



#GenstartEU

Konsekvenser for EU's indre marked
af coronakrisens første bølge

Januar 2021

Udgivet af:
Tænk tanken EUROPA
Thinkeuropa.dk

Medfinansieret af:
Industriens Fond

Grafisk design:
Rikke Bransner

“EU skal huske det gamle slogan ”Never waste a good crisis”. Kriser er også en mulighed for, for alvor at gå tingene efter i sømmene og stille skarpt på, hvad Europa skal leve af fremadrettet”

Tænk tanken EUROPA interview, 7. september 2020

Resumé	6
Kapitel 1: Introduktion	12
1.1 Om rapporten	14
1.2 Rapportens struktur	14
Kapitel 2: Tidslinje og nøgletal	16
2.1 Tidslinje	17
2.2 Økonomiske tendenser og tiltag i kølvandet på Covid-19	21
2.2.1 Nationale restriktioner	21
2.2.2 Vækst og ledighed	23
2.2.3 Nationale hjælpepakker	24
2.2.4 EU-støtte	24
2.3 Covid-19: Danskernes reaktion	26
Kapitel 3: Det indre marked før Covid-19	28
3.1 Strukturelle faktorer og økonomiske kriser	31
Kapitel 4: Covid-19 rammer det indre marked	34
4.1 Hvem blev ramt hårdest, og hvorfor?	40
4.1.1 Restriktionsniveau	42
4.1.2 Afhængighed af det indre marked	46
4.1.3 Institutionelle forhold	47
4.2 Krisen i EU sammenlignet med resten af verden	49

Kapitel 5: Covid-19 barrierer for det indre marked	50
5.1 Grænser	51
5.1.1 Grænsebomme	54
5.1.2 Andre rejserestriktioner	55
5.1.3 EU-tiltag	58
5.2 Statsstøtte	60
5.2.1 Massive støtteordninger	61
5.2.2 Lavere støtteniveau end under finanskrisen	64
5.2.3 Dispensation af statsstøtteregler kan skævvride konkurrencen	64
5.2.4 Statsstøtte til at understøtte beskæftigelsen	65
5.2.5 The New Normal?	66
5.3 Fødevarerpatiotisme	67
5.3.1 Bløde tiltag	68
5.3.2 Hårde tiltag	69
5.3.3 Barriere med lange udsigter	70
5.4 Eksportrestriktioner	71
5.4.1 Markant stigning i eksportrestriktioner	72
5.4.2 Danmarks eksportrestriktioner	74
5.4.3 EU-tiltag	75
5.4.4 Eksportrestriktioner i perspektiv	76
5.5 Offentlige udbud	78
5.5.1 Forstærkerforventning	78
5.5.2 EU's tilgang	79
Kapitel 6: Diskussion – forsyningspatiotisme	80
6.1 Forsyningskæder	82
6.2 Strategisk autonomi	83
6.3 Kompetencefordeling	84

Resumé

Covid-19 har kastet europæisk erhvervsliv ud i en væsentlig større krise end under finanskrisen. Samlet set forventes Danmarks bruttonationalprodukt (BNP) at falde med 3,9 pct. i 2020, og for EU27 som helhed ventes et BNP-fald på 7,4 pct. I modsætning til under finanskrisen har coronakrisen været en stresstest af selve fundamentet for EU's indre marked. Kerneprincipper om fri bevægelighed og ikke-diskrimination har været udfordret af smitteinddæmningstiltag som grænselukninger og eksportforbud, der skød op i marts 2020 uden klare udløbsdatoer. For et eksportland som Danmark risikerer kombinationen af lavere vækst og et indre marked på standby at få store konsekvenser. To tredjedele af de 825.000 danske job, der er knyttet til eksport, er afhængige af EU's indre marked.

På trods af den økonomiske nedtur, og coronaens fortsatte hærgen ved indgangen til 2021, tegner der sig ikke desto mindre et billede af, at EU-landene og det indre marked har bestået stresstesten fra den såkaldt første "virusbølge", der forløb mellem marts og august 2020. Omfattende hjælpepakker holdt hånden under økonomien, og det lykkedes langt hen ad vejen at dæmme op for de mest handelshindrende nationale barrierer – eller at erstatte dem med fælleseuropæiske tiltag, som har vist sig at være robuste. F.eks. er det i vid udstrækning lykkedes at imødegå risikoen for såkaldt vaccinenationalisme mellem medlemslandene – som er, når lande prioriterer deres egne borgeres adgang til vaccine på bekostning af andre. Prognoser for den økonomiske vækst i 2021 peger på en delvis genopretning af BNP i EU27 med 4,1 pct. ift. 2020, men må dog regnes som usikre i lyset af, at smittesituationen fortsat medfører omfattende nedlukninger i de fleste EU-lande.

Denne rapport kortlægger coronakrisens påvirkning af EU's indre marked under første bølge af pandemien fra marts til august 2020 og vurderer betydningen for virksomheder, der opererer fra Danmark. Fokus er på I) at afdække krisens økonomiske omfang, samt på II) at vurdere hvilke markedsbarrierer coronakrisen medførte såvel nationalt som i form af fælleseuropæiske beslutninger. Undervejs inddrages konklusioner fra 43 interviews med danske virksomheder og brancheorganisationer. Det er første gang, at et sådant samlet overblik er udarbejdet.

Rapporten er et led i projektet GenstartEU, som Tænketanken EUROPA gennemfører sammen med Industriens Fond. Projektet udføres i perioden fra juni 2020 til maj 2021 og er søsat som led i Industriens Fonds brede GenstartNU-indsats, der skal hjælpe dansk erhvervsliv med at overvinde coronakrisen. En opfølgende rapport i foråret 2021 vil fokusere på mulighederne for at genstarte og udvikle det indre marked.

Handelsmæssige konsekvenser af Covid-19

Coronakrisen ramte i de tidligere måneder af 2020 EU's indre marked med en hastighed og styrke, der ikke har været set i forbindelse med tidligere kriser. Varehandlen oplevede allerede i marts 2020 et fald på næsten 10 pct. ift. samme periode i 2019, og faldt yderligere i april, hvor den lå 33 pct. under 2019-niveau. Tjenestehandlen, der opgøres kvartalsvist, var 25 pct. lavere i andet kvartal af 2020 end i samme periode i 2019. Det er mere markante dyk, end da finanskrisen var på sit højeste.

Især de store EU-lande tabte meget på eksporten mellem marts og august – Frankrigs vareeksport var i denne periode 26 pct. under 2019-niveau, og Tysklands 17 pct. under. Til sammenligning klarede Danmark sig relativt godt med et samlet vareeksporttab under første virusbølge på 7,5 pct. ift. 2019.

Alle EU's medlemslande indførte hurtigt penge- og finanspolitiske lempelser samt hjælpepakker. Nationale forskelle i indhold og sammensætning af de forskellige pakker gør sammenligninger vanskelige, men der er i alle lande tale om omfattende pakker. En række af tiltagene tilsidesatte EU-regler om fri konkurrence på det indre marked, men det skete dog oftest efter forudgående godkendelse fra Kommissionen med henvisning til den særlige krisesituation. EU vedtog også i fællesskab historisk store og forpligtende hjælpepakker, primært genopretningsfonden "Next Generation EU" på EUR 750 mia., hvoraf EUR 360 mia. er lån til medlemslandene. Både pga. fondens størrelse og dens fi-

nansiering via EU-lån er pakken blevet udråbt som en milepæl for europæisk økonomisk integration. Der er ingen tvivl om, at disse massive økonomiske tiltag har bidraget til at sikre arbejdspladser og virksomheder mod nedlukning, og dermed været med til at begrænse den økonomiske nedgang. Tallene for varehandlen internt i EU viser en markant hurtig genopretning efter bunden i april 2020, og i august var handelsniveauet blot 5 pct. under 2019-niveau. Det samme kan dog ikke siges om tjenestehandlen, der bl.a. grundet fortløbende restriktioner på rejser, ikke har opnået samme grad af genopretning.

Hvem blev ramt hårdest?

Den danske vareeksport under første smittebølge klarede sig som nævnt bedre end EU-gennemsnittet. EU27 oplevede samlet set et dybere fald ved krisens start end den globale varehandel gjorde, men har også haft en hurtigere genopretning. Lande som USA og Storbritannien har begge haft større handelsnedgang end EU27 og ikke den samme hurtige genopretning. Derimod har den kinesiske vareeksport været mildt ramt sammenlignet med resten af verden.

Internt i EU har krisens konsekvenser primært været bestemt af to faktorer: Omfanget af et lands coronarestriktioner samt sammensætningen af dets industri.

EU-landenes tilgang til virusinddæmmelse og -bekæmpelse har varieret meget, herunder i hvor høj grad samfundsaktiviteter blev lukket ned. Et indeks udarbejdet af Oxford University peger på, at Kroatien, Cypern og Italien havde flest restriktioner i april 2020, mens Finland og Sverige havde færrest. I august 2020 er særligt Portugal og Spanien noteret for at have restriktioner, mens Finland og Estland lå i bund. Denne rapport påviser en statistisk signifikant sammenhæng mellem graden af restriktioner og omfanget af handelstab under første coronabølge.

Nedlukningerne har derudover påvirket nogle vare- og tjenestegrupper mere end andre. Det danske tab skal f.eks. ses i lyset af handelsnedgang i varegruppen Maskiner og transportmidler og en samtidig stigende efterspørgsel inden for varegruppen Kemikalier og kemiske produkter, der omfatter medicin. Middelhavslandenes relativt store tab skyldes i overvejende grad coronafaldet i turismen.

Derimod kan der ikke påvises en signifikant betydning for handelstab af, hvor stor en andel af et lands handel, der er koblet op på EU-handel, eller af, hvor velfungerende et lands institutionelle forhold er.

Coronabarrierer for det indre marked

Effekten af Covid-19 på EU's indre marked er ikke begrænset til faldet i økonomisk vækst og samhandel. Den første virusbølge har skabt eller forstærket en række handelsbarrierer mellem EU-landene, som kan påvirke værdien af det indre marked – herunder omfattende grænselukninger og andre mobilitetsbarrierer, eksportforbud og anden protektionisme. For at genoprette det indre marked, og dermed et vigtigt fundament for landenes velfærd, har markedsgenoprettende tiltag derfor været i fokus i EU sideløbende med de økonomiske hjælpepakker. Rapporten gennemgår fem områder, hvor der har været eller kan ventes en markant og handelshindrende coroneffekt.

1. Grænser og rejserestriktioner står tilbage som den mest markante barriere for det indre marked under første bølge af coronapandemien. Over halvdelen af EU's medlemslande lukkede EU-interne grænser i marts 2020, hvilket udfordrede og forsinkede forsyningskæderne for mange virksomheder, vanskeliggjorde eksportlanceringer og kundepleje, og førte til mangel på udenlandske sæsonarbejdere i bl.a. landbruget i flere lande. Øvrige rejserestriktioner, der ikke blev koordineret på tværs af landene, herunder indrejsekrav om negative coronatests eller karantænekrav, har bi-

draget til et billede af et langt mere usammenhængende kontinent, end før Covid-19 ramte.

Tendensen i løbet af de første måneder af anden smittebølge i efteråret 2020 pegede i retning af en ændret tilgang i flere EU-lande til grænseoplysning. Trods markante stigninger i smittetalene ophørte alle på nær tre EU-lande nemlig med at have coronabegrundet grænsekontrol. Det skyldtes bl.a. EU-indsatsen med at etablere fælles indrejserestriktioner og -regler. De nye grænselukninger i december 2020 i forbindelse med spredningen af en virusvariant i England viser dog, at man på EU-plan fortsat er langt fra at have fundet varige, effektive alternativer til denne både symbolske og markante barriere for det indre marked.

- 2. Statsstøtte.** Europa-Kommissionen suspendede ved pandemiens start EU's budgetregler, hvilket i foråret gjorde det muligt for medlemslandene at vedtage massive støtteordninger med umiddelbar positiv effekt for virksomhedernes overlevelse og beskæftigelsen. Tyskland tegner sig for over halvdelen af den godkendte statsstøtte, ligesom støttetilsagnene er høje i både Frankrig og Italien. De vedtagne støtterammer, herunder den tyske, er dog langt fra udnyttede.

I perioder med massiv statsstøtte kan det være svært for Kommissionen at sikre effektiviteten af den godkendte støtte og bevare en sund konkurrence i det indre marked. Selv om støtteordningerne er midlertidige, kan de for visse sektorer få betydelige konkurrenceforvridende effekter samt bidrage til at holde hånden under ineffektive virksomheder til skade for forbrugerne og for EU's konkurrenceevne. Denne bekymring gælder ikke mindst ift. sektorer som luftfart og turismeerhvervene, der har modtaget omfattende støtte.

De indførte støtteordninger er indtil videre næsten lige så omfattende som dem, der blev iværksat under finanskrisen, og derfor er der grund til at holde øje med, at statsstøtte ikke etablerer sig som "the new normal" i det indre marked.

- 3. Fødevarerpatiotisme** er et begreb, der her anvendes til at beskrive landes tiltag til at sikre forsyninger og egenproduktion på mulig bekostning af andre landes producenter og effektiviteten af EU's indre marked. Flere statslige og ikke-statslige aktører i en række EU-lande opfordrede under coronakrisens første bølge deres befolkninger til at prioritere lokale produkter – især fødevarer – for at støtte national produktion. Dermed fik coronakrisen konflikten mellem frihandel og protektionisme til at blusse op.

Udover sådanne "bløde" opfordringer har der også været iværksat "hårde" tiltag i form af love eller officielle bestemmelser, der direkte strider mod EU's konkurrenceregler. Det gælder f.eks. Polens sortliste over ikke-polske landbrugsproducenter eller Bulgariens forslag om, at 90 pct. af mejeriprodukterne i bulgarske supermarkeder skulle være nationalt produceret. Her greb Kommissionen ind og fik tilbagerullet de mest markante forsøg på fødevarerpatiotisme, der var i direkte strid med reglerne for det indre marked.

Coronakrisen har dog forstærket en mere generel tendens til, at flere medlemslande, og virksomheder, fokuserer på lokal produktion, herunder mærkningsordninger, på måder der kan begrænse værdien af det indre marked. Derfor bør Kommissionen, støttet af frihandelsvenlige lande, nøje følge udviklingen og gribe ind over for tegn på egentlig protektionisme.

- 4. Eksportrestriktioner.** I starten af coronakrisen forbød eller begrænsede 16 EU-lande eksporten af kritiske varer som værnemidler, medicinsk udstyr og lægemidler, til såvel andre medlemslande som til lande uden for EU (tredjelande). Udover at blive set som anslag mod solidariteten i EU gav eksporttiltagene anledning til øget pres på, og bekymring for, sundhedsvæsenets kapacitet i de mest ramte lande. Danmark varslede i marts 2020 et betydeligt antal eksportrestriktioner, men ingen af dem kom i brug under første bølge. Kommissionen forsøgte at afvikle de nationale restriktioner gennem forslag til fælles EU-restriktioner over for tredjelande. Endvidere iværksatte man en fælles indkøbsprocedure til brug for indkøb af værnemidler, og senere vacciner, og oprettede fælles beredskabslagre for sundhedsudstyr (rescEU). Den fælles EU-indsats resulterede i, at langt

hovedparten af de nationale eksportrestriktioner hurtigt blev udfaset, og dermed kun fik begrænset effekt for det indre marked.

På den længere bane har eksportrestriktionerne skabt opmærksomhed omkring spørgsmål om forsyningssikkerhed både for de enkelte lande men også for EU i forhold til omverdenen, hvor især Kina dominerer leverancerne af en række sundhedsprodukter. Kommissionens barsler derfor med nye forslag på sundhedsområdet, der skal sikre et fælles EU-pandemiberedskab og begrænse EU-landenes afhængighed af tredjelande gennem mere sikre, interne forsyningskæder for sundhedsprodukter.

5. Offentlige udbud. De lukkede grænser med tilhørende forsynings- og finansieringsproblemer resulterede i løbet af foråret 2020 i udskydelser og/eller aflysninger af en række offentlige udbud i medlemslandene. Det gav udfordringer for virksomhedernes ordrebøger men også anledning til bekymring for, at nationale økonomiske tilbageslag og stigende arbejdsløshed som følge af coronakrisen fremover kunne få medlemslandes myndigheder til at tilsidesætte EU-krav om lige konkurrence i offentlige udbud for i stedet at tilgodese lokale producenter og arbejdskraft.

Udbudspraksis er ikke noget, der typisk ændrer sig fra dag til anden, og det er dermed endnu for tidligt at måle omfanget af en mulig coroneffekt. Ikke desto mindre bør implementeringen af de omfattende nationale -og EU finansierede hjælpepakker følges nøje, så de ikke giver anledning til uretmæssig begunstiggelse af nationale virksomheder.

Når motiverne bag alle fem barrierer ansues over én kam, kan coronakrisens foreløbige effekt på det indre marked opsummeres som forstærket forsyningspatriotisme. Forsyningspatriotisme er, når globale handelsmønstre revurderes af såvel EU og nationale regeringer som virksomheder med sigte på at blive mere selvforsynende og hjælpe egne producenter. Ændringer i forsyningskæder er en længerevarende proces, men der er allerede flere tegn på, at coronakrisen har ført til øget brug af regionale underleverandører samt overvejelser og tiltag om hjemtagning af produktion. Især har coronakrisen fået mange virksomheder i gang med overvejelser om at reducere deres underleverancer fra Kina.

De coronabaserede motiver for forsyningspatriotisme kommer oven i en årrække med stigende opmærksomhed i flere EU-lande på behovet for at styrke egne virksomheder over for urimelig konkurrence fra f.eks. statsligt støttede kinesiske virksomheder. Samtidig med ændringer i det transatlantiske forhold har coronakrisen dermed givet næring til en debat om "strategisk autonomi" i Europa, med bl.a. mere offentlig støtte til udvalgte sektorer og virksomheder for at udvikle globalt konkurrencedygtige "European Champions", som igen vil sætte skispet mellem frihandel og protektionisme i højsædet.

Kompetencer

Mens coronakrisens omfang og betydning de første dage i marts 2020 overraskede de fleste, kom såvel medlemslandene som Kommissionen hurtigt op i omdrejninger og fik leveret omfattende og historiske svar på en række udfordringer – fra sikkerhedsforanstaltninger mod arbejdsløshed og den store genopretningsfond med fælles lån, over lukningen af EU's ydre grænser, til fælles lagre og udbud om værnemidler.

Ligesom under finanskrisen har EU-tiltagene langt hen ad vejen været baseret på regulering gennem såkaldt "soft law". Soft law er adfædsregler, der ikke er juridisk bindende, men ikke desto mindre kan have såvel juridiske som praktiske virkninger. Instrumenterne kræver typisk ikke de samme, omhyggelige beslutningsprocedurer, og de er derfor ofte oplagte i en krisesituation. Men tiltagende brug af soft law kan skabe en gråzone ift. EU's traktatgrundlag, hvor EU f.eks. ikke har mange beføjelser på krisehåndterings- og sundhedsområdet. Bl.a. derfor er EU's kompetencer på netop disse områder

også blevet nævnt som emner på den kommende Konference om Europas Fremtid, der forventes at finde sted i 2021 og 2022.

En meningsmåling, som Tænketanken har fået foretaget ifm. denne rapport, viser, at et markant flertal af EU-borgere i dag ønsker, at EU skal have flere kompetencer til håndtering af kriser som Covid-19. Om og hvordan det kan udmøntes, og om det vil involvere altid vanskelige traktatændringer, ventes også at komme i fokus under Konferencen om Europas Fremtid, hvor videreudviklingen af EU på baggrund af coronakrisen vil være et af omdrejningspunkterne.

Kapitel 1

Introduktion

Covid-19-pandemien har siden marts 2020 ramt Europa hårdt, såvel sundhedsmæssigt som økonomisk, og kastet europæisk erhvervsliv ud i en krise, der er præget af stor uforudsigelighed. I april 2020 var samhandlen inden for EU's indre marked 33 pct. point lavere end i april 2019 og en række synlige barrierer, herunder grænselukninger og eksportforbud, havde vist sig på tværs af kontinentet. Trods omfattende hjælpepakker fra både nationale myndigheder og EU, forventes det, at **EU27's samlede bruttonationalprodukt (BNP) i 2020 vil falde med 7,4 pct. sammenlignet med 2019.¹ Det er det største årlige fald siden Anden Verdenskrig og således større end under finanskrisen i 2009.** Den tyske Forbundskansler Angela Merkel betegnede da også i november 2020 Covid-19 som en "naturkatastrofe", der stiller Europa over for den største test siden Anden Verdenskrig.²

Danmarks BNP ventes i 2020 at falde 3,9 pct. sammenlignet med 2019.³ Når krisen forhåbentligt er klinget af i 2024, vil den samlede økonomiske regning for Covid-19 i Danmark, inklusiv handelstab og sundhedsmkostninger, ifølge beregninger af professor ved CBS, Jesper Rangvid, have beløbet sig til 336 mia. kroner over fire år. Det svarer til godt og vel 60.000 kroner per dansker, eller 16 pct. af det danske BNP i et år.⁴

Samtidig tegner der sig også et billede af, at EU-landene og **det indre marked trods den økonomiske nedtur indtil videre har klaret stresstesten.** Omfattende hjælpepakker har holdt hånden under økonomien, og det er langt hen ad vejen lykkedes at dæmme op for de mest handelshindrende nationale barrierer – eller at erstatte dem med fælleseuropæiske tiltag. Kommissionens seneste økonomiske prognose fra november 2020 forudser en delvis genopretning af den økonomiske vækst for EU under ét i 2021 på 4,1 pct. ift. 2020.⁵ Det er dog noget mindre optimistisk end tidligere prognoser og afhænger under alle omstændigheder af coronakrisens anden bølge, der fortsat udspiller sig med omfattende nedlukninger i de fleste EU-lande.

Her ved starten af 2021, hvor Covid-19 vacciner er ved at blive udrullet på tværs af kontinentet, er coronakrisen langt fra et overstået kapitel. Dermed er det fortsat for tidligt at spå om dens samlede påvirkning. Ikke desto mindre giver et tilbageblik på første bølge af pandemien – fra marts til august 2020 – mulighed for at drage en række konklusioner om den tidlige krisehåndtering: Hvad skete der, da Covid-19 ramte EU's indre marked? Hvor markant var faldet i samhandlen sammenlignet med f.eks. finanskrisen? Og hvorfor blev nogle medlemslande ramt hårdere end andre? Hvilke barrierer, såsom grænselukninger, eksportrestriktioner og konkurrenceforvridende statsstøtte, skød op, og hvordan reagerede EU på udfordringerne? Hvordan påvirkede krisen dansk erhvervsliv, og hvordan har befolkningen reageret?

Med afsæt i EU's økonomiske betydning for et eksportland som Danmark, hvor to tredjedele af de 825.000 jobs, der er knyttet til eksport, er afhængige af EU's indre marked,⁶ er der næppe tvivl om, at danske virksomheders mulighed for at komme igennem krisen vil være stærkt afhængig af, hvordan det indre marked reelt har håndteret stresstesten. Denne rapport er dykket ned i ovenstående spørgsmål bl.a. ved at interviewe 43 danske virksomheder og brancheorganisationer m.fl. om deres oplevelser under pandemiens første bølge samt ved indsamling af økonomisk data, og vil på den baggrund give et overblik over det indre marked i en coronatid. Overblikket kan bruges som "lessons learned" i den fortsatte håndtering af pandemien, samt til at skabe opmærksomhed omkring behovet for at tilbagerulle eventuelle nye handelsbarrierer, der er opstået som følge af Covid-19. For som en repræsentant for en dansk virksomhed formulerede det:

"Pandemien mindede os om mange ting, vi måske havde glemt eller tog for givet."

Tænketaanken EUROPA interview, 21. september 2020

En samlet kortlægning af coronakrisens hidtidige påvirkning af det indre marked, samt betydningen for eksportlande som Danmark, har så vidt vides ikke været lavet før – heller ikke på europæisk plan.

¹Autumn 2020 Economic Forecast, Europa-Kommissionen, 2020

²Merkel i sin første tale til nationen i 15 år: Corona er vores største udfordring siden krigen, Politiken, 18. marts 2020, politiken.dk/udland/art7714304/Merkel-i-sin-første-tale-til-nationen-i-15-år-Corona-er-vores-største-udfordring-siden-krigen

³Autumn 2020 Economic Forecast, Europa-Kommissionen, 2020

⁴Blog.rangvid.com. Det er givet, at beregningerne er behæftet med stor usikkerhed.

⁵Autumn 2020 Economic Forecast, Europa-Kommissionen, 2020

⁶Rekord: Eksport giver jobs til 825.000 danskere, Dansk Industri, 14. april 2009, danskindustri.dk/di-business/arkiv/nyheder/2019/4/rekord-eksport-giver-job-til-825.000-danskere/

1.1 Om rapporten

Denne rapport er et led i projektet GenstartEU, som Tænketanken EUROPA gennemfører sammen med Industriens Fond. Projektet udføres i perioden fra juni 2020 til maj 2021 og er søsat som led i Industriens Fonds brede GenstartNU-indsats, der skal hjælpe dansk erhvervsliv med at overvinde coronakrisen. En opfølgende rapport i foråret 2021 vil fokusere på mulighederne for at genstarte og udvikle det indre marked. Projektets formål er tredelt:

1. At kortlægge hvilke barrierer coronakrisen har medført for det indre marked, både nationalt og i form af fælleseuropæiske beslutninger;
2. At afdække hvilke barrierer, der særligt rammer virksomheder, som opererer fra Danmark;
3. At analysere EU's muligheder for at genstarte og udvikle det indre marked.

Nærværende rapport fokuserer på kortlægningen af krisens påvirkning af det indre marked under den såkaldt "første bølge" af Covid-19 fra marts til august 2020, og afdækker de barrierer, der særligt har ramt danske virksomheder (punkt 1 og 2 ovenfor). En opfølgende rapport i foråret 2021 vil levere nogle sammenfattende vurderinger af det første år med coronavirus og på den baggrund komme med anbefalinger til, hvordan man fremover bedre kan sikre og evt. udbygge det indre marked (punkt 3 ovenfor).

Metodisk er rapporten baseret på en kombination af desk-research, økonomisk analyse og inddragelse af danske og internationale eksperter, herunder Dansk Industri, Dansk Erhverv, Danske Rederier, Erhvervsstyrelsen, Landbrug & Fødevarer, Medico Europe, m.fl. Specifikt har et rådgivende panel bestående af Peter Biering (partner, Kammeradvokaten), Philipp Schröder (professor i økonomi, Aarhus Universitet) og Jørgen Tang-Jensen (bestyrelsesformand, Tænketanken EUROPA) været tilknyttet.

Tænketanken har derudover gennemført semistrukturerede interviews med 43 danske eksportvirksomheder, erhvervs- og brancheorganisationer, embedsfolk og myndigheder. Fokus har været på at afdække, hvordan krisen har ramt og hvilke nye barrierer, der er opstået. For at sikre en så åben dialog som muligt har interviewene været afholdt under forudsætning af anonymitet. Brancher, virksomheder og organisationer er udvalgt i samarbejde med ovenstående eksperter samtidig med, at der er sikret variation ift. virksomhedsstørrelse. Tænketankens strategiske partner, den pan-europæiske tænketank European Council on Foreign Relations, er involveret igennem hele projektforløbet, og har bl.a. bistået med udførelsen af projektets meningsmålinger i hhv. april og oktober.

Tænketanken ønsker at takke det rådgivende panel, samt sparringspartnere i Dansk Industri, Erhvervsstyrelsen, Fremstillingsindustrien, Udenrigsministeriet og Dansk Erhverv, for uvurderlig sparring undervejs i rapportskrivningen. Ansvar for rapporten er naturligvis alene Tænketanken EUROPA's.

1.2 Rapportens struktur

Kapitel 2 er et opslagskapitel, der giver et overblik over nogle af de væsentligste begivenheder under første bølge af coronakrisen, reaktioner på krisen blandt danskerne, samt en række nøglefigurer og tiltag, der løbende vil blive refereret til i denne rapport. Kapitel 3 opridser hovedtendenser for det indre marked, før coronakrisen ramte. Kapitel 4 analyserer det fald i vare- og tjenestehandlen, som krisens begyndelse medførte, herunder hvor hårdt, de enkelte medlemslande blev ramt. Kapitel 5 gennemgår udfordringer (barrierer), som coronakrisen vurderes at have medført for det indre marked, mens det afsluttende kapitel 6 sammenfatter, hvordan første bølge af coronakrisen overordnet set har skabt tendens til øget forsyningspatriotisme på såvel nationalt som EU-plan. Der vil igennem hele rapporten være et specifikt fokus på, hvordan danske virksomheder har oplevet krisen.

Kapitel 2

Tidslinje og nøgletal

Dette kapitel giver et overblik over nogle af de væsentligste begivenheder under første bølge af coronakrisen, samt af en række nøglefigurer og tiltag, der løbende vil blive refereret til i denne rapport. Det gælder I) omfanget af nationale restriktioner; II) påvirkningen af EU-landenes BNP og ledighed, III) omfanget af nationale hjælpepakker, samt IV) (forventet) EU-støtte.

2.1 Tidslinje

Covid-19 har ramt globalt, men med varierende omfang og hastighed. I Tabel 1 gengives en tidslinje over nogle af de vigtigste begivenheder under pandemiens første bølge, fra 31. december 2019 til og med august 2020.⁷ Tidslinjen er inddelt i tre spor: EU, Danmark samt øvrige verden.

Tabel 1: Tidslinje

EU-fælles	Danmark	Øvrige
DECEMBER 2019		
		31. december Kina advarer WHO om udbrud af, hvad der forventes at være lungebetændelse i Wuhan.
JANUAR 2020		
9. januar Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC) udgiver brief om truslevurdering af Covid-19.		11. januar Kina registrerer det første dødsfald som følge af coronavirus i Wuhan.
17. januar Første møde i EU's komite for sikkerhed og sundhed (HSC) om Covid-19, hvor medlemslandene bedes informere om bl.a. antal hospitalspladser.	22. januar Sundhedsstyrelsen vurderer, at "der er meget lille sandsynlighed for, at sygdommen kommer til Danmark".	22. januar Uenighed i WHO om at erklære Covid-19 for en international sundhedskrise.
		23. januar Wuhan i Kina lukkes ned.
		24. januar Frankrig registrerer første tilfælde af Covid-19 i Europa.
28. januar Det kroatiske formandskab aktiverer EU's Integreerede Mekanisme for Politisk Kriserespons (IPCR).	30. januar Sundhedsstyrelsen vurderer fortsat, at "faren for at en smittet person kommer til Danmark er meget lav".	30. januar WHO erklærer virusudbruddet for en "international nødsituation".
		31. januar UK og Italien registrerer første tilfælde af Covid-19.

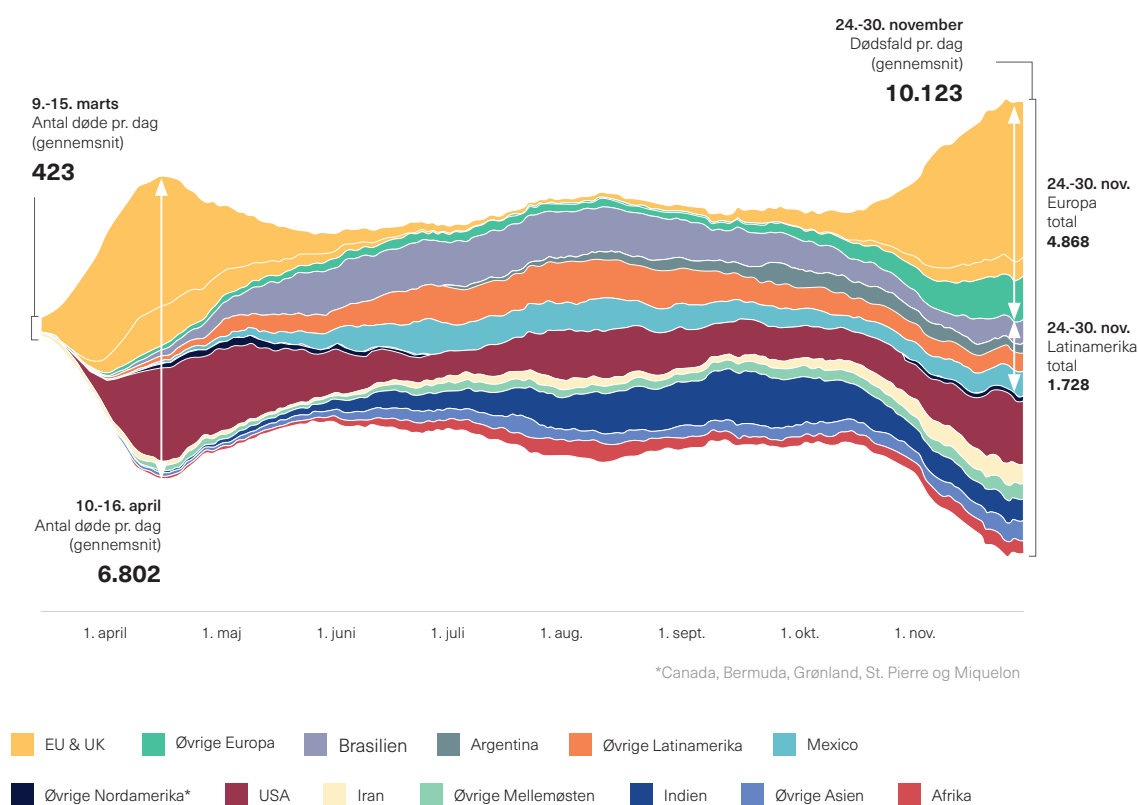
⁷For en mere udførlig tidslinje samt kilder til begivenhederne henvises til Tænkertanken EUROPAs hjemmeside

		31. Januar USA erklærer national nødsituation.
FEBRUAR 2020		
1. februar EU sender 12 ton beskyttelsesudstyr til Kina.	4. februar Statens Serum Institut og Sundhedsstyrelsen skærper beredskabet for at forebygge coronasmitte.	2. februar Det første Covid-19-relaterede dødsfald uden for Kina registreres i Filippinerne.
13. februar Første møde blandt EU's sundhedsministre, der vedtager fælles konklusioner om Covid-19.		
24. februar EU afsætter EUR 114 mio. til WHO, som del af en samlet pulje på EUR 232 mio. til globale indsatser.	27. februar Den første dansker testes positiv for Covid-19.	28. februar Italien anmoder om hjælp til værnemidler, men flere uger efter har ingen EU-lande svaret.
MARTS 2020		
2. marts Det kroatiske formandskab optrapper IPCR til fuld aktiveringsfunktion.		3. marts Frankrig indfører midlertidigt eksportforbud af værnemidler. Tyskland følger trop.
	6. marts Statsministeren holder sit første pressemøde med de første anbefalinger. Udenrigsministeriet ændrer rejsevejledninger.	5. marts Storbritannien registrerer det første dødsfald som følge af Covid-19.
10. marts Første videotopmøde blandt EU's stats- og regeringschefer om Covid-19.	11. marts Pressemøde med statsministeren: Danmark lukkes ned i foreløbigt to uger.	11. marts WHO slår fast, at verden er ramt af en pandemi.
16. marts Kommissionen udgiver retningslinjer for grænseforanstaltninger.	14. marts Danmark lukker grænserne.	
17. marts EU's ydre grænser lukkes i 30 dage for ikke-nødvendige rejser til EU for ikke-EU-borgere.	17. marts Dronningen taler til den danske befolkning om coronakrisen.	
19. marts Kommissionen opretter første rescEU beredskabslager af medicinsk udstyr.	23. marts Alle tiltag forlænges til 23. april.	

