

# Effekter av Covid-19 for Norges utenrikstransporter

TØI rapport 1916/2022 • Forfattere: Daniel Ruben Pinchasik, Inger Beate Hovi • Oslo 2022 • 79 sider

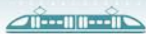
## Forskningsfunn/Hovedresultater:

- Det var stor usikkerhet og lite forutsigbarhet de første ukene etter nedstengingen. Dette fikk store ringvirkninger for de globale forsyningskjedene.
- Godset finner nye veier, men det kan ta lenger tid og medføre økte kostnader.
- Kapasitetsutfordringer og store forsinkelser for containerskipene og samtidige utfordringer i flyfraktmarkedet, medførte at jernbanetransport ble et supplement mellom Kina og Europa.
- Krisen har utløst mer fokus på kvalitet og alternativer i forsyningskjedene. I perioder med store kapasitetsutfordringer for containerskipene, ble store speditører og aktører prioritert av rederiene.
- Lang leveringstid er fortsatt høsten 2022 en konsekvens av pandemien
- Transportkjøpere med langsiktige fastprisavtaler ble i mindre grad berørt av prisstigningene, mens aktører som kjøper transporttjenester ad-hoc ble hverken prioritert av speditørene eller rederiene.
- Det er viktig å ha en organisasjon som er i stand til løpende å takle uforutsette hendelser og håndtere endringer. En god beredskapsplan vil være til hjelp, men kan ikke gi svar på alt som oppstår underveis.

## Bakgrunn

Covid-19 ble først påvist i Kina omkring årsskiftet 2019/2020. Utbruddet ble erklært som pandemi i mars 2020, og det oppstod raskt store endringer i globale produksjons- og etterspørselsmønstre og etter hvert store utfordringer spesielt innen internasjonal containerfrakt og flyfrakt. Også internasjonal landtransport har vært berørt av pandemien, men med andre dynamikker enn for sjø- og flyfrakt.

Pandemien var starten for en rekke ubalanser der forsinkelser, usikkerhet, kostnadsimplikasjoner og tilgjengelighet til arbeidskraft går igjen. Utviklingen skyldes ikke bare pandemien, men en kombinasjon av årsaker, inkludert effekter av Brexit, blokkering av



Suez-kanalen, Ukraina-krigen, den påfølgende energikrisen og EUs mobilitetspakke. For noen av utfordringene som diskuteres i rapporten er pandemien åpenbart hovedårsaken, mens andre utfordringer ble forsterket av pandemien.

## Utviklingstrekk i norsk utenrikshandel

### Handelsvolumer og transportmiddelfordeling

Når de største bulkstrømmene (petroleum, naturgass og stein) holdes utenom, har norske import- og eksportvolumer holdt seg relativt stabile de siste fem årene, med en mindre reduksjon i 2020 og en mindre økning i 2021. Samtidig har det vært utvikling i transportmiddelfordeling, hvor spesielt import med ferge og jernbane (utgjør mindre volumer) har variert fra år til år. Import med skip (70 % av volumene) har gått gradvis opp de siste årene og økte i 2021, etter noe reduksjon i 2020, mens import på lastebil (ca. 25 % av volumene) har økt siden 2019, etter noe nedgang fra 2017. Endringene har sammenheng med endret handelsmønster for en rekke varer.

Også for eksport dominerer sjøtransport, med en nedadgående trend fram til 2020, fulgt av en økning inn i 2021. Eksporten med lastebil er økende, noe som ble forsterket under pandemien, mens fergetransport, som økte fram til 2018, har stabilisert seg de siste årene. Eksport med jernbane økte fram til 2019, men var i 2020/2021 tilbake på 2016-nivå, mens eksport med fly (hovedsakelig fersk fisk) har økt de siste årene, men med mye årlig variasjon.

### Handelsmønstre

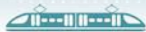
Under pandemien har import av stykkgoods fortsatt å øke fra Fjerne Østen og Sør-Europa, men er redusert fra Nord-Europa. Fra Øst- og spesielt Mellom-Europa gikk importen noe ned i 2020, for så å stige i 2021. For konsumvarer økte importen fra det Fjerne Østen betydelig i 2020 og ytterligere i 2021, samtidig som importen fra Nord- og i noen grad Øst-Europa gikk ned. Konsumvarer fra Mellom-Europa gikk noe ned i 2020, men tok seg opp igjen i 2021.

