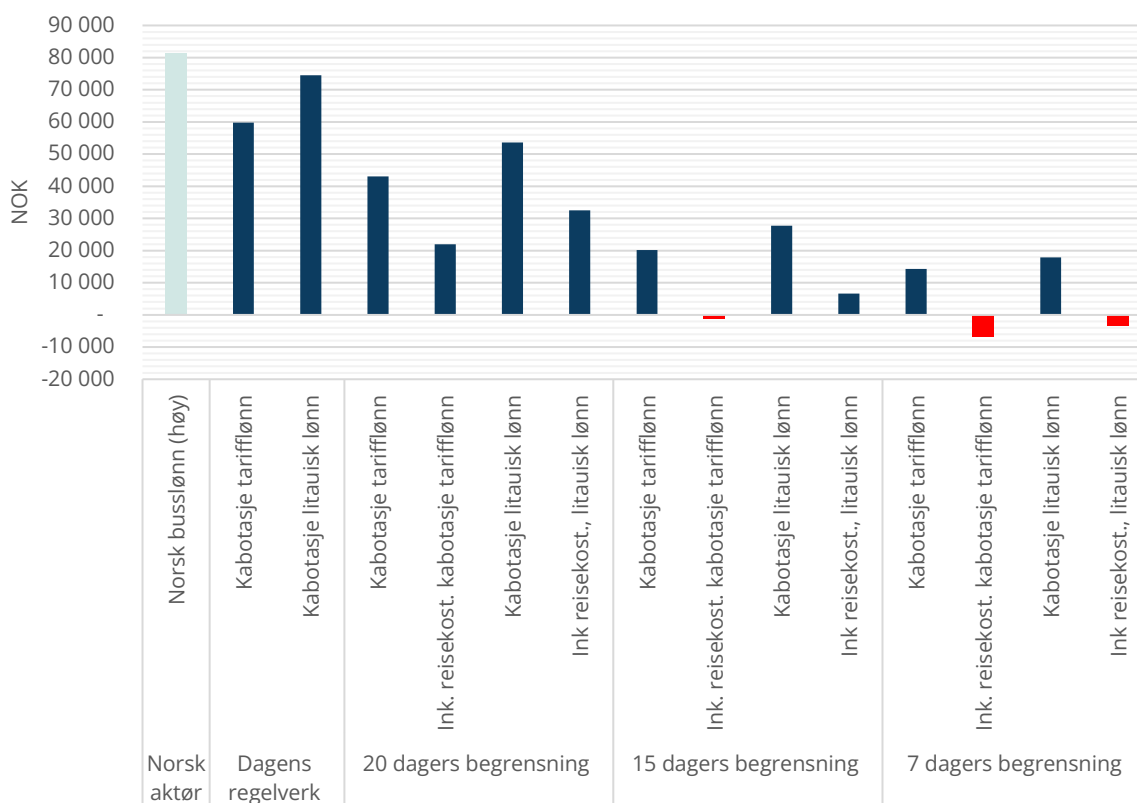


FIGUR 56: DRIFTSRESULTAT PER DAG GITT INNTEKT PÅ 10 000 PER DAG FOR NORSK AKTØR OG 7 840 FOR LITAUISK AKTØR. ESTIMAT FORETATT AV STAKEHOLDER BASERT PÅ INTERVJUER MED BUSSAKTØRER, REGNSKAPSTALL FRA PROFF FORVALT OG DIVERSE NASJONAL OG EUROPEISK LØNNSSTATISTIKK.

Det er lønnsomt å kjøre kabotasje i Norge, selv forutsatt at våre to litauiske aktører underbyr sine norske konkurrenter. Med dagens regelverk vil det litauiske selskapet som betaler norsk minimumstariff få et driftsresultat på 58 888 kroner i måneden, mens selskapet som kun betaler litauisk lønn har et driftsresultat på nesten 75 000 kroner. Det er fortsatt noe lavere enn den norske konkurrenten, som tjener rett over 80 000 kroner samme måned. Figur 57 viser driftsresultatet gitt ulike definisjoner av midlertidig, for selskapet som betaler norsk tariff og for selskapet som kun betaler litauisk lønn. Grafen viser også resultatene med og uten reisekostnad inn og ut av landet.

Hvordan innstrammingene vil slå ut samlet i form av redusert kapasitet er vanskelig å anslå basert på de økonomiske beregningene alene. Dersom det ikke er lønnsomt nok for utenlandske aktører å drive i Norge, vil de kjøre andre steder. Effekten av å begrense opphold begynner allerede ved 20 dager, og lønnsomheten ved å drive kabotasje i Norge faller betraktelig allerede her. Det får høyst sannsynlig konsekvenser, spesielt i den delen av sesongen der det er vanskelig å sikre seg høyt belegg. Dersom man strammer enda hardere til, med en begrensning på 15 eller 7 dager vil man høyst sannsynlig se store reduksjoner av kapasitet, fordi det blir vanskeligere å opprettholde lønnsomheten. Man vil også trolig få en vridning av aktører, mot markeder som er nærmere geografisk, det vil si Oslo-området. Effekten av en innstramming vil være betydelig sterkere dersom man også kombinerer det med virkemidler som gjør at flere av kabotasjeaktørene betaler tariff lønn og merverdiavgift. En innstramming vil også trolig føre til at utenlandske aktører må ta seg bedre betalt per oppdrag, fordi inntektsperioden blir begrenset. Konkurransen vil derfor gå noe ned for de utenlandske aktørene.

Driftsresultat for arbeid i én kalendermåned



FIGUR 57: ESTIMAT FOR DRIFTSRESULTAT GITT ULIKE DEFINISJONER AV MIDLERTIDIG, TARIFF LØNN OG LITAUISK LØNN, MED OG UTEN REISEKOSTNADER. RØDE SØYLER INDIKERER NEGATIVT DRIFTSRESULTAT FRA KABOTASJEKJØRING I NORGE. ESTIMAT FORETATT AV STAKEHOLDER AS.

