



Transportøkonomisk institutt  
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning



# Arbeidsdokument 52000-2023

Norsk godstransport på vei og bruk av utenlandske  
transportører og arbeidskraft

Jostein Tvedt

5368 - Kabotasje

28.06.2023

Dette materialet er ikke offentliggjort. Det kan kun brukes i den saklige sammenheng det er gitt.  
Det skal ikke tas noen form for kopier til annen bruk eller spredning. Unntak må klareres med TØI.

## Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning.....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Internasjonal godstransport og kabotasje på vei i Norge .....</b>	<b>1</b>
<b>3</b>	<b>Lastebiltransport og bruk av arbeidskraft fra lavprisland .....</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Transportbedriftenes konkurransekraft .....</b>	<b>7</b>
<b>5</b>	<b>Arbeidsforhold for langtransport i Norge: studie blant rumenske og bulgarske sjåførere.....</b>	<b>9</b>
<b>6</b>	<b>EUs mobilitetspakke – følger for godstransport på vei .....</b>	<b>10</b>
<b>7</b>	<b>Regjeringens handlingsplan mot sosial dumping i transportsektoren .....</b>	<b>11</b>
<b>8</b>	<b>Omfang av kabotasje i EØS i tiden etter EUs ekspansjon mot øst .....</b>	<b>12</b>
<b>9</b>	<b>Avsluttende kommentar.....</b>	<b>18</b>
	<b>Referanser .....</b>	<b>20</b>

## 1 Innledning

Norsk transportnæring har gjennomgått store endringer de siste 15 årene. Utenlandske aktører spiller en stadig større rolle som leverandører av transporttjenester i sammenheng med norsk import og eksport på vei. Kabotasjekjøring øker også i omfang. Det store skiftet inntraff ved EUs utvidelse mot øst, som gradvis ga markedsadgang for polske og baltiske transportbedrifter. Utvidelsen har også gitt økt tilgang på billig arbeidskraft fra sørøstlige deler av Europa.

Dette notatet ser nærmere på utenlandske aktørers rolle innen norsk godstransport. Fokus er på godstransport på vei. EØS-avtalen har bidratt til en liberalisering av *tredjelandstransport* (transport mellom to land som ikke er transportørens etableringsstat), og en økning her kommer til fortrengsel for *bilateral veitransport* (grensekryssende transport mellom to land). *Kabotasje* (lasting og lossing i samme land, men i et annet land en transportørens registreringsstat) er bare delvis liberalisert, men har økt i omfang som følge av økt tilgangen av billig arbeidskraft gjennom EUs utvidelse mot øst.

## 2 Internasjonal godstransport og kabotasje på vei i Norge

Målt i tonn står norskregistrerte kjøretøy for i underkant av 20 prosent av norsk import med lastebil. Kjøretøy fra andre land i Norden står for rundt 40 prosent, men denne andelen er avtakende. Andelen baltiske og polske biler har økt de siste årene og utgjør nå rundt 28 prosent. Kjøretøy registrert i land utenfor EU står for rundt 14 prosent av import på vei, målt i tonn.

Av norske eksportmengder med lastebil fraktes i underkant av 47 prosent med norske kjøretøy og 19 prosent med kjøretøy fra andre land i Norden. Disse andelene er avtakende. Polske og baltiske kjøretøy står for rundt 27 prosent av eksporten og andelene er stigende. Kjøretøy fra andre land utfører bare en begrenset andel av norsk eksport.

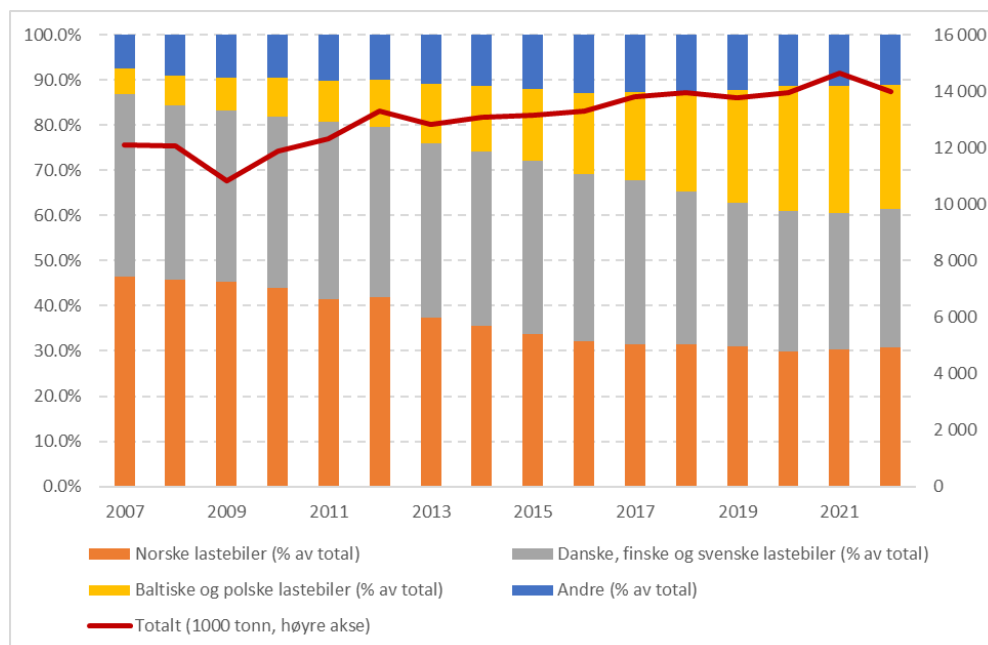
Prosentandelene varierer noe avhengig av hvorvidt man måler import og eksport i antall kjøretøy eller antall tonn, i hovedsak på grunn av norsk-svensk dominans innen tømmertransport<sup>1</sup>. Trenden er likevel klar, stadig mer av transportarbeidet gjennomføres av lastebiler fra lavkostland, mens norske og nordiske lastebiler taper markedsandeler i et moderat voksende marked.

Internasjonal transport med norske lastebiler til og fra Norge går i all hovedsak via EU. Av total import på 1,8 millioner tonn (2022) kom 85,8 prosent via det svenske veisystemet, 4,0 prosent med ferge via Danmark og 3,9 prosent via Tyskland. Av total eksport på 3,0 millioner tonn (2022) gikk 89,3 prosent via Sverige, mens 5,2 prosent gikk via Danmark og 2,2 prosent via Tyskland. En del av trafikken som krysser svenskegrensen er kortreist tungtransport – blant annet tømmer. Målt i «tonnkilometer» utgjør passeringer over svenskegrensen litt i underkant av 75 prosent av internasjonalt transportarbeid. Totalt volum har vært relativt stabile de siste årene og er noe ned fra nivåene før pandemien.

---

<sup>1</sup> Transport av tømmer, som domineres av norske og svenske aktører, er tunge transporter. Andelen utenlandske transportører er høyere for mer typiske volumvarer, som bearbejdede varer. Tømmer fraktes stort sett ganske kort over grensen, mens transportører fra lavkostlandsland brukes i mye større grad for de lengre transportene, som mellom Kontinentet og Norge via Svinesund.

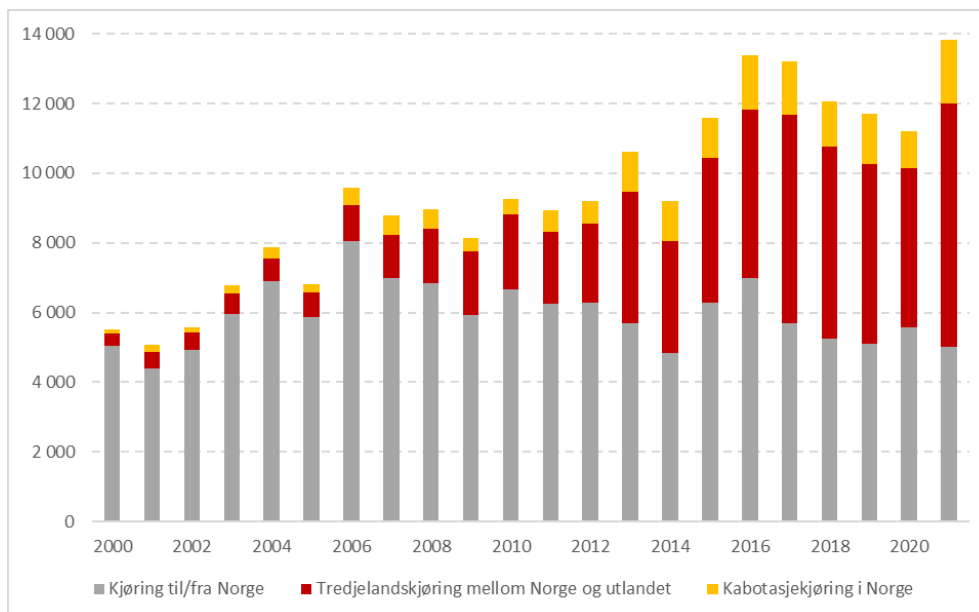
Mens norske transportørers internasjonale transportarbeid er relativt stabilt, etter et fall før pandemien, så øker det totale markedet. Figur 1 viser godstransport over norske landegrenser (summen av import og eksport) fra 2007 til 2022 målt i 1000 tonn, samt markedsandeler etter transportørens nasjonalitet. Totalmarkedet har økt med rundt 1 prosent årlig fra 2007 til 2022.



Figur 1: Godstransport over norske landegrenser, 2007 til 2022, 1000 tonn, og markedsandel etter transportørens nasjonalitet, datakilde: SSB.