Import av innsatsvarer for innenriks konsumproduksjon var stabil i 2020 og økte i 2021. Påfallende er redusert import fra det Fjerne Østen og i noen grad Øst-Europa, men med noe økt import fra Nord- og Sør-Europa og spesielt fra Afrika og Sør-Amerika.

På mer aggregert nivå viser utviklingen i utenrikshandelen ikke store endringer i hvor norsk import kommer fra under pandemien. Utviklingen for enkeltvaregrupper viser heller ingen entydig vridning av importen fra andre opprinnelsesland. Generelt er det, for mange varegrupper, betydelig variasjon fra år til år. I intervjuer ble det antydnet noe vridning av produksjon av klær og sko fra Asia til bl.a. Tyrkia, Portugal og Spania, og av møbler fra Asia til land i Sentral- og Øst-Europa. Utenrikshandelstatistikken viser imidlertid ingen vesentlig flytting av produksjon fra Asia til lavkostnadsland i Europa.

### Handel med Russland, Ukraina og Belarus

Russland, Ukraina og Belarus utgjorde i 2020 til sammen ca. 9 % av norske importvolumer (2 % av importverdi) og 0,4 % av eksportvolumene (0,9 % av eksportverdi).



Russland står for de klart største volumene. Mens import fra Belarus er betydelig større enn fra Ukraina, er forholdet omvendt for eksport.

Handelsvolumene varierer betydelig fra år til år. I 2020 stod Russland for 57 % av all norsk import av rå gjødningsstoffer og for betydelige importandeler for aluminium (55 %), fete vegetabiliske oljer og fett(stoffer) (~50 %), uorganiske kjemiske grunnstoffer (~40 %), naturgass (~36 %), alkoholer, fenoler mm. (~33 %), og rundt 20 % av norsk mineraloljeimport (særlig diesel). Dette er hovedsakelig råvarer som er særlig viktige komponenter for norsk matvareproduksjon og prosessindustri.

Importen fra Ukraina er begrenset, med mye årlig variasjon. Dette gjelder særlig kornimport, avhengig av norsk kornhøst, råminerale og mais. Importen fra Belarus domineres av kjemiske produkter, hovedsakelig gjødsel, hvor Belarus er en viktig leverandør for Norge. Belarus har også utgjort vesentlige andeler i norsk import av vegetabiliske fett og oljer og i noen grad sukker, sukkervarer og honning.

Hva gjelder eksport fra Norge til Russland, domineres dette av stein, grus og i noen grad sand, men er med dette likevel et marginalt marked for Norge. Med noen unntak er Russland kun et marginalt marked for norsk eksport. Også Belarus og Ukraina er marginale eksportmarkeder for Norge.

## Sjøtransport

### Etterspørselsendringer og utfordringer for oversjøisk containerfrakt

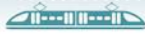
Da Covid-19-utbruddet begynte å vokse i Kina førte det til redusert drift i fabrikker og havneoperasjoner. Oversjøisk containerfrakt ble raskt påvirket, med skip i opplag, seilinger som ble innstilt og skip som ble omdisponert til andre deler av verden.

Når viruset fikk fotfeste også i Europa og USA førte dette til omfattende nedstenginger, vridninger fra tjeneste- til varekonsum og økt etterspørsel etter forbruksvarer, hovedsakelig fra Kina. Allerede utfordrende forsyningslinjer i Kina ble rammet ytterligere av ubalanse i transportmarkedet: Skip som hadde seilt vekk fra Kina, tomme containere som ikke var returnert og tregere havneoperasjoner på grunn av strengt smittevernregime resulterte i en økende andel containere som satt «fast» om bord på skip eller i havn. Dette førte til opphopning av varer og containere, lange køer med skip og utfordringer som forplantet seg langs hele USAs vestkyst, men også i Europa.

I mars 2021 ble en allerede anstrengt situasjon ytterligere forverret, da et skip blokkerte Suez-kanalen i seks dager. Dette var starten på nye utfordringer med transporttid, usikkerhet, upålitelighet og rekordhøye fraktratenivå med langvarige ringvirkninger for containerfrakt og havneoperasjoner.