I vårt case vil det for aktøren som betaler norsk tarifflønn ikke være lønnsomt å drive med kabotasje ved en begrensning på 15 dager eller 7 dager dersom vi tar høyde for reisekostnader. Når vi ikke tar høyde for reisekostnader er det lønnsomt å drive kabotasje i Norge også med den strengeste begrensningen, men det er relativt marginalt.

For aktøren som kun betaler litauisk lønn vil en begrensning på 15 dager være helt marginalt lønnsomt, mens en begrensning på 7 dager vil gjøre det ulønnsomt å drive kabotasje i Norge gitt at reisekostnader til og fra markedet er inkludert. Når vi ikke tar hensyn til reisekostnader, er det lønnsomt å drive kabotasje også under den strengeste begrensningen.

Reisekostnader er utslagsgivende, og blir en større faktor jo kortere det er lov å oppholde seg i landet. Dersom midlertidig er definert vil det forekomme reisekostnader i forbindelse med kabotasjeoppdrag, spørsmålet er hvor store de er. Unntaket er når man har en betalt tur inn og ut av landet. Reisekostnadene for kabotasjekjøring i Norge øker for aktører som er stasjonert på Vestlandet, fordi reisen til grensen er lengre. Reisekostnadene vil i praksis variere veldig mellom aktørene. Alt annet likt vil en definisjon av begrepet midlertidig øke reisekostnadene for de utenlandske selskapene som med dagens regelverk kjører kabotasje over mange måneder i Norge.

Selv om det er lønnsomt å drive kabotasje betyr ikke det at det er attraktivt å drive kabotasje i Norge, størrelsen på driftsresultatet har også stor betydning. Jo lavere fortjenesten er på et opphold, jo mindre interessant er oppholdet. Hvorvidt det er lønnsomt å drive kabotasje i Norge avhenger av markedet og regelverket i Norge, men også markedet og regelverket i øvrige europeiske land, som turbussene kan operere i. Det har vi ikke vurdert i dette caset, men vil være viktig for bussaktørene når de planlegger sin virksomhet. Et strammere kabotasjeregulering vil

også stille mer krav til driften og koordinering for de utenlandske aktørene, dersom de skal opprettholde aktiviteten også i perioder de må ut av landet.

Litauisk aktør, litauisk lønn	Dagens modell	20 dagers begrensning	15 dagers begrensning	7 dagers begrensning
Driftsinntekter	196 000	141 120	101 920	47 040
Lønns og pensjonskostnader	34 736	25 010	18 063	8 337
Varkostnader	49 137	35 378	25 551	11 793
Andre driftskostnader	28 136	20 258	25 597	6 753
Avskrivninger	9 498	6 839	4 939	2 280
Sum driftskostnader	121 507	87 485	74 150	29 162
<i>Driftsresultat</i>	<i>74 493</i>	<i>53 635</i>	<i>27 770</i>	<i>17 878</i>
Hjemreisekostnad	-	21 098	21 098	21 098
<i>Driftsresultat etter reisekostnad</i>	<i>74 493</i>	<i>32 537</i>	<i>6 672 -</i>	<i>3 220</i>

TABELL 19: DRIFTSRESULTAT VED ULIKE DEFINISJONER AV MIDLERTIDIG. LITAUISK LØNN.

Litauisk aktør, tariff lønn	Dagens modell	20 dagers begrensning	15 dagers begrensning	7 dagers begrensning
Driftsinntekter	196 000	141 120	101 920	47 040
Lønns og pensjonskostnader	49 441	35 597	25 709	11 866
Varkostnader	49 137	35 378	25 551	11 793
Andre driftskostnader	28 136	20 258	25 597	6 753
Avskrivninger	9 498	6 839	4 939	2 280
Sum driftskostnader	136 212	98 073	81 796	32 691
<i>Driftsresultat</i>	<i>59 788</i>	<i>43 047</i>	<i>20 124</i>	<i>14 349</i>
Hjemreisekostnad	-	21 098	21 098	21 098
<i>Driftsresultat etter reisekostnad</i>	<i>59 788</i>	<i>21 950 -</i>	<i>974 -</i>	<i>6 749</i>

TABELL 20: DRIFTSRESULTAT VED ULIKE DEFINISJONER AV MIDLERTIDIG

Oppsummering effekter av ulike definisjoner av «midlertidig»

De to analysene vi har gjort ovenfor viser at både den mekaniske analysen, der vi antar at tilbudet av kabotasjebusser er statisk, og den bedriftsøkonomiske analysen trekker i samme retning: Jo kortere tid man kan drive kabotasje sammenhengende, jo færre kabotasjebusser blir tilgjengelige i det norske markedet.

Det vil vanligvis være slik av det er lønnsomheten som avgjør om du får de tjenestene du vil ha. Hvis lønnsomheten er til stede, vil markedskreftene sørge for at kabotasjeoperatører vil finne nok kunder. Hvis det legges begrensninger på hvor lenge det kan drives kabotasje, slik at lønnsomheten synker, vil tilbyderer av kabotasje trolig forlange høyere pris. Hvis de ikke får det, er det lavere sannsynlighet for at oppdrag blir realisert. På den måten vil også knappere kabotasjeperiode presse prisen på oppdragene oppover, og konkurransekraften til de utenlandske aktørene reduseres. De norske operatørene vil dermed kunne konkurrere på likere vilkår.

Det kan imidlertid være at begrensninger på kabotasjeperioden gjør det vanskelig og dyrere å skaffe nok busser til Norge i perioder der behovet er større enn tilgjengeligheten av kapasitet i det norske turbussmarkedet, som illustreres i den mekaniske analysen.

Dansk modell: Å innføre den danske modellen med syv dagers kabotasje per måned, men med muligheten å legge to syv-dagers perioder etter hverandre, vil høyst sannsynlig gi en betydelig nedgang i kabotasjetilbudet. Korte perioder svekker lønnsomheten, og krever at langt flere utenlandske busser kan roteres gjennom sesongen for å eventuelt opprettholde kabotasjemengden.