Norske transportører har tapt markedsandeler i perioden – fra en andel på 46,4 prosent i 2007 til 30,7 prosent i 2022. Nordiske aktører ellers har klart seg noe bedre, men har likevel tapt markedsandeler – fra 40,4 prosent i 2007 til 30,7 prosent i 2022. I denne 15årsperioden har baltiske og polske leverandører gått fra å være marginale tilbydere til å være nesten jevnstore med norske og nordiske leverandører – fra en markedsandel i 2007 på 5,7 prosent til en markedsandel i 2022 på 27,4 prosent. Andre nasjonaliteter står for litt i overkant av 10 prosent av godstransporten over norske landegrenser på vei.

Utviklingen i transporterte tonn over grensen til/fra Norge er tydeliggjort i figur 2.

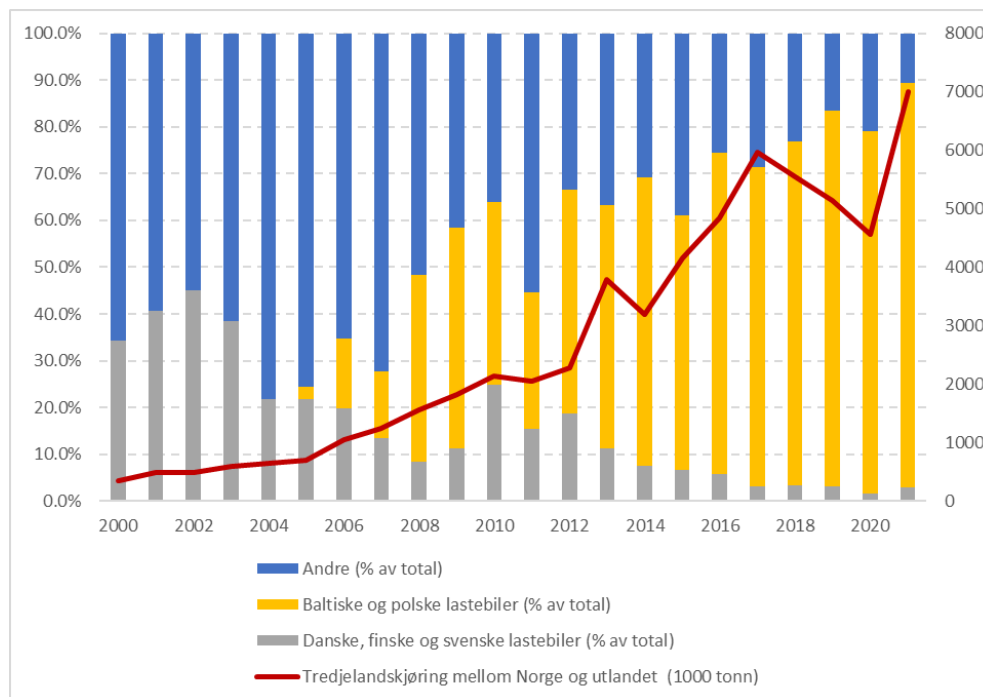


Figur 2: Godstransport med utenlandske lastebiler til/fra og i Norge (1000 tonn, datakilde: SSB).

De siste 15 årene har det vært en markant endring i hvorledes internasjonale transportbedrifter opererer i det norske markedet – fra i all hovedsak å kjøre mellom eget registreringsland og Norge til å utføre tredjelandskjøring og kabotasje i Norge. Utviklingen her er parallell med inntøget av baltiske og polske lastebiler i det norske markedet.

Før 2005 var tredjelandskjøring en helt marginal del av markedet. I 2021 ble 58,3 prosent av total godstransport med utenlandske lastebiler til og fra Norge utført som tredjelandskjøring. (Figur 2).

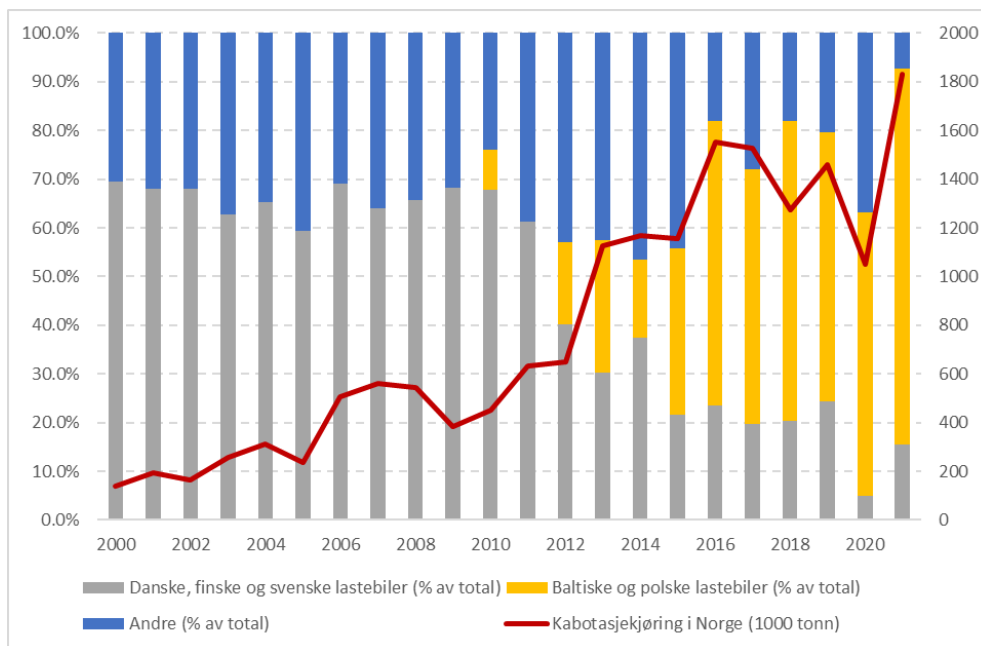
Baltiske og polske aktører står for en dominerende andel av tredjelandskjøringen i det norske markedet, mens danske, svenske og finske aktører i hovedsak utfører transport mellom eget land og Norge (figur 3). Baltisk og polsk nærvær i det norske markedet har dermed ikke rot i et transportbehov mellom Norge og de baltiske landene eller Polen, men er et resultat av at det norske markedet etter hvert ble åpnet for disse aktørene som følge av de baltiske landene og Polens medlemskap i EU fra 2004. I 2021 sto de baltiske landene og Polen for 86,7 prosent av total tredjelandskjøring mellom Norge og utlandet. De nordiske landene sto for lave 2,8 prosent.



Figur 3: Tredjelandskjøring mellom Norge og utlandet – utvalgte land i prosent av total (1000 tonn, datakilde: SSB).

I Norge er kabotasje i utgangspunktet begrenset. Som følge av EØS-avtalen er det åpning for en viss grad av tidsbegrenset kabotasje: Innenfor en tidsperiode på 7 dager fra og med dagen etter et grensekryssende transportoppdrag er losset, kan det gjennomføres inntil 3 betalte transportoppdrag innenlands av en internasjonal transportør.

Fra 2012 har det vært en markant økning i rapportert kabotasjekjøring i Norge (figur 4). Igjen er det baltiske og polske lastebiler som dominerer markedet. Restriksjoner relatert til sykdomsspredningsrisiko, medføre et fall i kabotasje under pandemien. Tar man hensyn til indikasjoner på feilrapportering av antall utførte kabotasjeoppdrag i første del av perioden baltiske og polske operatører ble en del av markedet, og effekten av pandemien, så synes det de siste 15 årene å ha vært en moderat oppadgående trend i kabotasje i Norge. I 2021 stod baltiske og polske lastebiler for 77,1 prosent av kabotasjen i Norge, mens nordiske aktører stod for 15,5 prosent. Forskjellen mellom baltiske og polske versus nordiske aktører er markant, gitt at begge gruppene står for rundt 30 prosent av godstransport på vei over norske grenser.



Figur 4: Kabotasjekjøring i Norge - utvalgte land (1000 tonn, datakilde: SSB).

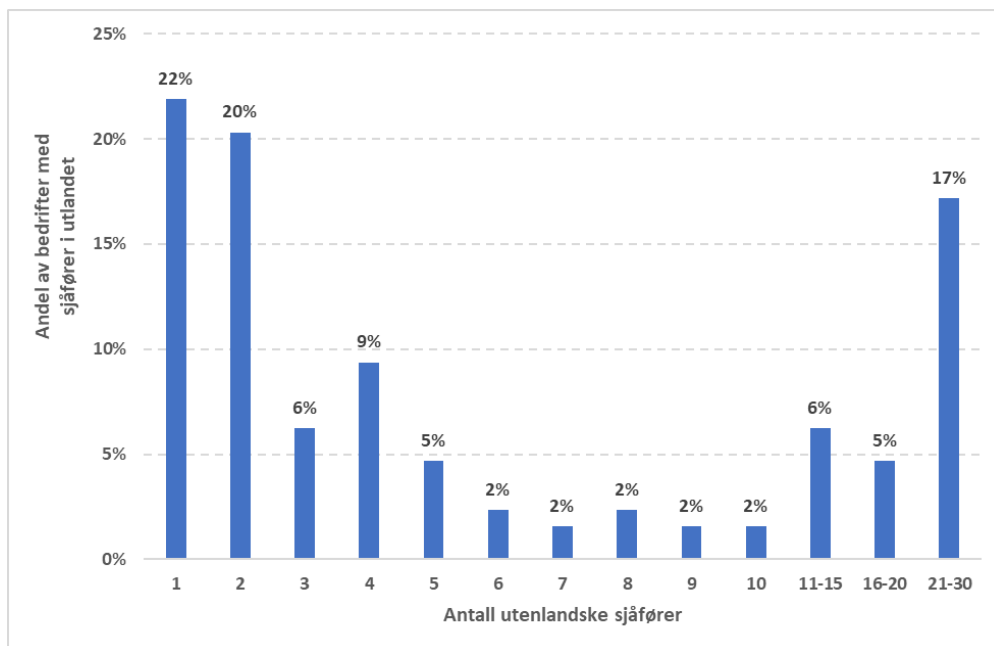
### 3 Lastebiltransport og bruk av arbeidskraft fra lavprisland

Grenseundersøkelsene til Yrkestrafikkforbundet (YTF), hvorav de siste to fant sted i 2019 og 2021, har vært nyttig for å belyse betydningen av økt tilgang på billig arbeidskraft fra lavkostland som følger av EØS-avtalen. Transportselskap fra de baltiske landene og Polen velger typisk arbeidskraft fra land med enda lavere lønnsnivå. Yrkestrafikkforbundets telling på Svinesund viste at en av tre sjåførere som krysset grensen var fra Ukraina eller Hviterussland – det vil si utenfra EØS-området, men kjørende for baltiske og polske operatører. I undersøkelsen pekes det også på at svenske arbeidsgivere ser ut til å hente mer arbeidskraft fra utlandet enn tidligere, noe som spesielt gjelder sjåførere fra Romania, men også Litauen og Tsjekkia. Utenlandske sjåførere har også gjort en betydelig inntreden som ansatte i norske transportbedrifter.

