

## NOTAT

26. marts 2021

# GRÆNSEBOMMENES EUROPA? CORONAKRISEN OG GRÆNSEKONTROL

### Kontakt:

Vicedirektør

Catharina Sørensen

+45 21 54 88 21

cas@thinkeuropa.dk

### Økonom

Søren Østervig

+45 40 95 48 33

sao@thinkeuropa.dk

*Covid-19 har i nu et år sat den fri bevægelighed i EU på pause. En optælling af samtlige notificerede grænsetiltag i Schengen-området mellem marts 2006 og marts 2021 viser, at der i 2020 alene var flere grænselukninger end i samtlige 13 forudgående år.<sup>1</sup> For en række danske eksportvirksomheder har de lukkede grænser udgjort en af de største udfordringer ifm. coronakrisen. Det viser Tænk tanken EUROPAs kortlægning af krisens påvirkning af EU's indre marked i 2020.<sup>2</sup>*

*For EU haster det med at få normaliseret grænsesituationen, ikke mindst hvis man skeler til en december-måling fra eupinions, der viser, at 74 pct. af EU-borgerne ikke mener, at det ville være det værd at være medlem af EU uden fri bevægelighed.<sup>3</sup> Samtidig viser en lang række målinger dog, at der er meget stor folkelig opbakning til grænsekontrol. Dermed puster coronakrisen i høj grad til skismet mellem frihed og kontrol. Der er meget på spil, men Kommissionen får ikke succes med at spille hardball med medlemslandene om noget så følsomt som landegrænser. Dette notat ser nærmere på, hvad EU i stedet kan og bør gøre, såvel nu og her, samt på sigt når coronakrisen en dag er et overstået kapitel. Vi gør i den forbindelse status over to coronabølgers grænsetiltag.*

---

<sup>1</sup> Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 t seq. of the Schengen Borders Code, Kommissionen, 2021: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms\\_notifications\\_-\\_reintroduction\\_of\\_border\\_control.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control.pdf)

<sup>2</sup> Konsekvenser for EU's indre marked af coronakrisens første bølge, Tænk tanken EUROPA, januar 2021: [http://www.thinkeuropa.dk/sites/default/files/genstart\\_eu\\_rapport\\_01\\_final.pdf](http://www.thinkeuropa.dk/sites/default/files/genstart_eu_rapport_01_final.pdf)

<sup>3</sup> What Europeans Want from the European Union, eupinions brief, 26. januar 2021: <https://eupinions.eu/de/text/what-europeans-want-from-the-european-union>. Bemærk, at målingen med 13.215 respondenter er baseret på relativt små samples fra de fleste medlemslande.

## HOVEDKONKLUSIONER:

- EU har lært af første bølge med Covid-19: Under anden bølge har halvt så mange medlemslande indført grænselukning, og heraf har halvdelen benyttet sig af en regional tilgang. Andenbølge-kontroller kan dog forekomme mere omfattende, da krav om tests er langt mere udbredte i dag.
- De lande, der indførte grænselukning under coronakrisen var lande, der også i andre sammenhænge har været fortalere for grænsekontrol. Den erfaring bør spille ind i forhandlinger om nyt Schengen-grænsekodeks.
- Her og nu bør Europa-Kommission vælge sine kampe. Den kan ikke ændre ved, at nogle medlemslande vælger at fastholde grænsekontrol under en pandemi, men der er fire vigtige opgaver i at:
  - Sikre legaliteten: sætte ind over for lande, der ikke notificerer om grænsetiltag;
  - Skabe overblik over den aktuelle grænsesituation;
  - Udarbejde analyser af de EU-interne grænsers betydning, fra deres betydning for smittespredningen til de økonomiske og menneskelige omkostninger;
  - Revidere forslag til nyt Schengen-grænsekodeks i lyset af coronaerfaringer.

**Note:** Dette brief tager udgangspunkt i Kommissionens officielle tal for notificerede grænsetiltag, der viser, at otte EU Schengen-lande i dag opererer med Covid-19 grænselukninger. Oxford Covid-19 government response tracker, der også monitorerer grænsespørgsmålet, opererer med en anden inddeling, der peger på, at det i dag blot er Danmark og Ungarn, der har en grænselukning, der dækker alle EU-lande, mens langt størstedelen af medlemslandene anvender en regional tilgang (se Figur 1 nedenfor). Det viser, at det i dag er svært at danne sig et overblik over situationen ved de EU-interne grænser. Sverige fremgår ikke af Kommissionens officielle oversigt over grænsetiltag, på trods af, at der er kontrol for indrejse fra Danmark. Fem EU-lande er ikke medlem af Schengen-samarbejdet om de åbne interne grænser: Bulgarien, Cypern, Irland, Kroatien og Rumænien.