Fransk modell: En fransk modell med maks 30 dagers sammenhengende opphold på norsk territorium, og maksimalt opphold i 45 dager, gir mulighet for en bedriftsøkonomisk optimalisert periode på 30 dager, som vil ha god lønnsomhet, og et 15-dagers opphold senere, med dårligere lønnsomhet.

Usikkerheten ligger i at vi ikke vet hvor stor kapasitet de utenlandske bussoperatørene har til å sirkulere busser fra andre markeder, for å løse 45-dagers. Det som er sikkert, er at ingen holder en overskuddskapasitet over lang tid.

I sum tror vi den franske modellen vil redusere tilbudet av kabotasjebusser mindre enn den danske modellen, fordi den i hvert fall sikrer én måned med gode inntekter.

Vår foreslåtte modell: 20 dagers sammenhengende kjøring, deretter må bussen ut i ti dager. Innenfor 20-dagers perioden kan det ikke utføres mer enn fire oppdrag. Den vil gi noe dårligere økonomi, men fremdeles gi god nok inntjening til at det er interessant å være i Norge i 20 av 30 dager, spesielt i perioden med høy aktivitet (juni-august). Innenfor en 20-dagers periode kan en kabotasjebuss tilby både langturer og kortere turer, og det hindrer derfor ikke aktører i å kunne tilby alle mulige transporttjenester. Teoretisk tilgang på kabotasjebusser vil falle med en tredjedel.

Ved å innføre en begrensning på antall oppdrag i kabotasjeperioden, vil man forhindre at kabotasjen trenger inn i nye markeder og utkonkurrerer norske bussoperatører, der det i dag er tilstrekkelig kapasitet.

Alternativt forslag: Et alternativ til 20-dagers modellen er å sette grenser ved 15 dager, og fire oppdrag innenfor disse 15 dagene. Da viser vår bedriftsøkonomiske modell at det lønnsomheten ved kabotasje blir vesentlig dårligere. Hvis det betales norsk minstelønn og bussen kjøres til Sverige, blir driftsresultat per dag negativt. Det vil også være vanskeligere å kombinere lange og korte incoming-oppdrag.

Selv for aktører som oppnår lønnsomhet innenfor 15 dager, vil det kreve bedre logistikk og øke faren for tomkjøring og uvirksomme dager for materiellet.

Denne modellen vil gi et større forventet bortfall av kabotasje enn 20-dagers regelen.

Danske og islandske erfaringer

Både Danmark og Island har innført definisjoner av midlertid, som gir kabotasjeoperatørene et nokså smalt vindu. Danmarks modell, som er presentert ovenfor, trådte kraft 1. november 2019, og man har per i dag ikke fått prøvd ut modellen i et normalt år.

I Danmark var det i 2022 fremdeles mange turbusser med utenlandske skilt (det i seg selv er ingen bekreftelse på kabotasje), men hverken politi eller vegmyndigheter har gjennomført kontroller i stort omfang i mangel av klare retningslinjer. Politiet har i tillegg ikke ønsket å dele ut bøter ved overtredelser, fordi EU-kommisjonen har stilt spørsmål ved og senere besluttet å ta den danske ordningen inn for EU-domstolen²¹. Dette får vi opplyst av direktøren i Dansk persontransport, som organiserer det danske busselskapene.

Island har en begrensning på ti etterfølgende dager innenfor en kalendermåned, og minst et opphold på to dager, hvis de ti dagene legges i slutten av en måned. Det er turbussoperatøren som er regulert, ikke bussen. Det innebærer at en turbussaktør ikke kan sende to og to busser med ferjen til Reykjavik, og på den måten opprettholde en høy kapasitet i det islandske markedet.

Når en buss eller flere fra en turbussoperatør ankommer Island skal de registreres av tollmyndighetene, der de skal fremvise sitt grønne EU-kjøredokument, hvor det fremgår hvilket selskap de representerer og hvilke oppdrag des skal gjennomføre i den aktuelle perioden.

²¹ [The Commission decides to refer DENMARK to the Court \(europa.eu\)](https://europa.eu)

Det er ikke regulert hvordan politi og veivesen skal følge opp de utenlandske bussene for kontroll og eventuelle sanksjoner.

Det var relativt liten reiselivsaktivitet på Island i 2022, som var det første året for den nye reguleringen, den er derfor ikke testet i forhold til om kapasiteten vil være tilstrekkelig. ESA har stilt spørsmål ved ordningen, og den risikerer å bli stanset.

Del V: Forslag til definisjon

Kapittel 11 Forslag til norsk definering av «midlertidig»

I vårt arbeid med å finne en hensiktsmessig definisjon innenfor EUs relevans har vi lagt til grunn følgende forhold:

1. Definisjonen skal ikke være til hinder for at utenlandske tilbydere midlertidig kan tilby alle relevante turbusstjenester.
2. Det skal tas hensyn til det behovet norsk og internasjonalt reiseliv har for tilstrekkelig busskapasitet i høysesongen.
3. Markeder der det allerede er tilstrekkelig kapasitet sikret av norske aktører, skal beskyttes mot konkurranse fra aktører som i praksis etableres seg i Norge, men under dekke av å drive midlertidig kabotasje.

Punkt 1 er en grunnleggende del av EU og EØS-retten. Det må derfor ikke treffes begrensninger som for eksempel ikke gjør det mulig å gjennomføre en lang turbussferie i Norge. De lengste pakketurene er i dag på 12-14 dager til Nordkapp. Ved å tillate 20 dagers opphold i Norge, bør alle normale rundturer være dekket med god margin.

Punkt 2 er viktig for effektiviteten i norsk og europeisk økonomi. Norge er et turistland der det å komme rundt og se naturen er en viktig del av produktet. Reiser med buss er en populær måte å gjøre det på. Det gjør at behovet for turbusser og sjåførere øker vesentlig i denne perioden. Dermed er det nødvendig å tilføre noe kapasitet for å sikre reiselivets behov.