Lastebileierforbundet (NLF) gjennomførte i sammenheng med Covid19-pandemien en spørreundersøkelse relatert til innreiseproblemer for å kartlegge bruken av sjåførere bosatt i utlandet blant medlemsbedriftene – og hvorledes dette ble påvirket av pandemien. Svarprosenten var moderate 27 prosent og undersøkelsen har en del andre metodiske utfordringer. Den er likevel en av få kilder til bruken av utenlandsk arbeidskraft i næringen.

I snitt for alle transportbedrifter var andelen sjåførere som var bosatt i utlandet 42 prosent. Undersøkelsen viste relativt stor variasjon i antall sjåførere bosatt i utlandet – noe som kan tilskrives relativt få observasjoner. For bedrifter med 21 eller flere sjåførere lå utenlandsandelen på 42 prosent – det vil si tett på snittet for hele populasjonen.

Pandemien medførte endringer i det europeiske arbeidsmarkedet. Utenlandske arbeidstakere reiste i noen utstrekning hjem og fikk etter pandemien arbeid andre steder enn der de før var lokalisert. Dette kan ha påvirket nasjonalitetssammensetningen blant sjåførene hos norske transportører i tiden etter pandemien. Ukraina-konflikten har også potensiale i seg til å påvirke dette arbeidsmarkedet – i lys av resultatene fra tidligere YTF-tellinger.



Figur 5: Andel utenlandsk bosatte sjåfør for lastebileierbedrifter av ulik størrelse (målt i antall sjåfør, datakilde: Lastebileierforbundet).

Strukturstatistikken til SSB er ikke detaljert nok til å kunne sammenligne resultatene fra NLFs undersøkelse med offisielle sysselsettingstall. NLFs og SSBs tall sammen kan likevel gi et visst innblikk i omfanget av bruken av utenlandsk arbeidskraft blant norske transportbedrifter.

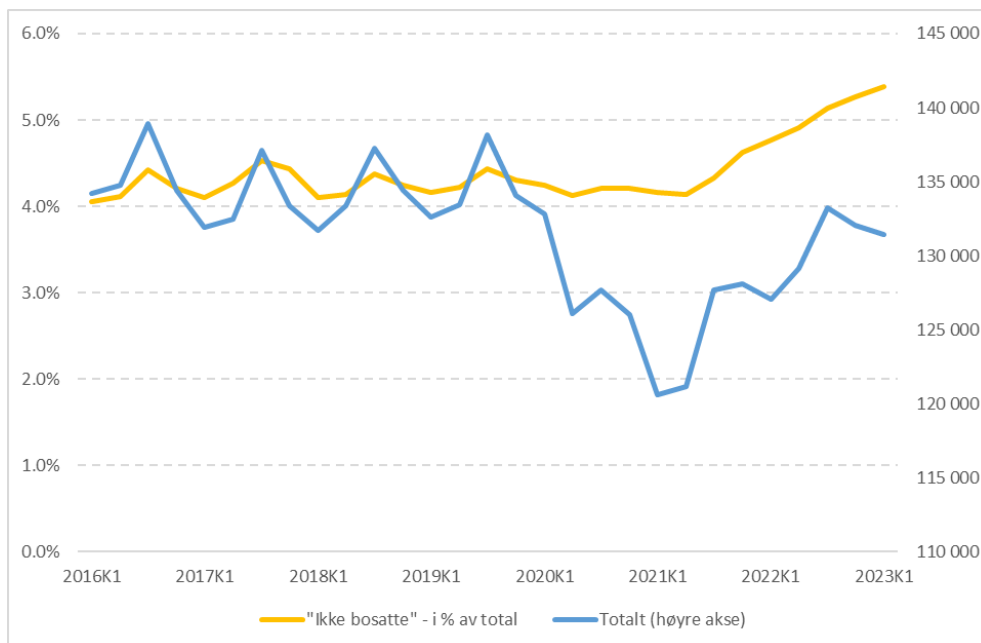
Antall sysselsatte innenfor næringen «Godstransport på vei» de siste årene har ligget på rundt 32 til 33 000. (2021: 32 919). Næringen er fragmentert, med omtrent 8 000 overordnede foretak og noen flere bedrifter. Antall sysselsatte per bedrift er dermed på lave 4,1 personer. Omsetningen i næringen var i 2021 NOK 62,9 milliarder.

I fjerde kvartal 2022 var det innen kategorien «transport og lagring», 123 162 lønnstakere registrert bosatt i Norge Av disse var 19 020 fra Norden ellers (1,5 prosent), mens 8 941 var fra nye EU-land etter 2004<sup>2</sup> (7,3 prosent). Hele 9 265 lønnstakere i denne kategorien, registrert bosatt i Norge, hadde asiatiske landbakgrunn (7,5 prosent). 1 956 lønnstakere registrert bosatt i Norge hadde europeisk landbakgrunn utover EU, EFTA og Storbritannia (1,6 prosent). Totalt utgjorde lønnstakere bosatt i Norge uten norsk landbakgrunn 25,2 prosent av total sysselsetting .

Ifølge SSB var det i 2022 i snitt 6 553 «ikke bosatte» lønnstakere ved norskregistrerte virksomheter innen transport og lagring. Dette utgjorde 5,0 prosent av den totale sysselsettingen. Tilsvarende tall for bygge- og anleggsvirksomhet, næringen som har størst innslag av «ikke bosatte» lønnstakere, var 22 969 personer eller 9,3 prosent av total sysselsetting.

<sup>2</sup> Gruppen «nye EU-land» innbefatter Polen, Litauen, Estland, Latvia, Slovakia, Tsjekkia, Ungarn, Slovenia, Romania, Bulgaria, Kroatia, Malta og Kypros.





Figur 6: «Ikke bosatte» lønnstakere ved norskregistrerte virksomheter innen transport og lagring, datakilde: SSB.

Innen transport og lagring steg prosentandelen «ikke bosatte» lønnstakere fra 4,8 prosent i første kvartal 2022 til 5,4 prosent i første kvartal 2023. Etter å ha ligget stabilt frem til pandemien, synes det som antallet registrert «ikke bosatte» nå stiger. Merk ellers fallet i total sysselsetting av «ikke bosatte» lønnstakere under pandemien. Til tross for en oppgang, er sysselsettingen fortsatt ikke helt tilbake på gamle nivåer fra før pandemien.

I fjerde kvartal 2022 var det innen transport og lagring 6 860 lønnstakere som ikke var registrert bosatt i Norge (5,2 prosent). Av disse var 2 320 fra Norden ellers (33,8 prosent) og 3 235 var fra nye EU-land etter 2004 (47,1 prosent)<sup>3</sup>.

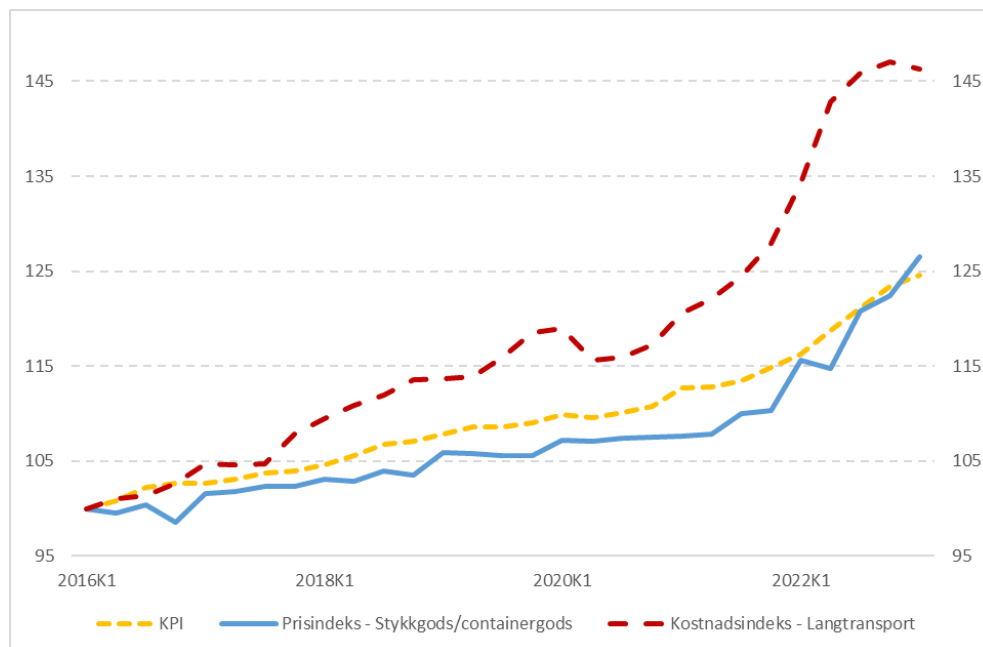
## 4 Transportbedriftenes konkurransekraft

Konkurranse fra tredjelandskjøring utført av aktører som benytter arbeidskraft fra lavkostland og økt kabotasje presser transportpriser og redusere norske transportbedrifters kapitalavkastning. Det er likevel vanskelig å se de totale konsekvensene for næringen av endrete rammebetingelser så kort tid etter at disse har inntruffet.