### Fraktrater og markedsutvikling

Økte fraktrater påvirket først og fremst kunder uten fastprisavtaler, men også fastprisavtaler ble satt til side ved at rederier erklærte «force majeure». Nye fastprisavtaler, hadde historisk høye priser, lengre bindingstid og minstevolumer. De økte fraktratene rammet først og fremst transportkjøperne, mens speditørene, som formidler frakten, ikke ble direkte berørt av fraktprisendringene, men pandemien medførte indirekte økte kostnader.



De høye fraktratene gjorde at mange rederier tjente svært godt og økte marginene sine i 2021, etter mange år med tap eller små overskudd. Rederiene bruker overskuddene til å styrke sin posisjon framover, gjennom investeringer i miljøvennlige løsninger og konsolidering, f.eks. med oppkjøp av andre logistikselskaper.

Høsten 2022 rapporteres det at problemet med containermangelen har blitt snudd på hodet. Som følge av fallende etterspørsel og bevegelser i retning av en resesjon, opplever containerfraktmarkedet nå at det er for mange containere, og dette gir utfordringer med lagerplass, bl.a. i havner.

## Transporttid, usikkerhet og konsekvenser for kunder

Kunder til større internasjonale speditører ble prioritert av rederne og fikk plass på containerskipene, selv om fraktprisen kunne være høy og transporttiden usikker. Andre kunder har i perioder hatt utfordringer med å få plass til sine varer om bord på skip. Noen varetyper, med stort transportvolum men lav verdi, har i mange tilfeller blitt stående i Kina. Likevel har både sesong- og kampanjevare stort sett kommet til Norge som før, men med mest trøbbel vår og forsommer i 2021.

Generelt ble transporttid og pålitelighet dramatisk forverret under hele pandemien og er fortsatt (i november 2022) langt høyere enn før pandemien. For feedertransport til Norge har pandemien periodevis medført forsinkelser, varierende pålitelighet og regularitet og, i noen tilfeller, økte fraktrater. Blant årsakene var forsinkede anløp på containerskip fra Asia til de store europeiske hubene, køer foran disse, utfordringer med havneoperasjoner og plass og at feederskipene ble nedprioritert eller/og sendt ut av havner før de var ferdig lastet. Konsekvensen var at varer kom forsinket til Norge eller i bølger, hvor en ytterligere utfordring var at forsinkelser kunne variere og varslene til havner og kunder ofte kom sent. Utfordringene var ekstra store for mottakere av konsumvarer med begrenset holdbarhet, hvor leveranser er basert på just-in-time operasjoner, og for transportopplegg basert på «cross-docking».

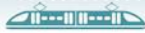
## Fergetransport

For utenlandsfergene medførte reiserestriksjoner for passasjerer innstillinger eller redusert drift på ruter. På noen relasjoner ble fergene tidvis omgjort til rene godsskip som krever mindre bemanning og gir lavere driftskostnader.

Under pandemien har det vært større svingninger i fergegods over de ulike fergehavnene. Likevel synes vareforsyningen å ha vært intakt under pandemien, både til og fra Norge, dog tidvis med andre operatører og via andre ruter/havner enn normalt. For fergeoperatørene har pandemiårene ført til økonomiske tap grunnet den store reduksjonen i passasjertransport, samtidig som opprettholdt godstransport har bidratt til å dempe tapene noe.

## Norske havner

Selv om det var usikkerhet knyttet til anløp, forsinkelser, last som ikke kom med og innstilte fergeruter, har driften i norske havner stort sett fungert bra under pandemien. Generelt har antall ISO-containere i norske havner økt de siste årene. Spesielt har antall og andel 45-fotscontainere, som hovedsakelig brukes for europafrakt, økt. I



første pandemiåret bremser vekstraten noe, men øker igjen i 2021. Generelt har det vært en utvikling i containertransport til de store havnene i Norge både før og under pandemien, som følge av etterspørselsvekst, endringer i havnetilbudet og transportutfordringer.

