



# #GenstartEU 2

Den europæiske improvisator

---

Juni 2021

Udgivet af:  
Tænk tanken EUROPA  
Thinkeuropa.dk

Medfinansieret af:  
Industriens Fond

Grafisk design:  
Rikke Bransner



---

# Indledning

## EU's coronahåndtering – de første 450 dage

Den største krise i EU siden Anden Verdenskrig. Sådan betegnede kansler Angela Merkel coronakrisen, da pandemien med stor hast ramte hele Europa. Ligesom medlemslandene var EU-systemet uforberedt på en verdensomspændende pandemi, og ingen vidste reelt, hvordan den hastigt voksende virus kunne inddæmmes. I krisens første uger førte det til en selvforstærkende proces, hvor Europas hovedstæder, også på grund af manglende klarhed over, hvad EU kunne gøre i fællesskab, agerede meget på egen hånd.

Det hele kompliceredes af, at EU i starten af 2020 var præget af, hvad der bedst kan betegnes som samtidighedens forbandelse.<sup>1</sup> På selvsamme dag, hvor Italien bad om hjælp til at håndtere den eksplosive coronapandemi i Bergamo-området, katapulterede Tyrkiets præsident Recep Erdogan flygtningekrisen højt op på EU's dagsorden. Det skete ved, at han lod flygtninge og migranter komme fra Tyrkiet til Grækenland. Og da Europa-Kommissionen aktiverede sin krisestyingsmekanisme, blev det overskygget af afstemningen i Europa-Parlamentet om Brexit.

Konsekvensen var, at EU i starten af 2020 havde svært ved at bidrage til en fælles krisehåndtering. Europæisk erhvervsliv oplevede pludselig, hvordan én af de største selvfølgeligheder forsvandt, nemlig den fri bevægelighed. Ved flere grænseovergange opstod kilometerlange køer. Det forhold, at landene ikke hjalp hinanden, da europæisk integration pludselig var et spørgsmål om liv og død, udløste stor frustration og bitterhed. "Vi vil huske dem, som var tæt på os i denne svære tid", sagde f.eks. den italienske udenrigsminister Luigi de Maio, da hans land i stedet måtte ty til kinesisk og russisk hjælp for bl.a. værnemidler.<sup>2</sup>

En næsten tilsvarende polarisering knyttede sig til debatten om økonomisk hjælp. "Enten gør EU, hvad der er brug for, eller så bryder samarbejdet sammen", meddelte Portugals premierminister Antonio Costa på et EU-topmøde i marts 2020. **Kort sagt: i de første måneder af 2020 var coronakrisen ved at udvikle sig til en eksistentiel krise – også for EU-samarbejdet.** Krisen satte ligeledes en tyk streg under Europas sårbarhed: Europa havde nærmest ingen egenproduktion af værnemidler eller livsvigtig medicin. Den akutte mangel førte til alles kamp mod alle, hvor europæiske regeringer konfiskerede værnemidler, der ellers var købt og betalt af et andet EU-land.<sup>3</sup>

Den hastigt voksende pandemi resulterede i foråret 2020 i en massiv nedlukning af europæisk økonomi. Som krisen udviklede sig, begyndte EU-landene imidlertid i stigende grad at gå efter de fælles løsninger. Det skete også i bekymring for, at manglende fælles svar kunne gøre varig skade på EU-samarbejdet. **Ligesom i hovedstæderne var der tale om en udpræget grad af improvisation, hvor EU udviklede svar, mens krisen løbende tog fart.**

I denne rapport gør Tænketanken EUROPA en foreløbig status over EU's krisehåndtering. Konklusionen er, at EU trods den kaotiske start improviserede sig frem til en række tiltag, som har bidraget til EU's samlede økonomisk genopretning. Inden for de 450 dage, der er gået siden Europa lukkede ned første gang, har EU stort set formået at holde grænserne åbne for især varehandel ved hjælp af oprettelsen af et nyt system for "grønne korridorer". EU-landene har gennem fravigelse af statsstøtteregele og reglerne i Vækst- og Stabilitetspagten været med til at holde hånden under virksomheder og arbejdspladser, og så har man vedtaget en genopretningsfond, der både i størrelse og finansieringsform bryder med tidligere tiders nøgleprincipper. Senest har EU lanceret et fælles digitalt coronapas, der skal genskabe den fri bevægelighed, ligesom EU, uden erfaring inden for vaccineudrulning- og produktion, har medvirket til et omfattende vaccineprogram.

I Danmark er udtrykket "*håb er ikke en strategi*" for længst blevet en del af det fælles corona-ordforråd. I EU-sammenhæng fristes man til at tilføje: "*improvisation er ikke en strategi*". **Ganske vist er EU kommet langt på kort tid, men lige så klart er det, at EU med de nuværende løsninger fortsat ikke er klar til at håndtere nye katastrofer med et lignende omfang.** Tilsvarende viser beregninger, at EU økonomisk set vil komme senere ud af coronakrisen end USA og Kina. Med andre ord: Covid19

<sup>1</sup>pov.international/lykke-friis-coronakrisen-eu-enderligt/

<sup>2</sup>cato.org/commentary/war-words-china-helps-nobody?queryID=17f45e255b16f298d134e92f2ea61576

<sup>3</sup>thinkuropa.dk/politik/hvordan-undgaar-eu-i-fremtiden-scener-fra-en-daarlige-b-film

har forværret EU's chancer for at holde trit med verdens største økonomier. Med til billedet hører også, at krisen har ramt hårdere i lande, som i forvejen kæmper med efterveerne fra finanskrisen.

Der er da heller ingen af hovedaktørerne i EU, som opfatter den hidtidige krisehåndtering som EU's langsigtede svar. Det er bl.a. i det lys, at en konference om Europas fremtid blev skudt i gang den 9. maj 2021 med henblik på at blive afsluttet under fransk EU-formandskab i første halvår af 2022.<sup>4</sup> Flere lande, med Tyskland og Østrig i spidsen, har på forhånd signaleret, at de er åbne for traktatændringer.