Samtidig er det viktig å ta hensyn til den delen av norsk turbussbransje, som kan ta de relevante oppdragene. Faren er at kabotasje uten begrensninger skyver ut norske aktører, fordi de kommer fra land med lavere lønnsnivå, og dermed ikke bidrar til økt turbusskapasitet, men kun en utskiftning av aktørene.

Punkt 3 er igjen viktig av hensyn til norske bussoperatører. De må ha mulighet for drive langsiktig planlegging for å investere i nytt materiell og ansatte og utdanne nye sjåførere. Vi ser at kabotasje drives utenfor høysesong og innenfor markeder, der norske busser i dag har tilstrekkelig kapasitet til å utføre oppdrag.

For Norge er en tilstrekkelig turbusskapasitet viktig av beredskapshensyn. Norge er i mange områder i begrenset grad utstyrt med jernbaneinfrastruktur, og må i krisesituasjoner kunne mobilisere både busser og sjåførere på kort tid for å frakte befolkningen innenfor og mellom landsdeler.

Vi foreslår derfor følgende definisjon av midlertidig:

- Inntil 20 dagers sammenhengende opphold på norsk territorium, deretter ti dager utenfor norsk territorium;
- innenfor 20-dagersperioden er det tillatt med maksimalt fire oppdrag.
 - o Strekpunkt 2 kan eventuelt erstattes med en begrensning på maksimalt 30 dagers opphold per år for et kjøretøy

Et «oppdrag» er definert som en tur med samme gruppe passasjerer.

Som nevnt ovenfor under beregning av effekter av ulike definisjoner, vil en 15-dagers regel være et godt alternativ til 20 dager, hvis man vil oppnå en større forventet nedgang i kabotasjevirksomheten i Norge.

Hvor lang tid tar det å dekke bortfall av kabotasje-kapasitet?

Det er to utfordringer. Det ene er å kunne finansiere investeringer og faktisk få levert turbusser etter egnede spesifikasjoner i tide. Det andre er å skaffe nok sjåførere.

For å få busser levert til sesongstart (april/mai) må de være bestilt i løpet av august året før. Når en eventuell regelendring varsles av myndighetene, vil derfor ha betydning for når den vil få virkning for kapasiteten blant norske bussaktører. Det er også sannsynlig at norske aktører vil avvente hva den faktiske effekten av en innstramning vil bli, før de innretter seg etter eventuelle endringer i behov og etterspørsel.

Det som anses som mer kritisk, er hvordan de skal klare å skaffe nok sjåførere. Det er mangel på sjåførere i hele Europa, så dette er ikke et særnorsk problem. I tillegg er det slik at det er mer populært å kjøre lastebil/trailer enn buss blant unge.

Flere av de store turbussaktørene har egne rekrutteringsprogrammer, der det tilbys gratis opplæring (sertifikat) og språkkurs. De bruker i tillegg rekrutteringsbyråer i Europa for å skaffe sjåførere, som kan sette seg rett bak rattet.

Norge er blant de land som betaler bussjåførere best, slik at operatørene har gode muligheter til å konkurrere om utenlandske sjåførere. Vi har spurt turbussoperatørene om de er i stand til å dekke bortfallet av kabotasjebusser. En uttalelse som er representativ for mange av dem vi har snakket med er:

- *Det er bedre at de jobber for oss med høy lønn og gode arbeidsvilkår, enn at de utkonkurrer oss ved å kjøre kabotasje i Norge på langt dårligere vilkår.*

For å kjøpe inn materiell og ansette sjåførere vil norske bussoperatører ønske å se at et regelverk er vedtatt og at det bli fulgt opp av kontroller. Dermed kan det gjerne gå to-tre sesonger før det tilpasser seg en ny likevekt i markedet.

Del VI: Økonomiske konsekvenser av å definere midlertidig

Kapittel 12 Samfunnsøkonomiske og andre konsekvenser

Det er komplisert å beregne de økonomiske virkningene og andre effekter av et strammere regelverk, med en tydelig definering av begrepet midlertidig.

- For det første vil definisjonen gi ulike tilpasninger hos de som driver kabotasje og hos dem som i dag bruker kabotasjeaktører.
 - En vridningseffekt det er vanskelig å konkretisere er om turoperatører (de som arrangerer pakke/rundturer) i større grad vil plukke opp turister i nabolandene. I stedet for å fly til Gardermoen, så kan turister som skal til Norge bli plukket opp med buss i f.eks. Gøteborg. Internasjonal transport har som nevnt fordelen at de kan kjøre 12 dager i strekk.
- For det andre er det usikkert hvordan kabotasjetilbudet vil påvirkes og hvor stort bortfallet blir.
- For det tredje er det usikkerhet med hensyn til hvor fort norske aktører vil kunne fylle bortfallet av kapasitet.
- For det fjerde vil det være både kortsiktige og langsiktige effekter. På lang sikt (to-tre år) vil det være mulig både å skaffe flere turbusser og flere sjåførere.
- For det femte er det allerede i utgangspunktet usikkerhet knyttet til kabotasjens omfang og art.

Økonomiske konsekvenser for reiseliv og turbussnæring

Ved å ta utgangspunkt i segmentet hvor kabotasje har den klareste markedsdominansen, og der vi mener omsetningen fra kabotasje er definitivt størst, rundturer med start ved ferjekaier eller flyplasser, har vi beregnet den økonomiske effekten av forslaget til definisjon av kabotasje for både reiselivsnæringen og turbussnæringen.

Vi har regnet på fire kombinasjoner av to ulike forutsetninger.

Alternativ 1: Forslaget gir en 50 prosent nedgang i antall kabotasjebusser, og norske busser klarer å erstatte halvparten av dette bortfallet.

Alternativ 2: Forslaget gir en 50 prosent nedgang i antall kabotasjebusser, og norske busser klarer bare å erstatte 25 prosent av dette bortfallet.