Transportnæringen har måtte forholde seg til store variasjoner i drivstoffkostnader og effekten av Covid19-pandemien samtidig som baltiske og polske aktører har blitt dominerende innenfor tredjelands- og kabotasjekjøring. Det kan være vanskelig å skille hvorledes hver enkelt faktor har påvirket inntjening og markedsandeler.

<sup>3</sup> Av lønnstakere ikke registret bosatt i Norge innen transport og lagring var 1 830 lønnstakere registrert under norske havområder og ikke tilknyttet et spesielt fylke. Dette tilsvarer 26,7 prosent. Denne delen er i all hovedsak knyttet til norsk innenriks sjøfart.

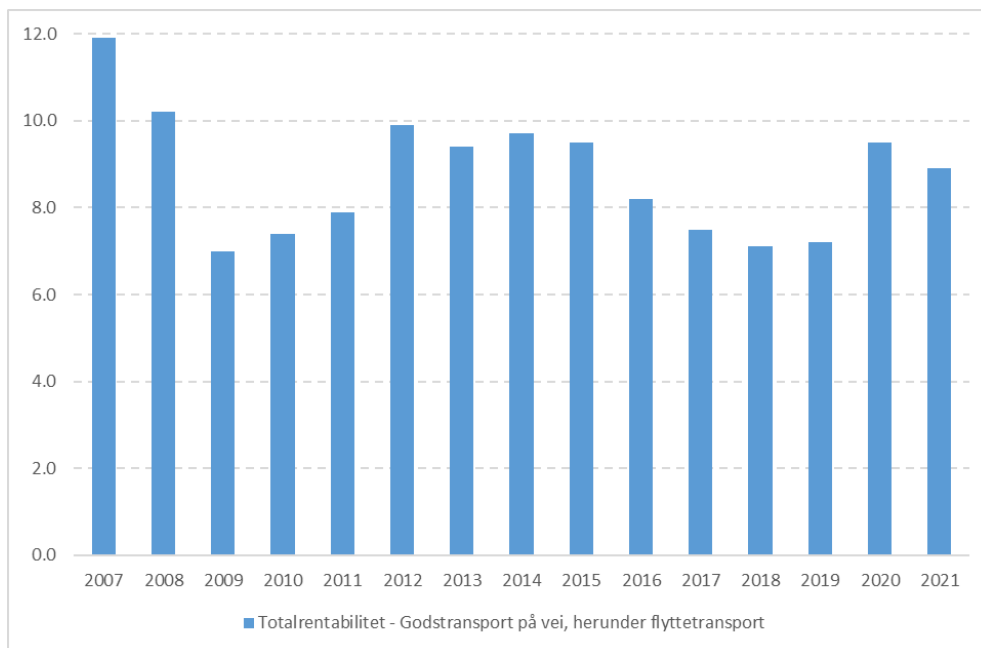
Figur 7 viser prisindeks for stykkgoods-/containergodstransport på vei og totalkostnadsindeks for langtransport med vare- og lastebiler, fra SSB. Figuren viser også norsk konsumprisindeks – som et uttrykk for den generelle prisutviklingen i Norge. Dataseriene er indeksert til 100 første kvartal 2016.



Figur 7: Prisindeks for stykkgoods-/containergodstransport på vei, totalkostnadsindeks for langtransport med vare- og lastebiler og norsk konsumprisindeks, datakilde: SSB.

Prisindeksen for stykkgoods-/containergodstransport på vei holdt ikke tritt med den generelle prisstigningen i perioden 2016 til 2021. Samtidig steg kostnadsindeksen for langtransport mer enn den generelle prisstigningen. Dette gjelder også om indeksen justeres for drivstoffkostnader. En utvikling der inntekter ikke klarer å holde følge med kostnader er typisk hva vi skulle forvente når økt konkurranse holder priser nede, mens kostnader holdes oppe av tariffbestemt lønnsvekst – diktert av den norske frontfagsmodellen. Det siste året har prisindeksen for stykkgoods-/containergodstransport på vei steget markant.

Effekten på norske aktørers inntjening synes ikke å være dramatisk, selv om pris- og kostnadsindeksene kan tyde på økt konkurranse fra lavkostleverandører fra tredjeland. Figur 8 viser totalrentabiliteten innen godstrafikk på vei. Det var en viss nedgang i rentabiliteten på siste del av 2010-tallet – i tråd med pris og kostnadsutviklingen i samme periode, men endringene i rentabilitet var ikke dramatisk. Det er grunn til å anta at konkurransen fra tredjelandsaktører har medført at norske transportører har gitt opp markeder der priskonkurransen har vært for høy. Inntil videre har derfor markedsmessige tilpasninger trolig begrenset effekten på bedriftenes kapitalrentabilitet. På lengre sikt kan effektene på driftsmarginer bli større.



Figur 8: Totalrentabilitet i prosent - Godstransport på vei, herunder flyttetransport, aksjeselskap, datakilde: SSB.

Brutto driftsresultat som andel av total omsetning for godstransport på vei, for alle foretak, var 9 prosent i snitt for perioden 2017 til 2021 – med stor grad av stabilitet fra år til år. Transportbedrifter som ikke er organiserte som aksjeselskap er typisk små og deres driftsresultat inkluderer ikke kostnaden ved eiers egeninnsats. Disse små selskapene har derfor tradisjonelt rapportert et kunstig høyt driftsresultat – i forhold til aksjeselskap. Rapporterte regnskapstall som indikasjon på hvorledes små selskaper opplever konkurransen fra utenlandske transportører, kan derfor være misvisende.

## 5 Arbeidsforhold for langtransport i Norge: studie blant rumenske og bulgarske sjåførere

Dette avsnittet er i sin helhet hentet fra sammendraget av studien [På oppdrag. Rumenske og bulgarske langtransportsjåførere i Norge \(toi.no\)](#), og gir et innblikk i arbeidsforholdene blant lavkost-sjåførere som jobber for internasjonale operatører som er aktive i det norske markedet.

260 sjåførere ble intervjuet i undersøkelsen i løpet av 2018. Den dominerende delen var rumenske (68 prosent). Bulgarer utgjorde 23 prosent, mens resten enten var makedonske eller hadde både makedonsk og bulgarsk pass. Over halvparten av alle sjåførene jobbet i et foretak med 50 eller flere ansatte.

Når det gjelder sjåførenes lønn oppga nesten halvparten å ha hatt en inntekt på 2000 euro eller mer i januar 2018, mens 6 prosent oppga at inntekten denne måneden hadde vært 1000 euro eller mindre. Mange av sjåførene fortalte imidlertid at det var betydelige forskjeller i inntekten avhengig av om de kjører eller var hjemme og venter på oppdrag. En god del sjåførere rapporterte at de i sistnevnte situasjon fikk minstelønn for sjåførere i hjemlandet.

86 prosent av sjåførene oppga at de har fast månedslønn/grunnlønn, mens hver femte sjåfør (19 prosent av sjåførene) oppga å ha dagsbetaling og 8 prosent oppga å ha betalt etter kjørt distanse.

69 prosent av sjåførene oppga at de alltid sov i bilen mens 13 prosent sov i bilen én gang i uka, eller oftere. Når det gjelder det å sove annet sted enn i bilen er imidlertid inntrykket fra undersøkelsen noe motstridende. Noen oppga at de ønsket å sove andre steder enn i bilen, men på den andre siden kom det frem sterke reaksjoner rundt påbudet om én langhvil utenfor vogna i uka. For det første ble det hevdet at det å sove borte fra bilen økte en allerede betydelig risiko for at lasten skulle bli stjålet under hviletid. Det ble også argumentert for at en del av de overnattingsstedene de ble tilbudt var av en så dårlig kvalitet at de foretrakk å sove i egen bil.

Når det gjelder de norske rasteplassene fortalte sjåførene at disse ble oppfattet som trygge, men at de stort sett var av dårlig kvalitet med få fasiliteter. Særlig ble det uttrykt ønsker om bedre muligheter for å kunne dusje, både for kvinner og menn, samt muligheter for å få vasket og tørket tøy.

Undersøkelsen viser at sjåførene er borte fra hjemlandet sitt i lange perioder. De fleste sjåførene, 69 prosent, hadde vært borte fra hjemlandet lenger enn én uke på intervju tidspunktet. Medianverdien på antall uker sjåførene oppga at de har vært hjemme fra er fire uker. Fem prosent oppgav at de hadde vært borte fra hjemlandet i mer enn 12 uker.

Selv om sjåførene var borte fra hjemlandet i en betydelige periode, oppholder de seg ikke så lenge i Norge. Ni av ti sjåførere oppga at de har vært i Norge i to dager eller kortere. Nesten alle, 94 prosent, oppga at de hadde med last da de kom inn i landet. Ut fra sjåførenes egen rapportering tyder det også på at brudd på kjøre- og hviletidsbestemmelsene er lite utbredt. I alt var det ni sjåførere som oppga at de har brutt en eller flere av disse bestemmelsene.

Når man sammenlikner den norske med en tilsvarende dansk undersøkelse viser det seg at sjåførene i den norske undersøkelsen jevnt over rapporterte om noe bedre forhold enn det som kom frem i den danske undersøkelsen. Ingen av undersøkelsene tegner imidlertid et bilde av en bransje preget av lovløse tilstander, selv om det var rom for forbedringer på en rekke områder.

