



21.04.2021

Grænselukninger og varehandel

Restriktive rejsevejledninger og krav om påvisning af negative tests har dæmpet samhandlen mellem EU-lande. Præcist hvor meget har grænsetiltag påvirket den økonomiske aktivitet?

Skrevet af

Catharina Sørensen

Søren Østervig

Hovedkonklusioner

- Tænk tanken EUROPA har udarbejdet en økonometrisk model, der estimerer effekten af grænselukningerne for varehandlen i 2020.
- Analysen viser, at grænselukninger gennemsnitligt bidrog til en reduktion på 10 pct. af importen fra nabolandet i lande uden for EU. Inden for det indre marked, kan vi ikke påvise en sådan grænselukningseffekt.
- Det tyder på at samarbejde og koordination mellem lande om bl.a. grønne korridorer har virket.

Introduktion

Et par dage efter, at en længere række EU-lande i marts 2020 lukkede deres grænser, som reaktion på spredningen af Covid-19, med lange motorvejskøer til følge, foreslog Europa-Kommissionen at indføre såkaldte "grønne korridorer" til at lette varetransporten. Korridorerne skulle også sikre indrejse af "kritisk personel", dvs. vandrende arbejdstagere, der varetager kritiske funktioner. Her var sundhedspersonel naturligvis i fokus, men listen blev efterfølgende udvidet til f.eks. også at dække sæsonarbejdere til landbruget. En grøn korridor er et vejspor, hvor det maksimalt må tage 15 minutter at krydse grænsen, og hvor chaufføren ikke behøver forlade sit køretøj.

Grønne korridorer udgør i sagens natur en transportmæssig begrænsning ift. normalsituationen, med færre tilgængelige grænseovergange, øget bureaukrati og flere krav til transporten. Ikke desto mindre forsvandt de ekstraordinære motorvejskøer umiddelbart efter indførslen, og bl.a. dansk erhvervsliv har taget godt imod korridorerne. Flere af de erhvervs personer, Tænk tanken EUROPA har interviewet om coronakrisen, fremhæver, at de takket været korridorerne har kunnet minimere påvirkningen af deres EU-interne leverancer.

11

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.”

Tænk tanken EUROPA interview med dansk virksomhed, 12. august 2020

Samtidig er det klart, at grænselukninger langt fra har været den eneste coronarestriktion, der har påvirket erhvervslivet under krisen. Den generelle nedlukning af samfundet, fra butiks- og restaurantslukninger, til restriktive rejsevejledninger og krav om påvisning af negative tests, har lagt en dæmper på den økonomiske aktivitet, og derfor også påvirket samhandlen. Tænk tankens GenstartEU-rapport fra januar viser, at varehandlen for de 27 EU-lande faldt med 22 pct.

Europæiske lande var langt fra alene om at lukke ned, men uden for EU har fraværet af et lignende transnationalt samarbejde betydet, at grønne korridorer næppe har været på plads ved mange grænseovergange.

I dette brief stiller vi skarpt på coronagrænsetiltag foretaget i 2020 for at undersøge i hvilken udstrækning, de kan siges at have påvirket handlen. Vi opstiller en økonometrisk model, der evaluerer variationen i handel mellem nabolande, der deler en fysisk grænseovergang, over en periode med varierende grænserestriktioner i kraft.

Om modellen

En forskergruppe tilknyttet Oxford University har fra krisens start løbende monitoreret regeringers coronatiltag over hele verden, herunder om grænser har været lukket – det er det såkaldte Oxford Covid-19 government response tracker. Oxford-trackeren har observationer om restriktioner på internationale rejser tilbage fra 1. januar 2020, og opererer med fem distinkte værdier, der dækker fra ingen restriktioner på internationale rejser over test- og karantænekrav til et totalt indrejseforbud (med undtagelse af anerkendelsesværdige formål).

På baggrund af denne tracker, samt månedligt, bilateralt varehandelsdata fra januar 2019 t.o.m. november 2020, og bilaterale, kvartalsmæssige rapporteringer fra EU-landenes løbende poster for tjenestehandlen fra Q1 2019 t.o.m. Q3 2020, har vi undersøgt, om grænsekontrol kan siges at have haft en generel negativ effekt på handlen, når der kontrolleres for den øvrige samfundsmæssige nedlukning under coronakrisen, samt en række generelle handelsfremmende og -dæmpende faktorer, således at den grænserelaterede handelsvariation ikke tilskrives andre forhold.

Modellen sammenligner handlen mellem to lande, der deler en fysisk landegrænse, før og efter coronarelaterede grænsetiltag blev indført – sådanne landepar er f.eks. Danmark og Tyskland og Thailand og Laos. Det antages i den forbindelse, at indførslen af grænserestriktioner i et givet land kun påvirker importen, og ikke eksporten, af varer fra samme land, da beslutningen kun vil gælde for indrejsende.