På den baggrund forsøger Tænketanken EUROPA med denne rapport dermed ikke blot at gøre status over EU's hidtidige corona-krisehåndtering, men samtidig at se frem: Hvilke diskussioner bliver de vigtigste, som vi også i Danmark må forholde os til i den kommende tid? Ikke alle problemstillingerne vil være nye. **Akutte kriser har det nemlig med at fungere som forstørrelsesglas, der får eksisterende konfliktlinjer og tendenser til at træde klarere frem.** F.eks. er det langt fra nyt, at lande plæderer for en styrket industripolitik, men landene har i høj grad fået nye argumenter på hånden, efter at coronakrisen har vist, hvor sårbar EU er over for ikke mindst Kina. I rapporten ser på vi på de temaer, der udspringer direkte af coronakrisen, men ikke på emner som udviklingen i retsstaten eller EU's udenrigspolitik, som også bliver temaer på konferencen om Europas fremtid.

450 dage inde i coronakrisen står det derfor klart, at det ikke giver mening at tale om dens afslutning, men snarere om, hvordan krisen allerede i dag fungerer som startskud til en langt mere principiel debat om Europas fremtid: Hvordan skal EU f.eks. kunne klare sig i konkurrencen med USA og Kina, og hvad er EU's fælles svar på Kinas nye rolle i verdenspolitikken? Det hele vanskeliggøres af, at dette startskud gives på et tidspunkt, hvor det er store skiftedag i Europa. Efter 16 år som kansler takker Angela Merkel af efter valget 26. september, og i foråret 2022 er der præsidentvalg i Frankrig. En ny europæisk måling, der er blevet udarbejdet i forbindelse med denne rapport, viser, at det langt fra er givet, at præsident Emmanuel Macron vil få opbakning til nye store EU-visioner på valgdagen – vel at mærke fra sin egen befolkning.<sup>5</sup>

Rapporten er opbygget som følger: Et indledende kapitel gennemgår, hvordan coronakrisen ramte samhandlen i EU's indre marked. En vigtig konklusion er, at samhandlen blev mindre påvirket under den såkaldt anden bølge, hvilket i sig selv vidner om, at EU's improvisationsstrategi har haft en vis effekt. Derefter gennemgås fire problemstillinger, der har været centrale for, hvordan krisen har påvirket EU's indre marked, nemlig grænselukninger, pandemibekæmpelse, sikringen af kritiske forsyningskæder og den økonomiske genopretning. For hver problemstilling sammenfattes de mest presserende fremadrettede temaer for EU og medlemslandene at forholde sig til.

Rapporten afsluttes med en analyse af, hvordan de europæiske befolkninger har reageret på EU's fælles coronahåndtering, og hvilke konsekvenser det har fået for deres holdning til EU. En sådan analyse er nemlig en forudsætning for at kunne skyde sig ind på, hvilke langsigtede løsninger det vil være muligt for regeringerne at blive enige om.

Rapporten udgør afslutningen af projekt #GenstartEU, finansieret af Industriens Fond. Bag ved rapporten ligger en lang række briefs og notater og en større rapport udgivet i januar 2021. I forbindelse med rapporten har Tænketanken gennemført over 40 interviews med aktører i dansk erhvervsliv og inddraget beslutningstagere og eksperter i centrale medlemslande og Bruxelles.

<sup>4</sup>think.europa.dk/vaerdier/eus-borgere-faar-1-aar-til-diskutere-europas-fremtid

<sup>5</sup>think.europa.dk/vaerdier/ny-ecfr-maaling-af-europaeernes-holdninger-under-coronakrisen



## Kapitel 1

---

Fra første til anden bølge  
– EU's indre marked  
i coronaens tid



Under de forgange 450 dage har det ikke skortet på beskrivelser af krisens omfang, både i forhold til EU's økonomi og politiske sammenhængskraft. Men hvordan har krisen egentlig påvirket samhandlen internt i EU, både under første bølge, som forløb fra ca. marts til august 2020, og anden bølge, der tog over ultimo 2020 og klingede af i foråret 2021? Er der forskel på, hvordan samhandlen inden for handel og tjenesteydelser er blevet ramt? Og hvad med forskellene mellem EU-landene – også når vi inddrager det overordnede økonomiske aktivitetsniveau?

Tænk tanken EUROPA har foretaget en række nye beregninger, der giver et øjebliksbillede af krisens forskellige effekter. **En konklusion er, at den økonomiske aktivitet har været væsentlig mindre hårdt ramt af anden coronabølge – til trods for, at den set med sundhedsbriller var mindst lige så kraftig som den første.**<sup>6</sup> I tekstboksene ser vi desuden på, hvordan coronakrisen adskiller sig fra finanskrisen samt på restriktionernes rolle for samhandlen.

---

### Referencepunkt

*For at kunne måle og analysere udviklingen af EU's handel under coronakrisen kræver det et referencepunkt. I det følgende sammenlignes observationsperioder efter krisens start med samme periode i 2019 (baseline) og gælder observationer i 2020 og 2021.*

*Det bemærkes, at den strukturelle vækst er forstyrret af coronakrisen, hvorfor man ville forvente rapporterede værdier højere end 2019-niveauet, hvis krisen aldrig var sket. En genopretning vil derfor blive beskrevet som at være "tilbage til 2019-niveau", i stedet for det hypotetiske niveau der ville gælde, hvis krisen aldrig var sket.*

---

### Data

*Data stammer fra officielle kilder, primært Eurostat, hvor medlemslandene rapporterer månedligt og kvartalsvist. Her er en vis forsinkelse på udgivelsen af data. Særligt handlen med tjenesteydelser opdateres mindre hyppigt og indeholder en større grad af usikkerhed grundet Eurostats estimeringsprocedure.*

---

### Tre samhandelstyper

*I dette kapitel skelnes der mellem tre typer handel:*

#### **Ekstra-EU-import:**

*Værdien af varer og tjenesteydelser, der bliver importeret i et EU-land fra et tredjeland*

#### **Ekstra-EU-eksport:**

*Værdien af varer og tjenesteydelser, der bliver eksporteret fra et EU-land til et tredjeland*

#### **Intra-EU-handel:**

*Værdien af varer og tjenester, der eksporteres fra ét EU-land og importeres i et andet EU-land<sup>7</sup>*

*For disse definitioner 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. Bemærk, at Storbritannien, EØS-landene og Schweiz tæller med som tredjelande.*