## 6 EUs mobilitetspakke – følger for godstransport på vei

EUs mobilitetspakke har som formål å forbedre arbeids- og næringsvilkårene i veitransportsektoren, fremme lik konkurranse, hindre sjåførtretthet og sikre mer effektiv håndheving av regelverk. Som del av EUs mobilitetspakke ble det sommeren 2020 innført nye regler om kjøre- og hviletid i EU. I tillegg ble det fra februar/mars 2022 gjennomført innstramming i kabotasjereguleringen innenfor EU – blant annet innføring av en «avkjølingsperiode» etter kabotasjeoppdrag, retur av kjøretøy til registreringsland hver åttende uke og strengere dokumentasjonskrav. EU reglene medfører også strengere krav til overnattingsfasiliteter og hjemreiser, økt bruk av fartsskriver og regler om yrkes- og markedsadgang til vegtransportmarkedet.

Implementeringen av tilsvarende regelverk i Norge skulle opprinnelig starte i februar 2022, men ble noe forsinket. 29. april 2022 oversendte Samferdselsdepartementet forslag til lovendringer til Stortinget. Enkelte lovendringer trådte i kraft den 22. juni 2022. Mange av lovendringene krever imidlertid endringer i forskrifter - enkelte først i 2026.

Mobilitetspakken ventes å medføre økte transportpriser som følge av bl.a. økte kostnader til arbeidskraft (inkl. overnatting, hjemreiser osv.) og nasjonalt lønnsnivå ved kabotasje.

Strengt krav til, og oppfølging av, lastebiler og vogntog i internasjonal transport har medført at mindre varebiler har gjort et inntog i markedet for tredjelandstransport og kabotasje. Med andre ord, varebiler med totalvekt mellom 2,5 og 3,5 tonn tar markedsandeler fra kjøretøy over 3,5 tonn.

Norske myndigheter har uttrykt bekymring for arbeids- og konkurranseforholdene innen varebiltransport. Fra 1. november 2022 stilles det i Norge krav om løyve for varebiler i internasjonal transport. Dette er i tråd med innfasing av EUs mobilitetspakke. Foretak må oppfylle krav til etablering, vandel, økonomi og fagkompetanse. Varebiler i internasjonal transport omfattes nå også av kabotasjereglene: Det er krav om at kjøretøy skal vende tilbake til etableringslandet minst hver åttende uke. Det er krav til transportforetaket om at sjåfør får tilbringe minst én normal ukehvil hjemme i løpet av hver fireukersperiode, og det innføres forbud mot ukehvil i kjøretøyet. Videre innføres forbud mot avlønning av sjåfør som avhenger av hvor raskt varer leveres. Det innføres en frys-periode på fire dager etter siste utførte kabotasjeoppdrag, hvor det utenlandske kjøretøyet ikke kan utføre kabotasje.

Fra 2026 vil det innføres kjøre- og hviletidsregler og krav om smarte fartsskriver (tachograf V2) ved internasjonal transport med varebiler med tillatt totalvekt mellom 2,5 og 3,5 tonn. Nye biler som blir underlagt disse kvavene må ha smarte fartsskrivere alt fra 2024. Dette punktet er også en oppfølging av krav i EUs mobilitetspakke.

For biler over 3,5 tonn innføres krav om oppgradering av fartsskrivere raskere. Fra august 2023 vil man innen EU kreve smarte fartsskrivere i nye biler. Fra slutten av 2024 må analoge fartsskrivere byttes ut og innen august 2025 må første generasjons smarte fartsskrivere byttes ut med andre generasjons fartsskrivere.

Nye fartsskrivere gjør kontroll enklere og dermed reduseres sannsynlighetene for brudd på konkurranse og sikkerhetsbestemmelser.

Fremover vil varebiler mellom 2,5 og 3,5 tonn få et todelt marked. Enkelte aktører vil trolig velge å ikke oppfylle kravene til internasjonal aktivitet. Disse vil derfor begrense sin aktivitet til hjemmemarkedet, men vil kunne som i dag operere i et marked med lav grad av kontroll.

## 7 Regjeringens handlingsplan mot sosial dumping i transportsektoren

Regjeringen la 28. oktober 2022 frem *handlingsplan mot sosial dumping i transportsektoren* med mål om å styrke arbeidet for å sikre at norske lønns- og arbeidsvilkår etterlevs<sup>4</sup>. En sentral del av regjeringens handlingsplan er å gjennomføre EUs mobilitetspakke.

Regjeringen og den norske transportnæringen uttrykker bekymring for svak rekruttering av sjåfører. Blant annet har regjeringen økt antall studieplasser for yrkestrafikkførere. Lavere lønnsnivå og dårligere arbeidsforhold, relativt sett, som følge av markedsliberalisering og utvidelse av EU mot øst forklarer trolig i stor grad transportnæringens rekrutterings-utfordringer blant norsk ungdom. Regjeringens tiltak, som i hovedsak innebærer gjennomføringen av EUs mobilitetspakke, vil derfor

---

<sup>4</sup> I tillegg har Nærings- og fiskeridepartementet igangsatt et lovarbeid for å innføre krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i norske farvann og på norsk sokkel. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/historisk-lovforslag-om-norsk-lonn-i-norske-farvann-og-pa-norsk-sokkel/id2916347/>. I følge Strømstad (2022) var godsmengde fraktet under norsk flagg på norsk område i 2021 32 millioner tonn, som tilsvarer en markedsandel på 17,2 prosent – opp fra 16,7 prosent året før. Omfanget av kabotasje i skipsfarten innenriks i Norge er således betydelig.

trolig ikke stoppe en fremtidig dominans av sjåførere rekruttert fra EUs østlige og sørøstlige områder. Tiltakene vil bare utsette denne prosessen.

## 8 Omfang av kabotasje i EØS i tiden etter EUs ekspansjon mot øst

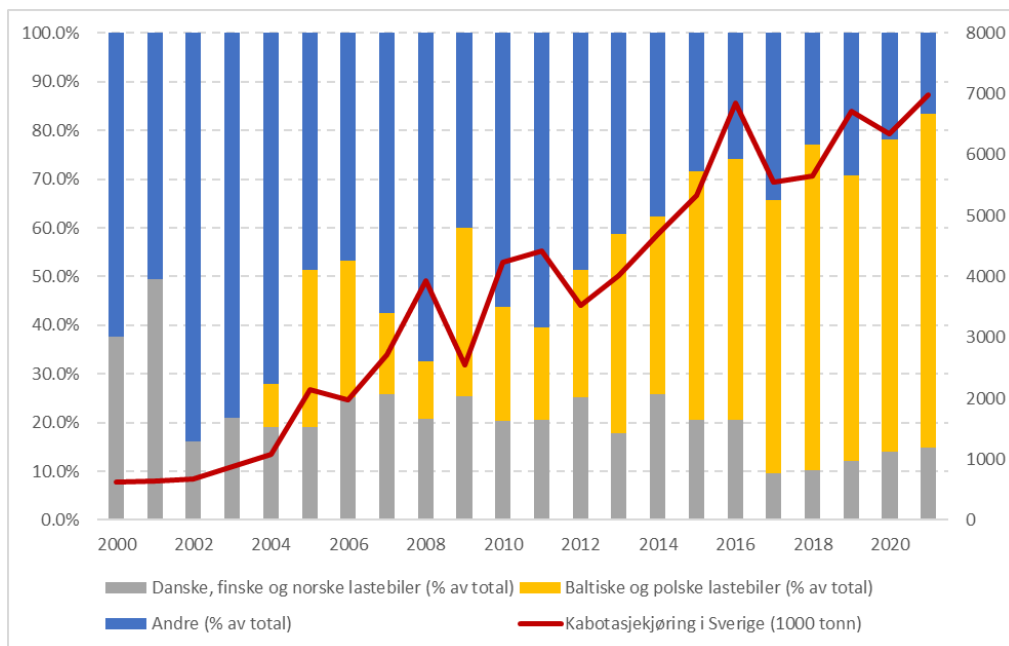
I utgangspunktet er ikke kabotasje tillatt, noe som betyr at en utenlandsk transportør ikke kan frakte gods mellom to punkter i Norge uten at det foreligger et spesielt grunnlag for det. EØS avtalen åpnet det norske markedet for transportører fra EØS-land, da disse fikk adgang til å utføre midlertidig kabotasje på vei i Norge, og norske transportører fikk adgang til å utføre midlertidig kabotasje på vei i andre EØS-land.

EUs tiltredelsesavtalene med nye medlemsland inneholdt klausuler om mulig forlengelse av kabotasjeforbudet til 1. mai 2009 for disse landene. Norge benyttet seg av muligheten for å reservere seg mot kabotasje fra Estland, Latvia, Litauen, Tsjekkia, Slovakia, Polen, Ungarn, Bulgaria og Romania, i tråd med denne klausulene. Figur 4 over må forstås utfra denne sene liberaliseringen av kabotasjemulighetene for transportører fra de nye EU-landene: Først i 2010 er de baltiske og polske aktørene synlige i statistikken. Omfanget av kabotasje får et oppsving fra rundt 2013. I de seneste årene har aktører fra de nye medlemslandene blitt dominerende. Strukturendringene i transportnæringen har gått raskt etter at markedet reelt sett ble liberalisert i 2009.