## Første bølge

Da Covid-19 for alvor ramte Europa i midt-marts 2020, lukkede 14 ud af EU's 27 medlemslande ifølge Europa-Kommissionen (nogle af) deres EU-interne grænser, og satte dermed en midlertidig stopper for princippet om fri bevægelighed. I alt var der i foråret 2020 tale om mindst 16 lande med grænsebomme, da andre opgørelser har vist, at også Italien og Slovenien lukkede deres grænser, dog uden at have notificeret Kommissionen herom jf. Schengen-reglerne.<sup>4</sup> Grænselukningerne var langt hen ad vejen ikke forhåndskoordineret med nabolande. Samtidig var de uden præcedens ift. nedlukningsgrad: I perioder havde kun landets egne statsborgere og personer med bopæl i landet indrejse. Dermed adskilte coronagrænslukningerne, herunder den danske, sig markant fra de grænsetiltag, der har været i kraft i kølvandet på migrationskrisen i 2015, der har begrænset sig til stikprøvekontrol, og som ikke har diskrimineret på baggrund af EU-statsborgerskab.

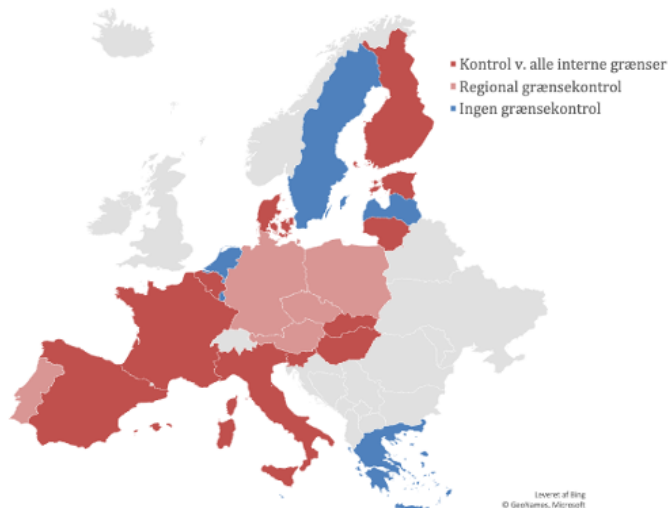
De medlemslande, der ikke lukkede deres EU-interne grænser, var på ingen måde kendetegnet ved 'business-as-usual' ift. ind- og udrejser, for fysiske grænsebomme har langt fra udgjort den eneste coronabarriere for den fri bevægelighed. Samtlige medlemslande indførte i 2020 en eller flere former for coronabegrundede rejserestriktioner. De mest udbredte "bløde" tiltag, der ikke involverer en dediceret lukning, er **screening** (krav om negativ coronatest) samt **karantænekrav**. Dertil kommer **rejsevejledninger**, der fraråder al rejseaktivitet. Disse tiltag har dog typisk det til fælles, at de ikke diskriminerer på baggrund af EU-statsborgerskab: De gælder for alle EU-borgere.

---

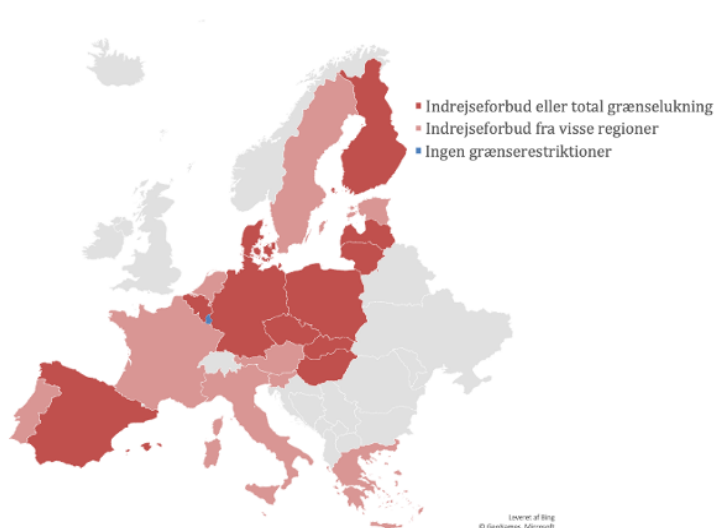
<sup>4</sup> In the Name of Covid-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU, European Parliament Think Tank, 2020: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659506/IPOL\\_STU\(2020\)659506\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659506/IPOL_STU(2020)659506_EN.pdf)