---

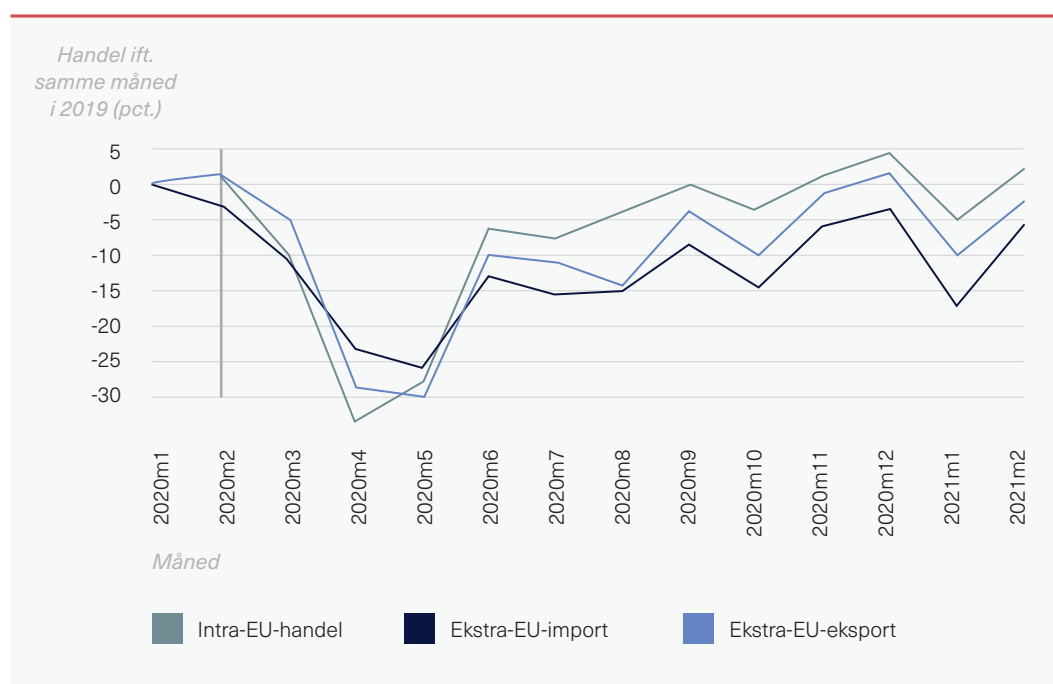
<sup>6</sup>covid19.ssi.dk/overvagningsdata/Covid19+europa

<sup>7</sup>Varer 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 eksportlandet, når handlen mellem to medlemslande behandles. Denne praksis sikrer færre uregelmæssigheder i overensstemmelse med Eurostats dataindsamlingsprocedure.

## Varehandlen i EU under første og anden bølge

EU-lande handler i stort omfang med hinanden. Hele to-tredjedele af EU-landenes vareeksport går faktisk til andre medlemslande. Netop det forhold, at den indbyrdes handel er så omfattende, gjorde EU særlig sårbar, da alle lande med ét blev ramt af samme virus.

**Figur 1:** EU's varehandel under coronakrisen – fra første til anden bølge



Kilde: Tænketanken EUROPA. Egne beregninger baseret på Eurostat (DS-018995)

Den første coronabølge udsatte det indre marked for et pludseligt og omfattende chok, der på kort tid satte meget af varehandlen midlertidigt i stå.<sup>8</sup> Handlen mellem EU-lande (intra-EU-handel) lå 33 pct. under 2019-niveau i april 2020, imens importen fra omverden (ekstra-EU-import), hvoraf de største partnere er USA og Kina, lå 26 pct. under 2019-niveau i maj. Eksporten til omverdenen (ekstra-EU-eksport) lå også langt under 2019-niveau under første bølge med 30 pct. lavere eksport end i 2019.

**Som det fremgår af figur 1, steg samhandlen markant, da de første restriktioner blev hævet i løbet af sommeren 2020.** Særligt handlen inden for det indre marked blev hurtigt reetableret og var i slutningen af sommeren næsten tilbage på 2019-niveau. Handlen med tredjelande var langsommere om at komme på fode. Det kan med stor sandsynlighed tilskrives to ting: 1) en suboptimal produktionskapacitet i Kina, der sendte chokbølger gennem en række globale værdikæder og 2) en mere fluktuerende smitte globalt med varierende succes i forskellige lande med at holde smitten i ave.

Anden bølge havde en langt mindre effekt på varehandlen internt i EU end den første. Varehandlen lå i januar 2021 kun fem pct. under 2019-niveau efter et fald på 9,5 procentpoint fra december. Selv ud fra et kontrafaktisk scenario, hvor coronakrisen aldrig fandt sted, og hvor en strukturel vækst i eksporten på mellem 2-3 pct.<sup>9</sup> havde kunnet forventes i 2020, er anden bølge-faldet lavere, end hvad erfaringen fra første bølge havde kunne give anledning til at frygte.

<sup>8</sup>For en detaljeret gennemgang af dette se Genstartsrapport 1: <http://thinkeuropa.dk/oekonomi/overblik-coronakrisens-konsekvenser-eus-indre-marked>

<sup>9</sup> Dette er den gennemsnitlige, årlige vækst mellem 2012 og 2019.

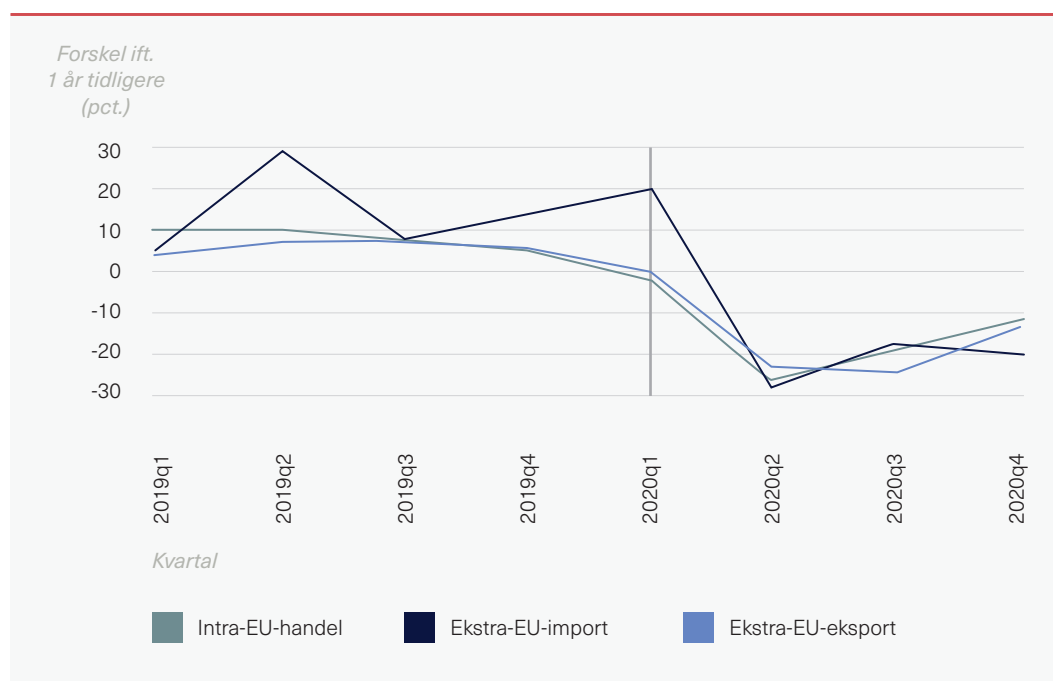
Handlen med tredjelande blev i højere grad ramt af anden bølge: Ekstra-EU-eksporten lå 10 pct. under 2019-niveau og faldt med 12 procentpoint fra december. Ekstra-EU-importen lå 17 pct. under 2019-niveau og faldt med 13,5 procentpoint fra december. Samlet set var den økonomiske effekt af anden bølge på EU-samhandlen dog langt mindre end første bølge, og dens langtidseffekt vil formentlig også være beskeden i lyset af den hidtidige genopretnings hastighed.