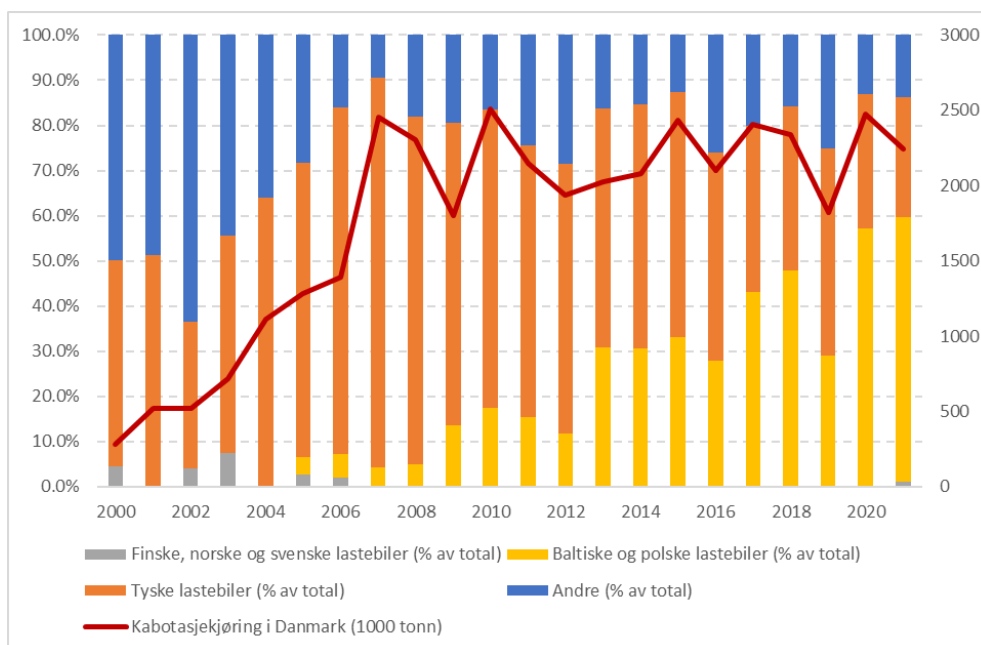
I EU er nå 4.9 prosent av nasjonal godstransport i tonn på vei utført som kabotasje (2020, Eurostat). Økningen i kabotasje fra 2015 til 2020 har vært 45 prosent målt i tonn og 62,2 prosent målt i tonn-kilometer. Mer enn halvparten av all kabotasje innen EU foregår innenfor Tysklands grenser. Polske transportbedrifter står for rundt 45 prosent av kabotasjen i EU.

Utviklingen i kabotasje etter inntredenen av de østeuropeiske aktørene i perioden 2005 – 2009, har variert fra land til land. Figurene under viser utviklingen i kabotasje for et utvalg land med spesiell interesse fra et norsk perspektiv – det vil si de nordiske landene Danmark, Finland og Sverige, samt UK og Sveits. UKs Brexit og Sveits selvstendighet gjør UK og Sveits interessante i et liberalisert markedspektiv.

Innlandsmarkedet for lastebiltransport, målt i transporterte tonn, er relativt likt mellom Danmark (172 millioner tonn), Finland (259 millioner tonn), Norge (266 millioner tonn) og Sveits (288 millioner tonn). Sverige er større (492 millioner tonn) og UK markant større (1 470 millioner tonn). Før Brexit utgjorde det britiske markedet noe over 10 prosent av det totale markedet for transport av gods på vei i EU.



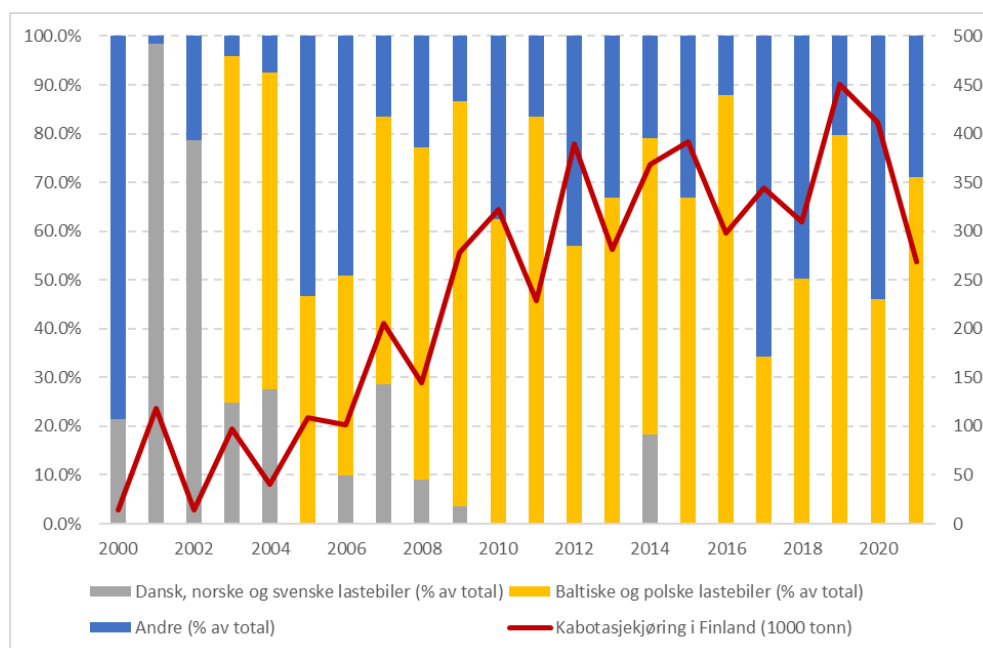
Figur 9: Kabotasjekjøring i Sverige - utvalgte land (1000 tonn og fordeling i prosent, datakilde: Eurostat).



Figur 10: Kabotasjekjøring i Danmark - utvalgte land (1000 tonn og fordeling i prosent, datakilde: Eurostat).

Hovedbildet for Sverige er likt det norske – innslaget av kabotasje har steget markant de siste 20 årene. I Sverige synes likevel økningen i kabotasje å ha kommet noe tidligere og veksten synes å ha vært noe jevnere enn i Norge. Forskjellen kan skyldes mangelfull registrering av kjøring i Norge i den første delen av perioden etter 2009. Andelen av total kabotasje i Sverige som utføres av baltiske og polske aktører var i 2021 68,7 prosent - mot 77,1 prosent i Norge. Svingninger fra år til år er såpass store at det ikke er noen signifikant forskjell mellom Norge og Sverige. Nordiske aktørers andel i Sverige var 14,8 prosent i 2021 – mot 15,5 prosent i Norge. Også her er det ikke noe signifikant forskjell. Merk likevel at omfanget av kabotasje – målt i andel av tonn, er 1,4 prosent for Sverige mot 0,7 prosent for Norge.

Det danske bildet avviker fra noe Norge og Sverige: Etter en periode med vekst, har kabotasje i det danske hjemmemarkedet flatet ut etter 2006. Tradisjonelt har kabotasje i Danmark vært dominert av tyske lastebiler, men tyske lastebiloperatører har mistet absolutte og relative markedsandeler til baltiske og polske, etter at disse fikk samme markedstilgang som tyske aktører i 2009. I dag står tyske operatører for 26,6 prosent av kabotasjetransporten i Danmark, mens markedsandelen til baltiske og polske operatører er 58,5 prosent (2021). Nordiske aktører har en insignifikant andel av det danske innenriksmarkedet. Omfanget av kabotasje i Danmark – målt som kabotasje i tonn relativt til total lastet gods transportert på vei – er 1,3 prosent. Det vil si på linje med Sverige og noe høyere enn for Norge.

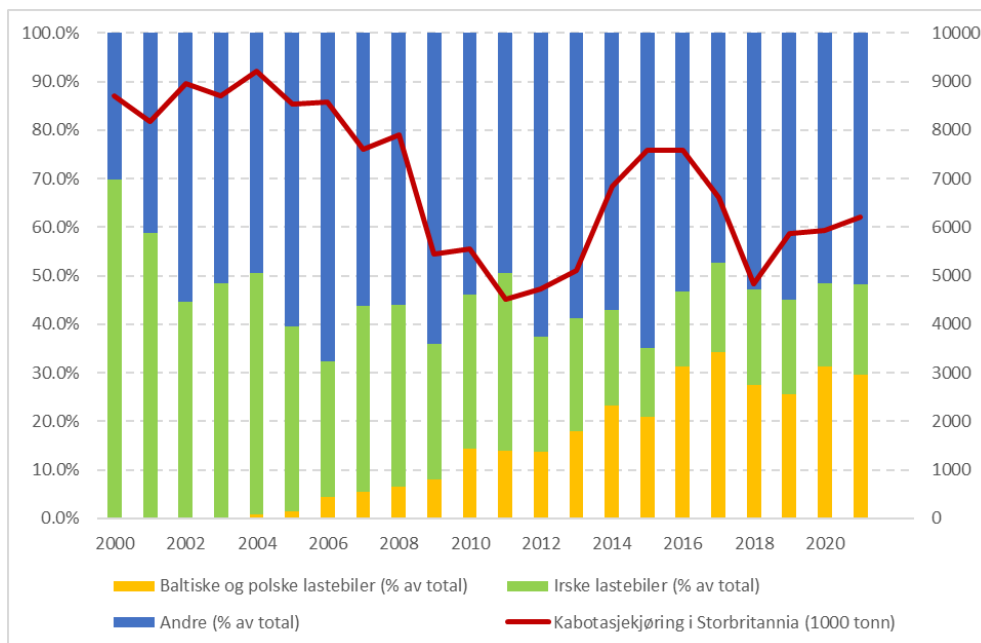


Figur 11: Kabotasjekjøring i Finland - utvalgte land (1000 tonn og fordeling i prosent, datakilde: Eurostat).

Kabotasje i Finland har et begrenset omfang – lave 1 promille målt som kabotasje i tonn relativt til total lastet gods transportert på vei. Kabotasje i Finland utføres i all hovedsak av operatører registrert i Estland – og reflekterer i så måte geografisk nærhet og sjøforbindelse mellom Estland og Finland.