Figur 1: Covid-19 grænsetiltag under første og anden virusbølge (EU-medlemslande i Schengenområdet)

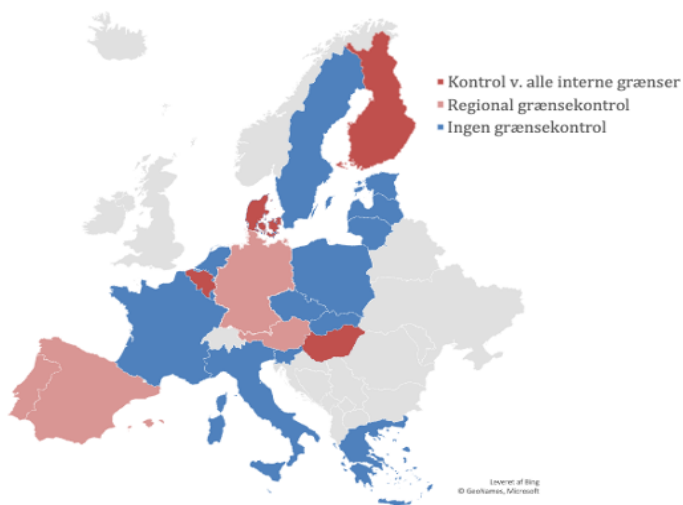
*Kommissionens oversigt, 10. april 2020*



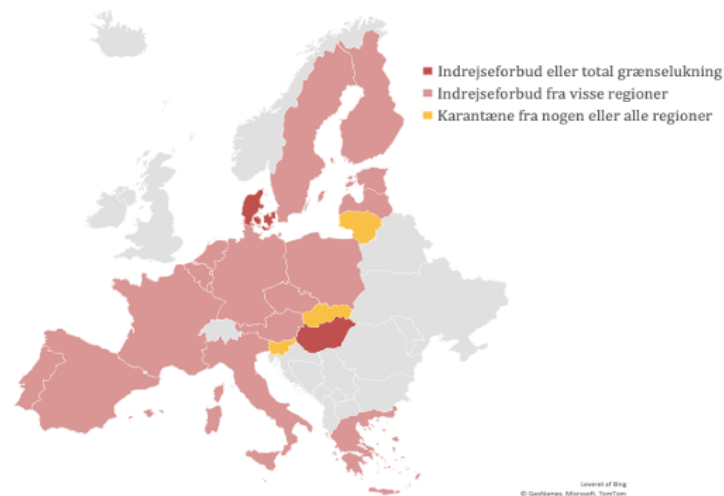
*Oxfords oversigt, 10. april 2020*



*Kommissionens oversigt, 1. marts 2021*



*Oxfords oversigt, 1. marts 2021*



**Kilde:** Tænketanken EUROPA på baggrund af data fra Europa-Kommissionen, European Parliament Think Tank & Oxford Covid-19 Government Response Tracker<sup>5</sup>

**Note:** Oxford-oversigten var på skrivetidspunktet opdateret t.o.m. 1. marts 2021.

<sup>5</sup> Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 t seq. of the Schengen Borders Code, Kommissionen, 2021: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms\\_notifications\\_-\\_reintroduction\\_of\\_border\\_control.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control.pdf); 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; Oxford COVID-19 Government Response Tracker, Blavatnik School of Government & University of Oxford, 2021: <https://ourworldindata.org/covid-international-domestic-travel>

## Hvad gjorde EU? Fælles grænsetiltag

Grænsesituationen skabte kaos og massive udfordringer, ikke mindst for vare- og servicetransporten, pendlere og sæsonarbejdere. 75 pct. af al fragttransport i EU foregår via vejnettet, og alle medlemslande er afhængige af leverancer på tværs af deres grænse(r) for at opretholde det vanlige udbud af fødevarer og medicin. Under de første dage med grænselukninger opstod kilometerlange køer med op mod 24-timers forsinkelser ift. normal rejsetid. Mens de fleste borgere, grænselukninger eller ej, afholdt sig fra at rejse under første bølge, var det afgørende for forsyningssikkerheden, at varetransporten kunne opretholdes.