## Flyfrakt

### Kapasitet og etterspørsel

Også for flyfrakt har pandemien medført kapasitetsutfordringer og store økninger i fraktrater. Når bellykapasiteten (last i buken på passasjerfly) på de fleste internasjonale destinasjoner ble sterkt redusert eller helt borte fra mars 2020, førte det til en stor etterspørselsøkning etter kapasitet og press på fraktfly/charterfly, med påfølgende prisøkninger. I tillegg oppstod usikkerhet i markedet fordi mange operatører erklærte «force majeure». Gjennom pandemien har det vært en vridning fra bellykapasitet om bord i passasjerfly til fraktfly. Tomme passasjerfly ble konvertert til fraktfly, men i sum ble fraktkapasiteten svært redusert gjennom hele pandemien.

### Fraktrater

Flyfraktratene har, i likhet med fraktratene for containerskip, økt sterkt under pandemien. Utslagene er størst fra Asia til Europa og USA, styrt av retningsubalansen i transportetterspørselen. Fraktratene fra Kina økte allerede i forbindelse med julesesongen 2019. Når smittetallene i Kina steg sterkt (i midten av februar 2020) ble ratene fra Europa til Kina mer enn tredoblet over natten. I forbindelse med nedstengingene i Europa (fra midten av mars 2020) firedobles fraktratene mellom Shanghai og Europa tilnærmet over natten, og akutt behov for smittevernutstyr produsert i Kina oppstår. Når behovet for smittevernutstyr i Europa avtar (mai/juni 2020) reduseres ratene igjen. Fraktratene har gjennom resten av pandemien holdt seg på et vesentlig høyere nivå enn før pandemien, med nye, sterke prisøkninger rundt nye smittebølger i Europa og i forbindelse med vaksinetransport. Andre drivere er høy etterspørsel, operasjonelle utfordringer på viktige globale flyplasser og mangel på fraktkapasitet der behovet var stort. De høye fraktprisene under pandemien har bidratt til positive økonomiske resultater for flyfraktspeditører og fraktselskap, mens alle andre segmenter i verdikjeden for lufttransport hadde store tap i 2020.

### Norsk eksport av fersk sjømat

Flyfrakt er spesielt viktig for eksport av fersk sjømat til oversjøiske destinasjoner og for import av smittevernutstyr og vaksiner under pandemien. Sjømateksporten ble rammet av en sterk reduksjon i hotell- og restaurantmarkedet verden over. Dette førte til en vridning til forbrukermarkedet og, i sum, lavere etterspørsel, priser og marginer. Sjømateksporten har imidlertid holdt mye av flyfraktkapasiteten fra Gardermoen oppe, og hvor kapasitetstilskudd gjennom konvertering av passasjerfly har vært en kompensasjon for flyruter som ble borte.



## Norsk import av smittevernutstyr

Etterspørselen etter smittevernutstyr fra Kina økte enormt fra hele verden, rundt mars 2020. Dette førte til mange utfordringer, ikke minst for transporten. Vanligvis går denne med containerskip, men nå var behovene akutte og flyfrakt var i noen måneder det eneste reelle alternativet. Både innkjøp og logistikken inn på fly fra Shanghai var svært utfordrende. For Norge var det noen faktorer som bidro til at situasjonen, og transportene, ble taklet relativt bra: Høy (og rask) betalingsevne og -villighet, og et bredt nettverk. Kontakter og kundeforholdet til en norsk beredskapsgruppe var avgjørende for å få tak i utstyret. Norge kunne i tillegg garantere flyselskapene returfrakt, noe som bidro til at Norge ble prioritert.

## Jernbanetransport

Utfordringene under pandemien har vært vesentlig mindre for jernbane enn for sjø- og flyfrakt. Import med jernbane har økt under pandemien, men utgjør en beskjeden rolle i utenrikshandelen. Endringer i jernbaneimport fra Europa i 2020 og 2021 synes ikke å ha vært drevet spesielt av pandemirelaterte effekter.

### Jernbaneimport fra Asia

Internasjonalt har jernbane hatt en stor utvikling under pandemien, knyttet til transport mellom Asia og Europa. Denne ruten benyttes primært for gods fra den kinesiske østkysten. Jernbaneruten ga betydelig kortere transporttid og færre kapasitets- og pålitelighetsutfordringer under pandemien, men høyere transportkostnader, enn for oversjøisk containerfrakt.