**En af forklaringerne på det relativt lave fald i intra-EU-handlen under anden bølge kan være, at EU og medlemslandene havde tid til at iværksætte koordinerede tiltag, der muliggjorde en højere grad af samarbejde mellem medlemslande – og dermed et lavere dyk i samhandlen i coronakrisens senere forløb.**

## Tjenestehandlen i EU under første og anden bølge

Mens intra-EU-varehandlen står for ca. to tredjedele af den samlede EU-varehandel, udgør EU's interne handel med tjenesteydelser kun ca. halvdelen af den totale EU-tjenestehandel. Det skyldes blandt andet store forskelle i økonomiernes struktur, hvor nogle lande ikke har tilstrækkeligt output i tjenestesektoren til at være konkurrencedygtige og derfor primært eksporterer varer, eller generelt handler meget lidt. Andre lande er derimod afhængige af turisme, såsom de sydeuropæiske lande, eller har en omfattende finansiel sektor, såsom Irland, Luxembourg og Holland.

**Figur 2:** EU's handel med tjenesteydelser under coronakrisen



Kilde: Tænketanken EUROPA. Egne beregninger baseret på Eurostat (bop\_eu6\_q)

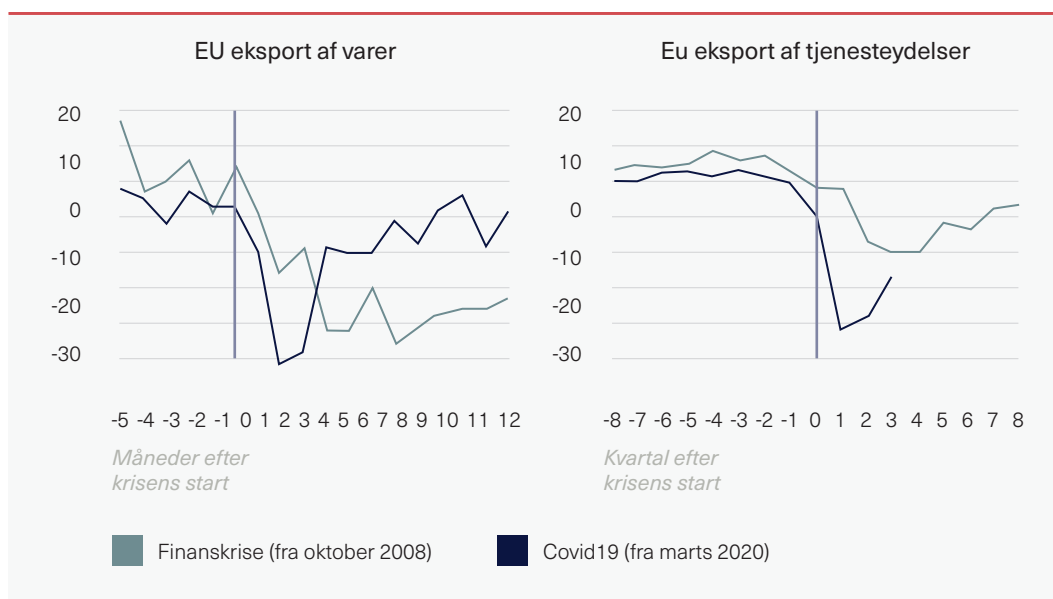
Handlen med tjenesteydelser har været ramt af coronakrisen på en helt anden måde end varehandlen. Det skyldes, at handel med tjenesteydelser er langt mere sårbar over for rejserestriktioner. Kort sagt: handlen med tjenesteydelser er stærkt afhængig af, at f.eks. ansatte kan passere grænser, og derfor har sektoren ikke oplevet samme tegn på en hurtig genopretning. Under andet kvartal af 2020 faldt samtlige handelstyper til et niveau mellem 23 og 28 pct. lavere niveau end i samme periode i 2019.

Den fortsatte usikkerhed om såvel ferie- som erhvervsrejser gør prognoser for 2021-handlen yderst usikre, og det kan forventes, at efterspørgslen i noget tid endnu vil ligge under 2019-niveau.

## Ramte coronakrisen Europa hårdere end finanskrisen?

Det korte svar er: Formentlig ikke. Finanskrisen efterlod en vedvarende usikkerhed på de finansielle markeder og satte en stopper for en progressiv vækstperiode i EU. Coronakrisen har derimod udløst usikkerhed i en mere afgrænset periode, samtidig med, at krisen har været mindre end finanskrisen.

**Figur 3:** Medlemslandenes samlede eksport af varer og tjenesteydelser under finanskrisen og coronakrisen



Kilde: Tænketaenken EUROPA. Egne beregninger baseret på Eurostat (bop\_eu6\_q & DS-018995)

Udviklingen i eksporten<sup>10</sup> under corona- og finanskrisen understøtter udsagnet om, at coronakrisen er en mere kortvarig affære. Under coronakrisen (t.v.) tog det således vareeksporten tre måneder at overgå genopretningen efter finanskrisen.