APRIL 2020		
2. april Kommissionen lancerer SURE-initiativet på EUR 100 mia.		2. april Antal smittede på verdensplan overstiger 1 mio.
8. april EU forlænger indrejseforbud frem til 15. maj.	6. april Forbud mod store forsamlinger gælder til og med august.	8. april Wuhan åbner igen.
	14. april Danmark kan genåbnes i fase 1.	14. april Den franske præsident Emmanuel Macron kalder coronaudbruddet en eksistentiel krise for EU.
15. april Kommissionen og Det Europæiske Råds formand Charles Michel kommer med en fælles EU-strategi for at løfte coronarestriktioner.		14. april Præsident Trump meddeler, at USA's økonomiske bidrag til WHO stopper.
MAJ 2020		
6. maj Kommissionen kommer med en økonomisk prognose, som viser en dyb, ujævn recession i Europa.	9. maj Udenrigsministeriet forlænger den globale rejsevejledning og fraråder alle ikke-nødvendige rejser for hele verden frem til slut-maj.	
13. maj Charles Michel opfordrer medlemslandene til at åbne grænserne så hurtigt som muligt.		18. maj 194 lande samles til virtuelt årsmøde i WHO.
27. maj Kommissionen fremlægger et udkast til en Genopretningsfond på EUR 750 mia.	20. maj Aftale om genåbning af fase 2 falder på plads.	18. maj Frankrig og Tyskland fremlægger fælles udspil til genopretningen af EU.
28. maj Kommissionen foreslår nyt sundhedsprogram for EU ved navn EU4Health.		
JUNI 2020		
17. juni Kommissionen udkommer med vaccinstrategi på EU-niveau, der skal fremskynde udviklingen, fremstillingen og distributionen af en vaccine.	15. juni Den danske grænse åbner for tyske, norske og islandske turister, der kan dokumentere seks overnatninger udenfor København/Frederiksberg, og danskere i udlandet kan tage ægtefæller og børn med sig ind i Danmark.	15. juni Store grænseåbningsdag i EU – mange grænser genåbnes.

30. juni Rådet vedtager gradvis ophævelse af midlertidige rejserestriktioner til EU.	27. juni Ny model for rejsevejledninger i EU- og Schengenlandene samt Storbritannien: Der åbnes til alle lande, hvor smittetrykket er under 20 pr. 100.000 indbyggere.	
JULI 2020		
17.-21. juli EU's stats- og regeringschefer bliver enige om genopretningspakke på EUR 750 mia. og EU's MFF for 2021-2027.	13. juli Statens Serum Institut udvikler vaccinekandidat mod Covid-19.	1. juli Tyskland overtager EU-formandskabet.
31. juli Kommissionen afslutter første forhandlinger om at sikre europæerne en fremtidig vaccine mod Covid-19.		
AUGUST 2020		
		20. august Antal smittede i Europa stiger igen, og der registreres omkring 26.000 nye tilfælde dagligt.

Figur 1 viser desuden, hvordan Covid-19 har ramt på globalt plan i form af antallet af personer diagnosticeret med virusset, der er omkommet per dag fra midt-marts til midt-november 2020. For EU kan krisens "bølger" tydeligt ses.

Figur 1: Antal døde pr. dag diagnosticeret med Covid-19

Kilde: Coronavirus tracker, Financial Times, 2020⁸

2.2 Økonomiske tendenser og tiltag i kølvandet på Covid-19

2.2.1 Nationale restriktioner

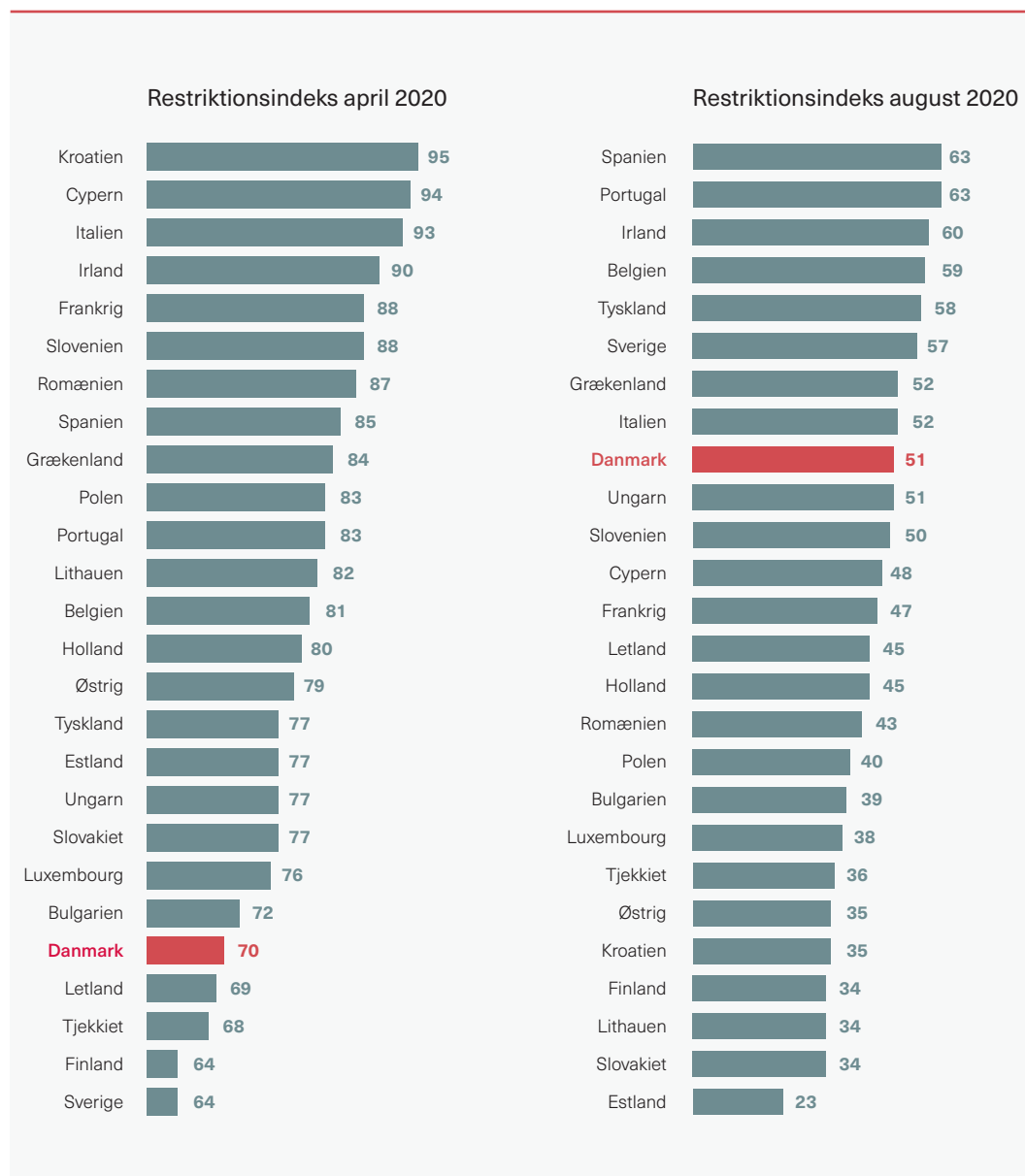
Coronakrisen adskiller sig fra tidligere kriser ved at medføre en hidtil uset grad af nationale samfundsnedlukninger i forsøget på at inddæmme smitten. Et indeks etableret af Oxford Universitet i Storbritannien – den såkaldte Oxford Covid-19 Government Response Tracker (OxCGRT)⁹ – giver et sammenligneligt mål for graden af nedlukning i et land målt ud fra antallet og omfanget af restriktive tiltag. Restriktionsindekset er udarbejdet på baggrund af otte variable, der hver især kan medvirke til at afspejle en mere eller mindre streng nedlukning af samfundet: Skolelukning, lukning af arbejdspladser, aflysning af offentlige arrangementer, restriktioner for forsamlinger, nedlukning af den offentlige transport, krav om at blive hjemme, restriktioner på indenlands rejse samt kontrol eller restriktioner med international rejse. Derudover indgår en niende variabel: Måling af offentlige informationskampagner om Covid-19. Indekset går fra 0-100, hvor 100 svarer til den strengeste nedlukning. Malta indgår som det eneste EU-land ikke i Oxford-indekset.

⁸Coronavirus tracker: the latest figures as countries fight Covid-19 resurgence, Financial Times, 15. december 2020

⁹Oxford COVID-19 Government Response Tracker, Blavatnik School of Government & University of Oxford, 2020, covidtracker.bsg.ox.ac.uk

Nedenstående figur viser et gennemsnit for EU-landenes restriktionsgrad i hhv. starten (april) og slutningen (august) under første bølge af Covid-19.

Figur 2: Graden af nedlukning i EU i april og august 2020



Kilde: Tænketanken EUROPA på baggrund af tal fra OxCGRT

Figuren viser, at **Kroatien, Cypern, Italien og Irland** var at regne for de mest nedlukkede EU-lande i starten af første bølge med et gennemsnitligt indeksniveau på 90 eller over i april 2020. I gennemsnit var **Finland og Sverige** mindst nedlukkede med scoren 64. Danmark var i april et af de mindre strikse lande ifølge denne tracker.

Sammenligningen af april og august 2020 viser, at alle EU-landene blev mindre restriktive hen over sommeren 2020, og at der skete forskydninger i den indbyrdes placering. Danmark var i august at finde nogenlunde midt i indekset. Helt i top lå nu Portugal og Spanien med et indeksniveau på 63, mens

Estland var at finde i den modsatte ende med scoren 23. **Sverige blev under første bølge kendt som et mindre restriktivt land, men Oxford-indeksets variable peger ikke desto mindre på, at der var en række stabile restriktioner under hele perioden.**

2.2.2 Vækst og ledighed

Den økonomiske nedtur har ramt alle EU-landene i form af faldende vækst og stigende arbejdsløshed, men i varierende grad. Nedenstående Tabel 2 giver et overblik over den forventede udvikling i BNP og ledighed baseret på Kommissionens økonomiske prognose fra efteråret 2020. For visse lande er lønkompensationsordningerne kortvarige, og arbejdsløsheden må derfor ventes at stige i takt med, at disse ordninger udfases.

Tabel 2: Forventet år-til-år udvikling i BNP og arbejdsløshed 2020-2021 for EU27

	BNP (procent)		Arbejdsløshed (procent)	
	2020	2021	2020	2021
Belgien	-8,4	4,1	5,9	7,0
Bulgarien	-5,1	2,6	5,8	5,6
Cypern	-6,2	3,7	8,2	7,8
Danmark	-3,9	3,5	6,1	5,8
Estland	-4,6	3,4	7,5	7,8
Finland	-4,3	2,9	7,9	7,7
Frankrig	-9,4	5,0	8,5	10,7
Grækenland	-9,0	5,0	18,0	17,5
Irland	-2,3	2,9	5,3	8,9
Italien	-9,9	4,1	9,9	11,6
Kroatien	-9,6	5,7	7,7	7,5
Letland	-5,6	4,9	8,3	8,0
Litauen	-2,2	3,0	8,9	8,0
Luxembourg	-4,5	3,9	6,6	7,1
Malta	-7,3	3,0	5,1	4,7
Nederlandene	-5,3	2,2	4,4	6,4
Polen	-3,6	3,3	4,0	5,3
Portugal	-9,3	5,4	8,0	7,7
Rumænien	-5,2	3,3	5,9	6,2
Slovakiet	-7,5	4,7	6,9	7,8
Slovenien	-7,1	5,1	5,0	4,8
Spanien	-12,4	5,4	16,7	17,9
Sverige	-3,4	3,3	8,8	9,2
Tjekkiet	-6,9	3,1	2,7	3,3
Tyskland	-5,6	3,5	4,0	4,0
Ungarn	-6,4	4,0	4,4	4,4
Østrig	-7,1	4,1	5,5	5,1
EU27	-7,4	4,1	7,7	8,6

Kilde: Tænkertanken EUROPA baseret på tal fra Kommissionen, Autumn 2020 Economic Forecast

2.2.3 Nationale hjælpepakker

Der er en udbredt anerkendelse af, at den økonomiske krise for EU-landene blev reduceret som følge af de massive hjælpepakker, som nationale myndigheder gennemførte i umiddelbar forlængelse af pandemiens start. Den Europæiske Centralbank (ECB), og nationalbankerne uden for euroområdet, indførte omfattende pengepolitiske lettelser for at sikre likviditet i banker og virksomheder, og regeringerne fik vedtaget massive finanspolitiske støttetiltag, der markant forøgede de nationale offentlige budgetter i 2020 sammenholdt med 2019.

De nationale hjælpepakker er sammensat uden koordinering mellem EU-landene og udgør derfor et kludetæppe af forskellige elementer. Typisk er der dog tale om en blanding af lønkomensation, direkte støtte til virksomheder (tilskud), udskydelse af skatte- og gældsbetalinger samt låneordninger og -garantier.

Ifølge en opgørelse over hjælpepakker fra den Internationale Valutafond (IMF), er den danske hjælpepakke kendetegnet ved en høj andel af tilskud efterfulgt af lønkomensation og lånegarantier, mens gældsudskydelse ikke har været et kendetegn ved pakken – udover muligheden for senere betaling af moms og skat. Det adskiller sig fra f.eks. den rumænske pakke, hvor det netop var gæld, og ikke tilskud, der var i fokus.¹⁰ På grund af hjælpepakkernes forskelligartede sammensætning er det ganske vanskeligt at sammenligne deres værdi på tværs af landene, herunder i hvor høj grad der har været sammenhæng mellem størrelsen på det nationale BNP-fald og den tiltænkte hjælpepakke.

2.2.4 EU-støtte

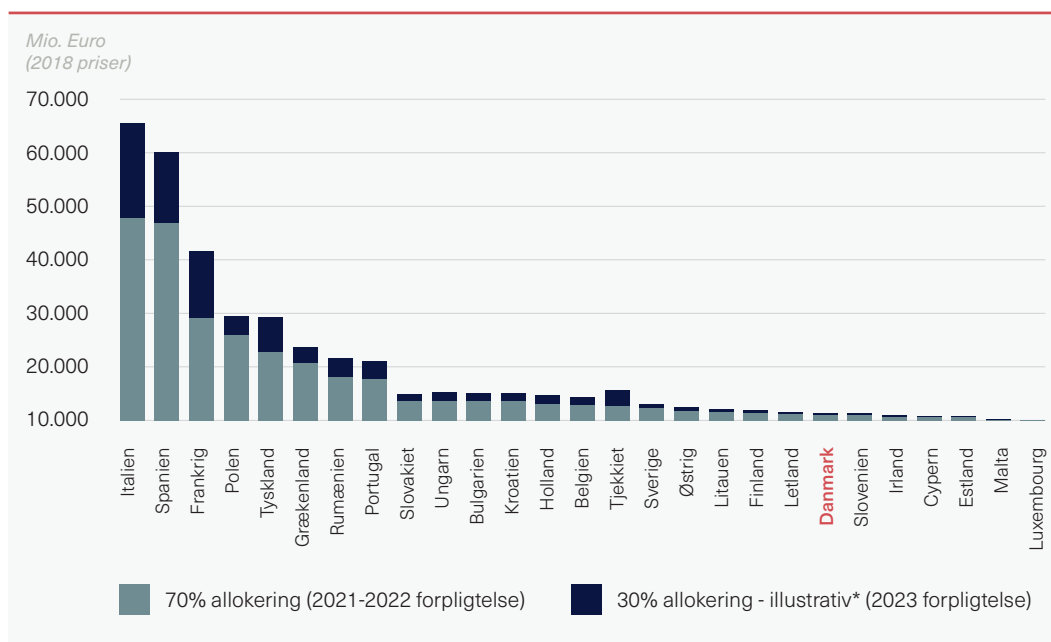
Den 21. juli 2020 blev EU's stats- og regeringschefer enige om en genopretningsfond, "Next Generation EU", på EUR 750 mia., som skal bidrage til at håndtere de socioøkonomiske konsekvenser af Covid-19-pandemien. Heraf kan EUR 360 mia. gives som lån til medlemslandene, mens EUR 390 mia. gives som direkte tilskud.¹¹ Genopretningspakken er, pga. dens størrelse og facilitering gennem fælles EU-lån med kollektiv forpligtelse, blevet udråbt som en milepæl.

Den væsentligste del af pakken består af genopretnings- og resiliensfaciliteten (Recovery and Resilience Facility, RRF), der indeholder hele lånedelen samt 80 pct. af tilskudsbevillingerne – dvs. EUR 672,5 mia.¹² RRF-midlerne tilkommer alle medlemslande på betingelse af, at Kommissionen og landene i fællesskab er enige om, hvordan de vil bruge støtten til at skabe økonomisk stabilitet og udvikling. Indtil videre er det kun fordelingen af tilskudsmidlerne, der er offentliggjort, jf. Figur 3.

¹⁰Regional Economic outlook, Europe, IMF, 2020

¹¹Ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd 17.-21. juli 2020, Det Europæiske Råd, 2020, consilium.europa.eu/da/meetings/european-council/2020/07/17-21/

¹²The fiscal implications of the EU's recovery package, ECB, 2020, ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2020/html/ecb.ebbox202006_08~7f90a18630.en.html og Recovery and Resilience Facility, Europa-Kommissionen, 2020, ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en

Figur 3: Oversigt over forventet fordeling af bevillinger til tilskud fra RRF

Note: Fordelingen af de 30 pct. af tilskuddene for 2023 sker på grundlag af udviklingen i BNP i 2020-21 ift. 2019, befolkningsandel og BNP per indbygger.

Kilde: Tænkertanken EUROPA baseret på tal fra Next Generation EU-pillars¹³

Modsat de nationale hjælpepakker, der i høj grad er her-og-nu støtte og kompensation, dækker RRF over bevillinger, som strækker sig over en længere årrække og afspejler investeringer. Fordelingsmekanismen er baseret på en række faktorer, som drives af coronakrisens dybde i de respektive lande, herunder ledighedstal. Italien og Spanien er i absolutte tal de største modtagere af EU's RRF-midler. I relation til BNP er der generelt tale om en betragtelig støtte til de øst- og sydeuropæiske lande.¹⁴ RRF-støtten udgør omkring 5 pct. af BNP i Polen og Spanien i de år, hvor den er størst,¹⁵ mod 0,5 pct. af BNP i Danmark. Men sammenholdt med størrelsen af den del af de nationale hjælpepakker, der har skulle godkendes af Kommissionen, er størrelsen på RRF-midlerne relativt begrænsede.

EU har også oprettet støtteinstrumentet SURE (Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency), der skal medvirke til at afbøde de negative beskæftigelsesmæssige konsekvenser af coronakrisen. Målet er at beskytte europæiske arbejdstagere og selvstændige i de hårdest ramte lande og sektorer. Lånerammen er på EUR 100 mia., hvoraf godt EUR 90 mia. allerede er allokert til 17 medlemslande.¹⁶

Den Europæiske Centralbank, ECB, har sammenlignet med under finanskrisen reageret med en hurtigere og mere aktiv redningsplan, hvilket kan være med til at sikre hurtigere genopretning. Med det såkaldte Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) har ECB udvidet det eksisterende opkøbsinitiativ (Asset Purchasing Programme, APP) således, at statsobligationer og en række virksomhedsudstedte værdipapirer kan opkøbes af ECB frem til midt-2021 til et samlet beløb af EUR 1350 mia. Ved at opkøbe værdipapirer fra eksempelvis kommercielle banker, kan ECB stimulere bankernes finanser og likviditet og på den måde støtte en lavere rente og lettere lånemuligheder for private og virksomheder. Dette stimulerer investeringer og forbrug som modvirker usikkerheden på markederne. Når ECB kan øge sit opkøb af værdipapirer med aktiver i den private sektor, kan stimuli styres i retning af størst effektudmåling, uden at midlerne skal gennem nationalbankerne først. PEPP giver desuden ECB yderligere beføjelser for finansiering af kriseramte banker.¹⁷

¹³Recovery plan for Europe, Europa-Kommissionen, 2020.

ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe/pillars-next-generation-eu_en

¹⁴For en gennemgang af Genopretningsfonden, se notat fra Tænkertanken EUROPA: EU's genopretningsfond – store muligheder og udfordringer

¹⁵The fiscal implications of the EU's recovery package, ECB, 2020,

ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2020/html/ecb.ebbox202006_08~7190a18630.en.html

¹⁶SURE, Europa-Kommissionen, 2020,

europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en

¹⁷Our response to the coronavirus pandemic, ECB, 2020, ecb.europa.eu/home/search/coronavirus/html/index.en.html

Den Europæiske Investeringsbank, EIB, har skruet op for sine aktiviteter i en særlig "Coronavirus Crisis Response"-pakke på op mod EUR 40 mia. Det drejer sig om finansiering af medicinsk udstyr og vaccineudvikling, ekstra kortsigtet lånefinansiering for små og mellemstore virksomheder samt accelereret gennemførelse af en række store investeringsprojekter i EU-landene.¹⁸

Samlet set er EU gået langt mere markant og aktivt til opgaven med at hjælpe den private sektor end set under tidligere kriser. Det tyder på, at man ønsker at sende et signal om, at man har lært lektien fra finanskrisen, hvor en mere forsigtig politik givetvis var medvirkende til langsom genopretning.

2.3 Covid-19: Danskernes reaktion

Ved udgangen af et coronaplaget 2020 kunne Berlingske Tidende afsløre, at danske topchefer havde genvundet meget af deres optimisme til fremtiden. I en rundspørge svarede 44 pct., at de så "optimistisk" på fremtiden – i foråret var andelen 24 pct.¹⁹ Stemningen afhænger selvfølgelig af udsigten til samfundsgenåbninger i 2021, så en mere normal dagligdag kan vende tilbage. Mens smittetalene vil være tungen på vægtskålen i den henseende, er der også en anden vægtig faktor at tage højde for ift., om Danmark vil opleve et varigt før og efter-skel: Det er den offentlige opinion. For selv om de hvide testtelte, ensretningen af gangstier og de orange motordækkener på SAS-flyene en dag forsvinder, er befolkningens syn på f.eks. globalisering, EU og den fri bevægelighed ikke nødvendigvis som før.

Som led i dette GenstartEU-projekt har Tænketanken EUROPA undersøgt, hvordan coronakrisens første bølge påvirkede samfundsholdninger hos danskere. En repræsentativ måling foretaget af YouGov for Tænketanken i slutapril²⁰ pegede på, at **flest danskere – omkring hver tredje – har følt, at Danmark var alene om at håndtere krisen**. En fjerdedel fremhævede, at Verdenssundhedsorganisationen, WHO, var Danmarks primære allierede og ni pct., at det var EU. De øvrige svarmuligheder – Kina, USA, Frankrig, Tyskland og multinationale virksomheder – var stort set ikke fremhævet.

Det er en opfattelse, der godt kan få konsekvenser for den seneste tids høje EU-opbakning blandt danskerne. Den er nemlig traditionelt baseret på en oplevelse af, at EU er til gavn for Danmark. Tænketankens nye måling viser, **at 35 pct. af danskerne mente, at EU ikke levede op til sit ansvar i coronakrisens første fase. 23 pct. mente, at EU levede op til sit ansvar, mens en fjerdedel svarede, at de hverken er enige eller uenige i udsagnet**. Til sammenligning mente 79 pct., at den danske regering levede op til sit ansvar under krisen, mod blot 10 pct., der var uenige, og otte pct., der svarede hverken/eller.

Men et jordskred i danske EU-holdninger ligger ikke i kortene. **I målingen svarede et absolut flertal på 53 pct. således også, at coronakrisen viser, at der er behov for mere samarbejde i EU**, mod 19 pct., der mente, at krisen viser, at EU-samarbejdet allerede er gået for vidt. Dermed kan oplevelsen af, at EU blev oplevet som irrelevant faktisk føre til en større accept af behovet for "mere EU" på sundheds- og krisehåndteringsområdet.

Der skal tilsyneladende også mere end coronakrisen til at vende op og ned på danske grundholdninger til forhold som globalisering, fri bevægelighed og statens rolle i samfundet. Til spørgsmål om, hvad der bør ændre sig i lyset af krisen, var der gennemgående pæne danske **flertal for at bevare status quo**. Men iøjnefaldende mindretal markerede sig på en række områder. F.eks. mente lige over en fjerdedel, at "borgere bør genoverveje, om de vil arbejde, bo eller rejse i udlandet". 40 pct. mente, at "virksomheder bør tilskyndes til at producere flere medicinske forsyninger inden for EU, selv om det betyder højere priser". 34 pct. var blevet mere åbne for, at man som borger kan blive overvåget af sundhedsmæssige årsager, og 36 pct. sagde, at de nu i højere grad støtter et større offentligt forbrug.

Samtidig var opfattelsen af USA tilsyneladende blevet markant forværret. 71 pct. af respondenterne giver udtryk for, at deres syn på USA er blevet dårligere under coronakrisen.

¹⁸Coronavirus crisis response, EIB, 2020, eib.org/attachments/press/covid19-eib-group-response-infographics-en.pdf

¹⁹Topchefer: Coronakrisen vil tynge os mange måneder endnu, Berlingske Tidende, 15. december 2020

²⁰Hvordan reagerer danskerne på coronakrisen? Tænketanken EUROPA, 2020, think.europa.dk/pdf/Poll_EU_DK_03062020.pdf. Undersøgelsen er gennemført i samarbejde med den paneuropæiske tænketank, ECFR, der forestod analysen i otte øvrige medlemslande. En samlet rapport kan ses her: ecfr.eu/publication/together_in_trauma_europeans_and_the_world_after_covid_19/

Tallene tyder på, at **coronakrisen har potentiale til at rykke ved etablerede samfundsholdninger, men om ovenstående tendenser fra krisens start holder vil kræve et længere tidsperspektiv at afgøre.**

Kapitel 3

Det indre marked før Covid-19

Frihandel, ensartede standarder og normer, større mobilitet over grænserne samt øget konkurrence har været hjørnestene i europæisk integration siden 1950'erne. I midten af 1980'erne blev det indre marked formelt en realitet med Fællesakten, og fra starten af 1990'erne videreførte Maastricht-traktaten udrulningen af de såkaldt fire friheder, det vil sige fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser, personer og kapital. I dag er det indre marked en bærende akse i det europæiske samarbejde, og har jf. nedenstående været en markant økonomisk succeshistorie. Det inkluderer ud over de 27 EU-lande også EØS-landene Island, Liechtenstein og Norge samt EFTA-landet Schweiz.

Grundtanken bag det indre marked var og er, at skabe ét stort fællesmarked blandt de europæiske lande, der gennem øget samhandel, investeringer og konkurrence giver højere velstand for landenes borgere. Danmark har som de fleste øvrige medlemslande fået betydelige velstandsgevinster gennem den øgede handel med varer og tjenesteydelser (se Tabel 3), der i sidste ende bidrager til at finansiere velfærd i Danmark.²²

Tre samhandelstyper

Der skelnes i denne rapport mellem tre typer handel:

Ekstra-EU-import:

Værdien af varer og tjenester, der bliver importeret til et EU-land fra et tredjeland.

Ekstra-EU-eksport:

Værdien af varer og tjenester, der bliver eksporteret fra et EU-land til et tredjeland.

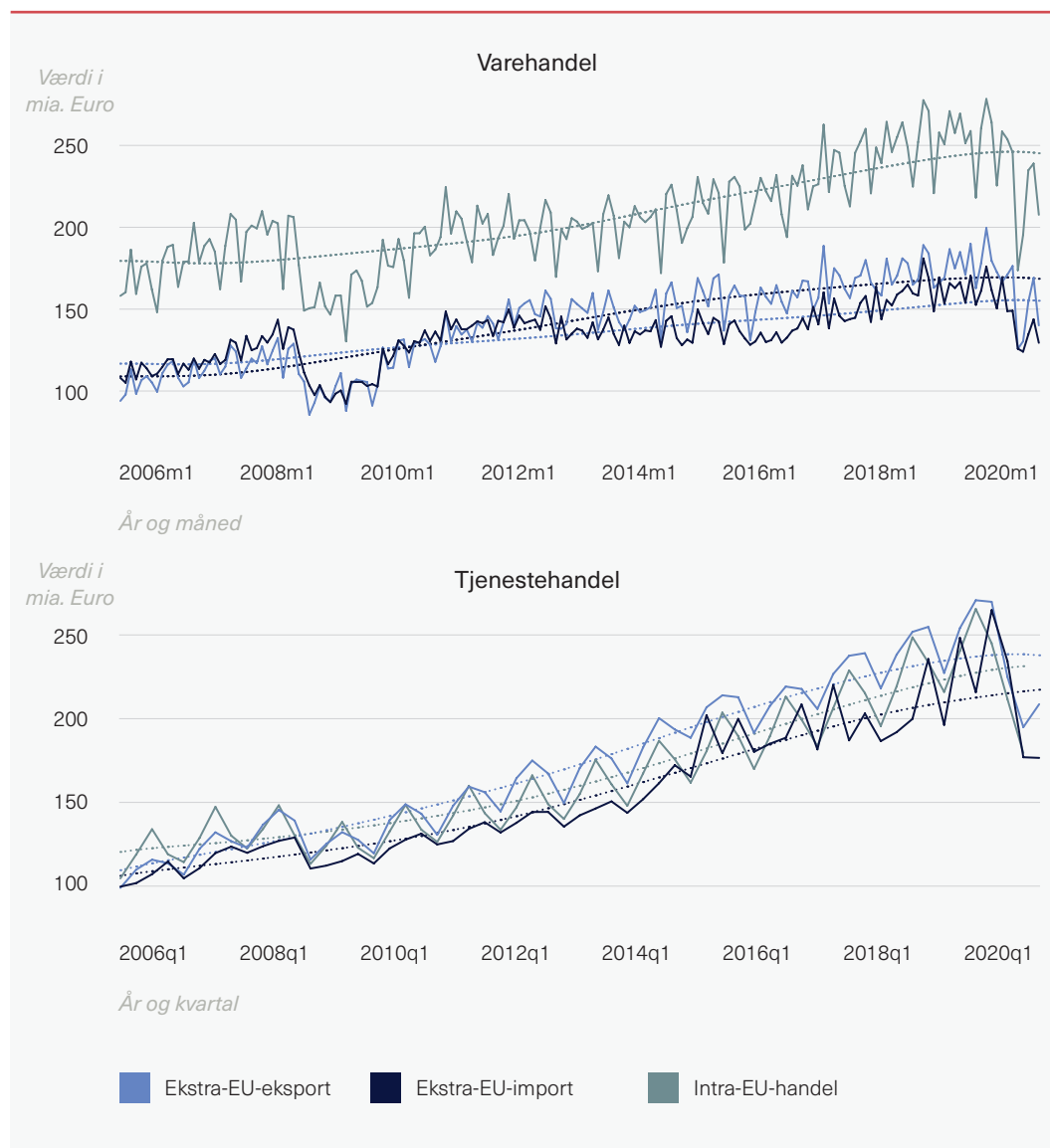
Intra-EU-handel:

Værdien af varer og tjenester, der eksporteres fra et EU-land og importeres i et andet EU-land.²¹

Fra denne definition gælder, at EU's samlede import i hver observationsperiode er ekstra-EU-import + intra-EU-handel, og at EU's samlede eksport er ekstra-EU-eksport + intra-EU-handel. Det bemærkes, at såvel Storbritannien, som EØS-landene og Schweiz, tæller med som tredjelande.

²¹Varer handlet mellem to EU-lande er per definition både import og eksport inden for det indre marked. Grundet forskelle i f.o.b (free on board) og c.i.f (cost, insurance, freight) priser kan der være forskelle på værdierne før og efter levering, afhængigt af, om det er målt i importlandet eller eksportlandet. Der benyttes i denne analyse værdier angivet fra eksportørlandet, når handlen mellem to medlemslande behandles. Denne praksis sikrer færre uregelmæssigheder i overensstemmelse med Eurostats dataindsamlingsprocedure.

²²Se f.eks. 25 years of the European Single Market, Højbjerg Brauer Schultz på vegne af Erhvervsministeriet, 2018

Figur 4: Udvikling i EU-handel med varer og tjenester

Kilde: Tænketanken EUROPA, baseret på Eurostat (DS-018995 & bop_eu6_q)

De økonomiske effekter af det indre marked har siden etableringen været genstand for en lang række teoretiske og empiriske studier. Ifølge de fleste økonomer har det indre marked ydet et betydeligt bidrag til væksten i EU og har dermed været med til at forøge EU-borgernes velstand.²³ Væksten kommer generelt fra afskaffelse af handelsbarrierer, forbedrede tværnationale investeringsmuligheder, øget mobilitet af arbejdsstyrken, øget specialisering og effektivitet pga. stordriftsfordele og velfungerende konkurrence på EU's markeder. Ifølge to uafhængige studier, skitseret i Tabel 3, **spænder gevinsten ved det indre marked fra 2,8 til 3,77 pct. af BNP.**

²³Enorme vækstmuligheder i EU's indre marked, Tænketanken EUROPA, 2014, thinkeuropa.dk/sites/default/files/notat_enorme_vaekstmuligheder_i_eus_indre_marked.pdf

Tabel 3: Økonomiske fordele ved det indre marked

Analyse	EU BNP-effekt per år	Danmark BNP-effekt per år
Bertelsmann (2018)	2,8 pct.	3,4 pct.
Febermayr m.fl. (2018)	3,77 pct. (se note)	4,89 pct. (se note)

Note: Tænkertanken EUROPA på baggrund af Febermayr m.fl.²⁴ Alene indre marked effekt. Samtlige effekter skal ses som forskellen mellem den økonomiske ligevægt med- og uden det indre marked/EU. En hypotetisk opløsning af EU vil derfor medføre vedvarende tab år-for-år ift. et scenarium, hvor EU/det indre marked eksisterer.

Mens der er positive effekter for alle EU-lande, er Danmark som en lille, åben økonomi typisk blandt de lande, som kan måle de relativt største gevinster. En 2018-rapport fra konsulenthuset Højbjerg, Brauer & Schultz, som Erhvervsministeriet rekvirerede, vurderer, at den samlede effekt af dansk deltagelse i EU's indre marked er en forøgelse af BNP på 5 pct., hvilket giver en forøgelse af reallønnen på ca. 10 pct. Det svarer til en årlig indkomststigning på 65.000 kroner for et LO-ægtepar i ejerbolig. Dansk eksport ligger ifølge rapporten 7 pct. højere, og produktiviteten er øget med 6 pct., som følge af det indre marked, hvor især de små og mellemstore virksomheder har fordele af de åbne grænser.