Europa-Kommissionen blev beskyldt for at sove i timen, for oplægget til en koordineret grænsetilgang kom først den 16. marts 2020, dvs. et par dage efter, de første lande havde lukket ned. Det er langt sværere for EU at blande sig i det følsomme spørgsmål om genåbning af grænser, hvis den oprindelige beslutning om at lukke dem blev taget ud fra rent nationale overvejelser, end hvis lukningen var foregået ud fra på forhånd vedtagne fælles kriterier.

Derfor valgte Kommissionen da også en anden tilgang. For at sikre opretholdelsen af det indre markeds forsyningskæder, bad man medlemslandene om at udpege et særligt vejspor til varetransport, hvor det maksimalt må tage 15 minutter at krydse grænsen, og hvor lastbilschaufføren ikke behøver forlade førerrummet. Disse vejspor blev kendt som "**grønne korridorer**", og de viste sig at virke, hvorfor varetransporten fungerede uden store udfordringer ved grænserne.

De grønne korridorer skulle også sikre transit for kritisk personel, dvs. fri bevægelighed for arbejdstagere, der varetager kritiske funktioner. Det var ikke mindst afgørende for sundhedssystemet i et land som Luxembourg, hvor en stor andel af personalet bor uden for landets grænser, men også for en tysk region som Sachsen, hvor mange læger og sygeplejersker pendler til arbejde fra Tjekkiet. I løbet af foråret 2020 blev bl.a. sæsonarbejdere specifikt fremhævet som kritisk arbejdskraft for at sikre høsten af frugt og grøntsager. For "menige borgere" i EU's grænseregioner vil grænselukningerne dog have haft stor menneskelig betydning og medført frustration over ikke at kunne opretholde dagligdagen med tandlæger, indkøb og sociale netværk på tværs af landegrænsen.

Derudover vedtog EU et historisk fælles indrejseforbud for tredjelandsborgere samt en "trafiklystilgang" til regulering af grænseåbninger og -lukninger. Centralt var det at få etableret en fælles procedure for, hvornår indrejse kunne tillades: 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 – blev EU inddelt i røde, orange og

grønne zoner – deraf navnet trafiklystilgang. Fra EU-side blev der lagt vægt på, at inddelingen skete på regionalt i stedet for nationalt niveau.

I efteråret 2020 så det ud som, at forsøget på at skabe en fælleseuropæisk tilgang på grænseområdet virkede. Alle på nær tre af de 16 lande med corona-grænsekontrol ophævede tiltaget til fordel for ikke-diskriminerende krav om karantæne og screening. Danmark, Finland og Ungarn var de tre lande, der holdt fast ved forårets grænsetilgang.

## **Anden bølge**

Optimismen angående holdbarheden af den fælles grænsetilgang blev kortvarig. I december 2020 meldte Covid-19-”mutanterne” sig på banen. Oven på fundet af den engelske variant og sidenhen sydafrikanske og brasilianske varianter lukkede flere EU-lande igen deres grænser uden forudgående koordination med nabolande. Det gjaldt også Tyskland, der på trods af tidligere udtalelser fra kansler Merkel, der beklagede indførsel af grænsekontrol, uden varsel lukkede grænserne til Tjekkiet og Tyrol i Østrig pga. det høje smitteniveau med mutationer i Tjekkiet.

Kommissionens notifikationsliste tæller i dag Østrig, Belgien, Spanien, Portugal og Tyskland på listen over lukkede lande, der i forvejen inkluderede Danmark, Finland og Ungarn. Dermed har i alt otte EU-lande indtil videre haft coronalukkede grænser i 2021.

Målt på længden af lastbilkøerne har andenbølge-kontrollerne ofte forekommet endnu mere omfattende end dem fra 2020. Der er alt andet lige ikke megen grøn korridor over fire timers kø foran et testcenter i frostgrader, som mange transportører blev udsat for i februar ved grænseovergangene ind i Tyskland.