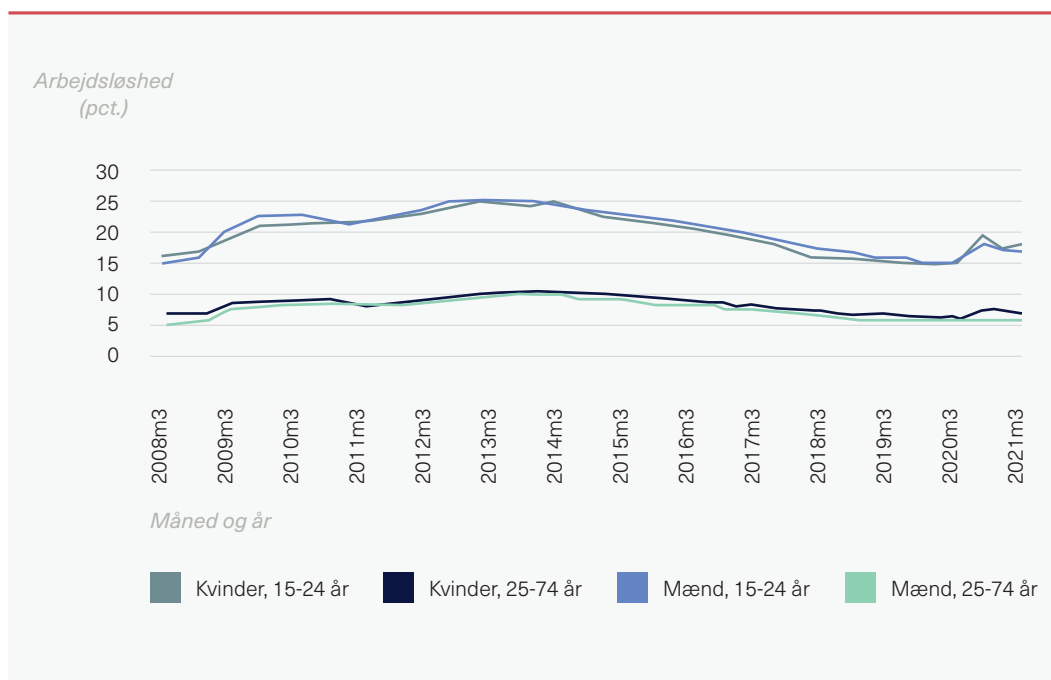
Inden for tjenesteeksporten er der stadig forskelle, men såfremt udrulningen af vacciner og ophævelse af restriktioner sker inden første kvartal af 2022, kan det forventes, at eksporten af tjenesteydelser også kommer tilbage på før-krise niveauet tidligere end under finanskrisen.<sup>11</sup>

En anden forskel på de to kriser knytter sig til arbejdsmarkedet. Her har EU og medlemslandene været mere aktive under corona- end finanskrisen med at iværksætte tiltag, som har holdt hånden under økonomien og dermed forebygget en stigning i arbejdsløsheden - med deraf følgende fald i forbruget. F.eks. har store lønkompenationspakker under coronakrisen betydet, at mange medarbejdere har undgået fyring.

<sup>10</sup>Her er tale om den totale eksport: Intra-EU-eksport + ekstra-EU eksport

<sup>11</sup>Referenceperioden er samme måned/kvartal umiddelbart inden krisens indtræden.

For finanskrisen er der tale om månederne august 2007 til og med juli 2008 og kvartalerne 2007Q4 til og med 2008Q3.

**Figur 4: Arbejdsmarkedet i EU siden finanskrisen**

Kilde: Tænketaanken EUROPA. Data fra Eurostat (ei\_lmhr\_m & lfsi\_sta\_q)

Finanskrisen varede længe, og det lave output- og produktivetsniveau manifesterede sig i stigende arbejdsløshed over perioden fra krisens start og indtil midten af 2013. Herefter gik den europæiske økonomi ind i en vækstperiode, der resulterede i større aktivitet og flere arbejdstimer. Både unge og gamle, såvel som mænd og kvinder, oplevede forbedringer på arbejdsmarkedet, men coronakrisen har sat et midlertidigt stop for den pæne udvikling.

Stigning i arbejdsløsheden under coronakrisen har ramt de unge hårdest. Manglende anciennitet gør dem nemmere at fritstille, ligesom deres manglende erfaring gør dem mindre attraktive at hyre igen. Der er dog tegn på, at arbejdsløsheden i hele EU i slutningen af anden bølge bevæger sig nedad i takt med den øgede økonomiske aktivitet. Vi har dog endnu ikke set effekten af udfasning af hjælpepakker på arbejdsmarkedet, som sandsynligvis også vil ramme de unge hårdest.

Prognoserne for de kommende år tyder på en hurtig økonomisk genopretning i aktivitetsniveauet, og det taler for, at arbejdsmarkedet i EU snart kan komme tilbage til den positive udvikling, der har været i gang siden midt-2013.