Det indre marked giver også fordele for den enkelte borger, som ikke umiddelbart måles økonomisk, herunder for eksempel bedre adgang for studerende til studiepladser i andre EU-lande, samt bedre muligheder for at handle varer og tjenesteydelser online på tværs af landegrænser.²⁵

Samtidig er **det indre marked stadig work in progress**. Ved udgangen af 2019 offentliggjorde Kommissionen et arbejdsrapport om status på det indre marked, som lægger op til en række forbedringer, såsom bedre implementering af eksisterende regler; mere åbning af markeder for tjenesteydelser; forbedringer af standardisering og offentlige udbud; yderligere digitalisering samt realisering af et fælles energi- og kapitalmarked.²⁶ Allerede før coronakrisen var der dermed en bred erkendelse af behovet for en videre udbygning af det indre marked for at skabe ny vækst. Analyser gennemført for Europa-Parlamentet har i den forbindelse peget på, at EU's BNP ville kunne øges med 5 pct. ved en række forbedringer af handelsvilkår, ikke mindst for tjenesteydelser, offentlige udbud og e-handel. **Spørgsmålet er i dag, om coronakrisen vil medvirke til, at der kommer en øget erkendelse af værdien af det indre marked og derfor større vilje blandt medlemslandene til at træffe beslutninger om en videreudvikling.**

3.1 Strukturelle faktorer og økonomiske kriser

Mens finanskrisen især ramte bankerne hårdt, har coronakrisen ramt langt bredere. I modsætning til nogen tidligere EU-kriser ramte den selve fundamentet for det indre marked, nemlig den fri bevægelighed af såvel varer, tjenester og personer på tværs af landene. Det indre markedes sammensætning, herunder hvordan handlen er fordelt på specifikke vare- og tjenestegrupper, har betydning for, hvor hårdt og hvordan en pandemi rammer de enkelte medlemslande. Dertil kommer, at de enkelte landes grad af afhængighed af EU-intern handel af historiske årsager varierer. I kapitel 4 inddrages disse strukturelle faktorer i analysen af, hvordan Covid-19 ramte det indre marked med henblik på at bidrage til en øget forståelse af, om og hvordan EU bedst kan sikre sig mod fremtidige kriser.

Ifølge Standard International Trade Classification (SITC), der opererer med en klassifikation af handel inden for 10 varegrupper, er handelssammensætningen af det indre marked koncentreret på fire af disse.²⁷

²⁴Estimating economic benefits of the Single Market for European countries and regions, Bertelsmann Stiftung, 2019, [bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BST/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Study_SingleMarket.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BST/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Study_SingleMarket.pdf)

& Undoing Europe in a New Quantitative Trade Model, ifo Institute, 2018, [ifo.de/DocDL/wp-2018-250-febermayr-et-al-tarde-model.pdf](https://www.ifo.de/DocDL/wp-2018-250-febermayr-et-al-tarde-model.pdf)

²⁵25 years of the European Single Market, Højbjerg Brauer Schultz på vegne af Erhvervsministeriet, 2018

²⁶Single Market Performance Report 2019, Commission Staff Working Paper, Europa-Kommissionen, 2019, ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-single-market-performance-report_en.pdf

²⁷Her benyttes de ti SITC 1-digit varegruppe-kategorier. Der er nedenfor tale om egne oversættelser. Ift. denne paragraf er de originale betegnelser: SITC-7: Machinery & transport equipment; SITC-5: Chemicals and related products; SITC-6: Manufactured goods classified chiefly by material; SITC-8: Miscellaneous manufactured articles.

Det drejer sig om "Maskiner og transportmidler" (langt den største), "kemikalier og kemiske produkter", "bearbejdede varer, hovedsagelig halvfabrikata" og "diverse færdigvarer". I 2019 tegnede disse varegrupper sig for 79 pct. af EU's samlede varehandel.

Ift. tjenestehandlen er der ifølge IMF's BPM6-klassificering ligeledes fire typer af ydelser, der står for 75 pct. af den samlede handel. Det gælder: "øvrige forretnings- og rådgivningstjenester", "transport", "rejser", og "telekom-, computer- og IT-tjenester".

På grund af størrelsesforskellene blandt EU's medlemslande er der stor variation i værdien af deres handel, hvor store lande grundet højere produktionsniveau og output naturligt fylder mest. Fysisk størrelse har derimod ikke betydning for, i hvor høj grad de enkelte medlemslande benytter det indre marked (jf. Figur 5). Her er det for EU-handlen med varer og tjenester af historiske årsager **Østeuropa, der er mest koblet op på EU, imens Vesteuropa har relativt mere handel med resten af verden.**

Figur 5: EU landenes vare- og tjenestehandel



Note: Gennemsnitlig handel over perioden 2006-2019

Kilde: Tænkertanken EUROPA, egne beregninger baseret på Eurostat (DS-018995 & bop_c6_q)

Dermed kunne det forventes, at de østeuropæiske lande ville blive ramt relativt hårdest, hvis en krise som corona medfører flere barrierer for det indre marked. I den følgende analyse af Covid-19's betydning for det indre marked vil disse faktorer spille ind i vurderingen af, hvor hårdt krisen ramte, samt hvorfor nogle medlemslande er blevet ramt hårdere end andre.

Kapitel 4

Covid-19 rammer det indre marked

Coronakrisen ramte i det tidligere forår 2020 EU's indre marked med en hastighed og styrke, der ikke tidligere har været set. Det gælder både i forhold til vare- og tjenestehandlen.

Referencepunkt

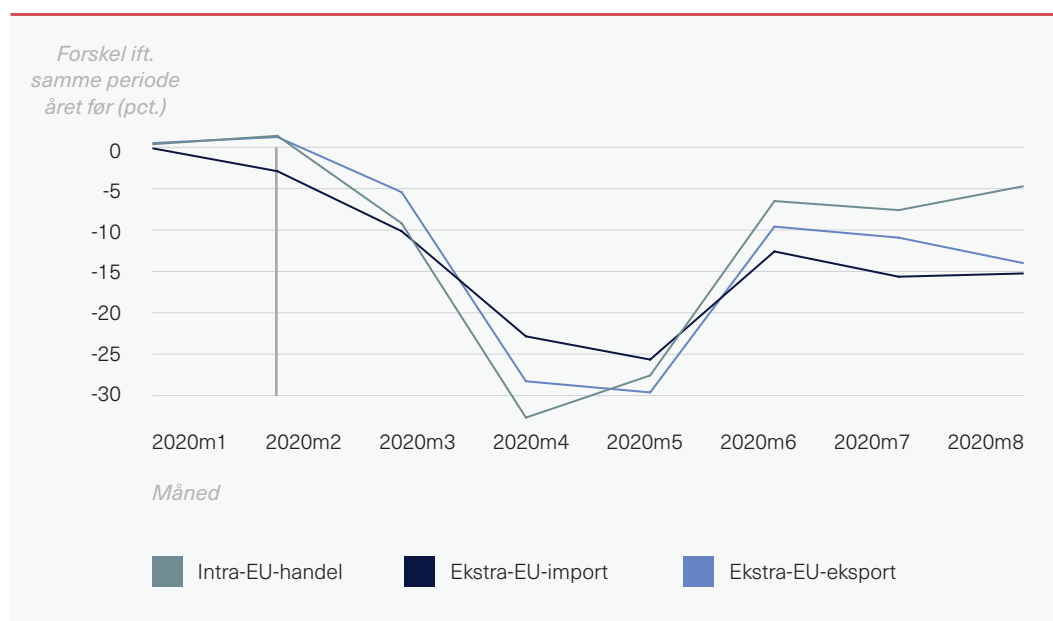
For at kunne måle effekten af coronakrisen på EU's handel kræver det et referencepunkt. I denne rapport sammenlignes observationsperioder efter krisens start med samme periode i 2019, som dermed fungerer som baseline. Denne metode minimerer støj fra sæsonudsving, men er nødvendigvis baseret på præmissen om, at handlen i 2019 var ordinær måned for måned. Selv om coronakrisen først for alvor meldte sig på banen i Europa i midt-marts, kan der på grund af de forudgående asiatiske udbuds- og efterspørgselsændringer ventes at være økonomiske effekter at spore allerede fra marts, hvilket gør februar 2020 til den sidste måned, hvori et handelsniveau tæt på 2019-niveau er rimeligt at forvente. For de kvartalsvise data er det mindre sandsynligt at se store effekter allerede i første kvartal af 2020, da coronakrisen i Europa fylder en relativt lille del af denne observationsperiode.

Handelsdata stammer fra Eurostat, hvor varehandlen rapporteres på et månedligt niveau med 3-4 måneders forsinkelse. Data over tjenestehandlen stammer fra de løbende poster på betalingsbalancen, som for størstedelen af handelstyperne kun rapporteres kvartalsvis. Tjenestehandel-data er derudover præget af større usikkerhed pga. mildere rapporteringskrav og større statistik usikkerhed.

Varehandlen

EU-varehandlen blev ved Covid-19s indtog i Europa hurtigt og hårdt påvirket med et fald allerede i marts 2020 på næsten 10 pct. ift. 2019, jf. figur 6. Det er overraskende at se handlen påvirket så hurtigt efter krisens indtog, og det kan ikke udelukkes, at det tidlige fald til dels kan skyldes rapporteringsprocesser for databehandlingen af Eurostat. Ikke desto mindre faldt EU-varehandlen yderligere i april, hvor den lå 33 pct. under 2019-niveau.

Figur 6: Varehandel under coronakrisen



Kilde: Tænketanken EUROPA, egne beregninger baseret på Eurostat (DS-018995)

Ekstra-EU-vareimporten, der til dels afspejler globale værdikæder, var i februar 2020 allerede under vanligt niveau, hvilket sandsynligvis skyldes coronakrisens tidligere indtog i Asien, hvor især kinesisk produktion faldt drastisk i starten af året.²⁸ Dette medførte færre importmuligheder i EU allerede før virusset kom til Europa, og kan tilsvarende forklare hvorfor EU-importen efter marts har et mindre stejlt fald. Første bølge aftog ligeledes tidligere i bl.a. Kina end i Europa.

Ekstra-EU-vareeksporten faldt kraftigt fra marts 2020 og lå i april lavere end ekstra-EU-vareimporten. Størstedelen af dette fald kan forklares med en lavere efterspørgsel i en række ikke-EU-lande, da de i foråret også blev virusramt. At EU-eksporten falder mere end EU-importen er desuden et tegn på nedgangen i produktionskapaciteten i EU grundet nedlukninger.

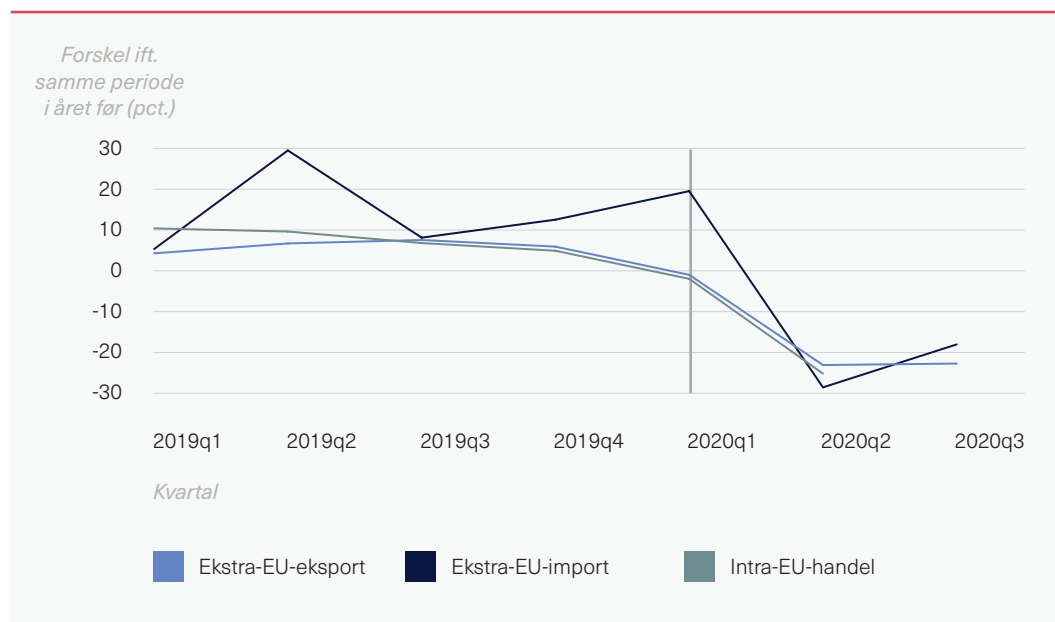
Danmark klarede sig, som det vil blive beskrevet nedenfor, bedre end EU-gennemsnittet med en samlet eksport af varer (intra- og ekstra-EU) i april på blot 13 pct. under normalen.

På trods af forårets pludselige og store fald i varehandlen giver tallene i Figur 6 også anledning til en vis optimisme for genopretningsfasen, som startede i et påfaldende hurtigt tempo. Allerede i juni 2020 lå handelsniveauet blot hhv. 7 pct., 10 pct. og 13 pct. lavere for intra-EU-handel, ekstra-EU-eksport og ekstra-EU-import i forhold til samme periode i 2019. Intra-EU-handlen viste også i august 2020 tegn på en hurtig genopretning med et handelsniveau blot 5 pct. under normalen, imens navnlig ekstra-EU-importen lå ca. 15 pct. under normalen.

Tjenestehandlen

I Figur 7 vises den kvartalsvise og månedlige handel med tjenester sammenlignet med samme periode i 2019.²⁹ Graferne viser igen den procentuelle ændring ift. referenceperioden.

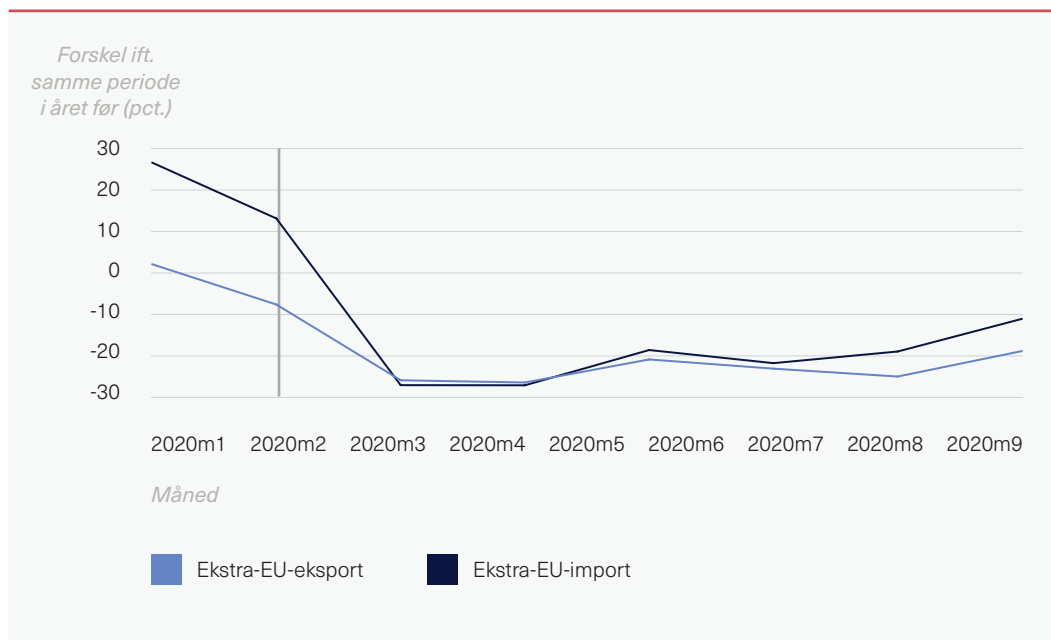
Figur 7: Tjenestehandel under coronakrisen



²⁸Grundet det kinesiske nytår i starten af hvert kalenderår falder den kinesiske aktivitet altid meget i denne periode, men sæsonudsvinget er korrigeret for gennem måned-for-måned sammenligningen med 2019.

²⁹EU-tjenestehandel opgives ikke på månedligt niveau fra Eurostat, hvorfor denne kun indgår i den kvartalsvise opgørelse.

Figur 7 (fortsat)



Note: Data for intra-EU-handel ikke tilgængelig på månedsbasis.

Kilde: Tænkertanken EUROPA, egne beregninger baseret på Eurostat (bop_eu6_q & bop_eu6_m)

Ekstra-EU-tjenesteeksporten er faldet lige så hurtigt som varehandlen, og den laveste tjeneste-handelsaktivitet måles ligeledes i april 2020. Ekstra-EU-tjenesteimporten lå før coronakrisen en del over referencepunktet, hvilket kan skyldes en irregulær periode i 2019 eller ekstraordinær handel i start-2020. Dog har begge EU-eksterne handelsflows samme lavpunkt i april med omkring 26 pct. lavere handel end i april 2019.

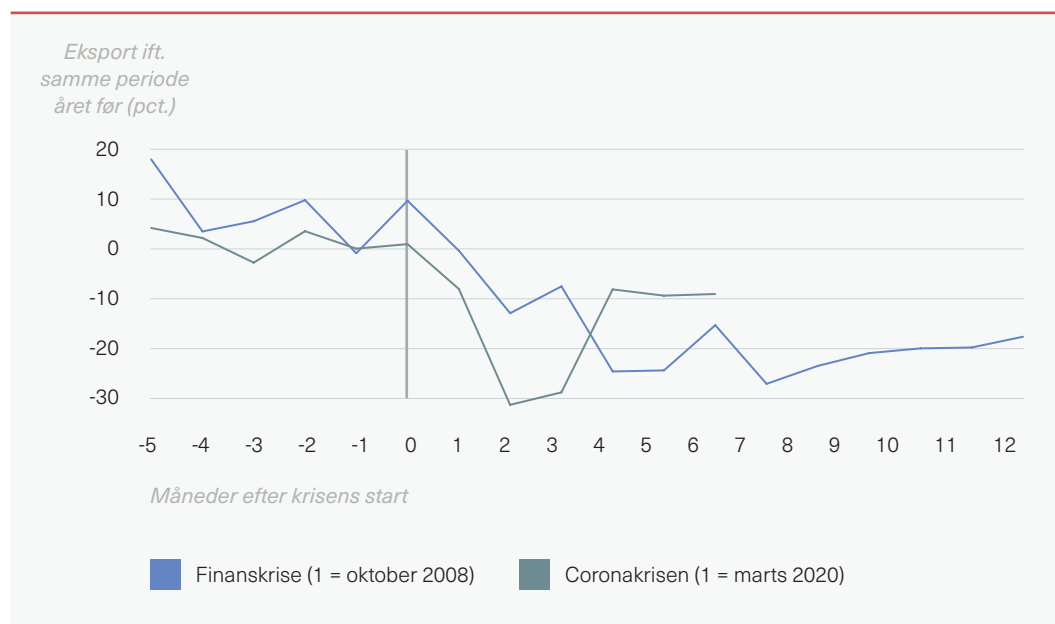
Hverken ekstra-EU-tjenesteimporten eller -eksporten har opnået samme grad af genopretning som varehandlen, hvilket med stor sandsynlighed kan tilskrives restriktioner på rejser samt nedlukninger, der har ramt turismesektoren og restaurationsbranchen hårdt, hvortil der kommer manglende efterspørgsel på, og muligheder for gennemførelse af, nye rådgivningsprojekter.

Intra-EU-tjenestehandlen er sværere at konkludere på, da data for tredje kvartal af 2020 ved årets udgang endnu ikke var offentliggjort. Det ses dog af grafen, at denne følger ekstra-EU-tjenesteeksporten tæt, hvilket skyldes, at de omfattende mobilitetsrestriktioner har gjort sig gældende såvel inden for det indre marked som globalt. Dermed er der heller **ikke udsigt til en hurtig genopretning af intra-EU-tjenestehandlen.**

De enkelte kurver giver et billede af medlemslandenes samlede handel med varer og tjenesteydelser, hvor det er vigtigt at bide mærke i den hast, hvormed krisen ramte markederne, samt de positive tegn på genopretning i den samlede varehandel. Denne hurtige genopretning giver anledning til mindre pessimistiske udsigter end først frygtet under krisen. Dog er den samlede handel med tjenesteydelser ikke underlagt samme grad af optimisme.

Coronakrise vs. finanskrisen

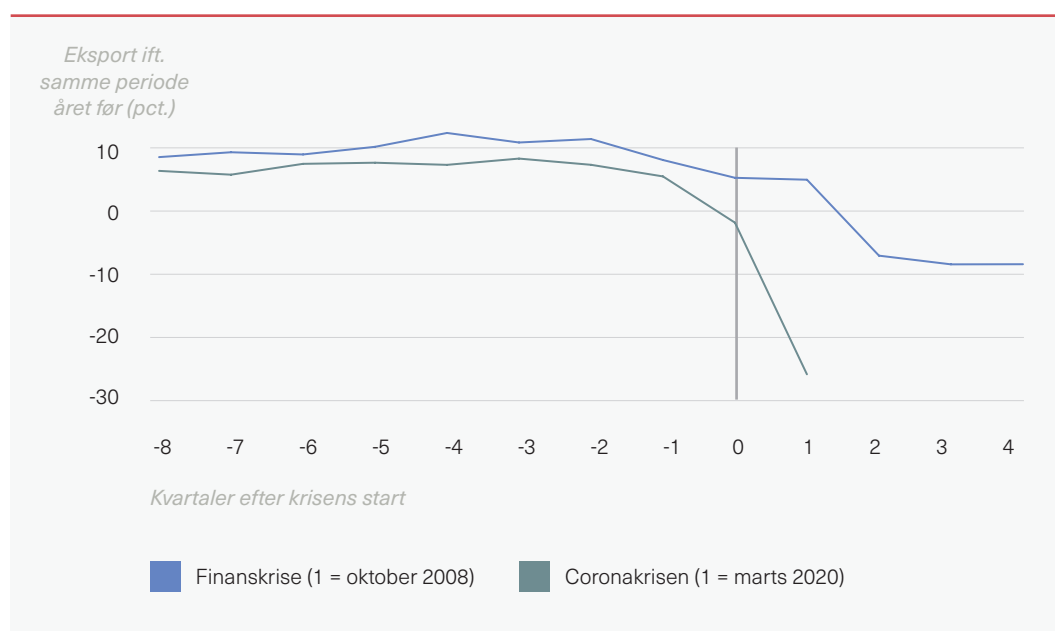
Også i lyset af finanskrisen fra 2008 er det bemærkelsesværdigt, at coronafaldet i handlen skete så hurtigt og med så store værdier, samt at genopretningen af navnlig varehandlen skete med stor hastighed.

Figur 8: Samlet vareeksport under coronakrisen og finanskrisen

Kilde: Tænketanken EUROPA, egne beregninger baseret på Eurostat (DS-018995)

Mens varehandlen under finanskrisen tog over to år om at nå tilbage til før-kriseniveau, ser det initiale billede af varehandlen under coronakrisen mindre dystert ud. Dette kan dog stadig ændre sig gennem anden og evt. kommende smittebølger, og vil i høj grad være præget af regeringernes evne til at fastholde den økonomiske aktivitet, mindske usikkerheden til fremtiden og dermed sikre forbruget.

Sammenlignes tjensteeksporten under coronakrisen med finanskrisen, fremstår det tidlige coronafald ligeledes påfaldende pludseligt og stort.

Figur 9: Samlet tjensteeksport under coronakrisen og finanskrisen

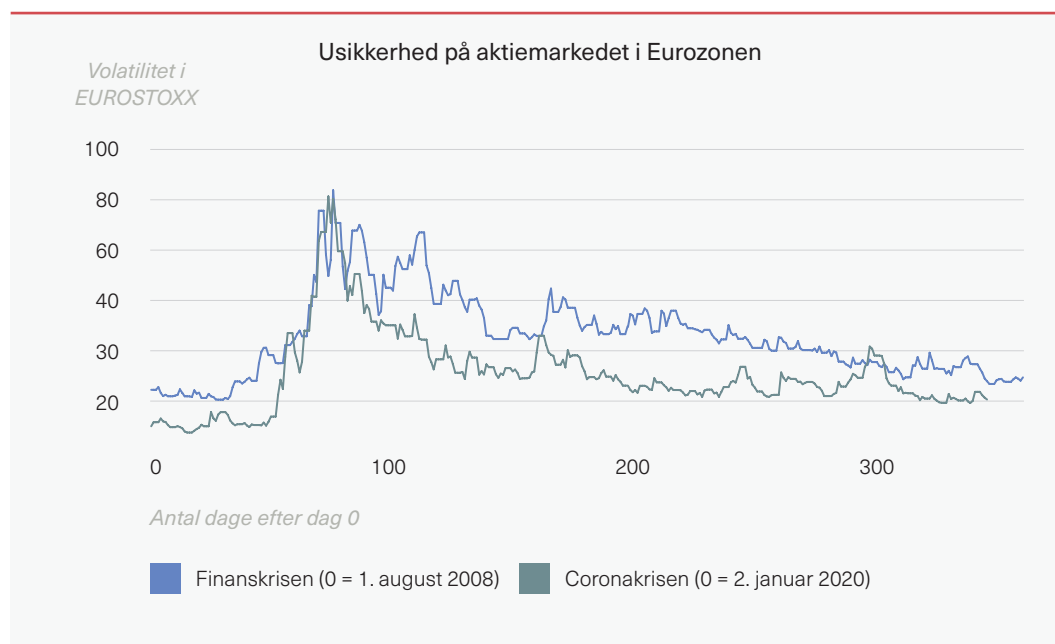
Kilde: Tænketanken EUROPA, egne beregninger baseret på Eurostat (bop_eu6_q)

En af årsagerne til disse forskelle mellem coronakrisen og finanskrisen kan være, at den usikkerhed i markederne, der altid følger i kølvandet på store kriser, har været anderledes denne gang. Under finanskrisen kom usikkerheden over en længere periode: Den startede i USA og spredte sig kun gradvist til Europa. **Under coronakrisen ramte usikkerheden hele Europa meget pludseligt og skabte i løbet af ganske kort tid et stort hul i efterspørgslen. Samtidig påvirkede samfundsnedlukninger og -restriktioner udbuddet af varer og tjenester.** Udsigten til, at hverdagen i nogen grad kunne fortsætte, indfandt sig dog også hurtigt. Europæerne begyndte hurtigt at bruge penge igen, og det medførte den umiddelbare genopretning af dele af handlen.

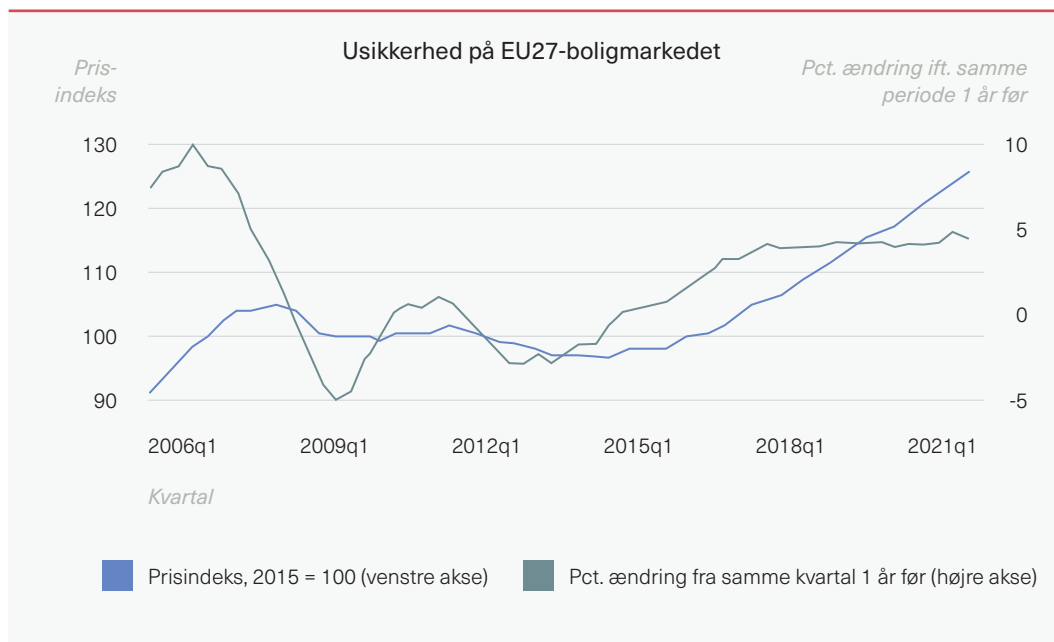
Udsving i indekset over europæiske aktier, EUROSTOXX, viser, at aktiemarkedets usikkerhed ved coronakrisens start i Europa, steg hurtigere end under den værste periode ved starten af finanskrisen. Den var dog også mere kortvarig end under finanskrisen, hvor usikkerheden forblev relativt høj i mange måneder (se figur 10). På trods af, at der var en lille stigning at spore i data i slutoktober 2020, **har coronaens anden bølge, trods omfattende nedlukninger hen mod årets slutning, indtil videre langt fra skabt lige så stor usikkerhed som den første: Den kom ikke bag på markedet, og den har heller ikke i lige så høj grad påvirket forbruget.**

Figur 10:

Usikkerhed under coronakrisen og finanskrisen: Aktieudsving og boligpriser



Figur 10 (fortsat)



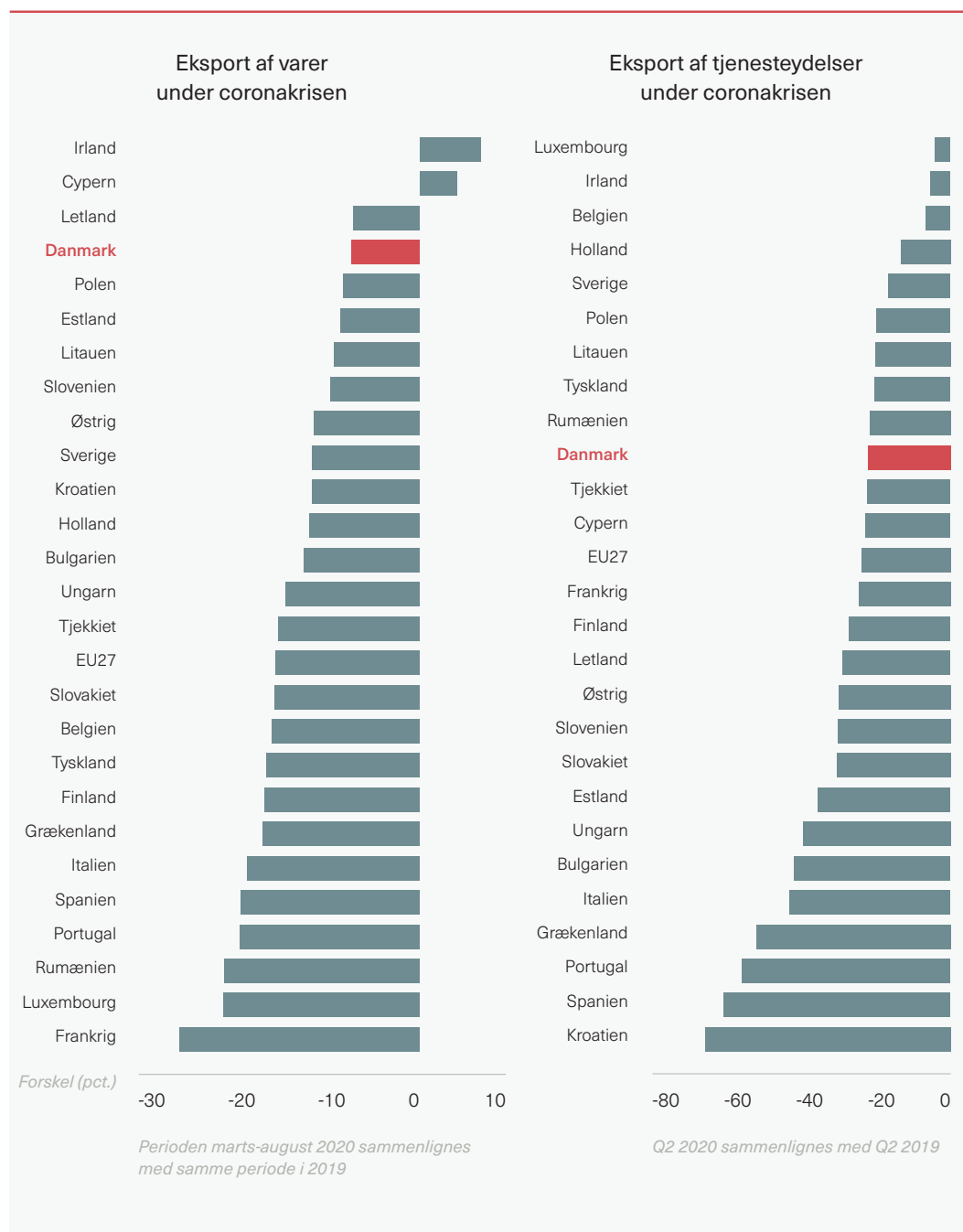
Kilde: Tænketanken EUROPA baseret på Eurostat (prc_hpi_q) og STOXX.com (VSTOXX)

I en yderligere kontrast til under finanskrisen har **boligmarkedet heller ikke været ramt under første coronabølge**, hvilket giver boligejere en sikkerhedsmargin i form af deres friværdi. Det er med til at muliggøre et højere forbrug og dermed højere aktivitetsniveau for virksomhederne, hvilket igen er med til at understøtte forventningen om en markant hurtigere genopretning end efter finanskrisen.

Derudover har bl.a. EU's svar på coronakrisen været rettet mod at undgå lignende ejendomsværdi-crash. Det nye opkøbsprogram, PEPP (se kap. 2.2.4 ovenfor), kan anvendes til at skabe likviditet i kreditsektoren og dermed sikre, at lånere, der ellers ikke ville have råd til at betale de højere renter, som bankerne under en krise vil kræve for at påtage sig risikoen for dårlige betalere, fortsat kan få kredit.

4.1 Hvem blev ramt hårdest, og hvorfor?

Ved at sammenligne hvert medlemslands eksport (både internt til det indre marked, og eksternt) under coronakrisens første bølge med samme periode i 2019, kan der skabes et sammenligneligt overblik over, hvem der har været hårdest og mildest ramt.

Figur 11: Eksportændring per land under coronakrisen

Note: Samlet handel = eksport + import

Kilde: Tænk tanken EUROPA, egne beregninger baseret på Eurostat (DS-018995 & bop_eu6_q)

Figur 11 viser, at **især de store EU-lande har tabt meget på vareeksporten til omverdenen**: Frankrig (-26 pct.), Spanien (-20 pct.), Italien (-19 pct.) og Tyskland (-17 pct.) har alle tabt mere end EU-gennemsnittet (se Figur 11). Disse lande udgør i kraft af deres størrelse en meget stor del af den samlede EU-eksport, og det store tab i EU-handlen beskrevet ovenfor er derfor i høj grad produktet af det individuelle handelstab i disse lande.

Danmark har som ovenfor nævnt klaret sig relativt godt, med et eksporttab på 7,5 pct. ift. 2019-perioden. Det giver Danmark det fjerde laveste tab i EU. Irland og Cypern har som de eneste EU-lande oplevet en stigning i vareeksporten under første coronabølge.³⁰ Næsten alle lande med små tab er også små medlemslande, men derudover eksisterer der ikke et åbenlyst mønster i fordelingen af vareeksporttabet, der i øvrigt varierer meget på tværs af lande.