I tillegg har vi gjort to forutsetninger om hvor mye en utenlandsk turist på rundtur med buss bruker per døgn. I Reiselivsundersøkelsen for 2019 er det oppgitt et døgnforbruk for en utenlandsk turist på 1565 kroner, omregnet i 2023-tall. For en pakketurist er tallet langt lavere, bare 427 kroner. Dette påvirker de økonomiske konsekvensene for reiselivsnæringen mye.

Det er god grunn til å tro at de som kjører bussrundturer i en kabotasjebuss er en del av en pakkereise. Tallene for døgnforbruket virker noe lavt, vi har derfor regnet på effektene av begge døgnsetser.

Basert på våre samlede vurderinger i kapittel 10, har vi antatt at vår foreslåtte definisjon av midlertidig fører til en reduksjon i kabotasje for rundtur på 50 prosent. Vi antar videre at norske busser erstatter henholdsvis halvparten og en fjerdedel av dette bortfallet. Det kan enten skyldes at det ikke er mange nok norske busser og sjåførere, eller at betalingsvilligheten er for lav. Det første tilfellet vil gi et samlet bortfall på 25 prosent av pakketuristene kabotasjebussene frakter rundt i Norge, og det andre et bortfall på 37,5 prosent.

Omsetning

Vi ser fra Tabell 21 at et høyt døgnforbruk gir et omsetningsfall på henholdsvis 154 og 231 millioner kroner for reiselivsnæringen i alternativ 1 og 2.

Ved lavt døgnforbruk blir omsetningsfallet for reiselivsnæringen henholdsvis 42 og 63 millioner kroner.

Bussnæringen vil i alternativ 1 og 2 få en omsetningsøkning på henholdsvis 48 og 28 millioner kroner.

Nettoeffekten samlet for begge næringer er en nedgang i tre av fire kombinasjoner. Den største nedgangen er i kombinasjonen høyt døgnforbruk og kun 25 prosent erstatning av bortfalt kabotasje, med et omsetningsfall på 208 millioner kroner på til sammen for de to næringene. Sammenlignet med næringenes samlede omsetning på cirka 200 milliarder kroner én promille.

I alternativet med lavt døgnforbruk og 50 prosent erstatning av bortfalt kabotasje, gir forslaget en samlet omsetningsøkning for de to næringene på vel fem millioner kroner.

Med utgangspunkt i omsetningsendringene har vi beregnet andre økonomiske konsekvenser: sysselsetting, driftsoverskudd og offentlige skatteinntekter fra merverdiavgift, inntektsskatt og selskapskatt.

Her skal det minne som at deler av kabotasjevirksomheten ikke er inkludert i beregningene, men vi mener disse korte oppdragene knyttet til transfer sightseeing og andre lokale oppdrag utgjør en vesentlig mindre del av kabotasjeinntektene.

Sysselsettingseffekter

Både turbussvirksomhet, og hotell og restaurantvirksomhet er sysselsettingsintensive sammenlignet med for eksempel prosessindustri. Ved å bruke SSB statistikk for næringenes økonomiske utvikling kan vi regne ut sammenhengen mellom omsetning og sysselsetting.

Innen turbuss gir 1 million i økt omsetning en økning på 0,6 årsverk, mens forholdet mellom omsetning og årsverk er 0,7 innen hotell og restaurantvirksomhet. Sysselsettingseffektene vil bli svært begrenset av endringer i kabotasjereguleringene, ref. Tabell 21 . I det mest negative tilfellet gir det et tap av 208 årsverk, mens det i det mest positive gir et bortfall på ett årsverk.

Driftsoverskudd

Med bakgrunn i den historiske sammenhengen mellom omsetning og driftsresultat (driftsmargin) i de to næringene mellom 2017 og 2021, har vi beregnet driftsresultat.

Begge næringer har svært lav lønnsomhet, cirka én prosent for overnatting og servering og knappe to prosent for turbussnæringen. I det dårligste tilfellet blir det samlede driftsresultatet redusert med 1,9 millioner kroner.

Skatteinntekter

Det offentlige har inntekter fra tre kilder:

- Merverdiavgiften er på 12 prosent for både overnatting og persontransport, og vi har lagt den til grunn, selv om noen av omsetningen kan oppstå i andre næringer.
- Inntektsskatten fra de sysselsatte har vi antatt å være 25 prosent av en årslønn på 450 000 kroner.
- Selskapskatten er på 22 prosent, vi har sett bort fra skatt på utbytte hos eierne.

Den samlede virkningen på provenyet er lite. I det mest negative tilfellet er skattebortfallet på 21 millioner kroner per år. Bortfallet av proveny stammer i hovedsak fra redusert omsetning fra turistnæringen.

Ikke-prissatte effekter

Investeringsvilje

Vår vurdering er at forslag til tiltak vil ha en positiv effekt på investeringsviljen i bussnæringen og lite effekt i reiselivsnæringen i forhold til næringens størrelse.

For turbussnæringen betyr tiltaket at man kan føle seg tryggere på at dagens marked ikke blir ytterligere angrepet av busser som kjøres av sjåførere med lav lønn, og drevet av selskaper som ikke betaler merverdiavgift til myndighetene.

For reiselivsnæringen kan dette få konsekvenser for hoteller som baserer mye av virksomheten på turbuss-turister fra utlandet. Inntrykket er at dette i utgangspunktet er lite lønnsomme kunder, men dette har vi ikke hatt anledning til å undersøke nærmere.

Sosial dumping

Tiltaket vil redusere bruken av utenlandske sjåførere som kjører på lav lønn i Norge. Det vil bidra til å redusere presset på lønnsomheten i den norske bussnæringen, og gir større rom for å lønne norske sjåførere bedre. Klare regler vil gjøre kontroller av utenlandske busser enklere. Redusert konkurranse fra utenlandske aktører vil også kunne gjøre det mer attraktivt å leie inn utenlandske sjåførere på norske vilkår.