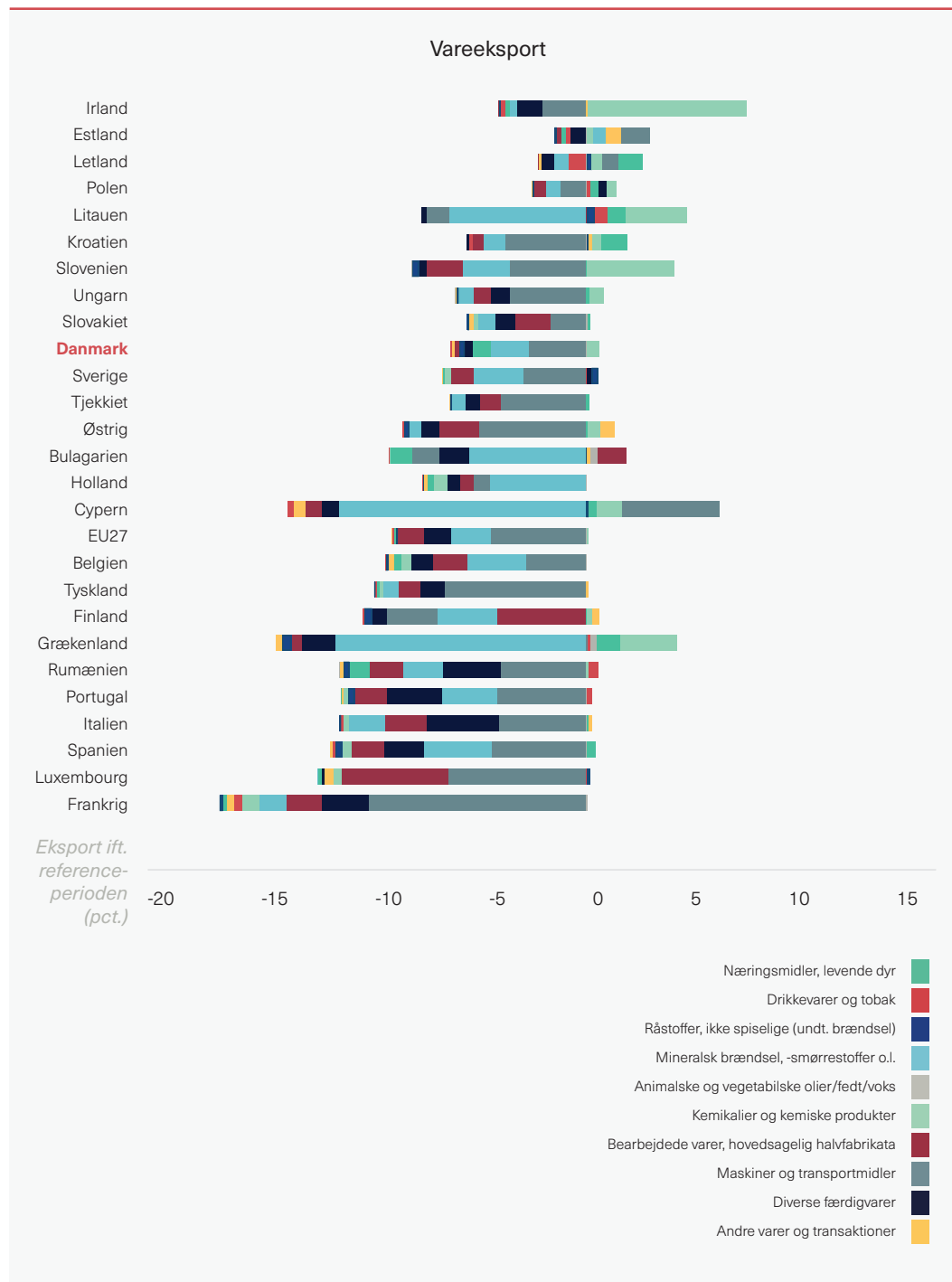
## Coronakrisen ramte EU forskelligt

Coronakrisen har ikke kun påvirket vare- og tjenestehandlen forskelligt; den har også ramt medlemslandene på forskellig vis. Danmark er blandt de lande, der relativt set har klaret sig godt. Vareeksporten er faldet med 5,7 pct. i forhold til førkrise-niveauet og tjensteeksporten med 15,5 pct. Særligt for tjensteeksporten er det ganske vist et markant fald, men det placerer langt fra Danmark blandt de største tabere. Her finder vi derimod de sydeuropæiske lande, hvor tjensteindustrien, særligt omkring de populære feriedestinationer ved Middelhavet, har tabt meget grundet manglen på turisme.

Mange østeuropæiske lande har klaret sig fint i forhold til såvel vare- som tjensteeksporten, navnlig har Polen og Litauen generelt holdt eksportniveauet højt på trods af krisen. Irland har som det eneste medlemsland på tjensteområdet opnået en eksport under anden bølge, der oversteg samme

periode i 2019. For de fleste andre lande, herunder også Danmark, ligger tjenesteeksporten stadig væsentligt under før-krise-niveauet. Dog er der i 23 ud af de 27 EU-lande tegn på, at tjenesteeksporten er forbedret under anden bølge. Figur 5 viser eksporttabet fordelt på industrier.

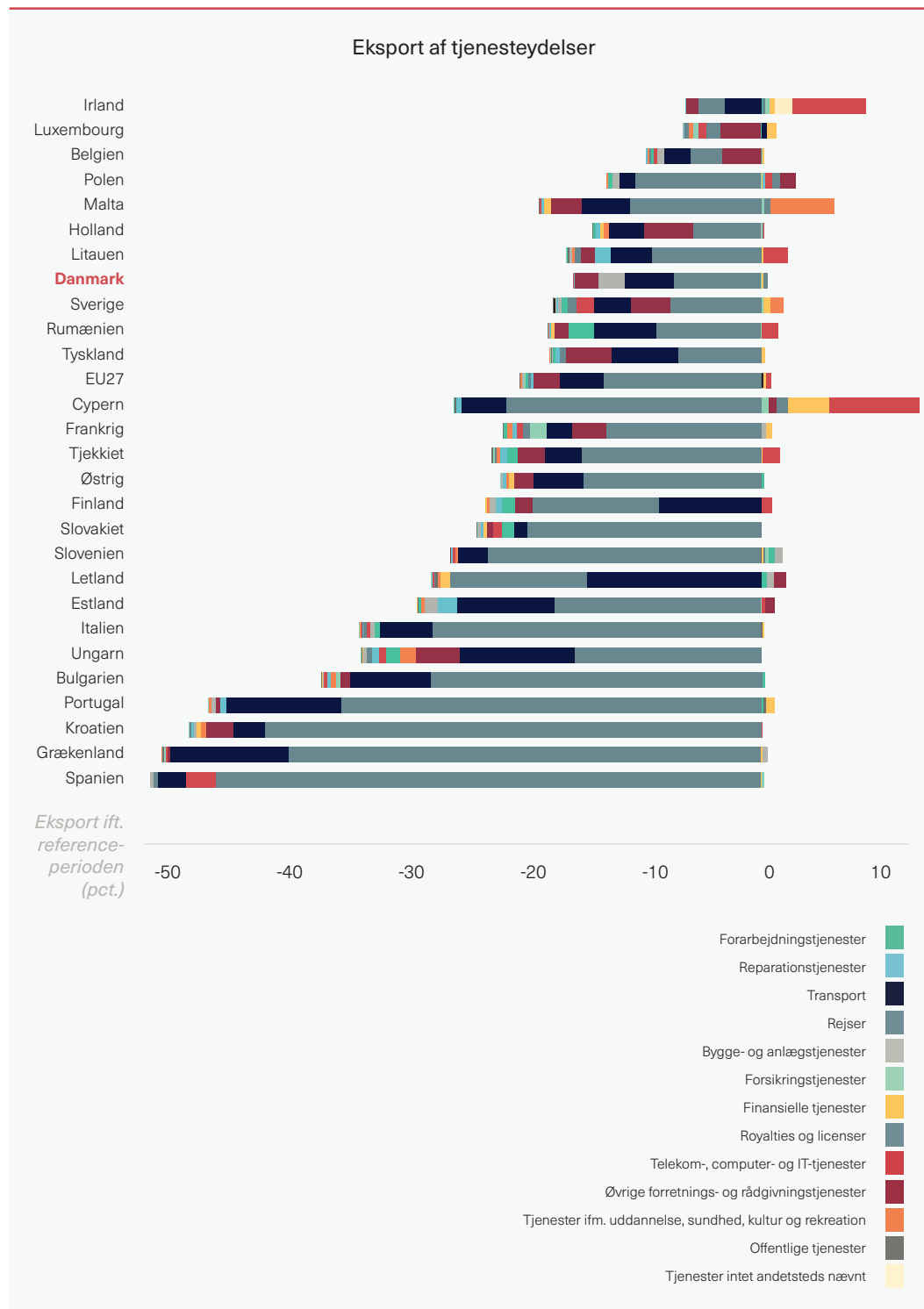
**Figur 5a:** De respektive EU-landes eksporttab fordelt på varegrupper