For tjenesteeksporten³¹ er der endnu større spredning mellem de enkelte landes tab, og her ses desuden et langt større tab blandt de mest påvirkede lande. **De seks største tabere af tjenesteeksport har det til fælles, at de er sydeuropæiske.** Blandt dem har Kroatien, Spanien, Portugal og Grækenland som minimum måtte se tjenesteeksporten halveret i andet kvartal af 2020. Danmark ligger på niveau med EU-gennemsnittet for tjenesteeksporttabet, imens Luxembourg og Irland, der traditionelt har en høj andel af tjenesteeksport, har klaret sig markant bedre.

I eksisterende analyser af coronakrisen har særligt tre faktorer været fremhævet som mulig forklaring for udfaldet af krisen i de enkelte lande. Det drejer sig om:

- A. Restriktionsniveau – hvor omfattende samfundsnedlukningen var;
- B. Afhængighed af det indre marked – hvor stor en del af handlen, der foregår i EU; og
- C. Nationale, institutionelle forhold – f.eks. graden af velfungerende institutioner.

I det følgende gennemgås hver af disse faktorer mhp. at vurdere i hvor høj grad, de kan forklare landeforskellene i eksporttabet. Effekten analyseres grafisk såvel som gennem en statistisk model (se boks 3).

Estimationsmetode

Med baggrund i samme data, som er benyttet for graferne i kapitel 4, er der foretaget en statistisk estimation (Ordinary Least Squares regression) på hvilke faktorer, der påvirker eksporttabet i de enkelte landes varegrupper og tjenesteydelser samt størrelsen på disse effekter. De forklarende faktorer skal som minimum være statistisk signifikante på et 95 pct. konfidensniveau på tværs af en række estimater, før de i denne rapport beskrives som værende statistisk udslagsgivende for eksporten. Hvorvidt der forefindes en kausal sammenhæng mellem den enkelte faktor og den tabte handel er ikke muligt at påvise gennem denne test. Der argumenteres i stedet gennem en række økonomisk plausible mekanismer for, hvorfor de respektive faktorer påvirker EU-landenes handel under coronakrisen.

Den afhængige variable er udregnet som den procentuelle forskel mellem handlen i den observerede land-industri-måned kombination under et givet tidspunkt i coronakrisen, og samme land-industri-måned kombination i 2019. For nogle estimater inkluderes kontrolindikatorer for den enkelte måned, samt hvilken type vare/tjenesteydelse, handelstab observeres for.

4.1.1 Restriktionsniveau

EU-landenes forskelligartede tilgang til samfundsnedlukninger og andre restriktioner har været fremhævet som mulig forklaring af de individuelle handelstab. Som nævnt i kapitel 2 beskriver Oxford Universitets Covid-19 Tracker, hvor hårde nedlukningerne i hvert EU-land har været i en given måned. På den baggrund påviser et studie fra tænketanken Bruegel en effekt af coronarestriktionerne på landenes forventede BNP-tab: En stigning i restriktionsindekset på 10 point er associeret med fald i BNP på 1,3 procentpoint ift. det estimerede niveau.³²

³⁰Cyperns handel har under coronakrisen været en outlier, der varierer meget både over og under normalen fra 2019. Cyperns placering bør derfor tages med forbehold. Den irske eksportfremgang kan i høj grad tilskrives eksport af medico-relaterede produkter i primært EU og USA.

³¹Data for tjenestehandlen i 3. kvartal er ikke fuldkommen. Derfor sammenlignes kun på tværs af lande for 2. kvartal af 2020.

³²Why has COVID-19 hit different European Union economies so differently?, Bruegel, 2020, bruegel.org/wp-content/uploads/2020/09/PC-18-2020-22092020-final.pdf. Grundet manglende empirisk støtte i de ekstreme ender af restriktionsskalaen skal denne effekt dog tolkes med varsomhed. Ikke desto mindre er argumentet for restriktionernes rolle også gældende for samhandlen, hvorfor det inddrages i denne analyse.

Nærværende analyse viser, at restriktionsindekset ligeledes er signifikant korreleret med hvert EU-lands handelstab under første virusbølge. Figur 12 plotter det månedlige handelstab per land for hver måned under krisen mod et indeks, der måler graden af restriktioner indført i samme land og samme måned.

Figur 12: Korrelation mellem tabt handel og indførte restriktioner

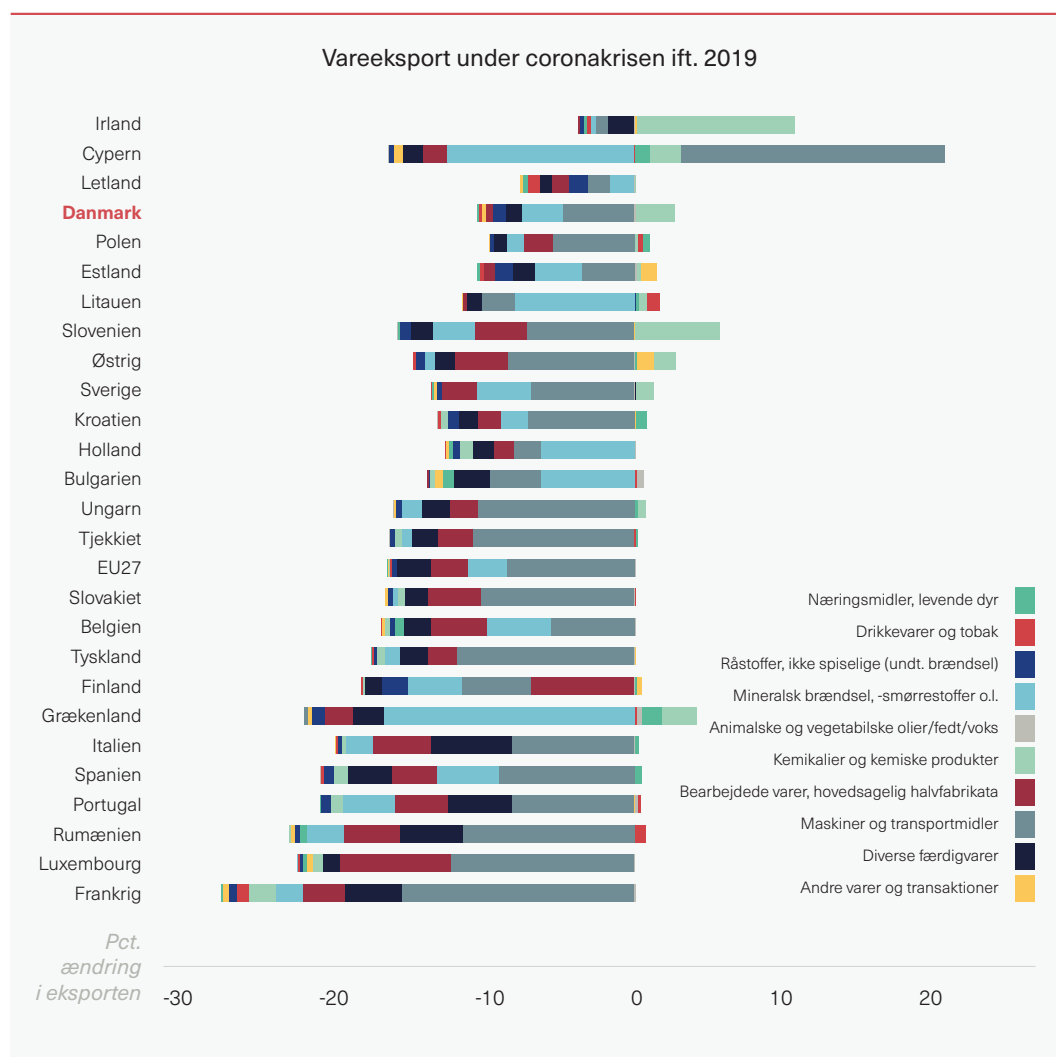


Kilde: Tænketanken EUROPA, egne beregninger baseret på Eurostat (DS-018995 & bop_eu6_q) og The Oxford COVID-19 government response tracker (OxCGRT). Stikprøve fra februar til august 2020.

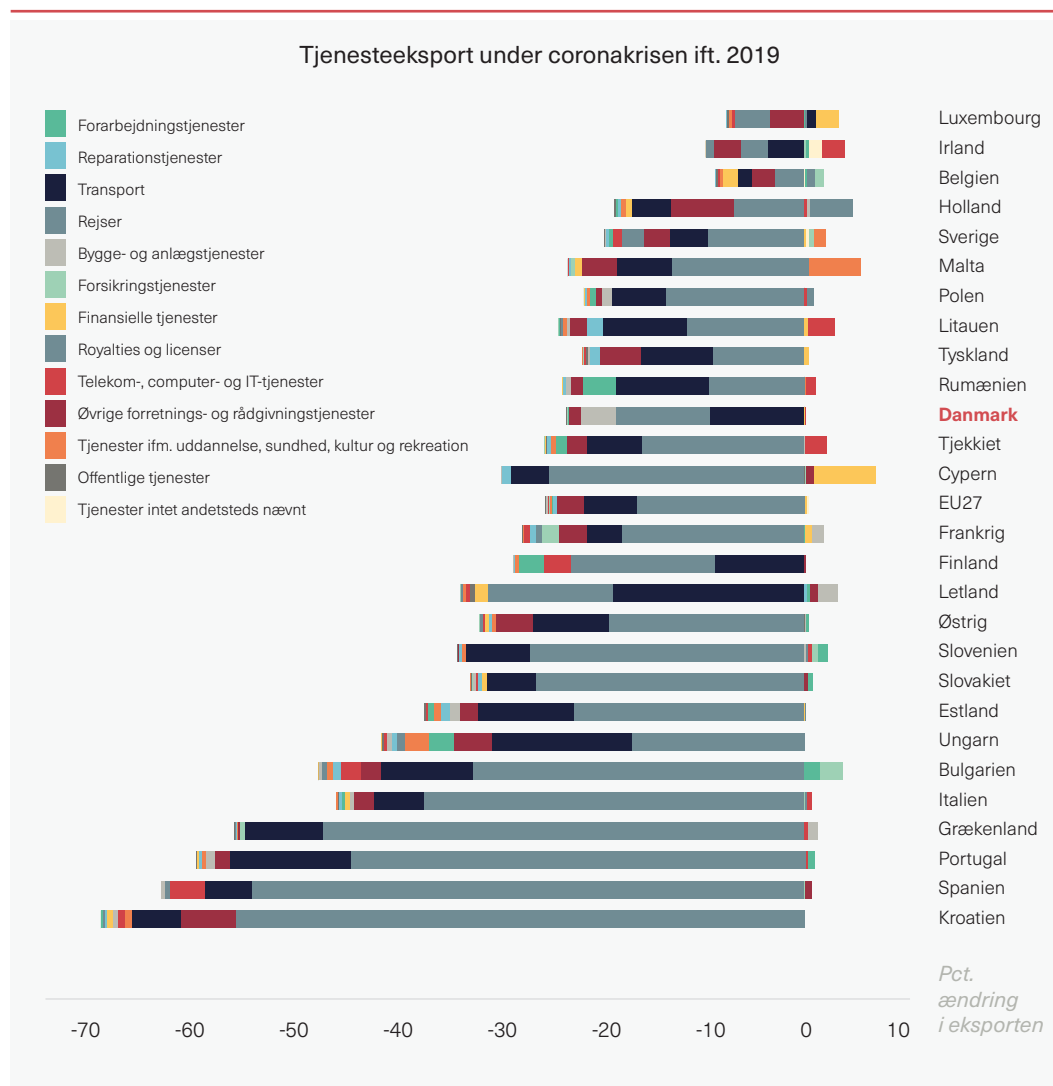
For denne relativt korte periode (februar til august 2020), findes en statistisk signifikant korrelation mellem brugen af nationale restriktioner og den tabte handel på både varer og tjenesteydelser. På tværs af industrier associeres en stigning i restriktionsindekset på 10 point med et eksporttab på hhv. 4,3 pct. for varer og 5,6 pct. for tjenester.

Coronakrisen har gennem nedlukningerne påvirket nogle vare- og tjenestegrupper mere end andre. Figur 13 viser, at **for størstedelen af EU-landene, herunder Danmark, skyldes tabet i høj grad en nedgang i varegruppen "maskiner og transportmidler"** (alt fra vindmøller, lastbiler og kraner til mindre maskineri som varmeapparater, computere og battericeller). For den samlede EU27-eksport udgør denne kategori 52 pct. af det samlede tab, og i Slovenien, Østrig, Ungarn, Tyskland, Tjekkiet, Polen, Slovakiet og Danmark udgør den mere end 60 pct. Derimod går varegruppen Kemikalier og relaterede produkter, som inkluderer medicin, imod den generelle negative tendens, og har oplevet stigende efterspørgsel under krisens første bølge. Navnlig Irland, Grækenland, Slovenien, Østrig, Sverige og Danmark har oplevet et mersalg inden for denne varegruppe.

Figur 13: Udvikling i vare- og tjenesteeksport fordelt på industrier



Figur 13 (fortsat)



Søjleens respektive farver indikerer den enkelte tjenesteydelses andel i samlet tab/gevinst. Summen af søjlens værdier angiver samlet gevinst/tab for landet.

Kilde: Tænk tanken EUROPA, egne beregninger baseret på Eurostat (DS-018995, bop_c6_q & bop_eu6_q)

Samtidig er det tydeligt, at **Middelhavslandenes store tab primært skyldes faldet i turismen**. I Cypern, Grækenland, Slovenien, Spanien, Italien, Slovakiet og Kroatien udgør tabet i rejseydelser mere end 75 pct. af det samlede tab. Da rejseydelser dækker over både turisme, forretningsrejser og komplementære ydelser, har lande uden traditionelt stor turismeafhængighed også oplevet store tab. Manglende rejseaktivitet står for 40 pct. af det danske tab i tjenesteeksporten. Selv i Finland, der har det mindste relative tab i rejseydelser, udgør det stadig 28 pct. af det samlede tjenesteeksporttab. Enkelte lande har oplevet en stigning inden for visse tjenesteydelser. **Irland og Luxembourg**, som er store net-eksportører af tjenester, **er kommet bedst ud af andet kvartal, hvilket kan tilskrives deres komposition af tjenesteydelser**, der ikke centrerer sig omkring turisme og transport, men i stedet IT, forsikring, finansielle- og konsulentydelse.

Når det undersøges hvilke vare- og tjenestegrupper, der reagerer mest på restriktionerne, gælder det flere af de vigtigste produktgrupper for EU's totale handel:³³ "Mineralsk brændsel, -smørrestoffer o.l." (-8,2 pct.), Diverse færdigvarer (-5,6 pct.) samt "Maskiner og transportmidler" (-4,3 pct.). Om-

³³Ændringen i eksporten associeret med en stigning i restriktionsindekset på 10 enheder angivet i parentes.

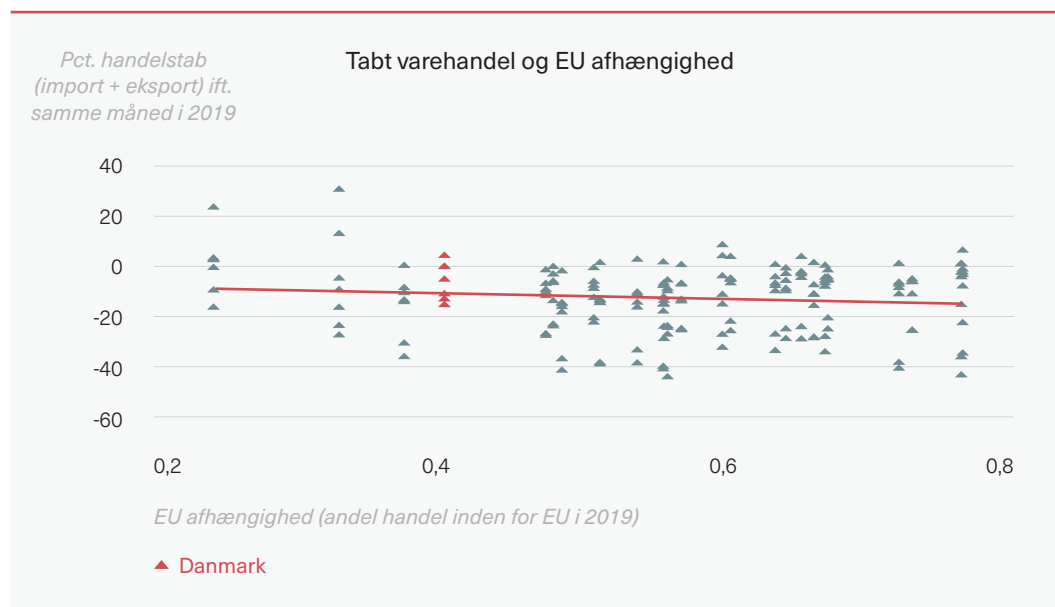
vendt påvirkes "Kemikalier og kemiske produkter" samt "Næringsmidler, levende dyr" ikke signifikant af restriktionerne. Tjenesteydelserne, som er mest påvirket af restriktionerne, er Rejser (-35,6 pct.), Transport (-10,8 pct.), "Tjenester ifm. uddannelse, sundhed kultur og rekreation" (-10,4 pct.), "Reparationstjenester" (-8,5 pct.), "Offentlige tjenester" (-7,2 pct.) samt "Finansielle tjenester" (-6,2 pct.).³⁴

Tilsammen står landenes respektive restriktioner og - industrikomposition for størstedelen af den observerede variation i eksporttabet, der forklares af den statistiske model (80 pct.). **Med andre ord er størstedelen af et givet medlemslands handelstab betinget af landets industristruktur.**

4.1.2 Afhængighed af det indre marked

Som nævnt i kapitel 3, har navnlig de østeuropæiske lande en større økonomisk afhængighed af det indre marked end vesteuropæiske lande. I den udstrækning, at coronakrisen har ramt det indre marked hårdere end øvrige globale handelspartnere (jf. afsnit 4.2 nedenfor), kan det derfor forventes, at Østeuropa vil være udsat for et større handelstab. Korrelationen mellem det enkelte lands tab i hhv. vare- og tjenestehandlen og dets afhængighed af EU's indre marked³⁵ er angivet i figur 14.

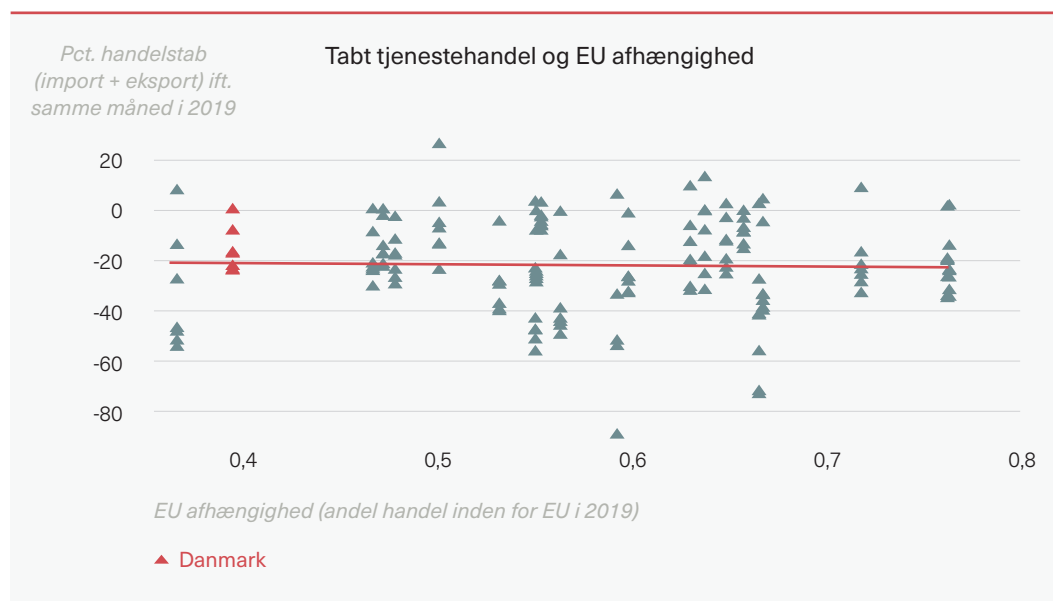
Figur 14: Korrelation mellem tabt handel og afhængighed af EU's indre marked



³⁴Tjenesteydelserne inden for kategorien "Øvrige forretnings- og rådgivningstjenester" er den værdimæssigt største i EU. Der estimeres også en negativ effekt for denne på -5,7 pct. men opnår en p-værdi på 0,059, hvorfor effekten akkurat ikke er statistisk signifikant med et 95 pct. konfidensinterval.

³⁵Her målt som andelen af hhv. vare- og tjenestehandlen, der i 2019 foregik via det indre marked.

Figur 14 (fortsat)



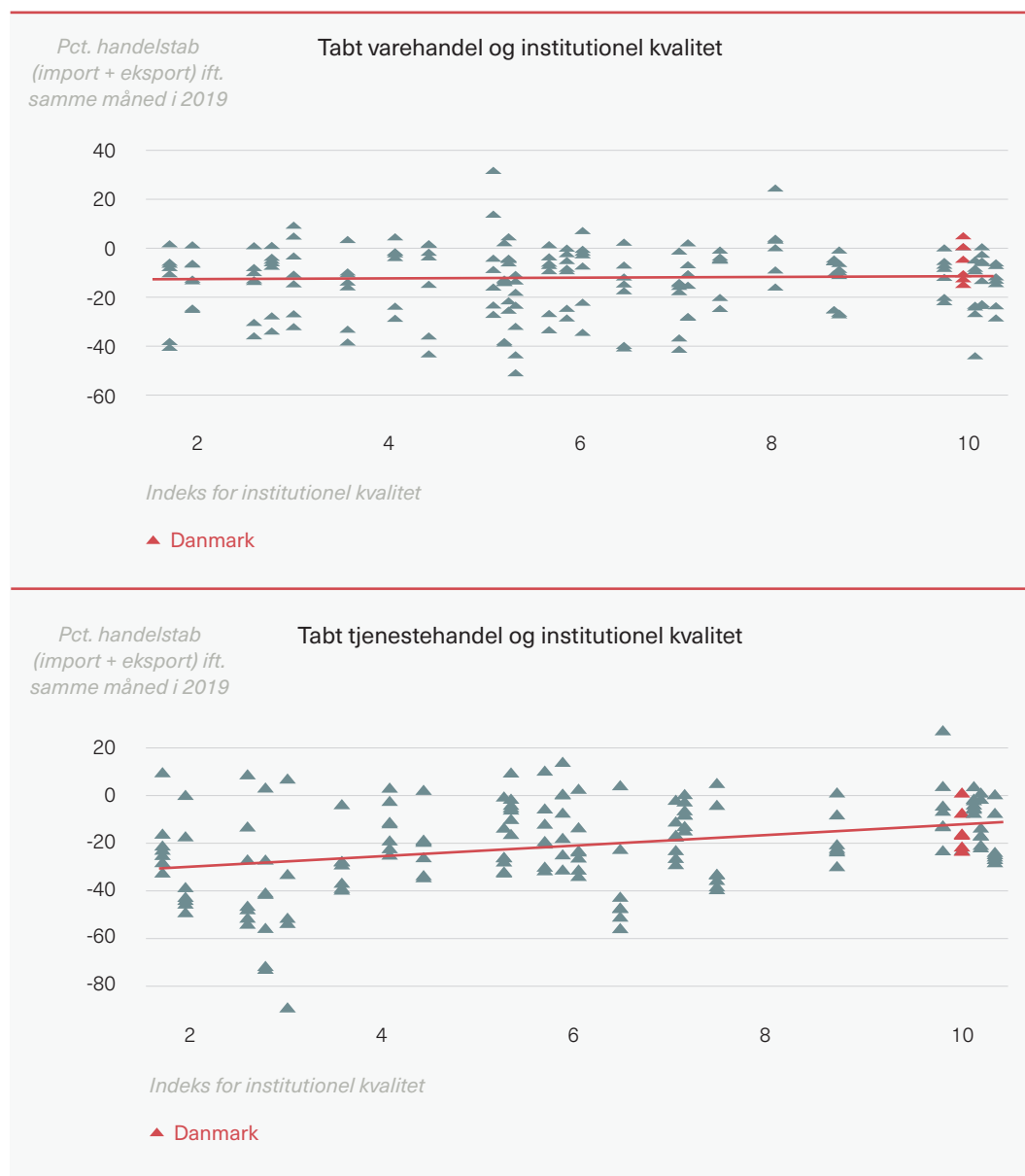
Kilde: Tænkertanken EUROPA, egne beregninger baseret på Eurostat (DS-018995, bop_c6_q & bop_eu6_q).
Stikprøve fra februar til august 2020

Korrelationerne viser ingen klar sammenhæng mellem eksporttabet og det enkelte lands afhængighed af det indre marked, da regressionslinjen har en hældning tæt på 0 og stor spredning på tværs af afhængighedsmålet. Manglen på forklaringsevne understøttes af den statistiske model. Derfor kan det afskrives, at afhængighed af det indre marked skulle kunne forklare coronahandelstab i de enkelte lande.

4.1.3 Institutionelle forhold

Studiet fra den økonomiske tænketank Bruegel³⁶ finder ligeledes en statistisk signifikant sammenhæng mellem de institutionelle forhold i EU-landene og deres BNP-prognoser under coronaperioden. Med institutionelle forhold refereres til et mål fra Verdensbanken, der medregner forhold som kvaliteten af retsstaten, politisk stabilitet og ansvarlighed og grad af korrupsion. Da handlen udgør en stor del af det samlede BNP for EU-landene, er det derfor ikke utænkeligt, at dette også påvirker den tabte handel under coronakrisen. Figur 15 viser korrelationen mellem den tabte handel og de institutionelle forhold i EU-landene.

³⁶Why has COVID-19 hit different European Union economies so differently?, Bruegel, 2020, bruegel.org/wp-content/uploads/2020/09/PC-18-2020-22092020-final.pdf

Figur 15: Korrelation mellem tabt handel og institutionelle forhold

Egne beregninger baseret på Eurostat (DS-018995 & bop_c6_m) og World Governance Indicators (WGI).
Stikprøve fra februar til august 2020

Der kan dog ikke måles en signifikant korrelation mellem den tabte varehandel per land og den institutionelle kvalitet. For tjenestehandlen er der en signifikant korrelation med positiv sammenhæng, der skal tolkes således, at lande med bedre institutionel kvalitet i gennemsnit har tabt mindst tjenestehandel under første coronaperiode.³⁷

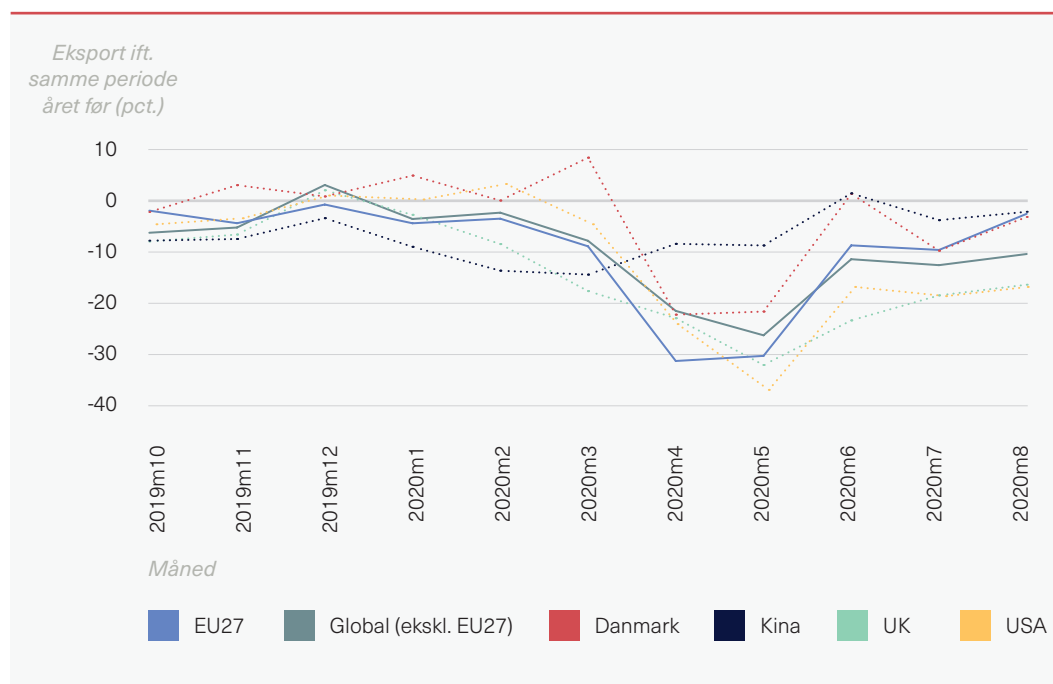
Gennem statistisk estimation findes ingen signifikante effekter for institutionel kvalitet på vareeksporten, imens der for tjenesteeksporten er tegn på en lille positiv effekt, som dog ikke er robust.³⁸

³⁷Data for månedlig tjenestehandel inkluderer ikke Spanien, Kroatien, Østrig, Cypern og Irland. Med kvartalsvise datapunkter hvor disse lande er inkluderet er korrelationen ikke længere signifikant for tjenestehandlen.
³⁸Kun en tredjedel af de estimerede modeller for tjenesteeksporten måler signifikant effekt for institutionel kvalitet.

4.2 Krisen i EU sammenlignet med resten af verden

Mens fokus indtil videre har været på, hvordan EU's medlemslande og det indre marked har klaret sig under coronakrisens første bølge, er det også relevant at se på, hvordan EU samlet set har klaret sig ift. resten af verden: Har EU været ramt hårdere eller mildere under første bølge af Covid-19?

Figur 16: EU's vareeksport sammenlignet med resten af verden



Egne beregninger baseret på IMF Direction of Trade Statistics (DOTS)

Note: Der kan være forskelle mellem IMF og Eurostats værdier for EU27

Krisens tidligere indtog i Asien afspejles i den kinesiske vareeksport, som i februar 2020 lå 13 pct. under 2019-niveau. Allerede i juni 2020 var Kina dog tilbage på førkriseniveauet. Overordnet set har den kinesiske vareeksport været mildt ramt sammenlignet med resten af verden.

Figur 16 bekræfter også, at Danmark på vareeksporten har klaret det bedre end EU27 under hele første smittebølge. Hvad angår EU27, var det umiddelbare fald i vareeksporten større end for den globale varehandel.³⁹ Dette kan skyldes en større og mere koncentreret udbredelse af coronaviruset og faktorer såsom restriktioner og industrisammensætning. På trods af EU's relativt større eksportmæssige påvirkning har genopretningen samtidig fundet sted i et hurtigere tempo, og ved slutningen af første bølge i august 2020, var det indre markedes vareeksport således næsten tilbage på 2019-niveau, mens den globale handel endnu manglede en smule. **Denne udvikling kunne pege på, at EU's og landenes genopretningstiltag rent faktisk har gjort en forskel for de eksporterende virksomheder, men det kan ikke afskrives, at virksomhedernes evne til at omstille sig til den nye situation, samt forbrugernes forsinkede efterspørgsel fra foråret, er det, der reelt har afgjort udfaldet.**

USA og Storbritannien har begge været hårdere ramt end EU under første bølge af Covid-19, og deres genopretning har været relativt langsommere.

³⁹Grundet mangel på data kan denne sammenligning mellem EU og de globale markeder ikke laves for tjenestehandlen.

Kapitel 5

Covid-19 barrierer for det indre marked

Effekten af Covid-19 på det indre marked er ikke begrænset til faldet i samhandel og vækst. I kontrast til finanskrisen udfordrer coronapandemien selve fundamentet for det indre marked: Muligheden for fri bevægelighed uden diskrimination på baggrund af nationalitet. På den baggrund har coronakrisen udsat det indre marked for hidtil usete stresstests. I forbindelse med den første virusbølge har det primært drejet sig om omfattende grænselukninger og andre mobilitetsbarrierer. Men også på andre områder, som eksportrestriktioner og ujævn statsstøtte, har krisen skabt eller forstærket handelsbarrierer mellem EU-landene.

Med henblik på at tilvejebringe en samlet analyse af coronakrisens betydning for det indre marked ser dette kapitel nærmere på i alt fem områder, hvor en pandemi som Covid-19 spiller ind:

1. **Grænsekontrol** ved over halvdelen af de EU-interne grænser i foråret 2020 udfordrede og forsinkede forsyningskæderne for mange virksomheder og førte til en mangel på udenlandske sæsonarbejdere i bl.a. landbruget. Øvrige rejserestriktioner har bidraget til et billede af et langt mere usammenhængende kontinent, end før Covid-19 ramte.
2. **Statsstøtte** til virksomheder mangedobledes i foråret 2020 med umiddelbar positiv effekt for beskæftigelsen og virksomhedernes overlevelse. Men støtten kan på sigt være konkurrenceforvridende samt holde hånden under ineffektive virksomheder til skade for forbrugerne og for EU's konkurrenceevne.
3. **Fødevarerpatiotisme** har i stigende grad spredt sig fra velmente opfordringer om at prioritere nationalstatens egne produkter, over nye mærkningsordninger, til deciderede forbud mod andre landes produkter.
4. **Eksportrestriktioner**, f.eks. for værnemidler og medicinsk udstyr, blev hasteindført af EU's tre største lande, Tyskland, Frankrig og Italien, i krisens første dage, og skabte såvel en kædereaktion i mange andre medlemslande som et symbolsk tilbageslag for solidariteten i det indre marked.
5. **Offentlige udbud** har ofte måtte udskydes under krisen, men den reelle udfordring her ligger i tiltagende forventninger til, at EU-krav om ikke-diskrimination fremover tilsidesættes til gavn for lokale producenter og arbejdskraft.

De fem områder er udvalgt på baggrund af rapporter om de coronatiltag, der blev iværksat umiddelbart efter virussets indtog i Europa, samt interviews med danske brancheorganisationer, virksomheder og indre markeds-eksperter. Der er tale om fem yderst forskellige områder, og derfor vil der også være store forskelle på påvirkningens omfang og betydning. Fællesnævneren er dog sandsynligheden for en markant og handelshindrende coronaeffekt.

5.1 Grænser

På lidt over én uge i midten af marts 2020 lukkede 16 lande deres EU-interne grænse(r) i et forsøg på at inddæmme den hastigt spredende smitte af Covid-19 (se Tabel 4 nedenfor). I Danmark blev grænserne lukket den 14. marts. I modsætning til den grænsekontrol, der har været i kraft i bl.a. Danmark siden migrationskrisen i 2015, var der denne gang tale om en langt mere komplet nedlukning, hvor der blev skelnet mellem egne statsborgere og personer med opholdsret på den ene side, og øvrige EU-borgere på den anden side.