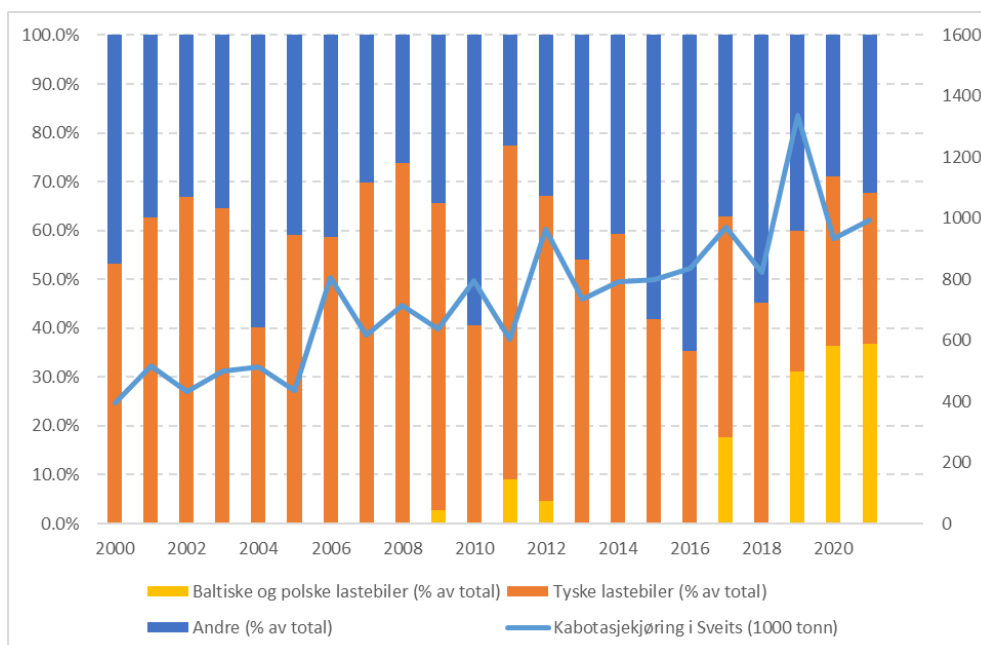
Kabotasje i det britiske markedet har tradisjonelt vært utført av irske aktører – som reflekterer geografisk nærhet og er relatert til tradisjonell transport over landegrensene. Som i Norden har innslaget av baltiske og polske aktører tatt seg markant opp etter 2009 og utgjør nå 29,7 prosent av markedet. Irske operatørers andel har falt til 18,6 prosent. Kabotasjekjøring i UK synes å ha hatt en avtagende tendens – også før Brexit. Omfanget av kabotasje er lavere enn i de nordiske landene – med 4 promille av total lastet gods transportert på vei. Innslaget av baltiske og polske aktører i innenriksmarkedet synes å ha stabilisert seg etter Covid19-pandemien og Brexit – i kontrast til økningen i de nordiske landene.





Figur 12: Kabotasjekjøring i UK - utvalgte land (1000 tonn og fordeling i prosent, datakilde: Eurostat).

Kabotasje i Sveits har vært moderat stigende i perioden – med en gjennomsnittlig vekst på 4,5 prosent. Tradisjonelt har tyske lastebiler dominert kabotasje i det sveitsiske markedet, men i de siste årene har innslaget av polske transportører økt – og gikk forbi tyske lastebiler i 2021. Kabotasje utgjør 3,4 promille av total sveitsisk lastet gods transportert på vei.



Figur 13: Kabotasjekjøring i Sveits - utvalgte land (1000 tonn og fordeling i prosent, datakilde: Eurostat).

Felles for alle disse landene er det økte innslaget av baltiske og polske lastebiler som utfører kabotasje. Økningen har vært spesielt sterk i Norge og Sverige etter at unntaksbestemmelsene for de nye medlemmene i EU etter 2004 ble opphevet i 2009.

Danmark innførte i 2020 nasjonal minstelønn ved kabotasjekjøring<sup>5</sup> – tilsvarende den norske ordningen fra 2015 – og et nasjonalt fellesregister for dansk kabotasjekjøring. Dette medfører at alle utenlandske operatører som skal utføre kabotasje med kjøretøy over 3,5 tonn registrerer sin aktivitet. Dette gjelder også vei-delen av kombinerte transporter. Rapportering skal skje senest når kabotasjeoppdraget starter.

Som følge av Brexit ble antall tillatte kabotasjeoppdrag i Storbritannia redusert fra tre til to innenfor syvdagersperioden. Deretter må den utenlandske transportøren forlate det britiske markedet. Maks antall kabotasjeoppdrag for britiske operatører i EU ble kuttet fra tre til ett, men britiske operatører får som erstatning anledning til å utføre to tredjelandskjøringer innen EU før retur til hjemlandet.

Brexit og Covid19-pandemien skapte utfordringer for det britiske transportsystemet. For å bøte på manglende innenlandsk kapasitet, utvidet i 2021 britiske myndigheter transportørens mulighet for kabotasjekjøring til et ubegrenset antall oppdrag innenfor en fjortendagersperiode. På kort sikt medførte britenes respons på kombinasjonen av Brexit, pandemien og en generell utfordring med rekruttering av sjåførere i Vest-Europa, en liberalisering av kabotasjereglene i Storbritannia.

Storbritannia strammet inn kabotasjeregelverket overfor EU-operatører ved slutten av 2022. Etter en overgangsperiode i starten av 2023, fulgte så britene opp regelverket fra Brexit-avtalen fullt ut fra 1. april 2023. En transportør fra EU kan nå utføre to kabotasjeoppdrag innen syv dager forutsatt at operatøren ankommer UK lastet. En transportør fra EU kan ikke utføre kabotasjeoppdrag hvis lastebilen ankommer UK tom, men kan plukke opp last for internasjonalt transportoppdrag. Kabotasjemarkedet slik det fremstår i figur 12 er trolig noe misvisende med hensyn til hvorledes Brexit på sikt vil påvirke innslaget av kabotasje og tredjelandskjøring i det britiske markedet.

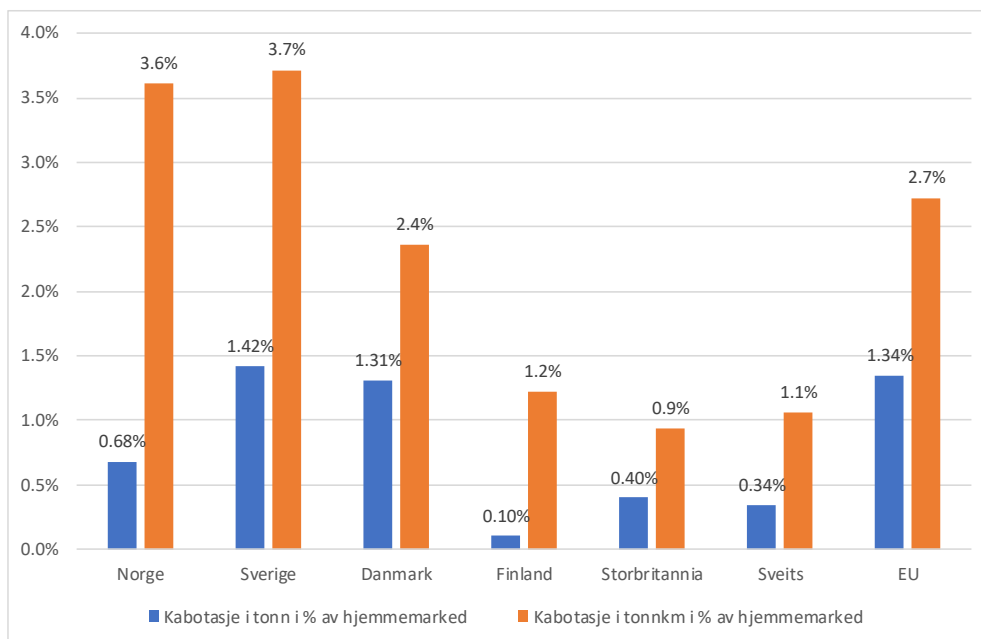
Sveits har forbud mot kabotasje utført av operatører fra EU, men sveitsiske operatører kan drive en viss grad av kabotasje i EU. Det følger derfor at kabotasje i det sveitsiske markedet er begrenset – som vist i figur 13. Merk at tallene bak figur 4 og figur 9 til 14 er basert på kabotasje innrapportert i lastebiloperatørens hjemland for kabotasje gjennomført i andre europeiske land. At en kabotasjetransport blir rapportert, sier ikke noe om den er i tråd med regelverket eller ikke.

Slik det fremstår i figurene over, kan kabotasje i prosent av totalmarked synes begrenset. Prosenttallene over er basert på lastet mengde. Alternative definisjoner gir et noe annet bilde. Kabotasje innen EU er begrenset i antall – ikke tonnkilometer. Det er derfor nærliggende å anta at utenlandske operatører velger å konkurrere om store innenlandske volumer over lengre distanser, og skygger unna oppdrag med kort reisevei. Omfanget av kabotasje – målt i verdi av transporttjeneste utført – kan derfor være langt høyere enn tallene over indikerer.

Søylediagrammet i figur 14 viser kabotasje i prosent av totalmarkedet for landene over, målt i lastete tonn og i utførte tonnkilometer. Land med store avstander som Finland, Norge og Sverige har større ulikhet mellom andelene avhengig av om de er beregnet ut fra tonn eller tonnkilometer. Dette synes å bekrefte at dagens kabotasjeregler – som begrenser antall transporter og ikke mengde av transporttjenester – gir større omfang av kabotasje i land med store avstander og spredt næringsstruktur, men den illustrerer også at det er de lange transportene som er mest attraktive som kabotasjeoppdrag.

---

<sup>5</sup> EUs mobilitetspakke medfører minstelønn for ikke-bosatte sjåførere som en generell standard. Forskjell i nivå på minstelønn er betydelig mellom ulike EU-land



Figur 14: Kabotasje i prosent av hjemmemarked – tonn og tonnkilometer - utvalgte land (datakilde: Eurostat – 2021 (UK: 2019)).