Søjlers respektive farver angiver enkelte varegruppers bidrag til samlet tab/gevinst sammenlignet med samme periode 1 år før.

Summen af søjlens værdier angiver samlet gevinst/tab for landet

Kilde: Tænknetanken EUROPA. Egne beregninger baseret på Eurostat (DS-018995)

**Figur 5b:** De respektive EU-landes eksporttab fordelt på tjenesteydelsestyper

Søjlers respektive farver angiver enkelte tjenesteydelsesgruppers bidrag til samlet tab/gevinst sammenlignet med samme periode 1 år før

Summen af søjlens værdier angiver samlet gevinst/tab for landet

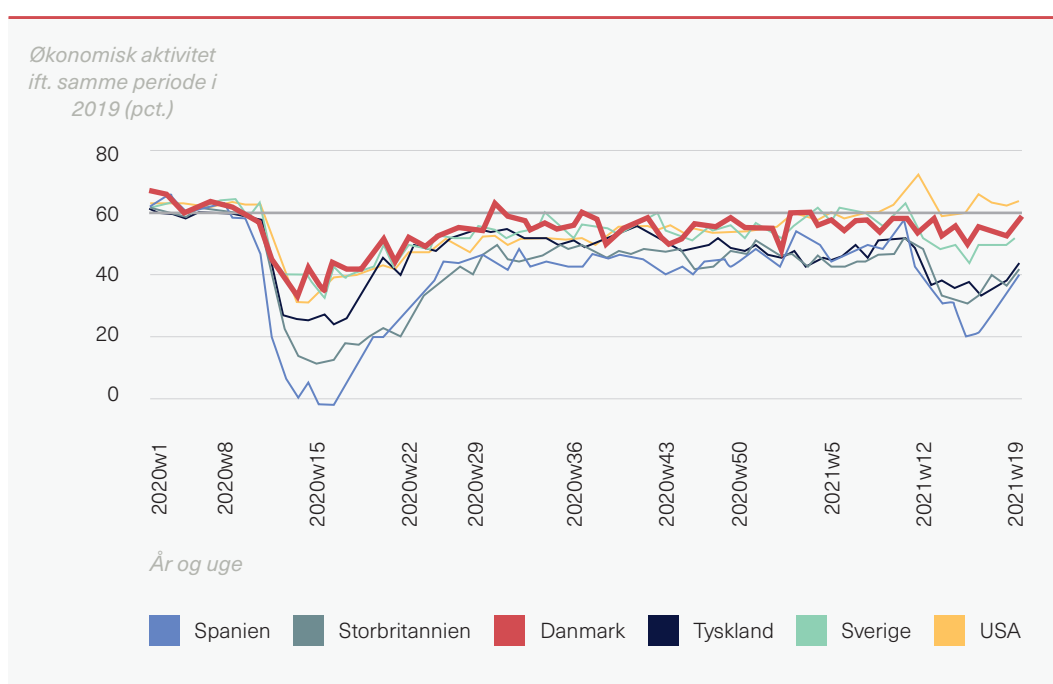
Kilde: Tænketaanken EUROPA. Egne beregninger baseret på Eurostat (bop\_c6\_q & bop\_eu6\_q)

En anden indikator på, hvordan landene har klaret krisen, er det overordnede økonomiske aktivitetsniveau, som estimeres ugentligt af OECD.

Denne indikator anses som et pålideligt mål for den overordnede økonomiske situation i et land, uge for uge. Den afviger fra handelsdataet, da den udover at inkludere den internationale del af landenes aktivitet, også inkluderer national produktion og forbrug.<sup>12</sup>

Da krisen var værst i Danmark, lå aktivitetsniveauet omkring 14 pct. lavere end i referenceperioden, men denne nedgang var midlertidig, og allerede fra sommeren 2020 var aktiviteten blot 3-5 pct. under 2019-niveau. **Anden bølge har ikke givet udsving i den danske økonomiske aktivitet, og dette kan blandt andet tilskrives udvidelsen af hjælpepakker i 2021 og udbetaling af indefrosne feriemidler, der har holdt forbruget højere, end det ellers ville være.**

**Figur 6:** Den økonomiske aktivitet i udvalgte lande



Kilde: Tænketanken EUROPA. Egne beregninger baseret på OECD (Weekly Tracker of Economic Activity)

Blandt de nordeuropæiske lande har særligt Tyskland ifølge OECD's aktivitetstal haft svært ved at drive aktivitetsniveauet tilbage. Det kan skyldes en relativt hård nedlukning af tysk økonomi i anden bølge i forhold til første bølge jf. figur 6 figur 7. Fra et dansk handelssynspunkt er dette ikke ideelt, da Tyskland normalvis aftager 15 pct. af den samlede danske eksport, og en stagnering af den tyske økonomiske aktivitet kan derfor påvirke den danske eksportvækst fremover.

Den amerikanske økonomi nåede 2019-aktivitetsniveauet ved udgangen af 2020 og er dermed blandt de hurtigste OECD-lande til at nå denne genopretning. Ser vi blot på tiden efter marts 2021, er USA sammen med blot Australien, Sydkorea, Indonesien, New Zealand og Rusland de eneste OECD-lande med højere aktivitet end i referenceperioden.

**Internt i EU er det vigtigt at være opmærksom på, at krisen har forstærket nogle af de forskelle i f.eks. produktivitet og vækst mellem Nord- og Sydeuropa, der allerede før coronakrisen prægede unionen.** Det var bl.a. med til at udløse diskussionen om en særlig genopretningsfond (se kapitel 5).