Beslutningerne om grænselukningerne blev taget nationalt og oftest uden koordination med nabolande og/eller Kommissionen. Resultatet var en markant begrænsning af den frie bevægelighed for varer og personer. Indledningsvist førte det til stor kødannelse ved flere grænseovergange; borgere, der ikke kunne komme hjem; blokerede varetransporter og deraf foranlediget bekymring for blokerede forsyningskæder.

11 EU-lande lukkede ikke grænsen i forbindelse med virussets første bølge. Det betød dog ikke, at man i disse lande frit kunne rejse ind og ud. Fysiske grænsebomme var nemlig langt fra den eneste barriere for den fri bevægelighed i årets første halvdel. **Samtlige medlemslande indførte en eller flere former for coronabegrundede restriktioner på den frie bevægelighed i EU.** De mest udbredte tiltag gik på restriktive rejsevejledninger samt indrejsekrav såsom sundhedstjek, krav om karantæne og/eller krav om forevisning af negative coronatests. Disse tiltag har dog det til fælles, at de ikke diskriminerer på baggrund af EU-statsborgerskab: De er fælles for alle EU-borgere.

Til trods for, at flere medlemslande i løbet af maj måned lempede såvel grænsekontroller som indrejserestriktioner i takt med faldende smittetal, nåede den fri bevægelighed ikke en fuld genetablering, før virustallene i løbet af sommeren og efteråret fik en række lande til at lukke sig om sig selv igen. **En fællesnævner for de indrejsekrav, der var i kraft i efteråret 2020, er dog, at de fokuserer på forhold omkring karantæne og virustests fremfor på fysiske grænsebomme.** Mens stort set alle lande i dag således fortsat har særlige coronaregler vedr. indrejse, har blot tre EU-lande – Danmark, Finland og Ungarn – valgt at fastholde den coronarelaterede grænsekontrol fra foråret 2020. I december 2020 var der i forbindelse med udbredelsen af en virusvariant i England dog udsigt til en ny bølge af ukoordinerede grænselukninger mellem flere EU-lande – bl.a. lukkede Sverige for grænsen til Danmark.

Kommissionen blev på grænseområdet beskyldt for at have sovet i timen, idet oplægget til en koordineret grænsetilgang først kom et par dage efter, de første lande lukkede ned. Det er et åbent spørgsmål, om landene havde holdt sig fra at lukke grænserne, hvis der havde været forelagt fælles retningslinjer, men under alle omstændigheder er det svært at sikre en ensartet genåbning af noget, der blev lukket ned på baggrund af forskelligartede og ukoordinerede nationale beslutninger.

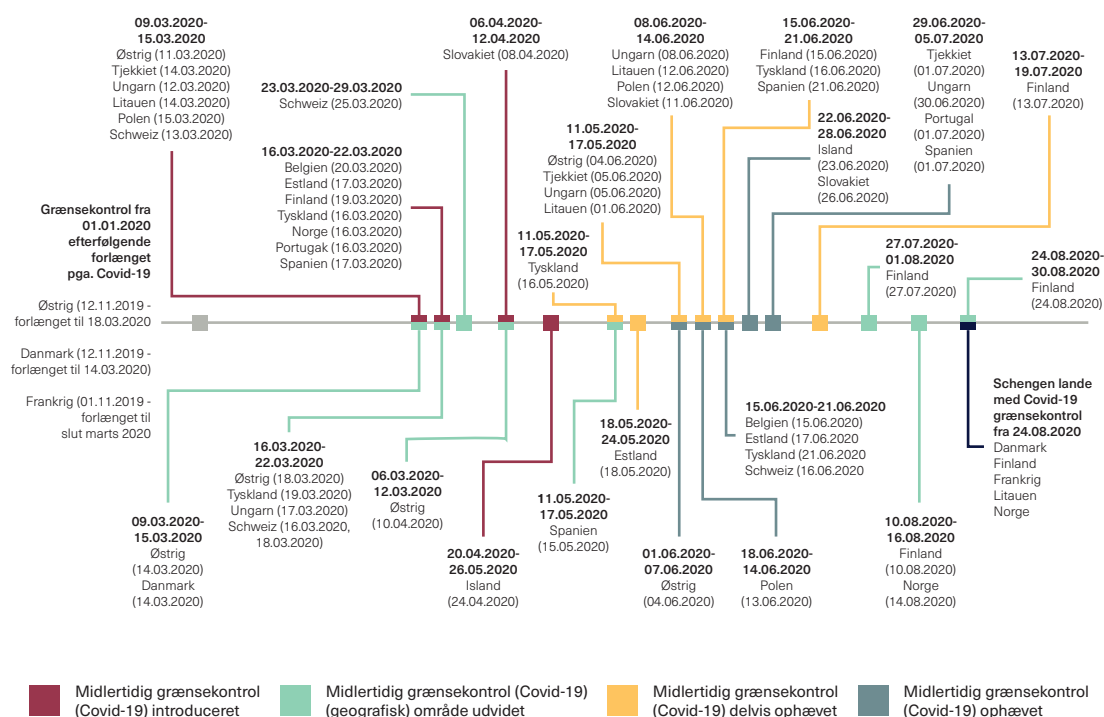
"Her fejlede EU totalt. Det var svært at få medarbejdere over grænserne, og det var ligesom regeringerne glemte, at vi opererer i et indre marked, hvor medarbejdernes nationalitet jo i princippet er underordnet."

Tænkertanken EUROPA interview, 7. september 2020

Under hele coronakrisens første bølge har meget divergerende nationale rejserestriktioner og skiftende rejsevejledninger resulteret i et billede af et ukoordineret kontinent, hvilket kan aflæses i Figur 17 fra en rapport om Schengen-samarbejdet under coronakrisen.⁴⁰

⁴⁰In the Name of Covid-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU, European Parliament Think Tank, 2020, europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOP_STU(2020)659506

Figur 17: Tidslinje over midlertidig grænsekontrol



Kilde: In the Name of Covid-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU.

Grænsetiltagene står samlet set tilbage som den mest markante barriere for det indre marked under første bølge af coronapandemien. Det er den samstemmende konklusion fra regeringens genstartsteams samt de virksomheder og brancheorganisationer, Tænketanken EUROPA har talt med som led i GenstartEU-projektet.

"Det var selvfølgelig, der forsvandt", som en repræsentant for en stor dansk virksomhed formulerede det. Tænketanken EUROPA interview, 29. juni 2020

I dette afsnit skitseres EU og medlemslandenes grænsetiltag under coronakrisens første bølge samt effekten på vare- og persontransporten. Da rapporten kortlægger barrierer for det indre marked, er fokus på konkrete tiltag vedrørende landegrænser snarere end på generelt reduceret cirkulation og manglende efterspørgsel på rejser.

Regler for grænsepassage

Retten til fri bevægelighed for varer, kapital, personer og tjenesteydelser uden diskrimination på baggrund af EU-statsborgerskab er en traktatfæstet og grundlæggende del af EU og en forudsætning for, at det indre marked kan fungere som ét stort hjemmemarked. Dertil kommer, at 22 EU-lande er medlemmer af det såkaldte Schengen-samarbejde, hvor kontrol ved de indre grænser ophæves til fordel for fælles kontrol af de ydre grænser. Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz er del af Schengen uden at være EU-medlemmer, hvilket giver i alt 26 Schengen-lande.

Reglerne for grænsepassage er præciseret i det såkaldte Schengen-grænsekodex fra 2006. Kodekset foreskriver, at medlemslandene under særlige omstændigheder, herunder som følge af en uforudsigelig trussel, kan indføre midlertidig grænsekontrol.⁴¹ En sådan grænsekontrol skal meddeles Kommission og være proportionel med truslen. Ikke alle lande med grænselukninger levede ifm. coronakrisen op til bl.a. kravet om at informere Kommissionen om tiltagene, hvilket i perioder gjorde det vanskeligt at etablere hvor, der var lukket ned.

Forud for Covid-19 bølgen havde fem medlemslande midlertidige grænseforanstaltninger som følge af migrationskrisen fra 2015. Denne fortsatte grænsekontrol flere år efter migrationskrisen viser, at der allerede før coronakrisen var en vis fleksibilitet i efterlevelsen af Schengen-reglerne.

I Danmark hører grænselukning- og åbning samt indrejseregler under regeringens beføjelse, og begge dele håndhæves af Rigspolitiet. Der er ikke krav om Folketingets accept.

5.1.1 Grænsebomme

Tabel 4 viser hvilke grænsekontroller, der med begrundelse i Covid-19 blev indført under første virusbølge, samt hvornår de (er sat til at) udløb(e). Der er ikke noget tydeligt mønster i hvilke lande, der i foråret 2020 valgte at lukke ned, og hvilke der ikke gjorde: Hverken smittetal, geografisk placering eller længden på EU-medlemskab synes at betyde noget for hvad, der var en national beslutning fra medlemsland til medlemsland. I Danmark fremhævede Sundhedsstyrelsen, at den danske nedlukning var en politisk beslutning.⁴²

I nabolande som f.eks. Belgien og Holland, hvor landegrænsen flere steder går midt igennem byer, befandt man sig dermed i en situation, hvor der officielt kun var lukket den ene vej. I navnlig store EU-lande, som Frankrig og Italien, blev der også truffet beslutninger om interne, regionale nedlukninger.

⁴¹Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodex), 2016, eur-lex.europa.eu/legal-content/da/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0399

⁴²Søren Brostrøm om grænselukning: Det er en politisk beslutning, Altinget, 14. marts 2020, altinget.dk/artikel/soeren-brostroem-om-graenselukning-det-er-en-politisk-beslutning.

Table 4: Covid-19 begrundet grænsekontrol i Schengen-området

Land	Periode
Belgien	20. marts – 15. juni 2020
Danmark	14. marts – 11. maj 2021
Estland	17. marts – 16. juni 2020
Finland	19. marts – 12. januar 2021
Frankrig	17. marts – 31. oktober 2020
Italien*	28. marts – 3. juni 2020
Litauen	14. marts – 14. september 2020
Polen	15. marts – 12. juni 2020
Portugal	16. marts – 30. juni 2020
Slovakiet	8. april – 26. juni 2020
Slovenien*	11. marts – 15. maj 2020
Spanien	17. marts – 21. juni 2020
Tjekkiet	14. marts – 30. juni 2020
Tyskland	16. marts – 21. juni 2020
Ungarn	12. marts – 28. januar 2021
Østrig	11. marts – 15. juni 2020

*: Slovenien og Italien fremgik ikke af Kommissionens oversigt men indførte Covid-19-kontrol, jf. nedenstående kilde.
 Kilde: Tænkertanken EUROPA på baggrund af oversigt fra Kommissionen og European Parliament Think Tank⁴³

Mens grænsetiltagene i foråret 2020 var synonyme med lukkede bomme og indrejseforbud for alle andre end egne statsborgere og folk med opholdsret, medførte efterårets anden virusbølge ikke lignende indrejseforbud – uanset om grænsetiltaget formelt fortsat var i kraft. **Blot tre lande, Danmark, Finland og Ungarn, havde ved udgangen af 2020 valgt at fastholde den coronabegrundede grænsekontrol fra marts 2020.** Situationen i efteråret 2020 blev set som et tegn på, at forsøg på at skabe en fælleseuropæisk tilgang havde båret frugt. Den tolkning blev dog udfordret i december, hvor flere EU-lande, herunder Frankrig, men også Sverige, der ikke sænkede bommene i foråret 2020, valgte at lukke deres grænser oven på fundet af en coronavariant i England. Det understreger, at man på EU-plan reelt ikke er kommet tættere på at have fundet varige alternativer til denne ultimative, nationale kompetence.

5.1.2 Andre rejserestriktioner

Billedet af coronakrisens påvirkning af den fri bevægelighed i EU kan langt fra tegnes ud fra grænsekontroller alene. En række øvrige tiltag har også bidraget til at vanskeliggøre mobiliteten. Det gælder

⁴³Temporary Reintroduction of Border control, Europa-Kommissionen, 2020, ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en & In the Name of Covid-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU, European Parliament Think Tank, 2020

især restriktive rejsevejledninger, indrejsekrav såsom sundhedstjek, regler for karantæne og krav om forevisning af negative coronatests, samt for Danmarks vedkommende det midlertidige krav om minimum seks overnatninger.

Rejserestriktioner er vejledende, og beror i vid udstrækning på den enkelte borgers samarbejdsvilighed. Uden omfattende grænsekontrol er det ikke muligt for landene at kontrollere, om borgere overholder et forbud mod indrejse fra en zone med højt smittetal, og uden massiv overvågning er det ikke muligt at sikre sig, at borgere går i karantæne ved hjemkomsten fra en rejse. Det kan dog være forbundet med sanktioner at omgå forbuddene, og det vil have betydning for eksempelvis muligheden for at være dækket af sin forsikring under en rejse, samt ift. arbejdspladsers vurdering af behov for karantæne.

På tværs af EU-landene har det været stort set umuligt at skabe et samlet og sammenligneligt overblik over hvilke tiltag, der har været på plads og hvornår. En søgning på officielle regeringssider har tegnet et billede af notifikationer, der somme tider kun har været tilgængelige på det lokale sprog. Store virksomheder, Tænketanken har talt med ifm. projektet, har haft nedsat større teams til at skabe overblik over deres leverancer samt muligheder for erhvervsrejser. En repræsentant fra et logistikfirma fremhævede, at de **varierede og skiftende tiltag gav anledning til en lang række misforståelser og administrativt overarbejde. For især mindre virksomheder har det været en yderst vanskelig opgave at følge med i restriktionerne.**

“For alle virksomheder var det ekstremt vanskeligt at navigere i rejsereglerne. Hvornår kunne vi sende folk afsted og hvornår kunne vi få dem tilbage på grund af karantæne regler? Det har også været uklart, hvornår nogle medarbejdere havde et anerkendelsesværdigt formål. Der har vi virkelig brug for nogle fælles EU-definitioner, ligesom vi har brug for fælles talgrundlag, for hvornår man lukker lande og regioner ned – og det skal være informationer, som er frit tilgængelige. Under krisen jagtede vi rundt efter informationerne.”

Tænketanken EUROPA interview, 21. august 2020

Flere af de virksomheder, Tænketanken EUROPA har talt med, peger i den forbindelse på et behov for harmoniserende rejse- og grænserestriktioner på tværs af medlemslandene. Som en repræsentant for en dansk brancheorganisation udtalte: “Den forskelligartede tilgang i EU har haft en stor effekt. Man kunne have ønsket sig, at der kom fælles regler for grænselukninger, indrejserestriktioner og karantæne regler.”

Tænketanken EUROPA interview, 30. oktober 2020

Mange rejser blev neddroset, selv om de faktisk var tilladt. Flere virksomheder valgte kort og godt en tilgang, hvor der blev lukket ned for **alle arbejdsrejser, og flere konferencer og messer blev aflyst, selv om dette ikke altid var påbudt.** På baggrund af Tænketankens interviews var dette ofte udtryk for en oplevelse af, at man trods manglende påbud burde påtage sig en forsigtig adfærd.

Samtidig peger interviewene på, at det er meget forskelligt, hvordan den ufri bevægelighed har påvirket virksomhedernes aktiviteter, afhængigt af, om man f.eks. er en stor eller lille virksomhed, veletableret eller nystartet og ukendt. **Man kan forvente, at virksomheder, der er potentielle nye eksportører, under coronakrisen har haft sværere end ellers ved at starte deres eksport, og at der dermed i en periode fremover vil være færre nye eksportører.** Det giver mindre konkurrence for dem, der kan fortsætte deres eksport, og som i fraværet af f.eks. muligheden for messedeltagelse vil nyde godt af at have veletablerede kontakter.

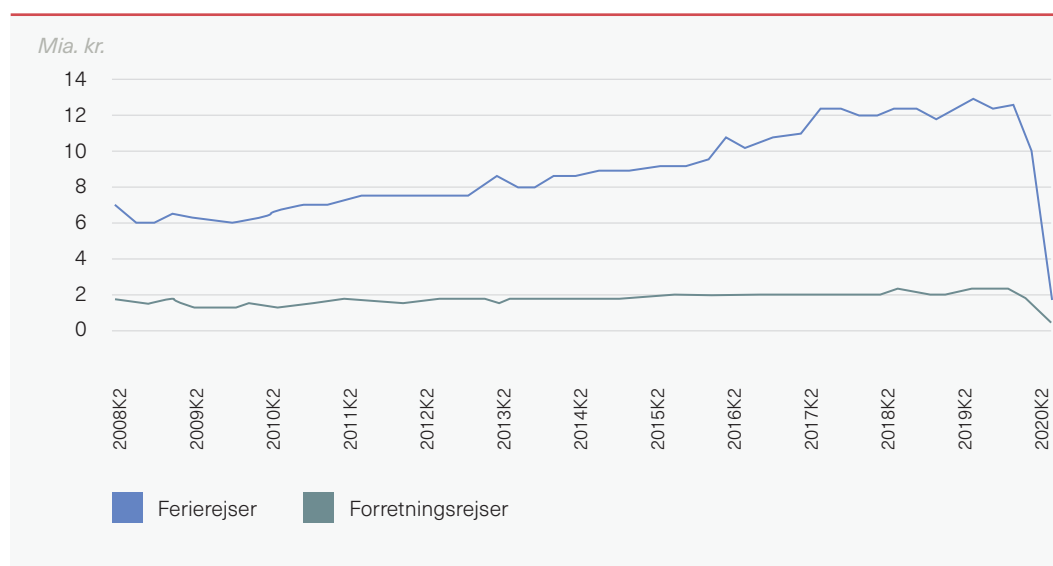
Det har også haft betydning, hvor og hvem ens kunder er. Særligt **store virksomheder med lokale afdelinger i flere lande, virksomheder med salg til offentlige kunder, samt virksomheder, hvis produkter er lette at transportere** (fx medicin frem for store maskiner), **havde generelt lettere ved at kompensere for grænseudfordringerne end små virksomheder**, der er vant til at møde kunder på store messer med fysisk fremvisning af varer.

"Vi har stort set ikke været i Norge i seks måneder og studenterhuen behøver ikke at trykke særligt meget for, at man så kan regne ud, at vi har mistet meget. Så vi regner med en betragtelig nedgang i den kommende tid. Vi kan simpelthen ikke byde, når vi ikke kan være i Norge."

Tænk tanken EUROPA interview, 13. august 2020

Figur 18 nedenfor viser faldet i tjenestebalancen for dansk eksport af hhv. forretnings- og ferierejser. Coronadykket i turistrejser var særligt markant. Før coronakrisen udgjorde turismen omkring 10 pct. af EU's samlede økonomi, og op mod 23 mio. mennesker var ansat i relaterede brancher.⁴⁴ Tal fra OECD indikerer, at sundhedskrisen sandsynligvis vil lede til et fald på op mod 60-80 pct. i den internationale økonomi for turisme i 2020.⁴⁵ Ligesom med erhvervsrejserne kan dykket i ferierejserne ikke alene tilskrives de nye, konkrete barrierer, der opstod for den fri bevægelighed, men også de mentale – og økonomiske – grænser for rejseysten, som Covid-19 kan have forårsaget.

Figur 18: Dansk eksport af forretnings- og ferierejser



Note: Dansk eksport af forretnings- og ferierejser målt i mia. kroner

Kilde: Genstart af dansk eksport i lyset af covid-19, Forum for genstart af dansk eksport, september 2020

Flere lande vedtog i forsommeren nationale tiltag, der skulle lette såvel erhvervs- som turismerejser. I Danmark gjorde det sig gældende, da Udenrigsministeriet i maj 2020 indførte nye rejsevejledninger for erhvervsrejsende, de såkaldte "Rejseråd til erhvervsrejsende", som er uafhængige af de øvrige rejsevejledninger. Før dette særskilte fokus på erhvervsrejser, var rejsevejledningerne generelle og var især udformet for at hjælpe danske turister. De særskilte erhvervsrettede rejsevejledninger var en del af genåbningens anden fase i foråret 2020.⁴⁶

Over sommeren lancerede en række lande, herunder Danmark, særlige "Covid-19-pas", som havde til formål at dokumentere, at indehaveren af passet var testet negativ.⁴⁷ Men udfordringer – f.eks. forskelle ift. hvor ny den negative test skulle være ved indrejse, eller vanskeligheder ved at kunne dokumentere ægtheden af et udenlandsk sundhedspas ved grænsen – mindskede værdien af flere rejseinitiativer. Det gav medvind til Kommissionens forsøg på at skabe opbakning til en fælles EU-tilgang til grænse spørgsmål.

⁴⁴Tourismus: EU will Reisewarnungen besser abstimmen, Euractiv, 29. september 2020, euractiv.de/section/europakompakt/news/tourismus-eu-will-reisewarnungen-besser-abstimmen/

⁴⁵Tourism Policies Responses to Covid-19 – Role of International Organisation, WTO, 23. juni 2020, wto.org/english/tratop_e/serv_e/simply_services_jane_23jan_2020.pdf

⁴⁶COVID-19: Nye retningslinjer kan åbne op for nødvendige erhvervsrejser, Udenrigsministeriet, 25. maj 2020, um.dk/da/udenrigspolitik/udenrigspolitiske-nyheder/newsdisplaypage/?newsid=6b23b7e5-850a-4a11-a37a-30cd92997482

⁴⁷Information til rejsende, Sundhed.dk, 2020, sundhed.dk/borger/corona/information-til-rejsende/

5.1.3 EU-tiltag

Fælles indrejserestriktioner

Den manglende landekoordination omkring grænserne i midt-marts 2020 var næppe udtryk for manglende vilje, men for at spredningen af coronaviruset kom bag på de fleste. Stigning i smittetal, og fraværet af nogen form for præcedens, betød, at der ikke var tid til koordinering. Læringskurven var stejl, hvilket bl.a. blev understreget ved, at der blot gik få dage mellem, at mange EU-ledere var ude og kritisere daværende præsident Trumps amerikanske indrejseforbud for Schengen-borgere til, at de selv indførte et lignende forbud for resten af verden.

Kommissionens første forsøg på at koordinere grænsesituationen internt i EU kom den 16. marts 2020 i form af *"Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services"*. Dermed kom det i hvert fald nogle dage for sent ift. at kunne have imødegået interne grænselukninger, som Kommissionen dermed så sig nødsaget til at blåstemple. Men for at skabe grobund for en hurtig genopretning af Schengen-området, og en fælles tilgang fremadrettet, inkluderede Kommissionen et historisk forslag om at lukke EU's ydre grænser for indrejse. Det forslag tog EU's stats- og regeringschefer til sig allerede den efterfølgende dag.

De midlertidige rejserestriktioner til Schengen-området blev forlænget af to omgange, i april og maj 2020. I slutningen af juni vedtog EU at ophæve rejserestriktionerne for bestemte tredjelande ud fra objektive kriterier, herunder sundhedssituationen, muligheden for inddæmningsforanstaltninger samt data fra relevante kilder som ECDC og WHO.⁴⁸

Grønne korridorer

75 pct. af al fragttransport i EU foregår via vejnettet, og alle medlemslande afhænger af leverancer på tværs af deres grænse(r) for at opretholde det vanlige udbud af varer og medicin.

"Det, vi oplevede, var "Europas egne stater", hvor lande agerede fuldstændigt nationalt. De første dage holdt vi nærmest stille (...). Tag Ungarn. Når det gjaldt import til Ungarn, var der pudsigt nok kun én grænseovergang – og den var oppe i bjergene – der stod åben, og den var vanskelig for lastbiler at krydse. Den ungarske eksport kunne derimod godt komme ud via mange grænseovergange."

Tænk tanken EUROPA interview, 4. september 2020

Mens de fleste borgere, grænselukning eller ej, afholdt sig fra at rejse i foråret 2020, var det afgørende for forsyningssikkerheden af såvel madvarer som medicin, at varetransporten kunne opretholde business-as-usual. De første dage med flere og flere ukoordinerede grænselukninger var det ikke muligt. Der opstod kilometerlange køer, hvor let fordærvelige produkter, husdyr og medicinleverancer oplevede op mod 24-timers forsinkelser. Borgere, der opholdt sig i et andet EU-land, var blokeret fra at kunne komme hjem. Den dansk-tyske grænse kom ikke i fokus ifm. de største forsinkelser, der ifølge Kommissionens interne oversigt opstod ved seks grænseovergange: Mellem Polen og Tyskland, Polen og Litauen, Slovenien og Kroatien, Tjekkiet og Slovakiet samt Ungarn og Rumænien.

For at sikre opretholdelsen af det indre markeds forsyningskæder anmodede Kommissionen med grænseudspillet fra 16. marts alle medlemslande med grænsekontrol om at udpege et særligt vejspor til varetransport samt for kritisk personel (dvs. fri bevægelighed for arbejdstagere, der varetager kritiske funktioner), hvor det maksimalt måtte tage 15 minutter at krydse grænsen. Disse vejspor blev kendt som "grønne korridorer" og fik afgørende betydning for handlen.

⁴⁸Rejser under coronaviruspandemien, Europa-Kommissionen, 2020, ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_da#restriktioner-for-rejser-til-eu

Hen mod slut-marts havde de fleste lande fået etableret grønne korridorer, og de fik den ønskede effekt i kraft af et kraftigt fald i meldinger om coronarelaterede udfordringer med vareleverancer. Et gennemgående resultat fra Tænketankens interviews har været en positiv oplevelse af de grønne korridorer:

“The most important issues for us were the green lanes. They were basically our lifelines and it could have gone terribly wrong (...). The green lanes are definitely a success story which deserves to be told. The Commission acted very quickly without a prescribed plan.”

Tænketanken EUROPA interview, 12. august 2020

Sæson- og grænsearbejdere

Ganske hurtigt under den tidlige coronakrise, i takt med forårets komme, kom arbejdstageres mobilitet i fokus. Høsten af hvide asparges i Tyskland, der normalt finder sted fra slut-marts, var en af årsagerne, idet den i stor udstrækning afhænger af arbejdskraft fra Østeuropa. Det gør også den (dog noget senere) sæson for danske frilandsgartnerier, vinhøsten i Frankrig og landbrugsarbejdet i mange andre medlemslande. Det vurderes, at omkring 300.000 sæsonarbejdere hvert år kommer til Tyskland for at arbejde i landbrugssektoren – ofte fra Polen og Rumænien. Dertil kommer, at mange sæsonarbejdere også bruger Tyskland som transitland for at komme til andre EU-lande, herunder Danmark.

For at begrænse og forsinke spredningen af coronavirusset annoncerede Tyskland sidst i marts 2020 et indrejseforbud for sæsonarbejdere. Internt i Tyskland førte forbuddet til, at der kom opfordringer til tyskere, der pga. coronakrisen ikke kunne udføre deres vanlige arbejde, om at de tilbød sig selv til de mest udfordrede brancher, og tabloidavisen Bild foreslog at sætte militæret ind som aspargesplukkere.⁴⁹ På EU-plan kom problematikken i fokus på et marts-videotopmøde for EU's stats- og regeringschefer, hvor de lovede at "sikre en gnidningsfri grænsesituation for personer og varer og værne om det indre marked".⁵⁰ På den baggrund kom Kommissionen den 30. marts 2020 med nye retningslinjer for den fri bevægelighed for personer under krisen. Her blev der lagt op til, at sæsonarbejdere i landbrugssektoren kunne betragtes som at udføre en samfundskritisk funktion og derfor skulle sikres gnidningsfri krydsning af grænser på linje med de grønne korridorer for varetransporten. Det førte også til ophævelse af det nationale, tyske indrejseforbud.

For mange andre europæere vedblev grænsetiltagene dog med at være en stor udfordring. Over en million personer i EU skønnes eksempelvis at være grænsearbejdere, der bor og arbejder i to forskellige EU-lande. Det er bl.a. udtalt i Øresundsområdet. Dertil kommer, at grænser mellem flere EU-lande er noget, der kan falde midt på en landsbyvej, hvor folks vanlige indkøbssteder og gøremål ofte er spredt på begge sider. Tyske universiteter har typisk mange studerende, der dagligt pendler fra grænseregioner i andre EU-lande. I Luxembourg vurderes omkring en fjerdedel af sundhedspersonalet at bo uden for Luxembourg.

Trafiklys

EU-kommissæren for indre anliggender, svenskeren Ylva Johansson, sammenlignede ved et møde for EU's indenrigsministre i foråret 2020 medlemslandenes grænselukninger med panikramte borgere, der ved krisens start hamstrede pasta og toiletpapir og løb hjem og låste hoveddøren.⁵¹ I takt med, at smittetalene fra første bølge var på vej ned, og at sommersæsonen stod for døren, kom behovet for at sikre en koordineret genåbning af grænserne i gang.

Den 13. maj 2020 offentliggjorde Kommissionen retningslinjer for, hvordan grænserne kunne genåbnes på forsvarlig vis. De blev grundstenen til den koordinerede tilgang, som medlemslandene vedtog

⁴⁹Müssen Soldaten zum Spargelstechen antreten? Bild, 25. marts 2020,

bild.de/bild-plus/politik/inland/politik/corona-krise-in-diesen-gemeinden-hilft-die-bundeswehr-69621220.view=conversionToLogin.bild.html

⁵⁰Joint statement of the Members of the European Council, Det Europæiske Råd, 26. marts 2020, consilium.europa.eu/media/43076/26-vc-euco-statement-en.pdf?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Joint+statement+of+the+members+of+the+European+Council%2c+26+March+2020

⁵¹Crisis made EU countries act like panicked shoppers, says commissioner, Politico, 2. juni 2020,

politico.eu/article/countries-acted-like-panicked-shoppers-at-start-of-coronavirus-crisis-says-eu-commissioner-ylva-johansson/

på et rådsmøde 13. oktober 2020. Centralt var at få etableret en fælles procedure for, hvornår indrejse var tilladt: I stedet for diskrimination på baggrund af EU-statsborgerskab skulle landene tage hensyn til smittetrykket på hver side af grænsen. Ud fra incidenstal – dvs. hvor mange indbyggere pr. 100.000, der er smittede – ville man inddele EU i røde, orange og grønne zoner. Fra EU-side blev der lagt vægt på, at inddelingen skete på regionalt i stedet for nationalt niveau.

Langt de fleste lande tog smittetrykstilgangen til sig i løbet af sommeren 2020 og satte på den baggrund en stopper for størstedelen af den EU-interne grænsekontrol samt restriktioner og tilladelser, der udelukkende var baseret på nationalitet. En markant undtagelse var Ungarn, der 1. september genindførte forårets indrejseforbud for alle undtagen egne statsborgere.

Danmark følger egen strategi

Danmark har under første bølge ofte adskilt sig fra flertallet af EU-lande i sin tilgang til grænsespørgsmålet. Regeringen har slået på **vigtigheden af selv at kunne beslutte, hvem der måtte indrejse under pandemien og herunder at kunne træffe indrejsebeslutninger, der ikke nødvendigvis er baseret på det faktuelle smittetryk i landene.** Fra 15. juni 2020 måtte kun borgere fra Island, Norge og Tyskland rejse ind i Danmark, på trods af at smittetrykket i flere andre lande dengang var lige så lavt eller lavere end i de tre lande.

I forbindelse med åbningen for turister fra de tre lande indførte regeringen derudover et minimumskrav for overnatninger – den såkaldte seksdagesregel – som betød, at indrejsende turister skulle kunne dokumentere, at de havde booket minimum seks overnatninger.⁵² Ifølge Tænketankens oplysninger havde ingen andre EU-lande en tilsvarende regel.

Danmark er derudover sammen med Finland og Ungarn et af blot tre EU-lande, der kontinuerligt har fortsat forårets coronabegrundede grænsekontrol. (Gen)indførelsen i flere lande af nye grænselukninger i december 2020 peger dog på, at **man på EU-plan er langt fra at have fundet varige, effektive alternativer** til denne såvel symbolske som markante barriere for det indre marked.

5.2 Statsstøtte

I forbindelse med coronakrisen har Kommissionen suspenderet EU's regler om grænser for statsgæld og -underskud og lempet statsstøttereglerne. Det har i krisens begyndelse åbnet for massiv national erhvervsstøtte, herunder statsstøtte i EU's medlemslande. Støtten skal medvirke til at bringe EU's virksomheder fornuftigt igennem krisen.

Statsstøttereglerne (jf. boks 5) er som led i EU's konkurrencepolitik med til at sikre lige konkurrence mellem virksomheder i det indre marked til gavn for forbrugerne, beskæftigelsen og velstanden via lavere priser, højere produktivitet og bedre konkurrenceevne.

⁵²Faktaark - Grænser, Regeringen, 2020, [regeringen.dk/media/9545/faktaark-graenser.pdf](https://www.regeringen.dk/media/9545/faktaark-graenser.pdf)

EU's statsstøtteregler

Statsstøtte til virksomheder er generelt ikke tilladt ifølge TFEU-artikel 107(1). Begrundelsen for dette er, at et firma, der modtager statsstøtte, derved kan få en fordel fremfor andre konkurrerende virksomheder inden for EU. Statsstøtte vil dermed kunne underminere EU's indre marked, der netop sigter på at skabe ens konkurrencevilkår på tværs af grænserne. EU-reglerne fastsætter samtidig visse undtagelser, hvor en given form for statsstøtte er lovlig.

For at være omfattet af EU's statsstøtteregler skal den offentlige støtte karakteriseres som følger:

- a. Der skal være stillet offentlige økonomiske ressourcer til rådighed for virksomheden på særligt favorable vilkår, og her kan der være tale om gaveydelse, rente- samt skattnedslag, garantier, offentlig hel- eller delvis medejerskab eller levering af varer eller ydelser.
- b. Disse ydelser giver den specifikke virksomhed særlige fordele.
- c. Der er sket eller der kan derved ske en konkurrenceforvridning.
- d. Den offentlige intervention forventes at ville kunne påvirke samhandelen mellem EU's medlemslande.

EU-reglerne opregner samtidig en række formål, hvor det er muligt for medlemslandenes regeringer at yde statslig støtte for derved at fremme en særlig udvikling i samfundet

Kommissionen kontrollerer, at statsstøttereglerne overholdes. Medlemslandene er forpligtiget til at indberette nationale regler og praksis vedr. statsstøtte til Kommissionen. I særlige situationer som coronakrisen kan EU på Kommissionens forslag lempede statsstøttereglerne. Kommissionen skal dog stadig kontrollere overholdelse af de lempede regler.⁵³

De godkendte statsstøtteordninger i første Covid-19-bølge er massive og koncentreret på de tre største EU27-lande, Tyskland, der står for over halvdelen af den godkendte støtte, samt Frankrig og Italien. Ligesom under finanskrisen er der udsigt til, at støtten kan blive langvarig. Dette kapitel gennemgår hvad, der skete på statsstøtteområdet under første bølge, og ser på de potentielle konkurrenceforvridende udfordringer for det indre marked.