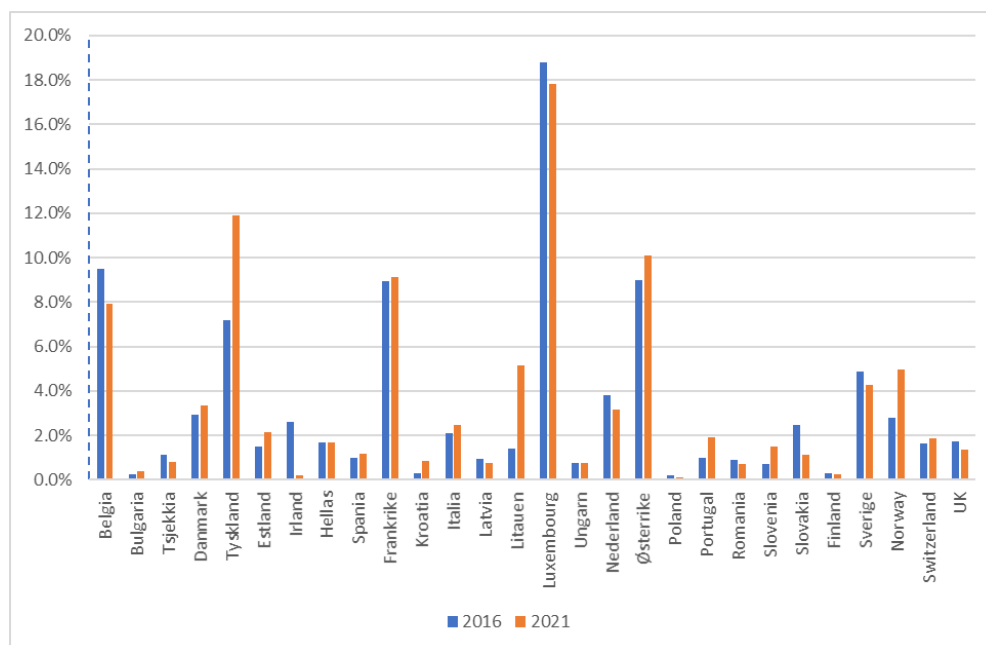
For alle land i figur 14 er kabotasje målt som tonnkilometer en større andel av totalmarkedet enn målt som tonn. For EU (27 land) utgjorde kabotasje målt i tonnkilometer det dobbelte av kabotasje målt i tonn. Kabotasje i Danmark – både i tonn og tonnkilometer – er tett på EU-snittet. Kabotasje i Norge er langt lavere enn snittet for EU – målt i tonn – men langt høyere enn for EU målt i tonnkilometer: andelen av totalmarkedet er fem ganger så høyt målt i tonnkilometer. Kabotasje i Sverige er på linje med EU-snittet – målt i tonn – og på linje med Norge målt i tonnkilometer.

Hjemmemarkedene kan splittes mellom aktørers transport for egen regning (egentransport) og transport utført for andre (leietransport). På kort sikt er det denne siste delen av markedet kabotasjeaktører har tilgang til, selv om på sikt vil egentransportører kunne velge å legge ned egen transport for å dra nytte av rimelige transporttjenester fra kabotasjeaktører.

Figur 15 viser kabotasje i prosent av den delen av hjemmemarkedet som er leietransport. Tallene bak beregningene er i tonnkilometer. Prosentandelen blir da markant høyere enn om man måler kabotasje i forhold til total transport på vei - i tonn.

Kabotasje er spesielt omfattende i store sentraleuropeiske land – Tyskland, Frankrike, Belgia og Østerrike. De nordiske landene danner en mellomgruppe. Mange land, hvor mange operatører innen europeisk kabotasje har hjemmeadresse, har selv typisk lav grad av kabotasje.

Målt som andel av innenlandsmarkedet for leietransport, utgjorde kabotasje i 2021 4,9 prosent av det norske markedet. Dette er en betydelig oppgang fra 2016 hvor andelen var 2,8 prosent. Tilsvarende for Sverige var 4,2 prosent (2016: 4,9 prosent) og for Danmark 3,4 prosent (2016: 2,9 prosent).



Figur 15: Kabotasje i prosent av hjemmemarked for leietransport – EU/EØS-land og Sveits (datakilde: Eurostat – 2021 (UK: 2019)).

## 9 Avsluttende kommentar

Denne rapporten, utført innen en begrenset økonomisk- og tidsramme, er i hovedsak utarbeidet basert på offentlige data – det vil si i all hovedsak data fra SSB og Eurostat. Den er også direkte basert på enkelte tidligere studier – blant annet utført ved TØI.

Forskningssliteratur indikerer at offentlige tall undervurderer omfanget av utlendingers bidrag til nasjonal veitransport. Dette gjelder trolig spesielt underreportering av kabotasje fra sjåførere fra de nye medlemslandene i EU etter 2004. Det er også disse sjåførene som utfører mest kabotasje innen EU (Sternberg et al., 2020).

Av utenlandske studier er Cabotagestudiene (Sternberg et al, 2014, 2015, 2021) av spesiell relevans for Norge, da de analyserer svenske forhold i detalj, men også skandinaviske forhold i en viss utstrekning. Fra 2013 har over 20 000 frivillige deltatt med registrering av internasjonale lastebiler via en mobilapp. Også norske aktører har vært oppfordret til å delta.

Den siste rapporten fra 2021 er en oppfølging av tidligere studier av internasjonal transport på vei i Skandinavia fra de siste 8 årene. I september 2020 deltok 1 766 brukere av mobilappen og 58 232 observasjoner ble registrert. Samme måned ble det gjennomført omfattende observasjoner ved Sveriges grenser. 609 utenlandske lastebiler ble observert som at de regelmessig utfører transport i Sverige.

Cabotagestudien for 2021 så også spesielt på større dagligvarebedrifters overgang fra å bruke nasjonale transportleverandører, til å bruke billigere kabotasjeaktører. På kort sikt medførte overgangen en reduksjon av transportkostnadene med 13 prosent og en økning av miljøutslipp på 4 prosent. I et fremtidig optimert logistikksystem blir kostnadsreduksjonen 25 prosent og utslippene vil øke med 29 prosent. Endringene i kostnads- og miljøeffekter følger av at lengre transporter til butikk, utført av lavkostaktører, kombinert med at et redusert antall omlastingsterminaler, reduserer kostnader og øker miljøutslipp. Økt kabotasje gir også redusert bruk av jernbane – noe som forsterker miljøproblemene.

I tiden etter liberaliseringen av transportmarkedene innenfor EØS-området i 2009 har endringene i markedet for godstransport på vei i Norge vært store. Ulikhetene i kostnads- og lønnsnivå er fremdeles betydelige mellom Norge og Øst-Europa – blant annet som følge av tilførsel av billig arbeidskraft fra land utenfor EU som internaliseres via EU-land i øst og sørøst – at så lenge Norge er en del av EØS, er transportmarkedets endringsprosess trolig bare i en tidlig fase. Det er en fare for at norske transportører gjør seg så avhengig av arbeidskraft fra lavkostland at lønnsbetingelsene blir for dårlige til å rekruttere norske ungdommer til næringen. EUs mobilitetspakke, og Regjeringens handlingsplan mot sosial dumping i transportsektoren, medfører trolig at liberaliseringsprosessen går noe senere. En langsommere endringsprosess kan være politisk og næringsmessig fornuftig, da den bidrar til å forhindre en sterk motstand i den norske opinionen generelt og blant norske transportarbeidere spesielt, mot et fullt liberalisert og integrert europeisk transportmarked på vei på sikt.

## Referanser

- Cabotagestudien (datainnsamling): [Cabotagestudien](#) (Relatert: [Cabotagestudien | Lastebil.no](#) og [Cabotagestudien: Usikkert kabotasje-resultat i Norge \(fafoestforum.no\)](#))
- EU Mobility Package I: [Mobility Package I \(europa.eu\)](#)
- EU's kabotagedirektiv fra 2009/2010: [EUR-Lex - 32009R1072 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#) og med revisjonen av 2022: [EUR-Lex - 02009R1072-20220221 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)
- Eurostat: [Statistics | Eurostat \(europa.eu\)](#)
- Hovi, I. B., og Pinchasik, D. R. (2022), [Effekter av koronapandemien for transportnæringen i et innenriksperspektiv \(toi.no\)](#), TØI-rapport 1913/2022
- NHO, Logistikk og Transport; [NHO Logistikk og Transport \(nholt.no\)](#)
- Norges Lastebileier-forbund: [Lastebil.no](#)
- Pinchasik, D. R. og Hovi, I. B., (2022), [Effekter av Covid-19 for Norges utenrikstransporter \(toi.no\)](#), TØI-rapport 1916/2022
- Regjeringen.no (2022) [Handlingsplan mot sosial dumping i transportsektoren - regjeringen.no](#)
- Skollerud, Å. Jordbakke G. N., Nævestad T., Bråten M., Steen Jensen R., (2020), , [På oppdrag. Rumenske og bulgarske langtransportsjåførere i Norge \(toi.no\)](#), TØI-rapport 1779/2020
- Statistisk Sentralbyrå: [06803: Godstransport med utenlandske lastebiler i Norge, etter lastebilens nasjonalitet og kjøringens art 2000 - 2021. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#)
- Sternberg, H. S., Hofmann, E., & Overstreet, R. E. (2020). Perils of road freight market deregulation: cabotage in the European Union. *The International Journal of Logistics Management*.
- Sternberg, H., Filipiak, M., Hofmann, E., & Hellström, D. (2015). Cabotagestudien-A study on trucking deregulation and cabotage in Scandinavia and beyond.
- Sternberg, H., Holmberg, A., Lindquist, G., & Prockl, G. (2014). Cabotagestudien - A study on the movement of international vehicles in Denmark.
- Sternberg, S. H., Filipiak, M., Linan, I., & Ritchie, A. (2021). Cabotagestudien 2021: Uppdatering och Mobilitetspakket.
- Strømstad, H. (2022) [Transportytelser for godsskip 2010-2021 - Transportøkonomisk institutt \(toi.no\)](#), TØI-rapport 1911/2022
- Yrkestrafikkforbundet: <https://ytf.no/nyheter/ytf-fjerde-grenseundersokelse>
- Vegvesenet: [overgangsperiode-mobilitetspakken.pdf \(vegvesen.no\)](#)