Fokus for analysen er på varehandlen, da datakvaliteten her er bedre end for tjenestehandlen, hvor det er svært at tilgå bilateralt handelsdata, der er tilstrækkeligt detaljeret og komplet. Selvom grænselukningseffekten for tjenester dermed ikke kan estimeres her, må det forventes, at der navnlig vil være en stor effekt inden for turisme-, reparation og vedligeholdelses- samt transportsektorerne. Andre tjenesteydelser, såsom konsulent-, finans- og forsikringsarbejde, må ventes at være mindre påvirkede grundet arbejdets natur, hvor fysisk tilstedeværelse mellem parterne allerede før coronakrisen spillede en mindre rolle for handlen.

Resultater af analysen

Analysen resulterer i fem konklusioner:

- "Bløde" grænsetiltag, som krav om test eller karantæne ved indrejse, har ingen signifikant effekt på handlen.
- Derimod har "hårde" grænsetiltag, dvs. indrejseforbud, en signifikant effekt på varehandlen i omegnen af 9 til 11 pct. fald i bilateral import fra nabolandet.
- Når der skelnes mellem handel internt i EU og handel uden for EU, bliver effekten af de hårde grænsetiltag internt i EU tæt på "0" og er ikke statistisk signifikant. Uden for EU er effekten dog fortsat signifikant. Dermed drives den påviste grænseeffekt af handel uden for EU.
- Mens denne konklusion ikke i sig selv kan bruges til at påvise en kausalsammenhæng mellem EU-tiltag og handelseffekter, er det

nærliggende at vurdere, at samarbejde i EU har spillet en rolle ift. at afhjælpe den negative handelseffekt af grænselukninger, der påvises for resten af verden: Tæt koordination blandt en stor gruppe lande, der følger samme regler, ser ud til at have modvirket den negative grænselukningseffekt på handlen. Med andre ord: At der er negativ effekt af grænselukninger i resten af verden, men ikke i EU, tyder på, at navnlig EU's hurtige indsats med de grønne korridorer har hjulpet medlemslandenes handel.

- Der er stor variation ift., hvordan forskellige varegrupper påvirkes af grænselukninger. Modellen viser en signifikant negativ korrelation med lukkede grænser for varegrupperne 'køretøjer, tog, færges, mv.' (-35 pct.), 'skind, pels og produkter heraf' (-25 pct.), 'produkter af sten, cement, keramik, glas, mv.' (-20 pct.), 'råmetaller og produkter heraf' (-19 pct.) og 'maskineri og mekanisk udstyr' (-14 pct.). Omvendt findes en positiv korrelation mellem grænselukninger og import i visse varegrupper, navnlig 'bearbejdede fødevarer' samt 'vegetabiliske produkter'. Den positive grænseeffekt på sidstnævnte varegrupper skal ses i lyset af, at en global opmærksomhed på ikke at løbe tør for fødevarer under nedlukningerne, har påvirket en række fødevaremæssige importdynamikker, der tidsmæssigt følger de observerede grænselukninger tæt.

At grænselukninger internt i EU ikke i sig selv påvirkede handlen mellem nabolande, er som nævnt indledningsvist langt fra ensbetydende med, at EU-handlen ikke led under coronakrisen. Den var 7.5 pct. mindre i 2020 sammenlignet med 2019, hvor især april og maj måned var hårdt ramt med et handelsniveau hhv. 33 pct. og 27 pct. mindre end samme periode i 2019.

Det betyder heller ikke, at grænselukningerne har været uden omkostninger for eksportvirksomheder i medlemslandene. De har nemlig uden tvivl kostet i form af lavere profit grundet forhold som længere transporttid, tid og ressourcer til omstilling og planlægning, og tabt værdi fra varer, der er gået til under den længere transporttid. Samtidig er det klart, at jo længere et grænsetiltag er i kraft, jo større virkning kan det få for handlen i form af reviderede forsyningskæder.

Hvad der derudover endnu ikke kan måles i data, er de langvarige negative effekter på eksporten. Bl.a. kan manglende fysisk kontakt mellem virksomheder sænke frekvensen, hvormed nye eksportvirksomheder opstår. Det skyldes særligt, at disse er afhængige af eksponering gennem konferencer, messer og møder med samarbejdspartnere, når de skal ud over de nationale grænser. I det omfang, at effektiviteten af kommunikation og koordinering på tværs af grænser er påvirket af grænselukninger, må det forventes, at de faste omkostninger i forbindelse med

eksporten er steget, hvilket også kan påvirke bestanden af fremtidige eksportvirksomheder.

Men analysen peger ikke på, at grænselukningerne under coronakrisens første år i sig selv har betydet, at handel mellem nabolande i EU har måtte opgives. Det er altså ikke grænselukningen i sig selv, der uafhængigt af de øvrige restriktioner og reaktioner på krisen, forklarer handelstabet i EU.

I resten af verden havde grænselukninger væsentlig, selvstændig betydning for handlen mellem nabolande. Det er denne konklusion, der understreger betydningen af de grønne korridorer, der internt i EU nemt og smidigt kom på plads.