5.2.1 Massive støtteordninger

Kommissionens godkendelse af statsstøtte tager tid og er underlagt skarpe restriktioner. Især i de sidste måneder af 2020 er Kommissionens godkendelsesprocedurer blevet kritiseret af bl.a. Dansk Erhverv for at være "snøvlende".⁵⁴ I krisens begyndelse lagde Kommissionen dog stor vægt på at støtte hurtig handling fra medlemslandene. EU-kommissær Margrethe Vestager, der har ansvaret for statsstøtte, udtalte i den forbindelse i marts 2020:

"Managing the economic impact of the COVID-19 outbreak requires decisive action. We need to act fast. We need to act in a coordinated manner. EU state aid rules provide a toolbox for Member States to take swift and effective action... (so) that businesses have the liquidity to keep operating, or to put a temporary freeze on their activities, if need be, and that support reaches the businesses that need it".⁵⁵

Kommissionen har i første omgang lempet statsstøttereglerne indtil udgangen af 2020. Lempelsen er sket i flere omgange.⁵⁶

Kommissionens suspendering af EU's budgetregler og lempelsen af statsstøttereglerne har tilladt medlemslandene at støtte deres respektive økonomier massivt. Ifølge Kommissionen andrager medlemslandenes direkte fiskale støtte, herunder virkningen af de automatiske stabilisatorer, sig til 4,5 pct. af EU27's BNP i 2019, og likviditetsstøtte i form af udskydelse af skattebetalinger, garantier for lån m.v. udgør omkring 23,5 pct. af EU27's BNP i 2019.⁵⁷ Det er enorme støtteordninger, som var utænkelige året forinden.

⁵³State aid control, Europa-Kommissionen, ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html

⁵⁴Dansk Erhverv: EU snøvlende med at få godkendt hjælpepakker, 30. december 2020, [PolicyWatch, policywatch.dk/article12659581.ece](https://policywatch.dk/article12659581.ece)

⁵⁵Statement by Executive Vice-President Margrethe Vestager on a draft proposal for a State aid Temporary Framework to support the economy in the context of the COVID-19 outbreak, Europa-Kommissionen, 17. marts 2020, ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_479

⁵⁶State aid rules and coronavirus, Kommissionen, 2020, ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html

⁵⁷European Economic Forecast Summer 2020 (Interim), Europa-Kommissionen, 2020, ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip132_en.pdf

De nationale hjælpepakker omfatter godkendte statsstøtteordninger på op til EUR 2.960 mia. frem til ultimo oktober 2020 for EU27-landene og Storbritannien. Hertil kommer støtte i form af generelle lønkompensationsordninger og generelle skattelettelser, som ikke defineres som egentlig statsstøtte. Derfor er landene ikke forpligtede til at indrapportere dem til Kommissionen.⁵⁸

82 pct. af den indtil videre godkendte statsstøtte vedrører støtteordninger i EU27's tre største lande, Tyskland, Frankrig og Italien. Tyskland alene står for over halvdelen. Også som andel af BNP er statsstøtten i disse store EU-lande massiv.

Table 5: Godkendt statsstøtte

	EUR mia.	Pct. af total	Pct. af 2019 BNP
EU28	2.960	100	18
Tyskland	1.554	52,5	45
Italien	449,9	15,2	25,1
Frankrig	426	14,4	17,6
Spanien	145	4,9	11,6
Storbritannien	83	2,8	3,3
Polen	56,2	1,9	10,6
Belgien	56,2	1,9	11,8
Danmark	16,8	0,6	5,4

Note: Beløb angiver ordningers maksimale størrelse. Faktiske udbetalinger er væsentligt mindre.

Kilde: Europa-Kommissionen ultimo oktober 2020 og egne beregninger baseret på Kommissionens makroøkonomiske database, Ameco.

Det skal understreges, at al støtten ikke er fuldt udbetalt på nuværende tidspunkt jf. Figur 19 nedenfor.

I midten af august annoncerede Kommissionens næstformand Valdis Dombrovskis, at budgetreglerne efter al sandsynlighed vil forblive suspenderet i 2021. Dermed står porten også åben til at fortsætte lempelserne i statsstøttereglerne. I sin tale om unionens tilstand 16. september 2020 bekræftede kommissionsformand Ursula von der Leyen da også, at Kommissionen ikke vil stoppe lempelserne af budget- og statsstøttereglerne for tidligt.⁵⁹ Lempelsen af statsstøttereglerne er i oktober 2020 forlænget til 30. juni 2021.

I Tænketanken EUROPAs kortlægning af, hvordan statsstøtte har påvirket danske virksomheder og organisationer tydeliggøres det, at størstedelen af de adspurgte ikke har oplevet det som en betydelig udfordring. Dog nævner flere, at det er vigtigt, at statsstøtten kun sigter mod at afbøde virkningerne af coronakrisen, og ikke udvikler sig til permanente ordninger, der kan skævvride konkurrencevilkårene, da dette vil presse danske eksportvirksomheder:

⁵⁸Skøn over støtte ultimo oktober 2020 baseret på foreløbige oplysninger fra medlemslandene, Kommissionen og State aid rules and coronavirus, Europa-Kommissionen, 2020, ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html

⁵⁹Von der Leyen: No 'timelines' for ending coronavirus support measures, Politico, 17. september 2020, politico.eu/article/von-der-leyen-no-timelines-for-ending-coronavirus-support-measures/?utm_source=POLITICO.EU&utm_campaign=7df99ebf48-EMAIL_CAMPAIGN_2020_09_18_05_11&utm_medium=email&utm_term=0_10959edeb5-7df99ebf48-189595045

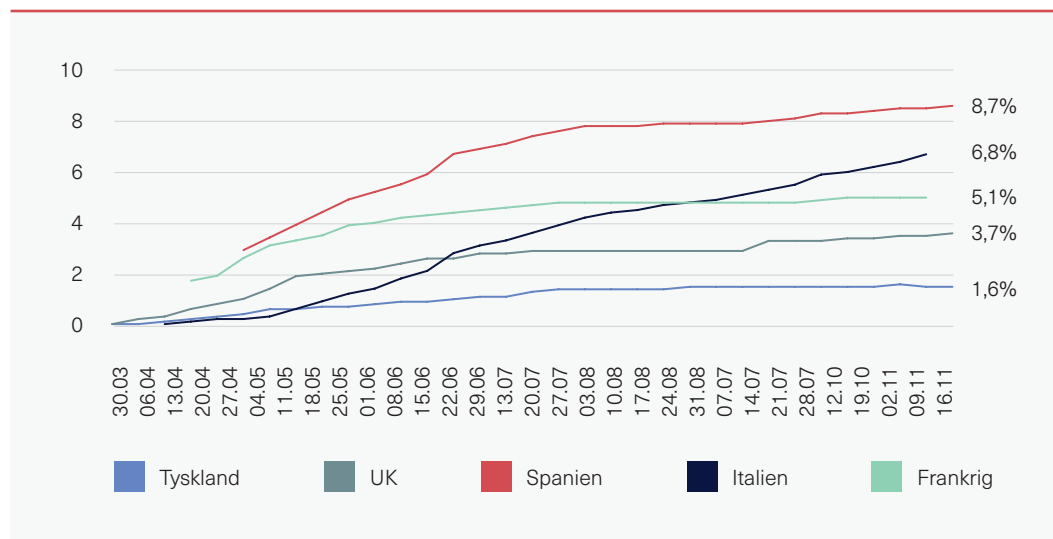
"Jeg er nervøs for at lande nu i stigende grad vil tænke på deres egne arbejdspladser og forsøge at hegne sig inde og ty til statsstøtte. Det kan få store konsekvenser. Jeg ville jo ikke overleve mange minutter, hvis jeg skulle leve af de 10 procent af min salgsomsætning, der går til Danmark."

Tænkertanken EUROPA interview, 17. august 2020

Udnyttelsen af likviditetsstøtten stabiliserer sig indtil medio september 2020 på et niveau fra 2 til 8 pct. af BNP. En første opgørelse fra juli 2020 af likviditetsstøtte, dvs. statsstøtte i form af lån, garantier og skatteudskydelse, foretaget af forskere tilknyttet Peterson Institute of International Economics og Tænkertanken Bruegel for EU's fire største lande samt Storbritannien viser, at omkring medio september 2020 er kun ca. 5 pct. af likviditetsstøtten i form af lånegarantier og udskydelse af skattebetalinger til tyske virksomheder udbetalt. De udbetalte andele for Spanien, Frankrig, Storbritannien og Italien spænder fra 46 til 17 pct. Det afspejler til en vis grad forskellene i, hvor hårdt ramte de enkelte landes økonomier har været indtil medio september, samt hvor robuste virksomhederne har været inden krisen.⁶⁰

I en senere opgørelse fra september 2020 viser de samme forskere, at før anden bølge af coronapandemien rigtig satte ind i efteråret 2020, var der tegn på en stabilisering af udbetalingen af likviditetsstøtten i disse fem lande jf. Figur 19. Italien er måske en undtagelse, selvom smittetigningen i Italien indtil ultimo september 2020 var moderat.⁶¹ **Udnyttelsen af likviditetsstøtten ligger dermed på niveau med finanskrisens første år**, jf. nedenfor. Sammenlignes opgørelsen af udbetalt likviditetsstøtte i september i procent af BNP i Figur 19 med Kommissionens tal for den godkendte samlede statsstøtte i procent af BNP for disse lande (se Tabel 5), så fremgår det klart, at den udbetalte støtte er mindre end de godkendte ordninger.⁶²

Figur 19. Udbetalt likviditetsstøtte i de fem store EU-lande (inkl. UK)



Note: Beløbene angiver garanterede kreditforpligtelser i alle fem lande plus opkøb af virksomhedsobligationer i Storbritannien og står som procent af 2019 BNP.

Kilde: Bruegel, 2020.⁶³

⁶⁰European COVID-19 credit support pledges far exceed the amounts paid out, PIE, 2020, pie.com/research/pie-charts/european-Covid-19-credit-support-pledges-far-exceed-amounts-paid-out

⁶¹Government-guaranteed bank lending six months on, Bruegel, 29. september 2020, bruegel.org/2020/09/government-guaranteed-bank-lending-six-months-on/

⁶²Det skal her tages i betragtning, at likviditetsstøtten udgør en meget stor andel af den samlede statsstøtte, ofte mere end halvdelen i de pågældende lande.

⁶³Government-guaranteed bank lending six months on, Bruegel, 29. september 2020, bruegel.org/2020/09/government-guaranteed-bank-lending-six-months-on/

5.2.2 Lavere støtteniveau end under finanskrisen

Den indtil videre godkendte statsstøtte under coronakrisen andrager 18 pct. af EU28 BNP (herunder Storbritannien) for 2019. Det er en markant stigning i støtten fra medlemslandene til virksomheder i forhold til 2018, hvor statsstøtten androg EUR 179,4 mia., svarende til i alt 1,3 pct. af BNP for 2018.⁶⁴ Der er altså tale om en eksplosiv stigning i godkendte statsstøtteordninger på baggrund af de lempede regler i forhold til et år med et "normalt" niveau for statsstøtte.

Sammenlignes støtten under den nuværende krise med støtte under finanskrisen, er støtten indtil videre lidt mindre. Under finanskrisen godkendtes støtte til især finanssektoren på ca. EUR 3.457 mia. i 2008, svarende til 25 pct. af BNP for EU28, herunder Storbritannien. Heraf blev der i 2008 "trukket" EUR 548 mia., svarende til knap 18 pct. af den bevilgede støtte.⁶⁵

Helt frem til 2018 er der fortsat godkendt nye støttetiltag og trukket på eksisterende støttemanualer som følge af finanskrisen. Ifølge Kommissionen andrager den udnyttede støtte i form af kapitalindsud, lånegarantier m.v. sig til EUR 5.210 mia. for perioden 2008-18. I pct. af BNP steg andelen af udnyttet statsstøtte fra 4,2 pct. i 2008 til 8,7 pct. i 2009. Herefter faldt andelen af BNP til 0,6 pct. i 2018. Ligesom for støtten godkendt under coronakrisen er størstedelen af støtten likviditetsstøtte, især garantier for lån. I forbindelse med finanskrisen er lånene i de fleste tilfælde tilbagebetalt.⁶⁶

5.2.3 Dispensation af statsstøtteregler kan skævvride konkurrencen

Dele af erhvervslivet i Europa er som tidligere nævnt særligt hårdt ramt af coronakrisen. Det gælder især turisme- og rejsebranchen, oplevelsesøkonomien, hoteller, restauranter og barer samt transport, ikke mindst luftfarten.⁶⁷

For luftfarten anslår den internationale luftfartsbranche IATA, at op mod 32 mio. job er i fare globalt, herunder de afledte jobs i luftfartsindustrien. I Danmark anslår Dansk Industri, at selve luftfartsindustrien allerede har mistet 7.000 jobs.⁶⁸ Luftfarten er en branche med hård konkurrence både internationalt og i EU. I EU har luftfarten traditionelt bestået af mere eller mindre rentable nationale selskaber, som har undergået en del omstruktureringer og sammenlægninger i de senere år.

Kommissionen har indtil medio september 2020 godkendt en række støtteordninger for luftfartsselskaberne som svar på coronaudfordringen. 31. marts godkendte Kommissionen et fransk tiltag med udsættelse af skattebetalinger for luftfartsselskaber med licens til at operere i Frankrig. I april godkendtes svensk og dansk støtte til SAS i form af lånegarantier på op til to gange EUR 137 mio., svarende til ca. en mia. danske kroner fra hvert land. I april godkendtes en tysk lånegaranti til selskabet Condor på EUR 550 mio. Fælles for støttetiltagene er, at de har til formål at kompensere for faldet i aktivitet som følge af coronavirus, og at det nøjagtige støttebeløb opgøres senere efter en af Kommissionen nærmere bestemt metode.⁶⁹

I maj godkendte Kommissionen en fransk lånegaranti på EUR syv mia. til Air France på betingelse af, at selskabet reducerer indenrigsflyafgange og dets CO₂-udslip. I juni åbnede Kommissionen yderligere for støtte til rekapitalisering af Finnair og Lufthansa på henholdsvis EUR 285 mio. og EUR ni mia. For støtten til Lufthansa krævede Kommissionen, at selskabet opgav 24 daglige afgange fra lufthavnene i Frankfurt og München. Herudover godkendte Kommissionen i juni et portugisisk lån på EUR 1,2 mia. til det nationale flyselskab TAP på betingelse af tilbagebetaling af lånet eller indsendelse af en omstruktureringsplan for selskabet inden for seks måneder.⁷⁰ I juli godkendte Kommissionen et italiensk tilskud til Alitalia til perioden 1. marts til 15. juni.⁷¹

⁶⁴State aid Scoreboard 2019, Kommissionen, 2019, ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/state_aid_scoreboard_2019.pdf

⁶⁵State aid scoreboard 2019, Europa-Kommissionen, 2019, ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/state_aid_scoreboard_2019.pdf og egne beregninger.

⁶⁶State aid scoreboard 2019, Europa-Kommissionen, 2019, ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/state_aid_scoreboard_2019.pdf og egne beregninger.

⁶⁷European Economic Forecast Summer 2020 (interim), Europa-Kommissionen, 2020, ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip132_en.pdf

⁶⁸Luftfarten foran en lang dyster krise: "Det her er mere indviklet end noget, vi nogensinde har set før", Berlingske Tidende, 11. september 2020, berlingske.dk/virksomheder/luftfarten-foran-en-lang-dyster-krise-det-her-er-mere-indviklet-end?&utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_content=red_nb-526661015&utm_campaign=berlingske_business_eftermiddag

⁶⁹The impact of the COVID-19: Navigating EU State aid, Ashurst, 2020, ashurst.com/en/news-and-insights/legal-updates/the-impact-of-covid-19-navigating-eu-state-aid/ & State aid rules and coronavirus, Europa-Kommissionen, 2020, ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html

⁷⁰The impact of the COVID-19: Navigating EU State aid, Ashurst, 2020, ashurst.com/en/news-and-insights/legal-updates/the-impact-of-covid-19-navigating-eu-state-aid/ & State aid rules and coronavirus, Europa-Kommissionen, 2020, ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html

⁷¹State aid: Commission approves €199.45 million Italian support to compensate Alitalia for damages suffered due to coronavirus outbreak, Europa-Kommissionen, 4. september 2020, ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1538

Den massive statsstøtte til de nationale luftfartsselskaber har fået irsk baserede Ryanair til at klage over ulovlig statsstøtte. Kommissionen behandler nu klagen. Ryanair afskedigede i maj 2020 3.000 medarbejdere og henviste samtidig til, at de nationale luftfartsselskaber havde fået mere end 30 mia. euro i statsstøtte.⁷² **Den massive støtte til traditionelle nationale luftfartsselskaber gør ondt på lavprisselskaber, ligesom statsstøtten kan forvride konkurrencen i sektoren – også på den anden side af coronakrisen.**

Kommissionen har i forbindelse med en dansk ansøgning fra juni 2020 om støtte til at sikre indenrigsluftfarten og de regionale lufthavnes eksistens i Danmark krævet begrænsninger i støtten til de deltagende selskaber. Hjælpepakken var øremærket til at undgå underskud i luftfartsselskaber trods mindre fyldte fly, til at mindske omkostningerne i lufthavne og til at støtte udvikling af grønne flybrændstoffer. Pakken er ikke blevet godkendt af Kommissionen i sin oprindelige form, fordi Kommissionen ifølge erhvervsministeren mener, at den er på kant med statsstøttereglerne. Ministeren antyder dog også, at Kommissionen har skærpet sin tilgang siden juni.⁷³

Selvom Kommissionen har understreget sin vilje til at samarbejde med medlemslandene omkring ydelse af statsstøtte bl.a. i form hurtig godkendelse af ansøgninger om støtte fra medlemslandene, har **Kommissionen i en række tilfælde forlangt ændringer i nogle af de foreslåede konkrete støtteforslag fra medlemslandene**, ligesom man har bedt om indrømmelser, f.eks. i form af nedlæggelse af ruter fra nogle af luftfartsselskaberne som betingelse for at godkende en konkret støtteordning.⁷⁴

5.2.4 Statsstøtte til at understøtte beskæftigelsen

Uanset at de fleste nationale lønkompensationsordninger ikke defineres som statsstøtte, så er ordningerne på tværs af EU-landene forskellige, og kan derfor også påvirke konkurrencevilkårene i det indre marked.

Mens den generelle økonomiske aktivitet dykkede meget kraftigt i første halvdel af 2020 i hele EU, så er beskæftigelsen kun faldet marginalt i forhold til samme periode i 2019, jf. tabel 2 ovenfor. Den moderate stigning i arbejdsløsheden skyldes i høj grad den massive støtte til beskæftigelsen i form af generelle lønkompensationsordninger og former for støtte til arbejdsdelingsordninger, det såkaldte "Kurzarbeit" i mange medlemslande. Denne støtte vil imidlertid i mange tilfælde udløbe. Den danske støtte er ved udgangen af august udløbet, men dog forlænget for særligt hårdt ramte sektorer. **En for hurtig udfasning af beskæftigelsesstøtteordningerne kan medføre en stærk stigning i arbejdsløsheden**, såfremt virksomhederne grundet krisen fortsat ikke opnår normal indtjening.⁷⁵

Arbejdsløsheden er meget forskellig i de enkelte medlemslande. Det skyldes forskelle i landenes arbejdsmarkeder, i landenes økonomiske situation før krisen samt forskel på, hvor hårdt de er blevet ramt af coronakrisen. Det kan frygtes, at forskellene i arbejdsløsheden bliver mere markante med en udfasning af beskæftigelsesstøtteordningerne. En del af denne udfasning kan afbødes ved hjælp af EU's støtte til beskæftigelsen, SURE.⁷⁶

Der findes ikke systematiske opgørelser af medlemslandenes beskæftigelsesstøtteordninger, hverken for størrelse eller nærmere indhold. Kommissionen nævner, at den tyske "Kurzarbeitsordnung" (ordning for deltidsarbejde) omfatter 6,7 mio. ansatte eller 15 pct. af arbejdsstyrken i Tyskland.⁷⁷ Ifølge det tyske Ifo Institut falder antallet af virksomheder i Tyskland med støtte til deltidsarbejde kun langsomt fra 42 pct. i juli til 37 pct. i august. I tysk industri er tallet faldet fra 57 pct. i juli til 53 pct. i august 2020.⁷⁸

⁷²State aid deepens EU divisions, AJ Impact/Europe, 1. maj 2020, aljazeera.com/economy/2020/5/1/state-aid-deepens-concerns-over-eu-divisions

⁷³EU spænder ben for hjælpepakke til luftfarten, Berlingske Tidende, 9. september 2020,

berlingske.dk/politik/eu-nej-spaender-ben-for-hjaelpepakke-til-luftfartsbranchen

Danish Air Transport slashes domestic network, criticizes lack of EU support, Routes online, 25. september 2020,

routesonline.com/news/29/breaking-news/293984/danish-air-transport-slashes-domestic-network-criticizes-lack-of-ec-support/

⁷⁴The impact of the COVID-19: Navigating EU State aid, Ashurst, 2020, ashurst.com/en/news-and-insights/legal-updates/the-impact-of-covid-19-navigating-eu-state-aid/

& State aid rules and coronavirus, Europa-Kommissionen, 2020, ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html

⁷⁵European Economic Forecast Summer 2020 (interim), Europa-Kommissionen, 2020, ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip132_en.pdf & Unemployment in the EU, Eurostat, 2020 hec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics

⁷⁶European Economic Forecast Summer 2020 (interim), Europa-Kommissionen, 2020, ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip132_en.pdf

⁷⁷European Economic Forecast Summer 2020 (interim), Europa-Kommissionen, 2020, ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip132_en.pdf

⁷⁸Kurzarbeit sinkt weiter langsam, ifo-Institut, 31. august 2020, ifo.de/node/57756

I Danmark har Erhvervsstyrelsen i maj 2020 opgjort, at over 170.000 lønmodtagere, svarende til ca. 6 pct. af den danske arbejdsstyrke, var dækket af lønkompensationsordningen. 9 ud af 10 danske virksomheder har deltaget i ordningen, hvor der indtil 1. maj er udbetalt ca. seks mia. kroner. Ordningen indebærer, at der kan gives tilskud til at dække 75 pct. af virksomhedernes lønomkostninger, dog maksimalt 30.000 kroner per måned per lønmodtager.⁷⁹ En række, især store, danske virksomheder har tilbagebetalt deres tildelte støtte på i alt 177 mio. kroner, fordi de skønner at have mindre brug for pengene end oprindeligt antaget.⁸⁰

Det er en udfordring, at det er så vanskeligt at etablere et samlet overblik over landenes hjælpepakker, da de potentielt kan have en konkurrenceforvridende effekt. Gennem Tænketankens interview med brancheorganisationer og virksomheder er **det eksempelvis blevet fremhævet, at det danske loft over den refunderbare løn, som ifølge danske virksomheder ikke findes i de tyske og svenske ordninger, og maksimaldækningen på 75 pct. af lønomkostningerne, i visse tilfælde har givet udenlandske virksomheder en konkurrencefordel i brancher med høje lønninger.**

"I Sverige, Norge og Tyskland har hjælpepakkerne været skruet sådan sammen, at man stort set kunne skrue sine lønudgifter ned til nul, hvis man sendte medarbejdere hjem. I Tyskland kaldes det jo for "Kurzarbeitergeld". Det har vi ikke kunne gøre i Danmark, da de danske hjælpepakker snarere var skruet sammen til rengøringspersonale, men ikke højtuddannet arbejdskraft. Så vi benyttede os ikke af dem, og jeg kender ikke mange, der gjorde det, fordi vi anyway fortsat skulle betale en betydelig del af lønnen."

Tænketanken EUROPA interview, 26. august 2020

5.2.5 The New Normal?

Støtteomfanget er foreløbigt mindre end under finanskrisen, men **ligesom under finanskrisen kan statsstøtten blive flerårig, ikke mindst i lyset af at pandemiens anden bølge fra efteråret 2020 igen har ført til drastiske nedlukninger i de fleste EU-lande.** Indtil videre har statsstøtten til nødlidende sektorer, som f.eks. luftfarten, bidraget til at holde liv i luftfartsselskaber. Dermed er der åbnet for, at de på den anden side af krisen kan starte op på ny. Generelle lønkompensationsordninger og støtte til arbejdsdelingsordninger, som ikke er statsstøtte, har holdt hånden under beskæftigelsen og mindsket stigningen i arbejdsløsheden.

En **massiv støtte indebærer imidlertid også risiko for en stribe uønskede virkninger.** For det første kan forskellene i de nationale støtteordningers generøsitet skabe ulige konkurrencevilkår. For det andet kan støtten til bestemte virksomheder tillade, at disse dominerer enkelte sektorer – også på tværs af det indre marked. For det tredje risikerer man at holde hånden under ineffektive virksomheder til skade for forbrugerne og for EU's konkurrenceevne.

I tilfælde af perioder med massiv statsstøtte kan det være svært for Kommissionen at sikre effektiviteten af den godkendte statsstøtte og bevare en sund konkurrence i det indre marked. En undersøgelse foretaget af **den europæiske revisionsret peger på, at Kommissionen trods krav om omfattende dokumentation fra finansielle institutioner og medlemslande ved godkendelse af statsstøtte i forbindelse med finanskrisen ikke har været i stand til altid at sikre en effektiv udnyttelse af støtten.** Banker, som i flere omgange modtog støtte, viste sig ikke at være levedygtige uden mere støtte, ligesom Kommissionen ikke i alle tilfælde producerede en tilbunds gående analyse af den godkendte statsstøttes effekt på konkurrencen.⁸¹

I krisens begyndelse udviste Kommissionen – ligesom under finanskrisen – stor fleksibilitet og hurtighed, både hvad angår konkrete godkendelser og vedtagelsen af de midlertidige lempelser af rammerne for at give statsstøtte, der nu er blevet forlænget og småjusteret fire gange. Tilpasningerne af de midlertidige rammebestemmelser har været begrænsede, og Kommissionens administration har, så vidt det kan bedømmes i 2020, kun i begrænset omfang stillet særlige krav til medlemslandene for at give tilladelse til konkrete statsstøtteforanstaltninger, jf. i luftfartsindustrien.

⁷⁹COVID-19: Sådan fordeler antallet af danskere på lønkomensation sig, Erhvervsministeriet, 14. maj 2020, em.dk/nyhedsarkiv/2020/maj/Covid-19-saadan-fordeler-antallet-af-danskere-paa-loenkomensation-sig/ & COVID-19: 9 ud af 10 virksomheder har fået hjælp til løn, Erhvervsministeriet via Ritzau, 1. maj 2020, via.ritzau.dk/pressemeddelelse/Covid-19-9-ud-af-10-virksomheder-har-faet-hjaelp-til-lon?publisherId=5540552&releaseld=13592719

⁸⁰Anders Holchs Bestseller betaler løn-kompensation for 81 mio. kr. tilbage, Børsen, 8. september 2020, borsen.dk/nyheder/virksomheder/anders-holch-betaler-81-mio-kr-tilbage-for-bestsellers-hjaelpapakke

⁸¹Special Report 21/2020: Control of State aid to the financial institutions in the EU: in need of a fitness check, European Court of Auditors, 2020, eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54624

I lyset af anden bølge af coronapandemien fra efteråret 2020, med nye omfattende nedlukninger af EU-landene, kan det forventes, at Kommissionen fortsat vil prioritere at udvise fleksibilitet på statsstøtteområdet og godkende støtte hurtigt og i stort omfang. Der har dog som nævnt ovenfor bl.a. i Danmark i løbet af efteråret været tiltagende kritik af Kommissionen for at agere for langsomt.

Så snart den akutte krise klinger af, vil spørgsmålet om, hvornår og hvordan Kommissionen vil søge en højere grad af afbalancering for at genetablere en "level playing field" trænge sig på. Coronakrisen vil dermed **genrejse spørgsmål fra finanskrisen om, hvor fleksibel Kommissionen bør være i sin kontrol af statsstøtte i krisetider, samt om nogle medlemslande udnytter krisen til at tilgodese bestemte virksomheder** på bekostning af konkurrence og det indre marked.

5.3 Fødevarerpatiotisme

Protektionisme og patriotisme er velkendte fænomener i krisetider, og coronakrisen er ikke en undtagelse. Ukoordinerede grænselukninger og interne nedlukninger på tværs af EU, og komplicerede leverancer globalt, skabte bekymring for forsyningsknaphed i en række lande. På regeringsniveau tog flere EU-lande skridt til at sikre egen befolkning med værnemidler og lægemidler (jf. kap. 5.4 om eksportrestriktioner nedenfor), og på individniveau hamstrede mange borgere forsyninger i en sådan grad, at der opstod tomme hylder i supermarkederne.

Kommissionens tiltag ifm. grænselukninger (kap. 5.1) og eksportrestriktioner havde som et væsentligt formål at imødekomme eventuelle problemer med forsyningen af essentielle varer i EU under coronakrisen. Dertil satte man også specifikt fokus på at understøtte fødevarerforsyningen internt i medlemslandene, f.eks. forlængede man i april ansøgningsfristen for landmænd til at søge EU-subsidier.⁸² Til trods for disse tiltag opstod der i flere EU-lande ønsker om at kunne være selvforsynende med netop fødevarer. Det er en forventelig reaktion i den tidlige fase af en krise af hidtil uset proportioner, hvor medlemslande ønsker at anvende den nationale fødevarerproduktion som tryghedsfaktor samt som led i genopbygningen af nationale økonomier og beskæftigelse. Flere statslige og ikke-statslige aktører i en række medlemslande opfordrede i løbet af foråret eksplicit deres befolkninger til at prioritere lokale produkter og støtte hjemlige industrier. Dermed har coronakrisen fået konfliktlinjen mellem frihandel og protektionisme til at blusse op, og aktualiseret velkendte tvivls spørgsmål om åbne markeder og globalisering.

I den forbindelse **har der under første bølge af Covid-19 været flere tilfælde, hvor en række lande konkret har udnyttet bekymringer om fødevarerforsyningen som undskyldning for indgreb, der reelt begunstiger nationale producenter af fødevarer – imod hensigten med det indre marked.** Tænkertanken EUROPA anvender begrebet "fødevarerpatiotisme" som fællesnævner for sådanne tiltag. For at undgå at coronakrisen skaber u hensigtsmæssige indre markedsbarrierer set fra et dansk perspektiv, er det vigtigt at se nærmere på individuelle staters strategiske rolle i håndteringen af krisen.

Fødevarerpatiotisme

Fødevarerpatiotisme er et begreb, Tænkertanken EUROPA anvender til at beskrive tiltag til at sikre forsyninger og produktion af fødevarer i eget land på mulig bekostning af andre landes producenter og værdien af det indre marked. Holdningen forstærkes ofte i krisesituationer, hvor nationale politikere og andre beslutningstagere finder, at de primært må beskytte og begunstige landets egne indbyggere og virksomheder, også selv om det går ud over de samme grupper i andre lande og endog strider mod internationale aftaler.

⁸²Protecting the EU agri-food supply chain in the face of COVID-19, Europa-Parlamentet, April 2020, [europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649360/EPRS_BRI\(2020\)649360_EN.pdf](https://europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649360/EPRS_BRI(2020)649360_EN.pdf)

Fødevarerpatiotisme har altid eksisteret og er ikke per se negativt. For eksempel har klimadebatten på det seneste givet nyt liv til den velkendte argumentation for køb og produktion af lokale produkter på bekostning af importerede produkter med henvisning til, at dette er godt for miljøet. Men ved at bidrage til at sætte ulige vilkår for europæiske varer, forbrugere og virksomheder udgør fødevarerpatiotisme samtidig en barriere for EU's indre marked, og kan udfordre EU's konkurrenceregler. Øget national produktion ud fra politiske motiver kan også belaste forbrugerne, der får adgang til færre og ofte dyrere produkter.

I det følgende gennemgås en række eksempler på medlemslande, der har ageret fødevarerpatiotisk i lyset af coronakrisen, med henblik på at vurdere i hvor høj grad det indre marked er påvirket af tendensen. Kortlægningen tager udgangspunkt i en liste udarbejdet af det tyske europaparlamentsmedlem, Andreas Schwab,⁸³ samt eget research.

I den forbindelse skelnes mellem hårde og bløde tiltag. I den hårde kategori indgår formelle restriktioner, fastlagt gennem regler. Der kan her være tale om tiltag som ny varemærkning, lovgivning samt politiske forhandlinger, der potentielt er i konflikt med EU's konkurrenceregler. De bløde tiltag henviser til de situationer hvor aktører, herunder myndigheder, NGO'er m.m. uden brug af nye regler eller forbud, men ved anbefalinger og incitamenter, kraftigt opfordrer forbrugerne til at købe nationalt producerede produkter.

5.3.1 Bløde tiltag

Adskillige statslige aktører har under coronakrisens første bølge anbefalet forbrugerne at prioritere nationale fødevarer. I Polen opfordrede præsident Andrzej Duda i april polske forbrugere til at støtte polske producenter. I Frankrig og Tjekkiet er direkte anbefalinger kommet på landbrugsminister-niveau. I Grækenland har en talsperson fra sundhedsministeriet udtalt, at græske borgere i lyset af Covid-19 bør spise flere nationalt producerede produkter, og i Portugal har en talsperson fra finansministeriet understreget vigtigheden af, at forbrugerne køber portugisiske fødevarer. At fødevarerpatiotisme opleves som et instrument i genopretningen af de nationale økonomier sås også i et spørgeskema, der blev sendt ud til borgerne af den ungarske regering, hvor det undersøges, om befolkningen er enige i, at man bør prioritere køb af indenlandske produkter for at hjælpe den ungarske økonomi på fode igen.⁸⁴

I Danmark kom den bløde form for fødevarerpatiotisme til udtryk i forbindelse med den tidlige udbetaling af indefrosne feriepenge, der blev sat i værk for at få gang i samfundsøkonomien. Beskæftigelsesminister, Peter Hummelgaard, sagde på et pressemøde 29. september 2020 bl.a.: *“Og ligeledes er det mit håb og appel til danskerne om at bruge pengene lokalt og i danske virksomheder, så vi oplever den størst mulige effekt herhjemme”*. Også på beskæftigelsesministeriets hjemmeside står ministeren citeret for at appellere til, at danskerne bruger feriepengene i danske virksomheder.⁸⁵

Ikke-statslige aktører har også benyttet coronakrisen til at opfordre til køb af nationale fødevarer. Her har krisen typisk forstærket bagvedliggende klima- og miljømæssige hensyn. Ifølge den paneuropæiske NGO ARC2020, der arbejder for forbedringer indenfor landbrug, fødevarer og udvikling i landdistrikter, er der i lyset af coronakrisen kommet markant større fokus på nationalt-producerede fødevarer. I Portugal har NGO'en In Loco for eksempel introduceret en app, der certificerer producenterne, hvis de er 100 pct. lokale. Og i Rumænien har virksomheden Nod Verde, der fokuserer på korte, lokale forsyningskæder, oplevet en stigning i efterspørgslen på 400 pct. i marts 2020 sammenlignet med samme periode sidste år.⁸⁶

Skiftende præferencer som følge af Covid-19 kan også spores i Danmark. Forbrugerkæden Coop har således – på baggrund af en undersøgelse af hvordan danskerne vil ændre indkøbsadfærd efter

⁸³Sammelband "Binnenmarktwidrige Gesetze" im Juni 2020, Andreas Schwab, juni 2020, andreas-schwab.de/presse/pressemitteilung/03-2020

⁸⁴Eksemplerne her er fra Andreas Schwab, 2020 (op.cit); Country encouraged to buy Portuguese, The Portugal News, 29. maj 2020,

theportugalnews.com/news/country-encouraged-to-buy-portuguese/54280. Se også Commission warns against shift towards protectionism in agri-food sector, Euractiv, 23. april 2020, <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/commission-warns-against-shift-towards-protectionism-in-agri-food-sector/>

⁸⁵Fra i dag kan man bestille de indefrosne feriepenge, Beskæftigelsesministeriet, 29. september 2020, [bm.dk/nyheder-presse/pressemeddelelse/2020/09/fra-i-dag-kan-man-bestille-de-indefrosne-feriepenge/](https://www.bm.dk/nyheder-presse/pressemeddelelse/2020/09/fra-i-dag-kan-man-bestille-de-indefrosne-feriepenge/).