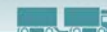
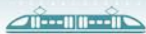
Også jernbanetransport fra Asia ble mye dyrere under pandemien. Ruten ble likevel brukt som alternativ både for flyfrakt og sjøtransport i perioder med størst utfordringer. Krigen i Ukraina har gjort at det i 2022 har oppstått usikkerhet rundt fremtidsutsiktene for Asia-ruten, selv om transporten i første omgang fortsatte relativt upåvirket. Dette fordi de fleste togsettene går via både Russland og Belarus og fordi alternative traseer via Kazakhstan og mot det Kaspiske hav og Tyrkia har egne logistiske, geopolitiske og kapasitetsmessige utfordringer og i tillegg er avhengig av ferger over Kaspis- og Svartehavet.

## Vegtransport

### Markedsutviklinger

Vegtransport har de siste årene stått for ca. en firedel av norske importvolumer og en femtedel av eksporterte godsmengder, når man utelater de store bulkstrømmene. De siste årene har utenrikshandelen med lastebil økt og veksten fortsetter i 2020 og forsterkes noe gjennom 2021. Spesielt importen kommer i stor grad med utenlandske biler, men også de norske transportører gjør utstrakt bruk av utenlandske sjåførere. De siste årene har det vært en utvikling mot mer import med lastebiler fra lavkostnadsland og særlig Polen og Baltikum. Disse bruker igjen sjåførere fra land med enda lavere kostnadsnivå. Samtidig taper norske og nordiske lastebiler markedsandeler i et ellers voksende marked. I sammenheng med krigen i Ukraina og sanksjonene mot Russland,





har det også vært en stor nedgang i transport på russiske biler og færre ukrainske sjåførere.

## Grensepasseringer

Under pandemien har det i begrenset grad vært utfordringer med grensepasseringer for lastebiler inn til Norge. Godstransport ble umiddelbart betegnet som samfunnskritisk og (utenlandske) sjåførere som ble rammet av karantenereregler fikk raskt dispensasjoner. Norge har unngått stengte grenser for godstransporten over tid. Større problemer har i hovedsak vært begrenset til kortere perioder med kødannelse knyttet til trinnvis åpning av grensene til Sverige i 2021. Lenger sør og sentralt i Europa var det i starten av pandemien perioder med større utfordringer og kødannelse ved en rekke grenseovergangen. Dette har i kortere perioder ført til forsinkelser (f.eks. for varer fra Sør-Europa) og alternative transportoppløp.

## Sjåførmangel

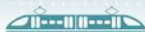
En pågående utfordring, som ble forsterket under pandemien, er mangel på yrkessjåførere. Utfordringen har så langt vært størst i Storbritannia og USA, men øker også i Europa, inkludert lavkostnadslandene, og i Norge. Årsakene er sammensatt, men består blant annet av økt etterspørsel og aldrende arbeidsstyrke, utilstrekkelig rekruttering av nye sjåførere og redusert tilgjengelighet av ukrainske og belarusiske sjåførere, som var begynt å utgjøre vesentlige andeler av sjåførbestanden i Europa. Negative erfaringer under pandemien på grunn av utfordringer ved innreise og stadig skiftende innreiserestriksjoner, samt bedre lønnsutvikling i sjåførenes hjemland og på det europeiske fastlandet, har også redusert tilgjengeligheten på utenlandske sjåførere som ønsker å jobbe i Norge.

## Kostnadseffekter

Gjennom den første delen av pandemien var det en rekke kostnadseffekter og -økninger, men disse har vært relativt begrenset i det større bildet. Spesielt fra 2021 og særlig i 2022, har mange kostnadsdrivere hatt stor vekst, delvis i sammenheng med konsekvenser av Ukraina-krigen. Spesielt drivstoffprisene har eksplodert, men også kapitalkostnader har økt sterkt, delvis som følge av råvaremangel og leveringsutfordringer under store deler av pandemien og delvis på grunn av effekter av krigen.