Klima og miljø

I dag er det flere av de norske turbussaktørene som er i ferd med å skifte ut bussparken med mer miljøvennlige kjøretøy, som elektriske busser. En større markedstrygghet vil gjøre denne innfasingen enklere økonomisk. Et godt grep om hjemmemarkedet er avgjørende for lønnsomheten i turbussbransjen. God og trygg lønnsomhet er en forutsetning for å investere i grønne løsninger, som per i dag har høyere investeringskostnader enn konvensjonelle kjøretøy.

Administrative ressurser

For å føre kontroll med at utenlandske busser overholder kabotasjereguleringen må det iverksettes kontrolltiltak. Det vil kreve noe mer offentlige ressurser. Vi har ikke tatt stilling til hvordan dette kontrollapparatet bør utformes. Sannsynligvis vil det være mulig å samordne dette arbeidet med det som gjøres overfor kabotasje med lastebil, som har et mye større omfang. Her vil det komme elektroniske løsninger, som vil gjøre kontrollen mer effektiv. Økt kontrollvirksomhet vil medføre øke de administrative kostnadene. Disse er ikke beregnet.

Regionale virkninger

Hvis det innføres restriksjoner i kabotasjereguleringen som medfører at utenlandske turbussoperatører oftere må forlate Norge enn i dag, vil det føre til at de vil ønske å gjennomføre eller avslutte sine oppdrag nærmere hjemlandet eller et alternativt marked (Sverige/Danmark/Finland). Det betyr at kabotasjeoppdrag, som vanligvis pågår over lang tid på Sørlandet, Vestlandet eller andre steder lengre fra grensen til Sverige eller ferje til Danmark (et alternativt høykostnads-marked), vil bli mindre attraktive for kabotasje, alt annet likt.

Det vil styrke lokale busselskaper i disse områdene, og kan samtidig medføre at noen turbussoppdrag blir dyrere. For cruiseselskapene blir allerede det meste av sightseeing-oppdrag løst av norske operatører. I tilfeller der norske turbusselskaper ikke har kapasitet, er det i dag aktuelt å hente busser fra Sverige. Prisen for disse oppdragene kan bli påvirket av forslaget.

Vridningseffekter

Størstedelen av de utenlandske bussene på oppdrag i Norge, er på oppdrag definert som internasjonal transport. Det er en mulighet for at et for strengt regelverk vil kunne gjøre at utenlandske turoperatører i større grad velger å starte rundreiser i Norge fra for eksempel Gøteborg eller Stockholm. Som nevnt tidligere ligger det allerede et insentiv for å starte rundturer utenfor Norge, som følge av gunstigere hviletidsbestemmelser for internasjonal transport.

Virkninger på beredskap i krise og krigssituasjoner

Det er en slags aksept i den norske turbussbransjen om at de fleste utenlandske turoperatører først og fremst legger pris til grunn når de planlegger rundreiser med buss i Norge. Det er i dag umulig å vinne på pris på grunn av lønns- og avgiftsforhold, men for enkelte pakketuroperatører er andre ting viktig nok til at de velger norske bussoperatører.

Salg av busstjenester til cruisemarkedet og utenlandsferjene har de norske operatørene vunnet, men ikke nødvendigvis en gang for alle.

Det som kanskje bekymrer turbussbransjen mest, er at det er en tendens til at utenlandske bussoperatører angriper det vi kan kalle lokal småkjøring. Denne helårlige kjøringen er viktig for mange norske aktører, ikke minst for de 400 mindre turbussaktørene. Hvis den lokale småkjøringen tas av kabotasje, vil det kunne føre til betydelig tap av den varige etablerte turbusskapasiteten i Norge.

Det vil ikke bare ramme sysselsettingen og verdiskapningen lokalt, men redusere det norske samfunnets beredskap og motstandskraft i krise- og krigssituasjoner. Norge har en lite utbygd jernbaneinfrastruktur sammenlignet med tettere befolkede områder i Europa. Nord for Bodø er det ikke togtilbud overhode.

Betydningen av dette kommer godt frem i NOU 2023:17 Nå er det alvor²²:

«Infrastruktur og kapasiteter som Forsvaret tidligere forvaltet ble avviklet og det var et politisk ønske om bedre utnyttelse av samfunnets samlede ressurser og at Forsvaret i større grad skulle basere seg på sivile og kommersielle tjenester. I dag avspeiles dette særlig innenfor sanitet- og transportressurser, der Forsvaret i dag er helt avhengig av næringslivet og offentlige aktører (vår understrekning)».

Den største busskapasiteten ligger i den fylkeskommunale kollektivtrafikken, og det er fylkenes samferdselssjefer eller egne kollektivtraffikkelskaper, som Ruter, som disponerer disse bussene. Fylkene er i dag regional planmyndighet, med blant annet ansvar for sivil transportberedskap.

Bybusser er i ferd med å elektrifiseres, og er i dag avhengig av lading over natten i depot eller med pantografer ved endestasjoner. Inntil ladekapasiteten er bedre utbygd er robustheten svekket.

Samtidig er antall klasse 3 busser redusert de siste ti årene, både tur- og ekspressbusser. Den viktigste ekstrapasiteten ligger i turbussene, som i det alt vesentlige ennå kjører på forbrenningsmotorer. Turbusser og andre klasse 3 busser har dessuten en helt annen evne til å ta med seg bagasje og kjøre trygt ved høye hastigheter. Bybusser har hverken setebelter eller lastekapasitet. Etter ti år med nedgang i tur- og ekspressbussnæringen, er tilgangen og fleksibiliteten i de ressursene fylkene kan planlegge med under press. Fortsatt reduksjon vil ytterligere svekke beredskapskapasiteten.

²² Se side 155

Behov for regelverk og kontroll

Erfaringene fra Norge med hensyn til kontroll og oppfølging av regelverket for allmenngjøring av tariffavtaler for sjåførere som driver kabotasje og kundens plikt til å betale merverdiavgift for oppdraget, og erfaringen fra Danmark og Island etter at «midlertidig» er definert, viser hvor viktig det er å ha et klart regelverk.