Pressemødet kan ses via [play.tv2.dk/programmer/nyheder/serier/pressemøder-og-taler/status-paa-danskernes-indefrosne-feriepenge-227291/](https://www.play.tv2.dk/programmer/nyheder/serier/pressemøder-og-taler/status-paa-danskernes-indefrosne-feriepenge-227291/)

⁸⁶Europe's Agroecology Movement – Stepping up in Times of Covid19, Arc2020, 22. juni 2020, arc2020.eu/europes-agroecology-movement-stepping-up-in-times-of-covid19/

corona – lanceret strategien ”Lad os genstarte Danmark i fællesskab”. Strategien har til formål at øge salget af danske varer med fem mia. kroner frem mod 2023. Desuden har Coop, som led i en genovervejelse af deres forsyningskæder, flyttet produktionen af havregryn fra Letland tilbage til Danmark.⁸⁷

Ovenstående bløde fødevarepatriotiske tiltag er som nævnt hverken overraskende i en krisesituation eller udtryk for et direkte brud med det indre markeds regler. Prioritering af nationale produkter er heller ikke i sig selv negativt. Men i et bredere perspektiv udfordrer tiltagende fødevarepatriotisme det centrale EU-princip om lige vilkår for EU-varer, som kan få konsekvenser for værdien af det indre marked, ikke mindst for eksportvirksomheder i små medlemslande, som Danmark, hvor hjemmemarkedet ikke er stort. **Fra et dansk erhvervsmæssigt perspektiv er det vigtigt at have fokus på, at coronakrisen ikke udnyttes til protektionisme.** Derfor er der ekstra grund til at have opmærksomhed på de hårde fødevarepatriotiske tiltag, der direkte udfordrer filosofien bag og vilkårene for det indre marked.

5.3.2 Hårde tiltag

Mindst seks EU-lande - Frankrig, Østrig, Bulgarien, Tjekkiet, Polen og Italien - har ikke blot ladet det blive ved snakken og generelle anbefalinger. Disse lande har indført, hvad der kan defineres som hårde fødevarepatriotiske tiltag.

Den franske regering indgik i marts 2020 forhandlinger med nationale detailkæder om køb af lokalproducerede fødevarer. Det har medført, at flere store franske supermarkeder helt eller delvist har skiftet deres forsyninger af friske varer til at komme fra lokale producenter.⁸⁸ Som eksempel har supermarkeds kæden Carrefour allerede ændret importen af frugt og grønt, så 95 pct. kommer fra fransk landbrug. Supermarkedernes handelsorganisation, La Fédération du Commerce et de la Distribution, har fulgt tendensen og udtalt, at friske produkter produceret i udlandet ikke vil blive sat på hylderne i supermarkederne igen, når de er udsolgt. Frankrig har generelt været toneangivende, hvad angår officielle opfordringer til sikringen af national forsyning under coronakrisen, herunder med patriotiske elementer i genopretningsplanen *France Relance*. I starten af marts 2020 udtalte præsident Emmanuel Macron, næsten på Brexit-manér: ”Delegating our food supply (...) to others is madness. We have to take back control”.⁸⁹

I Østrig har man som følge af Covid-19 ligeledes forsøgt at give præference til nationale fødevarer. I maj måned meddelte den østrigske landbrugsminister, Elisabeth Köstinger fra Det Østrigske Folkparti, ÖVP, at ministeriet vil udvikle en regional bonus, der skal give præference til nationale fødevarer og medvirke til, at landets selvforsyning forstærkes.⁹⁰ Bonusen har siden maj været under udarbejdelse i et samarbejde mellem det østrigske finansministerium, ministeriet for klimabeskyttelse og landbrugsministeriet. I forlængelse af bonusordningen vil regeringen gøre offentlige fødevarerindkøb regional- og sæsonbestemt inden 2025. Derudover vil man implementere oprindelsesmærkning på friske produkter såsom kød, mælk og æg.⁹¹ Tiltagene er alle en del af Østrigs økonomiske genopretning post Covid-19.

I Bulgarien blev forsyningskæderne for fødevarer revurderet og tænkt ind i den nationale økonomiske genopretning efter krisen. Den 10. april 2020 foreslog vicepremierminister og forsvarsminister Krasimir Karakachanov fra partiet IMRO, Bulgariens Nationale Bevægelse, at man skulle mindske importen af udenlandske fødevarer og helt stoppe for import af frugt og grønt indtil lokale udbud var brugt op for på den måde at tilgodese lokale producenter i krisetiden. Et par dage forinden havde landbrugsminister Desislava Taneva, medlem af det konservative parti GERB, foreslået, at Bulgarien skulle indføre regler, der forpligter supermarkederne til at reservere halvdelen af pladsen i de enkelte butikker til nationale produkter. Re-nationaliseringen kom også til udtryk i form af, at Bulgarien indførte en statsstøtte til slagterier og detailhandlere, så de kun kunne købe bulgarske lam i påsken. Derudover blev der i april 2020 indført en lov, der skulle sikre, at 90 pct. af de mejeriprodukter, der sælges i detailhandlen, var nationalt produceret.⁹²

⁸⁷Coop får brug for flere danske producenter, Økonu.dk, 30. april 2020, nyheder.okologi.dk/mad-og-marked/coop-satser-mere-pa-danske-varer

⁸⁸Andreas Schwab, 2020 (op.cit.)

⁸⁹France issues call to 'buy French' as coronavirus erodes single market, France24, 28. marts 2020, france24.com/en/20200328-france-issues-call-to-buy-french-as-coronavirus-erodes-single-market

⁹⁰Andreas Schwab, 2020 (op.cit.) & Elisabeth Köstinger, Twitter, 12. maj 2020, twitter.com/EliKoestinger/status/1260233679898632196

⁹¹"Regional-Bonus" für heimische Lebensmittel geplant, Tech and Nature, 13. maj 2020, techandnature.com/regional-bonus-fur-heimische-lebensmittel-geplant/

⁹²Prime Minister Boyko Borisov and Minister Taneva hold a video conference with farmers, Ministry of Agriculture, Food and Forestry, 15. april 2020, mzh.government.bg/en/press-center/news/prime-minister-boyko-borisov-and-minister-taneva-h/ & Bulgarian minister wants to put imported food "under quarantine", Euractiv, 10. april 2020, euractiv.com/section/agriculture-food/news/bulgarian-minister-wants-to-put-imported-food-under-quarantine/

Tiltagene var så tydeligt i modstrid med det indre marked, at Kommissionen i maj officielt anmodede den bulgarske regering om at fjerne de foranstaltninger, der forpligtede detailhandlen at sikre bulgarske fødevarer favorable salgsforhold i supermarkederne. Det blev fremhævet, at de bulgarske tiltag strider imod Artikel 34 i TFEU, eftersom de på diskriminerende vis sikrede bedre forhold for bulgarske varer. Derudover strider tiltagene imod Artikel 49 i TFEU, da de begrænser etablerings- og beslutningsfriheden for detailhandlere ift. sortiment og forsyningskæder. I anmodningen skriver Kommissionen endvidere, at sådanne begrænsninger underminerer bestræbelserne mod et velfungerende indre marked, der er afgørende i genopretningen efter Covid-19. Sagen er stadig igangværende, og Kommissionen sendte i oktober måned en begrundet udtalelse, hvori overtrædelserne er blevet præciseret.⁹³

I Tjekkiet foreslog regeringen i lyset af Covid-19 foreslået, at 55 pct. af alle fødevarer solgt i Tjekkiet fra 2021 skal være nationalt produceret, og at dette frem mod 2027 skal øges med 5 pct. hvert år.⁹⁴ Grundet uenighed i det tjekkiske parlament og offentlig kritik, er beslutningen blevet forsinket og forhandles fortsat. Thierry Bréton, EU-kommissær for det indre marked, skrev i juli 2020 et brev til den tjekkiske landbrugsminister med advarslen om, at disse foranstaltninger ville skabe udfordringer for konkurrencevilkårene på det indre marked.⁹⁵

Også i Polen blev der indført tiltag, der udfordrede de lige konkurrencevilkår. Regeringen offentliggjorde i foråret 2020 såkaldte "sortlister", der havde til formål at oplyse forbrugeren om, hvilke virksomheder og forhandlere, der importerede mejeriprodukter fra udlandet. Listen kortlagde i alt 27 virksomheder, herunder danske Arla. Den polske præsident Andrzej Duda opfordrede med offentliggørelsen af listen direkte til patriotiske forbrugsmønstre.⁹⁶ Den Europæiske Mejeribrancheassociation (EDA) sendte i slutningen af april en klage til Kommissionen, der kritiserede diskriminationen. I dag er det ikke længere muligt at finde de omtalte lister på regeringens hjemmeside.

Flere af de virksomheder Tænketanken EUROPA snakkede med har oplevet, at coronakrisen har forstærket fødevarer-patriotiske tendenser og mange frygter, at Covid-19 hælder yderligere benzin på bålet af handelsrestriktioner:

"Det er ikke nyt, at Polen agerer protektionistisk. Det oplevede vi også før coronakrisen, men tendensen er blevet forstærket med corona. Det ser man også i en række andre lande."

Tænketanken EUROPA interview, 28. august 2020

5.3.3 Barriere med lange udsigter

Som ovenstående eksempler viser, er debatten om selvforsyning blusset op i kølvandet på coronakrisen. Det gælder naturligvis også i lande uden for Europa. Covid-19's udfordring af globale forsyningskæder ramte såvel regeringer som borgere som et chok, og større lokalproduktion af kritiske varer opleves som et nødvendigt beredskab forud for eventuelle nye kriser. Lektier draget på baggrund af krisen, samt krav til større klimahensyn, betyder, at før-coronatilgangen i EU ikke nødvendigvis er det bedste udgangspunkt for genopretningen. **Et af de centrale spørgsmål fremover bliver således ikke, om vi kommer til at se en stigende fødevarer-patriotisme, men om den primært vil udmønte sig på nationalt eller på europæisk plan – i retning af legitimeringen af et "Fort Europa".**

For at tøjle udviklingen er det afgørende, at Kommissionen som uafhængig vagthund nøje monitorerer medlemslandenes tiltag, og sætter ind over for ulovlig diskrimination. Og **frihandelsorienterede lande som Danmark må arbejde for, at Kommissionen ikke selv giver efter for øget protektionisme**, der kan skade værdien af det indre marked for dansk eksport. Bl.a. den danske fødevarerbranche har udtrykt bekymring for, at protektionistiske lande som følge af coronakrisen får held med at påvirke Kommissionens tilgang til mærkningsordninger, f.eks. som led i From Farm to Fork- strategiens tilgang til mærkning af geografisk oprindelse for mejeriprodukter og kød.⁹⁷ Denne bekymring fremgik også i en af Tænketankens samtaler med danske virksomheder:

⁹³May infringements package: key decisions, Europa-Kommissionen, 14. maj 2020, ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_20_859 & October infringements package: key decisions, Europa-Kommissionen, 30. oktober 2020, ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_20_1687

⁹⁴Andreas Schwab, 2020 (op.cit.)

⁹⁵Buying from Babiš: The politics of Czech grocery shopping, Politico, 11. september 2020, [politico.eu/article/andrej-babis-agrofert-czech-republic/](https://www.politico.eu/article/andrej-babis-agrofert-czech-republic/)

⁹⁶Polen sortlister firmaer der handler med dansk mælk, Polennu.dk, 25. april 2020, polennu.dk/polen-sortlister-firmaer-der-handler-med-dansk-maelk/ & Polish government publishes list of "unpatriotic" firms importing milk from other EU countries, Notes from Poland, 24. April 2020, notesfrompoland.com/2020/04/24/polish-government-publishes-list-of-unpatriotic-firms-importing-milk-from-other-eu-countries/

⁹⁷ Lovgivningsnyt 27. årgang nr. 4, Landbrug & Fødevarer, 29. april 2020

"We fear that part of the farm-to-fork strategy can be hijacked by member states and the Commission who are suddenly making the case that we need shorter supply lines because of Covid-19 to improve our resilience. I think that this is wrong. Resilience is about diversification."

Tænk tanken EUROPA interview, 12. august 2020

Et eksempel på, at coronakrisen har påvirket tilgangen til mærkningsordninger, kommer fra Italien, hvor den italienske regering i lyset af krisen reetablerede fødevarer mærkning på hvede til pasta og forlængede ordningen indtil slut 2021.⁹⁸ På den anden side har en række EU-landes regeringer været ude med advarsler om, at denne form for fødevarer patriotisme er med til at forvride konkurrenceforholdene og derved begrænse funktionen af det indre marked. F.eks. har den daværende belgiske finansminister, nu premierminister, Alexander De Croo fra partiet Open VLD, og den tyske landbrugsminister fra CDU, Julia Klöckner, kritiseret det, de ser som "forbrugernationalisme" og fremhævet de negative konsekvenser ved at indføre protektionistiske politikker i en tid, hvor EU-landene skal stå sammen og vise europæisk solidaritet. Også Tysklands kansler, Angela Merkel, har udtrykt bekymring: "The answer to the pandemic can certainly not be to renationalize all international supply chains now; then everyone would pay a very high price".⁹⁹

Der tegner sig således et billede af et delt Europa: På den ene fløj reagerer en gruppe medlemslande på coronakrisen ved at lukke sig om sig selv og søge økonomisk genopretning og sikkerhed via fødevarer patriotisme. På den anden fløj står de frihandelsorienterede lande, der fremhæver, at nationale løsninger kun forværrer udsigterne til en genopretning af det indre marked. **Her og nu vil flere af forårets fødevarer patriotiske tiltag formentlig kunne tilskrives den akutte krise og "panikreaktion". Fremadrettet bliver det langt mere afgørende, i hvor høj grad coronakrisen får store virksomheder og offentlige myndigheder til at genoverveje globale forsyningskæder.**

5.4 Eksportrestriktioner

Da Europa i marts blev epicenter for coronakrisen forbød eller begrænsede 16 EU-lande ifølge Tænk tanken EUROPA's opgørelse eksporten af kritiske varer, dvs. værnemidler, medicinsk udstyr og lægemidler, til både andre medlemslande og tredjelande. EU-landene var langt fra alene om at indføre eksportrestriktioner på kritiske varer. Globalt havde Verdenshandelsorganisationen, WTO, pr. 18 maj 2020 registreret mindst 85 lande med Covid-19 eksportrestriktioner.¹⁰⁰ Men symbolikken ved det opdelte hjemmemarked fik flere toneangivende europæiske aviser til at skrive om EU-solidaritetsens undergang.¹⁰¹

De pludselige restriktioner for den frie bevægelighed af kritiske forsyninger i flere og flere medlemslande skabte i det tidlige forår bekymring for sundhedsvæsenernes kapacitet til at håndtere Covid-19-udbruddet. Bekymringen fik allerede i midt-marts Kommissionen til at søsætte en række initiativer til at imødegå behovet for nationale restriktioner, herunder fælles EU-restriktioner over for tredjelande. Det fik efter alt at dømme den ønskede effekt, idet størstedelen af forårets EU-interne eksportrestriktioner hurtigt blev udfaset og endte med ikke at få stor betydning for krisens omfang:

"I starten var der noget bulder og teatertorden, så vi frygtede, at nogle lande ville holde medicin inden for deres egne grænser. Men det blev aldrig til noget."

Tænk tanken EUROPA interview, august 2020

Ikke desto mindre, som det gennemgås nedenfor, har erfaringerne med denne handelsbarriere sat tydelige spor i form af bl.a. en langt større EU-involvering i spørgsmål om forsyningsikkerhed.

⁹⁸Comunicati stampa, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, 30. marts 2020, politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15269

⁹⁹Poor countries need more than debt suspension, says Merkel, Euractiv, 20. maj 2020,

euractiv.com/section/development-policy/news/poor-countries-need-more-than-debt-suspension-says-merkel/

¹⁰⁰Se f.eks. Report on G20 Trade Measures, WTO, 29. juni 2020, wto.org/english/news_e/news20_e/report_trdev_jun20_e.pdf

¹⁰¹Italy wonders where Europe's solidarity is as coronavirus strains show, Financial Times, 13. marts 2020,

ft.com/content/d33bc25ea-652c-11ea-b3f3-fe4680ea68b5 & Europe Has Been the Greatest Disappointment in This Crisis, Der Spiegel, 18. marts 2020, spiegel.de/international/europe/europe-has-been-the-greatest-disappointment-in-this-crisis-opinion-a-238f102d-7296-4482-bf74-1548861a4e86

Dette kapitel kortlægger EU's og medlemslandenes håndtering af coronarelaterede eksportrestriktioner.

Regler for eksportrestriktioner

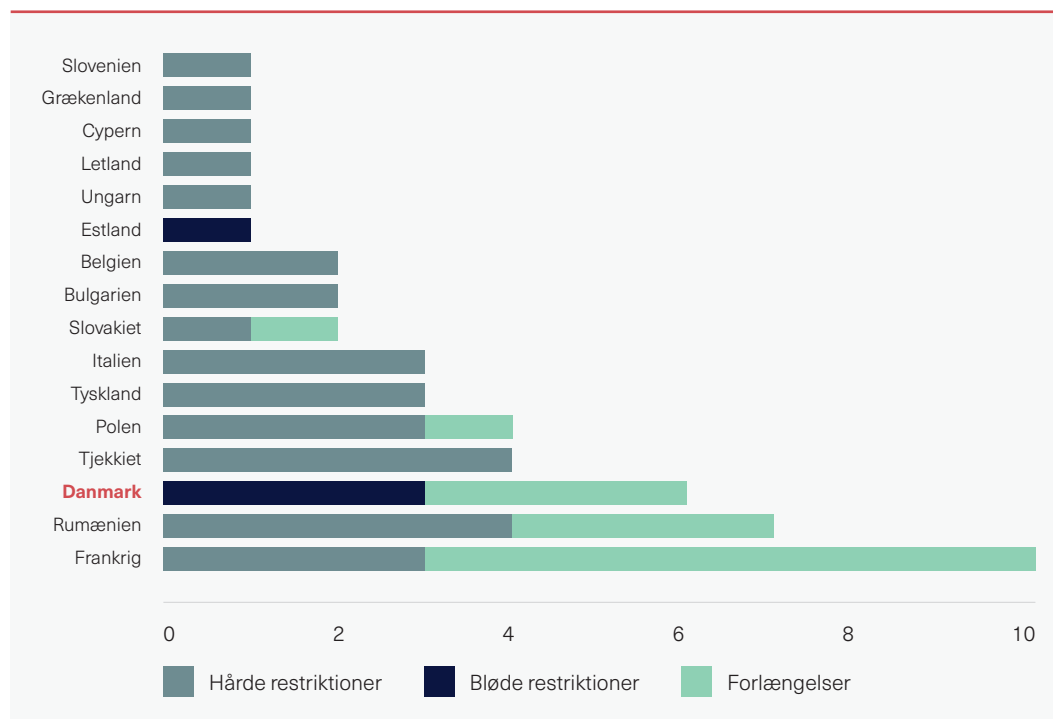
Eksportrestriktioner er begrænsninger eller egentlige forbud på eksporten af varer. EU-reglerne tillader, at medlemslandene tyr til eksportrestriktioner for at afbøde konsekvenserne af f.eks. en sundhedskrise, men disse skal være begrundede og proportionelle ift. den pågældende krise, samt meddeles til Kommissionen. Kommissionen indskærpede medio marts risikoen for, at eksportrestriktionerne hindrede forsyningsikkerheden i det indre marked, og at man i tilfælde af ikke-proportionelle tiltag ville indlede retsforfølgning.¹⁰²

I det følgende har Tænketanken Europa opgjort medlemslandenes brug af Covid-19-relaterede eksportrestriktioner på baggrund af Kommissionens talmateriale.¹⁰³ Da en række medlemslande har undladt at meddele sine restriktioner, suppleres opgørelsen med egen undersøgelse, bl.a. fra interviews med virksomheder og brancheorganisationer. Opgørelsen er ingen eksakt videnskab, og den bør derfor heller ikke anses som fuldkommen. Der skelnes mellem hårde og bløde restriktioner. Med hårde forstås egentlige forbud mod eksport, statslig beslaglæggelse eller krav om eksportlicens. Med bløde forstås muligheden for statslig beslaglæggelse eller eksportbegrænsning.

5.4.1 Markant stigning i eksportrestriktioner

Mellem slutningen af februar og april 2020 indførte mindst 16 EU-medlemslande med begrundelse i Covid-19 35 tiltag, der begrænsede eller forbød eksporten af værnemidler, medicinsk udstyr og/eller lægemidler. Altså varetyper med afgørende betydning for pandemibekæmpelsen.

Figur 20: EU-lande med coronarelaterede eksportrestriktioner



Kilde: Tænketanken EUROPA på baggrund af tal fra Kommissionens database for tekniske forskrifter, TRIS, samt egen undersøgelse.

¹⁰²Kommissionens Henstilling (EU) 2020/403, Europa-Kommissionen, 13. marts 2020, eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0403&

¹⁰³Databasen for tekniske forskrifter, TRIS, Europa-Kommissionen, ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/da/

Restriktionerne varierer i omfang, men langt de fleste er såkaldt hårde restriktioner, idet eksporten af værnemidler, medicinsk udstyr og/eller lægemidler konkret blev begrænset eller helt bremset.

EU's tre største lande, Tyskland, Frankrig og Italien, indførte som de tre første EU-lande eksportrestriktioner:

- Italien indførte 25. februar eksportforbud for og statslig beslaglæggelse af værnemidler. Det tiltag blev 6. marts udvidet til også at omfatte respiratorer og respiratorkomponenter.
- Frankrig indførte 3. marts, at alle mundbind på fransk grund skulle beslaglægges af staten.
- Tyskland indførte 4. marts eksportforbud for værnemidler.¹⁰⁴

Som det land, der dengang var hårdest ramt af Covid-19, tiltrak Italiens eksportforbud sig marginal opmærksomhed. Restriktionerne i Frankrig og Tyskland skabte til gengæld stor frustration i mange medlemslande og hos Kommissionen. Man frygtede en kædereaktion, hvor medlemslande ville ty til modforanstaltninger for at afbøde virkningerne af andre medlemslandes foranstaltninger.¹⁰⁵ Og som nævnt fjøede 13 øvrige EU-lande sig da også til listen over lande med eksportrestriktioner i løbet af marts og april 2020. Et af disse lande var Polen, der blandt andet skabte udfordringer for danske virksomheder:

"Vi har et lager i Stettin i Polen, hvor vi blandt andet har masker. Pludselig oplevede vi, hvordan vi fra den ene dag til den anden ikke kunne få dem ud af Polen, da landet havde indført eksportrestriktioner for værnemidler. Det var i det tidlige forår. Nu er masker langt fra vores hovedproduktion, så for os var det mere princippet, altså at lande frem for at hjælpe hinanden tænker nationalistisk og holder værnemidlerne inden for deres egne grænser."

Tænk tanken EUROPAs interview, 21. september 2020

Kampen om maskerne

Der er flere dramatiske eksempler på EU-landes kamp – og kaos - om værnemidler ved coronakrisens start i 2020:

- *Frankrig beslaglægger 5. marts fire mio. masker fra svenske Mölnlyckes faciliteter i Lyon. Maskerne var importeret fra Kina og solgt videre til Spanien og Italien. Maskerne blev først frigivet 4. april efter den svenske statsminister Stefan Löfven intervererede på højeste plan hos den franske præsident Emmanuel Macron. Siden begyndte Mölnlycke i stedet at distribuere via Belgien.*

Frankrigs beslaglæggelse ramte ligeledes maskeproducenten Valmy SAS, der har faciliteter i Lyon. Valmy kunne derfor ikke indfri sin kontrakt på flere mio. masker med det britiske sundhedsvæsen, NHS.¹⁰⁶

- *11. marts beslaglægger Tyskland 240.000 masker, der var på vej til Schweiz med slutdestination i Østrig. Beslaglæggelsen mødte voldsom kritik. "Produkterne er tiltænkt det østrigske marked, og Tysklands enegang skaber bare problemer i andre lande" sagde Østrigs økonomiminister, mens den tyske ambassadør i Schweiz blev indkaldt til møde.¹⁰⁷*
 - *Tjekkiske myndigheder beslaglægger 17. marts en stor sending kinesiske masker, hvoraf en del var øremærket til Italien.¹⁰⁸ En uge efter kom maskerne dog til Italien.*
-

¹⁰⁴Notifikationsnumre: 2020/108/I (Italien), 2020/106/F (Frankrig) og 2020/104/D (Tyskland), Europa-Kommissionen

¹⁰⁵EU fails to persuade France, Germany to lift coronavirus health gear controls, Reuters, 6. marts 2020, reuters.com/article/us-health-coronavirus-eu-idUSKBN20T166 & European Commission warns member states on mask export ban, Financial Times, 6. marts 2020, ft.com/content/1bbdfbd0-5fbc-11ea-b0ab-339c2307bcd4

¹⁰⁶Om de franske sager, se: Guerre des masques entre la Suede et la France, L'Express, 1. april 2020,

l'express.fr/actualite/monde/europe/requisition-et-indignation-partagee-la-guerre-des-masques-entre-la-suede-et-la-france_2122374.html;

Coronavirus. La saisie de 4 millions de masques a Lyon par la France énerve la Suede, Ouest-France, 1. april 2020, ouest-france.fr/sante/virus/coronavirus/coronavirus-la-saisie-de-4-millions-de-masques-lyon-par-la-france-enerve-la-suede-6797642, Stängda gränser stoppar skyddsutrustning, Sveriges Radio, 3. april 2020, sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7444848 and Coronavirus: French protective mask manufacturer scraps NHS order to keep masks in France, Euronews, 6. marts 2020, euronews.com/2020/03/06/coronavirus-french-protective-mask-manufacturer-scraps-nhs-order-to-keep-masks-in-france

¹⁰⁷Germany Faces Backlash From Neighbors Over Mask Export Ban, Bloomberg, 9. marts 2020,

bloomberg.com/news/articles/2020-03-09/germany-faces-backlash-from-neighbors-over-mask-export-ban

¹⁰⁸Czechs send facemasks to Italy after mix-up over Chinese gift, Reuters, 23. marts 2020,

reuters.com/article/us-health-coronavirus-czech-italy/czechs-send-facemasks-to-italy-after-mix-up-over-chinese-gift-idUSKBN21A2AW

I nogle af disse lande blev eksportrestriktionerne ikke kun forbeholdt coronarelaterede produkter. Polen satte i marts 2020 1.324 værne- og lægemidler, herunder sukkersyge- og smertestillende medicin, på en såkaldt antiexportliste og udvidede senere listen til 1.587 produkter. Polen indførte også eksportforbud for bl.a. respiratorer samt satte krav om at informere myndighederne om påtænkt eksport med mulighed for at forbyde eksporten.¹⁰⁹

Rumænien gik så vidt som at føje fødevarer på eksportforbudslisten: 10. april 2020 blev en række fødevarer, herunder korn, hvede og sukker, underlagt et eksportforbud til ikke-EU-lande og krav om eksporttilladelse til EU-lande. Landbrugskommissær Janusz Wojciechowski kaldte eksportrestriktionen "uproportional", fordi Rumænien "hverken har eller vil komme til at lide under fødevareknaphed", og Rumænien fjernede da også eksportforbuddet igen seks dage senere.¹¹⁰

Fordelt på grupperne – værnemidler, herunder desinfektionsmidler, medicinsk udstyr og lægemidler – har Frankrig, Rumænien, Tjekkiet, Polen og Slovakiet forbudt eller begrænset eksporten af flest varettyper.

5.4.2 Danmarks eksportrestriktioner

Målt alene på antal og omfang af meddelelser til Kommissionen vedrørende eksportrestriktioner som følge af Covid-19, hører Danmark til i den markante ende. Men de danske eksportrestriktioner tilhører alle den bløde kategori og er derfor kun meddelt som en mulighed. Ifølge Tænketankens oplysninger har ingen af de danske eksportrestriktioner været i brug, men notifikationen blev i august forlænget til udgangen af 2020.

Danmarks bløde eksportrestriktioner blev meddelt Kommissionen 22. og 26. marts¹¹¹ og giver Lægemiddelstyrelsen mulighed for at:

- "påbyde danske fabrikker, importører og distributører af medicinsk udstyr og værnemidler at opbygge lagre af bestemte typer medicinsk udstyr og værnemidler til regioner og kommuner. Lægemiddelstyrelsen kan fastsætte de nærmere rammer, herunder omfang og tidsfrister, for opbygningen af lagre"
- "forbyde spredning af lagre samt fastsætte nærmere handelsbetingelser under en spredning [af] lægemidler, mellemprodukter og aktive indholdsstoffer"
- "påbyde danske fabrikker, importører og distributører af desinfektionsmidler at opbygge lagre af bestemte typer desinfektionsmidler med henblik på levering til regioner og kommuner. Lægemiddelstyrelsen kan fastsætte de nærmere rammer, herunder omfang og tidsfrister, for opbygningen af lagre."

Alle eksportrestriktionerne blev forlænget i august og var stadig i kraft ved udgangen af 2020.

Duksen Danmark

Som i alle EU-anliggender varierer indberetningspraksissen, og meget tyder på, at Danmark også ifm. coronaeksportrestriktioner lever op til omdømmet som mønsterelev. Således må det tages for givet, at en længere række medlemslande har haft det med i overvejelserne, at eksportrestriktioner kunne blive en nødvendighed under coronakrisen men blot ikke taget forholdsreglerne. Holland eksempelvis, lod eksplicit forstå, at det var hensigten at indføre eksportforbud for værnemidler, hvis der opstod knaphed. Men undlod officielt at meddele det til Kommissionen. Det kan skyldes, at Rotterdam Havn er en central distributionskanal for netop fordeling af værnemidler til resten af Europa. Hvis virksomheder frygtede, at deres varer ville blive beslaglagt på baggrund af aktiveringen af et hollandsk eksportforbud, kunne de have valgt at lægge forretningen et andet sted.

¹⁰⁹Polens Sundhedsministerium, for listen og bekendtgørelsen af 20. marts 2020 se <http://www.dziennikmz.mz.gov.pl/#/keywordbrowse/55> & <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200000491/O/D20200491.pdf>. Notifikationsnummer: 2020/232/PL, Europa-Kommissionen

¹¹⁰Rumæniens informationsside om Covid-19, 9. april 2020, <https://stiriificiale.ro/hotarari/ordonanta-militara-nr-8-din-09-04-2020> & 16. april 2020, <https://stiriificiale.ro/hotarari/ordonanta-militara-nr-9-din-16-aprilie-2020>. EU Objects to Romania's Move to Ban Agriculture Exports, Bloomberg, 11. april 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-11/eu-objects-to-romania-s-move-to-ban-agriculture-exports>

¹¹¹Bekendtgørelse om særlige foranstaltninger vedrørende forsyning af medicinsk udstyr og værnemidler i forbindelse med håndtering af Coronavirussygdom 2019 (Covid-19), notifikationsnummer: 2020/145/DK (Danmark), Europa-Kommissionen, <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/da/search/?trisaction=search.detail&year=2020&num=145>

5.4.3 EU-tiltag

De mange pludselige Covid-19 eksportrestriktioner, samt de højt-profilerede sager om blokerede værnemiddelsleverancer, fik i midten af marts 2020 Kommissionen til at søsætte en række initiativer, der på den korte bane skulle få medlemslandene til at ophæve eksportrestriktionerne og på længere sigt styrke EU's krisekapacitet.

På den korte bane, sideløbende med jævnlige appeller direkte til medlemslandene om at fjerne de nationale eksportrestriktioner, indførte Kommissionen 15. marts 2020 EU-fælles eksportrestriktioner i form af krav om eksportlicenser for fem forskellige typer værnemidler. De **EU-fælles restriktioner vedrørte alene værnemidler**, og ikke medicinsk udstyr og lægemidler. At det skulle gå hurtigt, kunne godt mærkes på, hvor gennearbejdet tiltaget var. Efter protester blev kravet lempet allerede den 20. marts til ikke at omfatte EFTA-landene Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz, der er dybt integrerede i det indre marked, og en række oversøiske lande og territorier. Den 26. april skulle kravet om eksportlicens oprindeligt udløbe. Kommissionen valgte dog, med en række justeringer, herunder undtagelse af landene på Vestbalkan, at forlænge kravet for en reduceret liste af værnemidler med en måned.¹¹²

I hele perioden blev der givet 1.300 tilladelser svarende til godkendelse af 95 pct. af alle ansøgninger. Medlemslandene afviste dog også ansøgninger, f.eks. 1,6 mio. masker til Sydafrika. Kort sagt indførte EU en administrativ barriere på eksporten, som gradvist blev lempet for til sidst helt at blive fjernet.¹¹³

I en europæisk brancheorganisation er vurderingen, at **de fælles eksportrestriktioner har haft en klar effekt. Medlemslandene er afstået fra at indføre restriktioner, og har lempet og siden fjernet egne restriktioner:**

"By enacting EU-wide export restrictions, the Commission aimed at protecting the internal market and shortly after the Member States calmed down. Slowly and gradually the restrictions were eased and later removed. It was exciting to witness the system correct itself."

Tænkertanken EUROPAs interview, 1. oktober 2020

Derimod kan EU-landenes nationale og fælles eksportrestriktioner have været med til at påvirke forholdet til en række ikke-medlemslande. For det første ved at sende sorteper videre til tredjelande, der er nært knyttet til det indre marked. Således kom leveringer af værnemidler til en række lande i Nordafrika og lande syd for Sahara i tvivl. *Peterson Institute for International Economics* har beregnet en række tredjelandes præcise afhængighed af EU.¹¹⁴ F.eks. importeres 86 pct. af alle ansigtsskærme, 89 pct. af alle beskyttelsesbeklædninger og 63 pct. af alle masker i Tunesien fra EU. Niger importerer over 70 pct. af sine masker og beskyttelsesmasker samt 54 pct. ansigtsskærme fra EU. Med andre ord var en række lande sårbare overfor EU's pludselige eksportrestriktioner.