Ikke desto mindre er der markante forskelle mellem første og anden bølge, der peger på, at EU rent faktisk har lært af krisen og samlet set er mere koordineret i dag end for et år siden.

For det første har halvt så mange lande (otte) i dag coronagrænselukning end under første bølge (16). Dertil kommer, at fire af disse lande – Portugal, Spanien, Tyskland og Østrig – har valgt den regionale tilgang, så kun nogle af deres EU-interne grænser, udpeget på baggrund af smittetryk, er lukket. Og ift. de lange køer skyldes de i vid udstrækning, at adgangen til tests, og deraf følgende krav om at kunne fremvise negative tests, er langt mere udbredt i dag end i foråret 2020.

## Hvad bør EU gøre her og nu, samt på sigt?

Her og nu er der ikke så meget, Kommissionen kan gøre ved de fortsatte grænselukninger. I modsætning til det indtryk, man ofte får fra debatten om de genopstandne grænsebomme, finder tiltagene sted inden for rammerne af EU's Schengen-samarbejde, hvor fri rejseaktivitet kan suspenderes, hvis det er behæftet med store, sundhedsmæssige risici. Fra et juridisk perspektiv er der ingen tvivl om, at Covid-19 udgør en legitim begrundelse for at indføre grænsetiltag i henhold til EU's regelsæt.<sup>6</sup> I princippet er den nuværende grænsesituation snarere et eksempel på, at Schengen fungerer, end på at EU's kerneprincip er blevet undergravet.

Dermed ikke sagt, at der er opbakning hele vejen rundt til lande med grænsekontrol. Især i lyset af, at beslutningen om kontrol i vid udstrækning har været en politisk beslutning, uden der har foreligget en klar sundhedsfaglig anbefaling, kan der skrives mangt og meget om, hvorvidt tiltaget er effektivt eller proportionelt med truslen.

Men i stormens midte bør man vælge sine kampe, og her var Kommissionens brev til Danmark og fem andre medlemslande i februar 2021 næppe den bedst valgte. Kommissionen ønskede at påpege, at grænsetiltagene ikke var udformet på en måde, der overholdt Schengen-kriterier om at holde sig til det strengt nødvendige for at undgå smittespredning.

Brevet var underskrevet af en fungerende generaldirektør for Kommissionens juridiske generaldirektorat, og man kan spørge sig selv, om det overhovedet var forhåndskoordineret med Kommissionens formand, Ursula von der Leyen. Hun var nemlig på det tidspunkt under hård kritik for den langsommelige udrulning af EU's vaccinationsprogram, og stort set det eneste, brevet opnåede, var sarkastiske reaktioner i en række medier. Bl.a. den tyske indenrigsminister, Horst Seehofer, bad i udiplomatiske vendinger Kommissionen om at koncentrere sig om at skaffe flere vacciner frem for at gøre det endnu vanskeligere for regeringen at beskytte den tyske befolkning.<sup>7</sup>

På sigt er det udbredelsen af vaccinerne, der vil kunne give medlemslandene det afgørende argument for at ophæve coronarelateret grænsekontrol.

---

<sup>6</sup> Laws of Fear in the EU, European Journal of Risk Regulation, februar 2021: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/laws-of-fear-in-the-eu-the-precautionary-principle-and-public-health-restrictions-to-free-movement-of-persons-in-the-time-of-covid19/56741AF86D63D0465EC1AA364CA136CB#article>

<sup>7</sup> Seehofer zu Kritik aus Brüssel "Jetzt reicht's!", Tagesschau, februar 2021: <https://www.tagesschau.de/inland/einreiseregeln-seehofer-101.html>

Det omdiskuterede "coronapas" med information om vaccine, test eller immunitet, kan være med til at få flere til at rejse, men vil i sagens natur slet ikke være relevant ved rejser mellem lande, hvor der ikke er grænsekontrol.