Lowerket er én ting, men retningslinjer for hvordan ulike myndigheter følger dette opp, og de verktøy myndighetene gis, er viktig.

- Første skritt er en klar definisjon av midlertidig.
- Deretter må det være klare retningslinjer for hvordan dette følges opp av ulike myndigheter, og hvordan regelbrudd skal sanksjoneres.
- Det må lages en god rettledning til både norske og utenlandske aktører, slik at de forstår hensikten med regelverket og hvordan de skal gå frem for å holde seg innenfor regelverket.

Busser av ikke-nordisk opprinnelse skal ha et såkalt grønt EU-dokument. I dette kjøredokumentet skal det blant annet fylles inn registreringsnummer på bussen, navn på transportvirksomheten, type kjøring, startsted (land), destinasjon land og fullt reiseprogram for hver dag bussen skal drive kabotasje. Det skal være fylt ut før man kommer til grensen. U forutsette endringer kan legges inn.

Dette er et dokument som i prinsippet gir myndighetene god anledning til å følge med på at kabotasje-regelverket overholdes. Hvis det i tillegg kunne leses automatisk fra bussens kjørekomputer, av politi, toll- og veimyndigheter, ville det forenkle prosessen.

Det er også mulig å stille krav til at de selskapene som driver kabotasje registrere seg i merverdiregistret og følger opp at de betaler mva. Koblingen kan gjøres når kjøredokumentet kontrolleres. Ved en digitalisering kan dette i prinsippet mer effektivt følges opp.

Kontroll med at det betales reel lønn er vanskelig og tidkrevende, her kan man bygge videre på de erfaringer Arbeidstilsynet har gjort, og se hvordan det kan gjøres mer effektivt.

Oppsummering av samfunnsmessige konsekvenser

Vårt forslag til definisjon av begrepet «midlertidig» forventes å ha positiv virkning for turbussbransjen og vil føre til høyere omsetning for norske busser og flere ansatte. Det vil gi en trygghet for at markedet ikke overtas av utenlandske operatører, som kjører med vesentlig lavere lønnskostnader, og som heller ikke betaler merverdiavgift i dag.

Generelt vil færre utenlandske turbusser redusere inntektene til reiselivsnæringen og øke dem i turbussbransjen. Nettoeffekten avhenger av hvor mye utenlandske pakketurister på bussrundturer bruker per døgn og hvor stor andel av bortfallet fra kabotasje, som norske turbusser vil erstatte.

Det er et mål for norsk reiseliv å øke antall turister som betaler godt for seg²³, det gjør ikke den gjennomsnittlige pakketuristen. Der er valg av hotell og standard på mat og opplevelser avgjort av en utenlandsk turoperatør, som i dag er kjent for å velge de billigste løsningene.

Den maksimale negative effekten for reiseliv av en regulering anslås å være begrenset, mens den samlede effekten for turbussbransjen både er positiv på kort sikt og vil legge til rette for å styrke turbussnæringen på lengre sikt og øke investeringsviljen.

²³ Se [Nasjonal Reiselivsstrategi_original_ny_cad86af3-d2e9-486d-9c4e-7d1e7709ca32.pdf \(simpleviewcms.com\)](#), side 49

For staten vil virkningene på provenyet bli små.

Det er andre ikke-prissatte effekter som også taler for tiltaket. Turbusser er en viktig del av beredskapen, og det er en stor fordel for beredskapen å kunne trekke på en stor flåte eid og styrt av norske eiere.

Det er i dag startet en utskifting av bussparken, herunder turbusser, for å nå klimamålene. Et sikrere hjemmemarked gjør det enklere å investere i elektriske busser, som er vesentlig dyrere i innkjøp.

En regulering av kabotasje vil antagelig ha større effekt på regionale/lokale oppdrag i områder som ligger lengre fra grensen til Sverige, fordi en innstramning av tiden man kan oppholde seg i Norge, vil gjøre at man må forlate landet oftere.

For å få effekt av en regulering, må det sattes av noe mer ressurser til kontroll av regelverket.

Tabell 21 oppsummerer de prissatte og ikke prissatte virkningene.

Oppsummering av samfunnsmessige konsekvenser av forslaget							
Prissatte effekter	Tall i mill. NOK	Høyt døgnforbruk 1565 NOK			Lavt døgnforbruk 427 NOK		
		Reiselivs-næringen	Turbuss-næringen	Samlet	Reiselivs-næringen	Turbuss-næringen	Samlet
Alt 1: 50 % bortfall av kabotasje, der norske busser erstatter 50 % av bortfallet	Omsetning	-154,3	47,5	-106,9	-42,1	47,5	5,3
	Driftsresultat	-1,5	0,8	-0,7	-0,4	0,0	-0,4
	Sysselsetting #	-103,0	27,0	-76,0	-28,0	27,0	-1,0
	MVA-inntekt	-18,5	5,7	-12,8	-5,1	5,7	0,6
	Selskapskatt	-0,3	0,2	-0,2	-0,1	0,2	0,1
	Inntektskatt	-11,6	3,1	-8,5	-3,2	3,1	-0,1
	Samlet proveny	-30,4	9,0	-21,4	-8,3	9,0	0,7
Alt 2: 50 % bortfall av kabotasje, der norske busser erstatter 25 % av bortfallet	Omsetning	-231,5	23,7	-207,8	-63,2	23,7	-39,5
	Driftsresultat	-2,3	0,4	-1,9	-0,6	0,4	-0,2
	Sysselsetting #	-154,1	13,7	-140,3	-42,1	13,7	-28,3
	MVA-inntekt	-27,8	2,8	-24,9	-7,6	2,8	-4,7
	Selskapskatt	-0,5	0,1	-0,4	-0,1	0,1	-0,1
	Inntektskatt	-17,3	1,5	-15,8	-4,7	1,5	-3,2
	Samlet proveny	-45,6	1,4	-41,1	-12,5	4,5	-8,0
Ikke prissatte effekter	Investerings-vilje	Liten effekt	Positiv	Liten effekt	Liten effekt	Positiv	Positiv
	Sosial dumping	Ingen effekt	Positiv	Positiv	Ingen effekt	Positiv	Positiv
	Klima- og miljøforhold	Ingen effekt	Positiv	Positiv	Ingen effekt	Positiv	Positiv
	Administrative konsekvenser	Innføring av regler for kabotasje vil kreve større innsats i form av kontroller fra offentlige instanser					
	Beredskap	Turbusser har en viktig rolle i krisesituasjoner både i fredstid og som en del av totalforsvaret. Et bedre marked for norske busser er positiv for beredskapen					