For det andet risikerer EU at fremstå som en upålidelig partner, og dermed **sende lande med akut værnemiddelsbehov i armene på andre stormagter.** Både Kina og Rusland har aktivt benyttet sig af såkaldt maskediplomati, hvor de har udstrakt en hjælpende hånd, mens EU har trukket sin tilbage. F.eks. kaldte den serbiske præsident Aleksandar Vučić EU for et "papireventyr" samme dag, EU lancerede sine eksportrestriktioner på værnemidler, mens den kinesiske præsident Xi Jinping blev kaldt "en broder".¹¹⁵

På den lange bane er hverken nationale eller fælleseuropæiske eksportrestriktioner et langtidsholdbart svar på bekymringer om forsyningssikkerhed i en pandemi som Covid-19. Med henblik på at sikre et bedre beredskab fremadrettet har **Kommissionen sat fokus på bedre overvågning og**

¹¹²Kommissionens Gennemførelsesforordning (EU) 2020/568, Europa-Kommissionen 2020

¹¹³Information by the Commission on granted and rejected export authorisations in the period of 26 April to 25 May 2020, Europa-Kommissionen, 2020, trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/may/tradoc_158735.pdf

¹¹⁴EU limits on medical gear exports put poor countries and Europeans at risk, PIIÉ, 19. marts 2020, piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/eu-limits-medical-gear-exports-put-poor-countries-and

¹¹⁵Serbia Impose State of Emergency, Pleads for China's Help, Balkan Insight, 16. marts 2020, balkaninsight.com/2020/03/16/serbia-imposes-state-of-emergency-pleads-for-chinas-help/ & In the time of COVID-19, China's mask has fallen with regard to Europe, Robert Schuman-stiftelsen, 7. september 2020, robert-schuman.eu/en/european-issues/0569-in-the-time-of-covid-19-china-s-mask-has-fallen-with-regard-to-europe

kapacitetsopbygning, bl.a. i form af et sundhedsudspil lanceret i november 2020. Udspillet lægger op til at styrke Kommissionens mandat på sundhedsområdet. Både Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme og Det Europæiske Lægemedielagentur står med udspillet til bl.a. at få styrket sine overvågningskapaciteter og mulighed for at indsætte taskforces i sygdomsplagede medlemslande. Desuden vil Kommissionen oprette en helt ny beredskabsmyndighed på sundhedsområdet, der skal have myndighed til erklære en nødsituation på EU-niveau.

Allerede i krisens indledende måneder aktiverede Kommissionen for første gang en EU-fælles indkøbsprocedure, hvor medlemslandene kunne udnytte deres fælles muskler til at sikre bedre og billigere indkøb. Den blev første gang afprøvet den 28. februar 2020, og førte siden til fælles indkøb af værnemidler, testudstyr og Remdesivir-medicin. Derudover oprettede man i marts det første såkaldte rescEU-beredskabslager, der skal huse værnemidler, medicinsk udstyr og lægemidler. I alt seks lande skal huse lagre, hvilket udgør en udvidelse af EU's støtte til traditionelt kriseberedskab. Danmark ansøgte i maj 2020 om at huse og forvalte et af lagrene. Ansøgningen blev imødekommet, og **på den baggrund skal den nyoprettede Styrelsen for Forsyningsikkerhed opbygge og forvalte et fælleseuropæisk lager, som Kommissionen finansierer 90 pct. af.** I oktober blev respiratorer fra et rescEU-lager for første gang fordelt til et medlemsland med mangel, nemlig Tjekkiet.

Samtidig skal en ny styringsgruppe overvåge produktionskapaciteten og potentiel knaphed på lægemidler, og et Covid-19-clearingcenter skal sikre forsyninger på bl.a. værnemidler til medlemslandene. For at forhindre knaphed og afhængighed af import fra tredjelande barsler Kommissionen også med forslag til en ny lægemiddelstrategi og vil i WTO arbejde for, at toldsatser på lægemidler fjernes globalt og varigt mhp. at fremme billigere adgang til lægemidler og undgå handelstvister i krisetider.¹¹⁶

Kommissionens coronavaccinestrategi er et tema for sig (se tidslinjen i kapitel 2 for tidlige milepæle i udviklingen af strategien). Strategien skal hhv. sikre de nødvendige forsyninger til europæiske borgere gennem forhåndsftaler med vaccineproducenter og sikre en reguleringsramme, der balancerer hurtige leverancer og høje produktstandarder. Den 21. december 2020 blev vaccinen fra BioNTech/Pfizer autoriseret til brug i EU, og de første af op mod 300 mio. doser blev fordelt til medlemslandene. Kommissionens vaccineindkøbsaftaler har pr. 4. januar 2021 sikret EU-adgang til yderligere 1,7 mia. doser fra fem andre producenter, såfremt de godkendes af Det Europæiske Lægemedielagentur.¹¹⁷ Den fælles EU-indkøbstilgang har formentlig bidraget til at undgå såkaldt vaccinenationalisme mellem medlemslandene, som er, når det altovervejende fokus bliver at sikre vaccine til egne borgere på bekostning af andre landes adgang til vaccine. Kampen om vaccinerne, ikke mindst på globalt plan, er dog stadig i fuld gang – og bl.a. Kommissionens rolle i dette kapløb vil blive belyst mere indgående i dette projekts opfølgende rapport i foråret 2021.

Samlet set søsatte Kommissionen under coronavirusets første bølge en stribe tiltag til at sikre langsigtet kapacitetsopbygning af værnemidler, medicinsk udstyr og lægemidler i EU med henblik på at undgå behovet for både eksportrestriktioner og vaccinenationalisme. Flere af tiltagene vil dog tage tid at opbygge.

5.4.4 Eksportrestriktioner i perspektiv

Som reaktion på bl.a. de EU-fælles tiltag har eksportrestriktionerne fra Covid-19's første bølge været kraftigt på retur siden forsommeren 2020. Medio september meddelte kommissæren for det indre marked, Thierry Breton, i et svar til Europa-Parlamentet, at alle hårde nationale restriktioner var blevet ophævet. Det kan dog tilføjes, at der i oktober ifm. anden bølge af coronavirusen igen blev meddelt én ny coronabegrunnet eksportrestriktion, nemlig et belgisk eksportforbud mod influenzavacciner. (Polen havde via en forlængelse af en tidligere restriktion allerede forbudt eksporten af influenzavacciner i september).

¹¹⁶Lægemedielstrategien: Europa-Kommissionen indleder åben offentlig høring, Europa-Kommissionen, 16. juni 2020, ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip_20_1065 & Coronavirus: European Commission backs international initiative to facilitate trade in healthcare products, Europa-Kommissionen, 15. juni 2020, ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1042

¹¹⁷Safe COVID-19 vaccines for Europeans, Europa-Kommissionen, december 2020, ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans_en

Så alt imens eksportrestriktioner på lægemidler næppe er et helt overstået kapitel, har coronakrisens første bølge ført til større opmærksomhed i EU-kredse på spørgsmålet om forsyningssikkerhed. Der er en grundlæggende udfordring i at forbyde eksport af varer, når man ikke selv producerer varen. I hvert fald hvis formålet er at sikre flere værnemidler. **Både når det gælder værnemidler og medicin producerer EU-landene i al væsentlighed ikke de produkter, de selv forbruger.** Kommissionen vurderer f.eks., at 90 pct. af de aktive stoffer i generisk medicin i 2008 blev importeret fra Kina og Indien.¹¹⁸ Med undtagelse af en lille værnemiddelproduktion i få medlemslande, importerer grossister værnemidler fra fortrinsvis Kina og Sydøstasien til ét EU-land. Derfra distribueres de videre til både EU- og tredjelande.¹¹⁹

Vi frygtede for forsyningssikkerheden. Det skyldes, at en stor del af den medicin, der sælges i Danmark, er parallelimport, dvs. at vi sender den til Sydeuropa og får blandet og pakket der, og så kommer den tilbage til Danmark. Derfor var der en betydelig risiko for, at vi kunne være blevet ramt af sydeuropæiske eksportrestriktioner. Men det blev ved frygten, ganske enkelt fordi Kommissionen reagerede så hurtigt."

Tænk tanken EUROPA interview, 24. august 2020

For de typer af værnemidler, der blev pålagt eksportrestriktioner, overstiger EU's import af midlerne eksporten. EU importerede således i 2019 for 17,6 mia. dollars værnemidler, men eksporterede for 12,1 mia. En stor del af de værnemidler, der eksporteres, er også i forvejen importeret. En repræsentant for en dansk brancheorganisation fortalte Tænk tanken om denne problematik:

"Helt grundlæggende reagerede markederne på Frankrigs rekvisitionsordre og Polens eksportforbud ved ikke at fragte én eneste maske for meget til landene. Hvis man gjorde dette, risikerede man at de blev beslaglagt og bare lå på lager. Hvis man indfører eksportforbud, og ikke har stor egenproduktion, så kommer landet altså til at begrænse antallet af værnemidler. Ingen virksomheder ønsker at have værnemidler i lande med eksportbegrænsninger."

Tænk tanken EUROPA interview, 1. oktober 2020

Tabel 6: EU's samhandel med værnemidler (mia. USD) i 2019

	Eksport	Import
Beskyttelsesbriller og visir	0,2	0,5
Ansigtsskærme	7,4	6,7
Masker	0,9	2,1
Beskyttelsesbeklædning	3,1	4,5
Handsker	0,4	3,7
I alt	12,1	17,6

Kilde: Tabel er oversat fra Sapir, Bruegel, 2020¹²⁰

Omvendt produceres meget medicinsk udstyr, som f.eks. respiratorer, i EU-landene.

¹¹⁸PHARM 795, Europa-Kommissionen, 12 marts 2020, ec.europa.eu/health/sites/health/files/files/committee/ev_20200312_795_en.pdf

¹¹⁹EU limits on medical gear exports put poor countries and Europeans at risk, PII, 19. marts 2020,

pii.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/eu-limits-medical-gear-exports-put-poor-countries-and

¹²⁰What the EU should do and not do on trade in medical equipment, Bruegel, 25. marts 2020,

bruegel.org/2020/03/what-the-eu-should-do-and-not-do-on-trade-in-medical-equipment/

5.5. Offentlige udbud

I det tidlige forår 2020 blev det hurtigt klart, at **en række offentlige udbud inden for det indre marked måtte udskydes og/eller decideret aflyses pga. de pludselige nedlukninger eller manglende økonomiske muligheder hos udbydere grundet Covid-19**. Krisen har samtidig givet anledning til bekymring for, at der i stigende grad vil være nationale forsøg på at tilsidesætte EU-krav om ikke-diskrimination til gavn for lokale producenter og arbejdskraft. Som dette kapitel viser, **er det dog endnu for tidligt at spore en omfattende coronaeffekt på offentlige udbud i EU**.

Hvorfor har vi fælles regler om offentlige udbud i EU?

Inden for EU's indre marked er alle offentlige myndigheder forpligtet til at sætte de varer og tjenesteydelser, de har brug for, i udbud, så alle relevante udbydere uanset nationalitet kan byde på opgaven. Fælles udbudsregler har til formål at skabe et udgangspunkt, når europæiske virksomheder på tværs af det indre marked kan byde på offentlige kontrakter. Det skal give offentlige myndigheder mulighed for at vælge de tilbud, der er bedst og billigst.

5.5.1 Forstærkerforventning

Coronakrisen har på mindst to områder betydning for den velkendte problematik omkring favorisering af nationale virksomheder i EU-interne offentlige udbud:

1. Lukkede grænser og rejserestriktioner begrænser virksomheders mulighed for eksempelvis fysisk fremvisning af produkter; og
2. Oplevelsen af udfordrede globale forsyningskæder samt den akutte økonomiske krise i hjemlandet kan forstærke ønsker om at vægte lokale elementer i udbuddet højere.

Problematikken er langt fra kun et EU-fænomen, og der har således under krisens første bølge også været eksempler på, at tredjelande i stigende grad anvender protektionisme i deres udbud.

"Vi oplever, at lande i udbud stiller større krav om lokal arbejdskraft og sprogkundskab. Det gælder blandt andet Norge, hvor vi har budt på sygehuse og store infrastrukturprojekter. Det er noget, der virkelig bekymrer os. Det virker til forveksling som noget, vi ofte er udsat for i Kina og Indien med krav om "local content". Og det virker desværre sandsynligt, at det spredes sig. For når regeringer griber så dybt i lommerne, vil de også have, at det kommer deres egne virksomheder og arbejdspladser til gavn. Men det kommer altså til at gå ud over væksten i hele Europa."

Tænk tanken EUROPA interview, 19. august 2020

Kun få virksomheder og brancheorganisationer, Tænk tanken EUROPA har talt med i forbindelse med dette projekt, fremhæver offentlige udbud i EU som en særlig udfordring under coronakrisens første bølge, og der eksisterer ikke talmateriale eller gennemgribende analyser, der har gennemgået praksisser omkring offentlige udbud under coronakrisen. Protektionisme i offentlige udbudsprocedurer er traditionelt også notorisk svært at opgøre.

Én virksomhed peger direkte på, at Norges grænselukninger udelukkede virksomhedens ansatte fra at fremvise sine produkter fysisk i Norge – og dermed tabte udbuddet. En anden virksomhed har oplevet udbud i løbet af foråret, hvor der har været lagt endnu større vægt på f.eks. lokal arbejdskraft og lokalt sprogkendskab. Andre peger på, at samme effekt har styrket deres position på det danske hjemmemarked:

"Det har været en paradoksal krise. For vi har faktisk ansat flere, fordi vores hjemmemarked er blevet styrket."

Tænk tanken EUROPA interview, 13. august 2020

Som en dansk brancheorganisation opsummerer oplevelsen:

"Området er uigennemsigtigt, men lugter af protektionisme."

Tænk tanken EUROPA interview, 24. juni 2020

5.5.2 EU's tilgang

Kommissionen har i sin håndtering af EU's udbudsregler under første bølge af pandemien fokuseret på vigtigheden af at sikre tilstrækkelige offentlige indkøb af værnemidler og andet udstyr til pandemi-bekæmpelsen. 1. april 2020 udsendte Kommissionen en vejledning, der understregede fleksibiliteten i de fælles udbudsregler. I vejledningen blev det understreget, at medlemslandene i krisesituationer som coronakrisen kan tilsidesætte de almindelige regler om offentlige udbud:

"Offentlige indkøbere [kan] forhandle direkte med potentielle kontrahenter, og der er ingen offentliggørelseskrav, ingen tidsfrister, intet krav om mindsteantal af ansøgere eller andre procedurekrav. Ingen proceduremæssige skridt reguleres på EU-plan. Det betyder i praksis, at myndighederne kan reagere så hurtigt, som det er teknisk/fysisk muligt, og proceduren kan være en de facto direkte tildeling, som kun er underlagt fysiske/tekniske begrænsninger for så vidt angår tilgængelighed og hurtighed af leveringen."¹²¹

Vejledningen var dels en udstrakt hånd til virksomheder, så kontrakter fleksibelt kunne ændres i stedet for at gå helt tabt. Dels var vejledningen en mulighed for medlemslandene til hurtigt at skaffe varer, der var nødvendige under pandemien, herunder værnemidler.

Det er klart, at diskrimination i offentlige udbud er en klassiker i EU-regi, og komplicerede udbudsregler samt fraværet af en central klageinstans har også før coronakrisen vanskeliggjort området for mange virksomheder. Mens en decideret coroneffekt på offentlige udbud vil tage tid før, den kan dokumenteres, **er det vigtigt allerede nu at sikre øget gennemsigtighed og åbenhed med hensyn til, hvordan landene lever op til udbudsreglerne – ikke mindst i lyset af de mange nye EU-coronastøttemidler.**

En mulighed kunne i den forbindelse være at sikre, at platformen SOLVIT får et stærkere mandat, som bl.a. foreslået i en meddelelse fra Kommissionen fra marts 2020. Platformens formål er at behandle grænseoverskridende sager på baggrund af offentlige myndigheders overtrædelser af EU-retten og kunne fremadrettet fungere som et redskab til at forbedre håndhævelsen af offentlige og administrative tvister om offentlige udbud på tværs af det indre marked. I marts-meddelelsen præsenterer Kommissionen også et ønske om at oprette en online-platform under den fælles digitale portal, hvor borgere og virksomheder anonymt kan indberette hvilke lovgivningsmæssige hindringer, der skaber udfordringer for funktionen af det indre marked.¹²² En bedre integration af tiltag, som de ovenstående, vil kunne medvirke til, at EU i højere grad kan sikre, at der ikke opstår diskrimination.

¹²¹Vejledning fra Europa-Kommissionen om anvendelse af rammen for offentlige udbud i forbindelse med covid-19-krisesituationen (2020/C 108 I/01), Europa-Kommissionen, 2020, eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0401(05)&from=EN

¹²²Long term action plan for better implementation and enforcement of single market rules, Europa-Kommissionen, 2020, ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-enforcement-implementation-single-market-rules_en_0.pdf

Kapitel 6

Diskussion – forsyningspatriotisme

Kapitel 5 har gennemgået fem barrierer, som coronakrisen medførte for det indre marked: Grænselukninger, statsstøtte, fødevarepatriotisme, eksportrestriktioner og offentlige udbud. **Gennemgangen viser, at blot én af disse barrierer – nemlig eksportrestriktioner – reelt kan siges at være blevet dæmmet op for:** Under anden bølge af coronaviruset er der med stor sandsynlighed fundet varige alternativer til maske-kampene.

Idet stort set ingen EU-lande **genindførte nye coronagrænselukninger** i efteråret 2020 var der en overgang også udsigt til, at ukoordinerede grænsetiltag ville forblive en første-bølge reaktion. Forekomsten af en smitsom Covid-19-variant i England i december 2020 gjorde dog, at flere EU-lande, herunder Sverige og Frankrig, uden varsel foretog nye grænselukninger.

I forhold til kriseforanlediget statsstøtte er den langsigtede effekt for det indre marked fortsat uklar, og erfaringerne fra finanskrisen viser, at der i en rum tid vil være tale om "the new normal". Mens en coroneffekt på offentlige udbud er sandsynlig, vil det også tage tid før, den kan dokumenteres. **Derimod skiller Covid-19's håndsrækning til fødevarepatriotismen sig her og nu ud som en underbelyst, men markant forstærket, handelsbarriere.**

Når motiverne bag alle fem barrierer anskues over én kam, kan coronakrisens foreløbige effekt på det indre marked opsummeres som forstærket forsyningspatriotisme.

Forsyningspatriotisme er, når globale handelsmønstre revurderes af EU, nationale regeringer og virksomheder med sigte på at blive mere selvforsynende og hjælpe egne producenter. Ændringer i forsyningskæder er en længerevarende proces, men **der er allerede flere tegn på, at coronakrisen har ført til øget brug af regionale underleverandører samt overvejelser og tiltag om hjemtagning af produktion.** Især har coronakrisen fået mange virksomheder i gang med overvejelser om at reducere deres underleverancer fra Kina.¹²³ Dette kan ske enten ved at flytte produktion fra Kina til andre lavtlønslande, men det kan også give anledning til en såkaldt "reshoring", hvor produktion og fremstilling af varer trækkes tilbage til eget land eller nærområde. På den ene side kan reshoring have økonomiske fordele, idet det kan stimulere beskæftigelsen i lokalområdet og eventuelt begrænse handelsunderskud. På den anden side kan det hæmme global samhandel og vækst.

De coronabaserede motiver for **forsyningspatriotisme kommer oven i en årrække med stigende opmærksomhed omkring behovet for at styrke egne virksomheder over for udfordringer i form af urimelig konkurrence** fra f.eks. statsligt støttede kinesiske virksomheder. Samtidig med ændringer i det transatlantiske forhold har det givet næring til en debat om **strategisk autonomi** i Europa – med bl.a. mere offentlig støtte til udvalgte sektorer eller virksomheder for derved at udvikle dem til at være globale, konkurrencedygtige "Europæiske Champions". Som perspektivering på denne rapportes gennemgang af Covid-19's betydning for det indre marked skitseres tendenser til, hvordan coronakrisen indtil videre ser ud til at påvirke forsyningskæderne og ønsket om strategisk autonomi i Europa. Til sidst drages nogle foreløbige følgeslutninger om coronakrisens påvirkning af kompetencefordelingen mellem EU's institutioner og medlemslande.

Forsyningskæder

En forsyningskæde udgøres af de led, der indgår i processen fra en vare (eller ydelse) bliver produceret, til den når frem til forbrugeren. Som følge af globaliseringen består forsyningskæder ofte af mange led, hvor forskellige underleverandører inddrages.

Fra midten af 1990'erne, hvor globaliseringen virkelig tog fart, har den fremherskende forretningsmodel hos de fleste vestlige produktionsvirksomheder været outsourcing af underleverancer til de mest konkurrencedygtige producenter globalt kombineret med fokus på "just in time" leverancer for at begrænse dyr lagerbeholdning. Dette har resulteret i styrket konkurrenceevne men samtidig også medført en stor afhængighed af, at underleverandørerne kan producere og levere til tiden, og at det globale transportsystem er hurtigt og præcist. Disse forudsætninger brast ved starten af coronakri-

¹²³Reshoring: COVID-19's Impact on the Supply Chain, Supply Chain Management Review, 10. juni 2020, scmr.com/article/reshoring_covid_19s_impact_on_the_supply_chain

sen, og mange virksomheder har taget sikkerheden i deres forsyningskæder op til kritisk vurdering. Der er en generel tendens til nu i højere grad at balancere hensynet til lave omkostninger hos underleverandørerne med sikkerheden i fremtidige rettidige leverancer.

Ændringer i forsyningskæder er ikke i sig selv en barriere for det indre marked men udgør mulige ændrede rammebetingelser for produktion og samhandel.

6.1 Forsyningskæder

Forsyningskæder til vestlige industrielle produktionsvirksomheder. Tænk tankens virksomhedsinterviews bekræfter, at **udbruddet af coronakrisen medførte en stor grad af global usikkerhed i mange danske virksomheder, der er stærkt afhængige af underleverancer fra andre lande.** Beregninger viser, at i perioden fra 2011-2015 blev 30 pct. af den samlede danske eksport skabt af underleverancer fra virksomheder uden for Danmark. Heraf 19 pct. fra andre EU/EØS-virksomheder og 11 pct. fra andre lande.¹²⁴ Derfor er det klart, at usikkerhed i forsyningskæderne er noget, man er nødt til at tage meget alvorligt. I den første tid efter coronaudbruddet i Kina var der forsyningsproblemer til produktionen i en række EU-lande, hvilket gav anledning til, at der i mange virksomheder blev iværksat en proces for at lokalisere andre underleverandører. Dette enten globalt, inden for EU/EØS-området eller endog nationalt.

"Der er en del medlemmer, der nu ser mere på det europæiske hjemmemarked, da det alt andet lige er lettere, når rejserestriktionerne igen stiger – frem for at fokusere på USA eller andre markeder, der ligger langt væk."

Tænk tanken EUROPA interview, 21. august 2020

Coronakrisen blev i løbet af foråret 2020 mere omfattende i EU og andre vestlige lande end i Kina. Samtidig var Kina hurtig til at få genoptaget produktionen. Det resulterede i, at der til tider var større problemer med forsyninger fra leverandører i andre EU-lande end fra Asien. Dette begrænsede motivationen hos EU-virksomheder til at omlægge produktionen, og efter et kortvarigt fald i EU-importen fra Kina kom der da også hurtigt en massiv importstigning.

Specifikt ift. forsyningskæderne fra Kina til Danmark skete der i de første måneder af coronakrisen et markant dyk i mængden af import sammenholdt med samme periode i 2019. Men fra maj 2020 var der igen var en stigning, endda på et højere niveau end for 2019. Samlet set havde coronakrisen ved årets udgang ikke haft en negativ effekt på importstrømmen fra Kina. Mængden af importerede varer fra Kina i første halvdel af 2019 udgjorde 7,22 pct. af den samlede danske import, hvor den i samme periode i 2020 udgjorde 7,55 pct. – den højeste andel siden 2016.¹²⁵

Spådomme om en markant og hurtig ændring i vante, globale handelsmønstre, med større fokus på reshoring, er således endnu ikke blevet til virkelighed for dansk erhvervsliv. I lyset af, at det tager tid for en virksomhed at ændre sine forsyningskæder strategisk, og at en omlægning af importmønstre ikke nødvendigvis er noget, der på nuværende tidspunkt kan aflæses statistisk, er det sidste ord dog næppe sagt.

Forsyningskæder for værnemidler, hospitalsudstyr og medicin. Coronakrisen resulterede i foråret 2020 ikke mindst i forsyningsproblemer for udstyr, der anvendes til forebyggelse af coronasmitte og helbredelse af patienter (jf. kapitel 5.4). Robustheden i de nuværende forsyningskæder for sundhedsudstyr er derfor taget op til kritisk vurdering i såvel de enkelte EU-lande som samlet i EU.

Til trods for, at den globale produktion af personlige værnemidler er stærkt koncentreret i Kina, var der i de første måneder af 2020 også kinesisk mangel på værnemidler, og EU leverede fra egne, begrænsede lagre i alt 12 tons beskyttelsesudstyr.¹²⁶ Da coronasmitten kort tid efter brød ud i Itali-

¹²⁴Danske virksomheder i globale værdikæder. En analyse af danske virksomheders eksponering over for global usikkerhed, Højbjerg Brauer Schultz & Erhvervsstyrelsen, 2019, erhvervsstyrelsen.dk/danske-virksomheder-i-globale-vaerdikaeder

¹²⁵Tænk tanken EUROPA på baggrund af tal fra Danmarks Statistik: SITC5R4MIm- og eksport (Rev 4- SITC) efter im- og eksport, SITC-hovedgrupper, land og enhed (2007M01-2020M07)

¹²⁶Statement by Commissioner for Crisis Management Janez Lenarčič on EU support to China for the Coronavirus outbreak, Europa-Kommissionen, 1. februar 2020, ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_178

en, og senere i andre EU-lande, var der helt fra start mangel på værnemidler i EU-området, inklusiv i Danmark. Der var flere årsager til knapheden, men begrænset produktionskapacitet og mangel på lagre førte til restriktioner i forsyningskanalerne for værnemidler, hvor nationale myndigheder på forskellig vis søgte at sikre egne borgere. Produktionskapaciteten blev dog hurtigt øget ved hjælp af nye producenter. I Danmark omstillede en række virksomheder produktionen til værnemidler. F.eks. startede Grundfos en produktion af visirer, og Carlsberg producerede håndsprit.

Markedskræfterne sætter dog på sigt grænser for hvilke tiltag, der er økonomisk forsvarlige. I produktionen af simple personlige værnemidler vil Kina og andre lavtlønslande givet være mere konkurrencedygtige end de fleste EU-lande. **Det vil være meget omkostningstungt, hvis al produktion af værnemidler skal ske lokalt**, hvor forbrugerne er. Dette er særligt tydeligt ift. produktionen af medicin og medicinsk udstyr, som af tungtvejende årsager – forskningsmæssige og produktionsmæssige – er en globaliseret proces. **Udfordringen bliver derimod at indgå handelsaftaler, ikke kun mellem virksomheder, men også mellem myndigheder, der bedst muligt sikrer forsyningerne. Her vil EU have større økonomiske og handelsmæssige muskler end de enkelte medlemslande** til at kunne skabe en garanti for, at leverancer også opretholdes i krisesituationer.

Kampen om adgang til en Covid-19-vaccine er en case-in-point, som de store spillere – EU, USA og Kina – har håndteret vidt forskelligt. I EU har Kommissionen understreget vigtigheden af en koordinering af forskningsindsatsen samt af vaccineopkøb for at sikre en fair fordeling. Man har søgt at fremme globale samarbejder om vaccineudvikling, men det har været besværliggjort af bl.a. USA's position, der med daværende præsident Trump i spidsen søgte unilaterale løsninger. I det globale spil risikerer udviklingslandene at blive de store tabere, hvilket Kina måske vil søge at udnytte i form af et aktivt "Vaccine-diplomati".

Forsyningskæder for råvarer og sjældne jordarter

Diskussionen om forsyningskæder i kølvandet på Covid-19 har også medført en debat om vestlige landes sårbarhed ved svigtende leverancer af afgørende råvarer og udstyr. Coronakrisens forsyningsproblemer tydeliggjorde ikke mindst Europas afhængighed af importen af sjældne jordarter fra særligt Kina. Vindmøllesektoren, solcelleområdet, digitalt udstyr og el-bilproduktionen er blot nogle af de afgørende industrier for den grønne udvikling, som kræver adgang til sjældne jordarter – og det i stærkt stigende omfang. Adgangen til de sjældne jordarter er således kritisk for, om EU kan nå sit mål om klimaneutralitet.

Den øgede betydning af sikre forsyningskanaler for sjældne jordarter, samt vanskelighederne ved at tilvejebringe alternative forsyningsmuligheder, har fået det internationale energiagentur til specifikt at følge udviklingen på dette område og søge international forståelse for aftaler, der kan forhindre forsyningskonflikter.¹²⁷ I lyset af den spændingsfyldte globale handelssituation disse år kan internationale aftaler om forsyningsikkerhed, der kan holde, når der virkelig er krise, dog på ingen måde tages for givet.

6.2 Strategisk autonomi

Den geopolitiske konkurrence mellem verdens største økonomier og førende teknologiområder – USA, Kina og EU – har medført en øget erkendelse i Europa af, at EU er nødt til at arbejde mere målrettet for at styrke sin globale, teknologiske uafhængighed, sikre sig selv økonomisk og styrke sin politiske stabilitet. Det omdøbes i flere EU-hovedstæder til behovet for at styrke Europas "strategiske autonomi".¹²⁸ Ifølge en meddelelse fra Kommissionen i september skal EU "arbejde på at blive mere modstandsdygtig over for eventuelle fremtidige chok og i måden, den dobbelte grønne og digitale omstilling ledes på. En af erfaringerne fra Covid-19 er behovet for at mindske afhængigheden og styrke forsyningsdiversiteten og -sikkerheden. En styrkelse af den åbne strategiske autonomi vil være en langsigtet fordel for EU".¹²⁹

¹²⁷Clean energy progress after the Covid-19 crisis will need reliable supplies of critical minerals, International Energy Agency, 6. maj 2020, [iea.org/articles/clean-energy-progress-after-the-covid-19-crisis-will-need-reliable-supplies-of-critical-minerals](https://www.iea.org/articles/clean-energy-progress-after-the-covid-19-crisis-will-need-reliable-supplies-of-critical-minerals)

¹²⁸Genopretningsplanen: styrkelse af Europas strategiske autonomi, tale af formand Charles Michel, 8. september 2020, consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2020/09/08/recovery-plan-powering-europe-s-strategic-autonomy-speech-by-president-charles-michel-at-the-brussels-economic-forum/

¹²⁹Modstandsdygtighed i forhold til råstoffer af kritisk betydning: En kurs mod større sikkerhed og bæredygtighed, Europa-Kommissionen, 2020, eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0474:FIN:DA:PDF

Et af redskaberne til at nå disse ambitiøse mål er at gennemføre et langt **mere vidtgående, industri-politisk** samarbejde i EU for samlet at kunne møde de globale udfordringer. Kommissionen fremlagde i marts 2020 et forslag til en ny og ambitiøs industripolitik, der skulle styrke EU's konkurrenceevne og strategiske autonomi på et tidspunkt med skiftende geopolitiske forhold og stigende global konkurrence. Den dominerende reaktion i EU – anført af et tysk-fransk parløb – har været, at tiden er inde til massiv industripolitisk oprustning. Holdningen forstærkes, udover af coronakrisen, af såvel Brexit som udfordringen fra Kina.

Danmarks holdning til Kommissionens forslag har været et forsigtigt ja – kombineret med et forsvar for frihandel – samt et fokus på små og mellemstore virksomheder og kravet om tilbageholdenhed med statsstøtte. På et møde i Rådet for det indre marked og industripolitik i november 2020 var der enighed om at bruge EU's økonomiske genstart efter coronakrisen som løftestang for en mere modstandsdygtig europæisk industri.¹³⁰ Fremover kan det vise sig at være startskuddet til et ganske anderledes indre marked, end det vi kendte før coronakrisen.

6.3 Kompetencefordeling

Denne rapport bidrager til billedet af, at EU i fællesskab, efter en sløv start, kom op i omdrejninger og fik leveret omfattende og historiske svar på flere af coronakrisens udfordringer – fra sikkerhedsforanstaltninger mod arbejdsløshed og den store genopretningsfond med fælles lån, over lukningen af EU's ydre grænser, til fælles lagre og udbud om værnemidler.

Ligesom under finanskrisen har Kommissionen langt hen ad vejen baseret sig på regulering gennem såkaldt "soft law", som er adfærdsregler, der ikke er juridisk bindende, men ikke desto mindre kan have såvel juridiske som praktiske virkninger.¹³¹ Brugen af "soft law" er oplagt under en kritesituation, da det ofte ikke kræver de samme, omhyggelige procedurer, og dermed kan skabe effekt langt hurtigere. Men den tiltagende brug af instrumentet i Kommissionen bør følges af en debat om, **hvad "soft law" egentlig er, hvad det bør bruges til, og om ikke det fortjener et serviceeftersyn.**

En lignende problemstilling gør sig gældende ift. spørgsmålet om **EU's kompetence på såvel krisehåndterings- som sundhedsområdet.** På begge områder er der jf. EU's traktatgrundlag overvejende national kompetence. Hvis Kommissionen skal have reelle beføjelser her, vil det med andre ord kræve traktatændringer, der er notorisk svære at enes om i EU.

Kommissionen har ikke desto mindre en koordinerende rolle at spille, der, som denne rapport understreger, i stigende grad kom i fokus med coronakrisen – f.eks. i forbindelse med udviklingen af en vaccinstregeti. Den rolle vil man formentlig søge at udvikle de kommende måneder og år ved at styrke samarbejdet på måder, der ikke kræver traktatændringer. Det er der f.eks. lagt op til gennem styrkelsen af to sundhedsrelevante agenturer, nemlig Det Europæiske Center for Sygdomsbekæmpelse og Kontrol (ECDC) og Det Europæiske Lægemiddelagentur (EMA).

Anden rapport af Tænketankens GenstartEU-projekt, som kommer til foråret, vil se nærmere på, hvordan det indre marked kan genstartes og udvikles i lyset af lektierne fra coronakrisens første hærgen. Den meningsmåling, som Tænketanken har fået foretaget ifm. denne rapport (se afsnit 2.3) bekræfter billedet fra en længere række af 2020-målinger af, at et markant flertal af EU-borgere i dag ønsker større EU-kompetence til håndtering af kriser som Covid-19.¹³² Om og hvordan, det kan og bør udmøntes, vil også blive et løbende omdrejningspunkt for Konferencen om Europas Fremtid,¹³³ der forventes at finde sted i 2021 og 2022.

¹³⁰Towards a more dynamic, resilient and competitive European industry: Council adopts conclusions, Rådet for Den Europæiske Union, 16. november 2020, consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/11/16/towards-a-more-dynamic-resilient-and-competitive-european-industry-council-adopts-conclusions/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Towards+a+more+dynamic%2c+resilient+and+competitive+European+industry%3a+Council+adopts+conclusions

¹³¹TEUF-artikel 288, stk. 5 om henstillinger og udtalelser.

¹³²62 pct. af danskerne ønsker ifølge en Kantar-måling for Europa-Parlamentet i oktober 2020, at EU skal have flere kompetencer i håndteringen af kriser som coronapandemien. EU-gennemsnittet er 66 pct. Se Public opinion in the EU in time of coronavirus crisis, Europa-Parlamentet 2020, europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/public-opinion-in-the-eu-in-time-of-coronavirus-crisis

¹³³Se Rådets fælles position her: consilium.europa.eu/media/44679/st09102-en20.pdf