I mellemtiden er der dog fire tiltag, som Kommissionen her og nu bør prioritere for at bidrage til en så hurtig normalisering af grænsesituationen som muligt:

1. Acceptere, at nationale grænselukninger finder sted, så længe smittetrykket er højt, og så længe de notificeres i overensstemmelse med Schengen-reglerne. Nye klagebreve til medlemslandene bør vente på det, der ville udgøre den virkelige udfordring for Schengen, nemlig hvis coronatiltagene forlænges, selv om begge områder af en grænse er "grønne". Der bør sættes ind over for lande, der opererer med grænsekontrol uden, at det er notificeret.
2. Hjælpe såvel erhvervsliv som borgere ved at skabe ét overblik over grænsesituationen i EU. Under hele coronakrisen har meget divergerende nationale restriktioner skabt et ukoordineret og usammenhængende kontinent. På grænseområdet har der på intet tidspunkt eksisteret ét autoritativt overblik over, hvilken kombination af bomme, screening og karantænekrav, der har været i kraft hvor (jf. Figur 1 ovenfor). Søgninger på officielle regeringssider, som Tænketanken løbende har foretaget under coronakrisen, tegner et billede af notifikationer, der i nogle lande kun har været tilgængelige på det lokale sprog. Somme tider har historier i medierne, f.eks. om klager fra transporterhvervene, gjort det tydeligt, at der har været tale om lukkede grænser i et land – uden at information om dette dog har kunnet findes på de relevante ministeriers hjemmesider.

Store virksomheder har haft nedsat større teams til at skabe overblik over deres leverancer samt muligheder for erhvervsrejser, mens det især for de mindre virksomheder har været en yderst vanskelig opgave at følge med i restriktionerne. Da størstedelen af eksporterende virksomheder er såkaldte SMVer, risikerer konsekvensen ved manglende transparens over længere sigt at være, at mindre virksomheder oplever det relativt største eksporttab, hvilket ud fra et konkurrencemæssigt perspektiv ikke er hensigtsmæssigt.

Det burde være en overkommelig opgave – og en "lavthængende frugt", der kan booste økonomien i genopretningsfasen – for Kommissionens embedsapparat, og det haster i lyset af den forestående højsæson for turisme.



3. Udarbejde analyser af corona-grænsetiltagene mhp. at skabe en bedre forståelse for tiltagenes effekt og omkostninger i tilfælde af fremtidige pandemier, mv. Er der evidens for, at tiltagene havde den ønskede effekt, og hvad var de finansielle og menneskelige omkostninger?

Sådanne analyser af betydningen af reduceret fri bevægelighed bør således spænde fra betydningen af grænselukningen ift. at skabe lavere smittetryk – og tryghed – i befolkningen, over hvad det skarpe fald i global migration betyder for udbuddet af arbejdskraft og scenarier for den demografiske udvikling,<sup>8</sup> til de menneskelige omkostninger ved begrænset bevægelighed, herunder for flygtninge, der sidder fast i midlertidige lejre.

4. Adressere de bagvedliggende bevæggrunde for grænsekontrol. Når man ser på, hvilke lande der tyede til grænselukning under coronakrisen, er der langt fra tale om en helt tilfældig gruppe af lande, eller de lande, der har været hårdest ramt af virus. Holland har f.eks. ikke haft indført grænsekontrol på trods af et smittetryk, der i perioder har været mindst lige så højt som i lande som Danmark med grænsekontrol. Der er derimod tale om lande, som også i andre sammenhænge har været fortalere for grænsekontrol og som ofte er skeptiske over for større EU-indflydelse. Her kan noget som mistillid til andre landes sundhedssystemer f.eks. spille ind.

Det betyder, at den eventuelle sejr over Covid-19 ikke vil være ensbetydende med enden på udfordringerne for EU's Schengen-samarbejde. Derfor bør erfaringerne fra coronakrisen spille ind i de igangværende forhandlinger om et nyt Schengen-grænsekodeks. Her bliver det vigtigt at undersøge om den regionale grænseåbningstilgang, der er blevet promoveret under coronakrisen, i praksis sætter skub på en udvikling hen imod flere "mini-Schengens." Dette ville for alvor være en udfordring for EU's sammenhængskraft og princippet om fri bevægelighed.

*Dette notat indgår i Tænketanken EUROPAs "GenstartEU"-projekt, som er medfinansieret af Industriens Fond.*

---

<sup>8</sup> I Australien, som under coronakrisen har haft lukket sine grænser over længere perioder, er befolkningstilvæksten på sit laveste niveau siden 1916, og det vurderes, at det vil tage adskillige år at nå før-corona-forventninger til arbejdsstyrken. Det kan få betydning for den økonomiske vækst. (FT)