TABELL 21 OPPSUMERER PRISSATTE OG IKKE-PRISSATTE VIRKNINGER AV FORSLAGET TIL DEFINISJON AV BEGREPET MIDLERTIDIG VED ULIKE FORUTSETNINGER. KILDE: EGNE BREGNINGER

Gjennomførte møter og eksterne faktabidrag

- H.M.Kristiansens Automobilbyrå AS (H.M.K.)
- Tide
- Vy Buss
- Boreal
- Oslobuss
- Schaus Buss
- Oslo Cruise Partners
- Kuoni Tumlare
- Scandic Nordkapp
- Oslo Guidebureau
- Haman Group
- European Cruise Services
- Vy Tog
- BaneNor
- Norsk Reiseliv
- NHO Transport
- Samtök ferðáþjónustunnar, Forbund for reiseliv og transport på Island
- Dansk Persontransport

Takk til offentlige etater, som har bidratt med fakta og innspill etter forespørsel fra oss

- Arbeidstilsynet, statistikk over brudd på allmenngjøringsloven og påseplikten
- Avinor for reisevaneundersøkelsene for 2019 og 2022
- Innovasjon Norge, for hjelp med å tolke Turistundersøkelsen fra 2019
- Jernbanetilsynet, tall for avvikskjøring
- Skatteetaten, statistikk for innbetalt merverdiavgift
- SSB, egne busstall for turbussbransjen
- Statens Vegvesen, statistikk og rådata fra kontroller med utenlandske busser

Statistikk for turbussutvikling mellom 2019 og 2022

22 turbusselskaper som har bidratt med statistikk fra 2019 og 2022 over bussmateriell, sjåførere og omsetning fordelt på ulike turbuss-segmenter. Disse 22 busselskaper dekker cirka 50 % av turbussmarkedet sammenlignet med SSBs statistikk for 2019, og gir dermed et godt bilde av den samlede turbussvirksomheten i Norge. Dette representerer de største selskapene blant mer enn 400 turbussaktører, på grunn av utvalgets skjevhet mht. selskapenes størrelse knytter det seg av den grunn noe usikkerhet i estimeringen av utviklingen mellom 2019 og 2022 for den samlede bransjen. Offisielle tall fra SSB for vil først foreligge i 2024.

Usikkerhet i estimering av antall utenlandske turister på rundtur

Vi vet ikke sikkert hvor mange utlendinger som er å feriereise til Norge. Vi har beregnet antallet ved hjelp av Avinors statistikk (Reisevaneundersøkelsen) over antall innkomne utlendinger på feriereise, som sammen med Innovasjon Norges årlige turistundersøkelse, gir grunnlag for å estimere antall utenlandske feriereisende.

SSBs overnattingsstatistikk skiller ikke mellom forretnings- og feriereisende, gir heller ikke svar på antall turister, kun overnattingsdøgn.

Det foreligger ingen tellinger av hvor mange utenlandske turister som reiser på rundtur med buss i Norge.

Det vi vet er at de i det alt vesentlige ankommer Norge på tre ulike måter:

- Med en utenlandsk turbuss, som også kjører dem videre på tur i Norge. Dette er ikke kabotasje, men internasjonal transport.
- Den nest største gruppen er de som kommer med fly, og kjører videre med norsk buss eller utenlandsk (kabotasje)
- Den minste gruppen kommer med ferje, og kjører videre med norsk buss eller utenlandsk (kabotasje)

Ved hjelp av Turistundersøkelsen fra Innovasjon Norge i 2019 kan man estimere andelen utenlandske turister på rundreise med buss.

Transport/ aktivitet	Andel av utenlandske turister	Kilde: Turistundersøkelsen 2019, Innovasjon Norge
Fly inn	67 %	
Ferje inn	15 %	
Buss i Norge	34 %	
Andel pakkereise	21 %	
Gruppetur	4 %	
Rundtur	26 %	
Ulike kombinasjoner	Andel på bussrundtur	Kommentar
1. Ferje/fly og gruppetur	3,28 %	For høyt anslag: Ikke alle grupper skal på rundtur
2. Ferje/fly og bussing	27,88 %	Alt for høyt: mange tar flybuss til hotell
3. Ferje/fly, bussing og gruppetur	1,12 %	Beskriver godt
4. Ferje/fly, bussing, pakkereise	5,85 %	For høyt: Ikke alle pakkereisende skal på rundtur
5. Ferje/fly, bussing, pakkereise og rundtur	1,52 %	Treffer best, tror vi

Vi har brukt Avinors reisevaneundersøkelse fra 2019 og 2022, som har tall for antall utenlandske tilreisende, som oppgir ikke å være på businessreise. Deretter har vi dividert det med andelen turister som i Turistundersøkelsen oppgir å ha kommet til Norge med fly, for å estimere totalt antall utenlandske feriegjester, som vi i 2019 har estimert til 3,7 millioner.

Beregningen av antall utenlandske turister på bussrundtur innebærer åpenbart en usikkerhet, siden tallene bygger på to ulike utvalgsundersøkelser, der den ene krever at intervjuobjektet tar korrekt stilling til flere spørsmål (turistundersøkelsen) for at vi skal få riktig datagrunnlag. Vi har ikke noe modell for å beregne hvor stor denne usikkerheten er.