## Konsekvenser av EUs mobilitetspakke

Det er ventet at EUs mobilitetspakke vil øke kostnadene for lastebiltransport. Dette fordi mobilitetspakken vil øke krav til hjemreise for sjåførere, samt at biler regelmessig må returnere til registreringslandet. Kombinert med retningsubalanser i varestrømmer vil dette gjøre transportoppdrag til/fra Norge mindre attraktive. Spesielt ventes dette å ramme termokapasiteten, hvor kjøretøy fra Baltikum i dag står for en vesentlig andel. Samtidig synes markedet å reagere gjennom omregistreringer av biler fra Baltikum til bl.a. Polen, som er mer sentralt lokalisert, men hvor minstelønnen for sjåførere er økt som respons på dette.



## Læringspunkter

Pandemien har vist at godset i krisetider finner nye veier, men det kan ta lenger tid og medføre økte kostnader: Når noen havner ble stengt i Kina, ble anløp flyttet til andre havner. Kapasitetsutfordringer og store forsinkelser for containerskipene og samtidige utfordringer i flyfraktmarkedet, medførte at jernbanetransport ble et supplement mellom Kina og Europa. Dette kan på ingen måte erstatte containerskipkapasiteten.

Krisen har utløst mer fokus på kvalitet og alternativer i forsyningskjedene, mens det tidligere var økonomi som var avgjørende. Transportkjøpere med langsiktige fastprisavtaler ble i mindre grad berørt av prisstigningene, mens aktører som kjøper transporttjenester mer ad-hoc fikk erfare at de hverken ble prioritert av speditørene eller rederiene. I tillegg sto de overfor galopperende fraktrater. Langsiktige fastprisavtaler gir vanligvis høyere transportkostnader i normalsituasjoner, men viste seg å gi en forsikring om forutsigbarhet i situasjoner med usikkerhet i fraktmarkedet og volatile priser.

Små flaskehalsen i logistikksystemer kan ha enorme effekter. Det mest kjente eksempelet fra pandemien er mangelen på halvledere som utløste utfordringer for alle produsenter av elektronikk, inkludert bilprodusentene. Tilsvarende gjelder eksempelet om redusert tilgjengelighet av containere, som satt «fast» i havner og på skip, og hvor økt produksjon av nye containere ikke var et alternativ på kort til mellomlang sikt.

Pandemien har synliggjort hvordan just-in-time operasjoner, nedbygging av bufferlagre, flytting av sentrale lagre til EU og økt avhengighet av leveranser fra Kina kan gi utfordringer. Dette har fått flere vareeiere til å jobbe med utvikling av mer robuste forsyningskjeder, samtidig som «backsourcing» av produksjon til Europa i begrenset grad er en realistisk løsning gitt de mange fordeler som produksjon i Asia har i dag.

De formidable kostnadsøkningene og utfordringer med framføringstiden har medført at transport og logistikk er løftet høyere opp på agendaen hos transportkjøperne. Disse funksjonene ble i større grad løftet opp til høyeste ledernivå. Generelt er det blitt et skifte hvor det ses mer på samlet produkt- og logistikkostnad enn tidligere.

Evnen til å tilpasse seg på svært kort tid og positive erfaringer man opparbeidet med dette, er kanskje viktigste læringseffekten for mange. Da krisen inntraff etablerte mange aktører raskt planer som ivaretok deres kortsiktige behov. Store multinasjonale selskaper som hadde slitt med å implementere digitale løsninger over lang tid, innfaset disse nærmest over natten da samfunnet gikk over til hjemmekontor. Dette gjaldt både digitale arbeidsplattformer som Teams, men også bruken av bl.a. digitale løsninger for fraktbrev eller signeringsløsninger.

Det er viktig å ha en organisasjon som er i stand til løpende å takle uforutsette hendelser og håndtere endringer. En god beredskapsplan vil være til hjelp, men kan ikke gi svar på alt som oppstår underveis. Det er lett å øve/lage realistiske og detaljerte scenarier i egen virksomhet. Når disse også inkluderer flere sentrale forvaltningsnivåer/myndigheter, stiller det krav til fleksibilitet og åpenhet fra alle når det gjelder å gjøre praktiske tillempinger og etablere nye prosesser og rutiner. Der samhandlingen har fungert godt gjennom pandemien har det også vært få utfordringer. Ellers har utfordringene blitt håndtert bra.