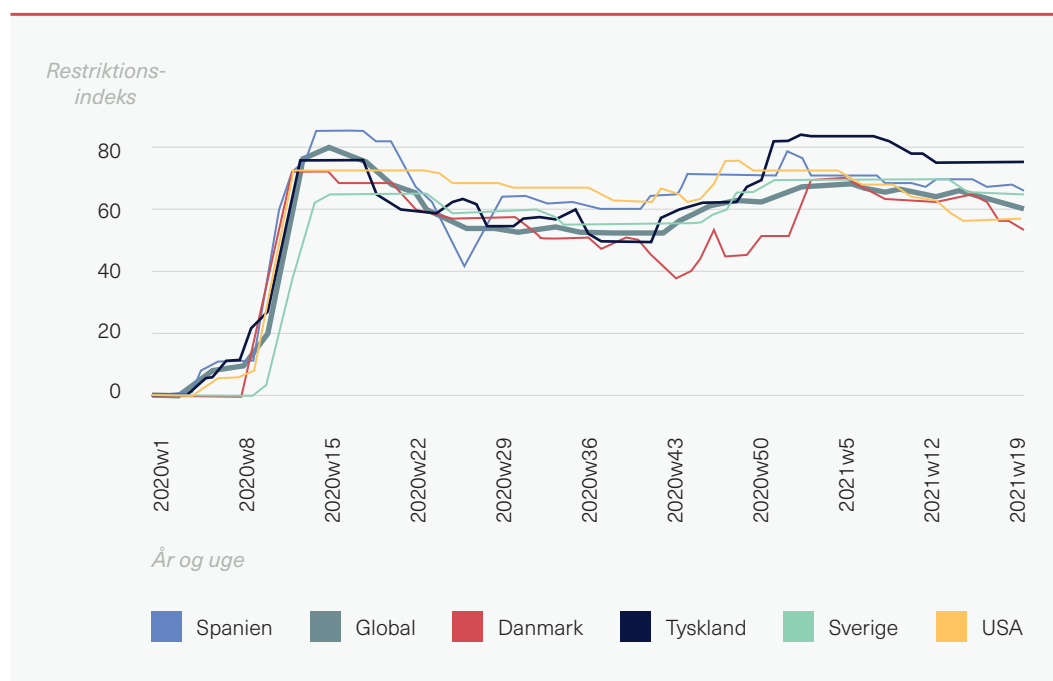
<sup>12</sup> Dette specifikke mål egnes ikke til at vurdere det indre marked som helhed, men giver indblik i enkelte medlemslandes situation.



## Hvilken betydning havde nedlukningsrestriktionerne for varehandlen?

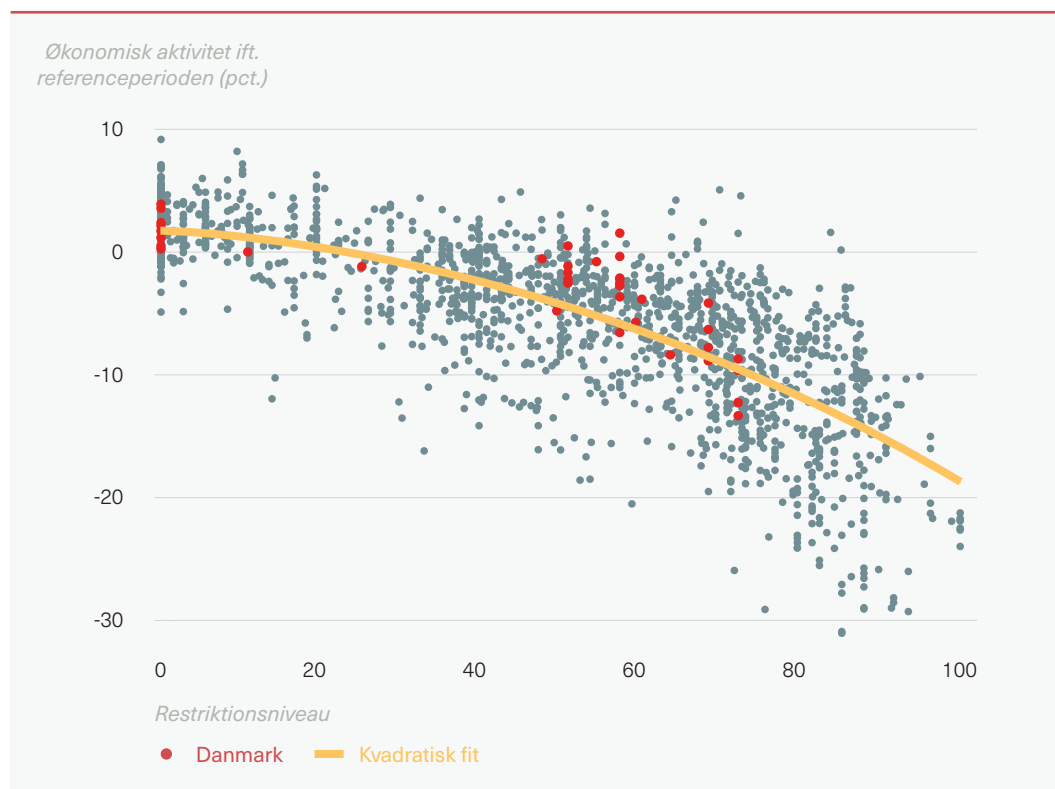
Som det fremgår af figur 1, blev EU's varehandel inden for det indre marked kun i begrænset omfang ramt af den anden bølge. En oplagt forklaring på, at anden bølge ikke har udløst samme nedgang i handlen, som første bølge, ville være, hvis restriktionsniveauet i EU havde været langt mildere end under anden bølge. Den første GenstartEU-rapport viste nemlig, at første bølge-dykket i vid udstrækning kan forklares ud fra en kombination af landenes industrisammensætning og nedlukningsgrad. Data fra den etablerede *Oxford Covid19 Government Response Tracker* peger dog på, at restriktionsniveauet under anden bølge var stort set lige så højt som under første bølge.

Figur 7: Restriktionsniveauet under coronakrisen



Kilde: Tænkertanken EUROPA. Egne beregninger baseret på Oxford Covid19 Government Response Tracker. Note: Global er det gennemsnitlige restriktionsindeks for lande i OECD's GDP tracker dataset.

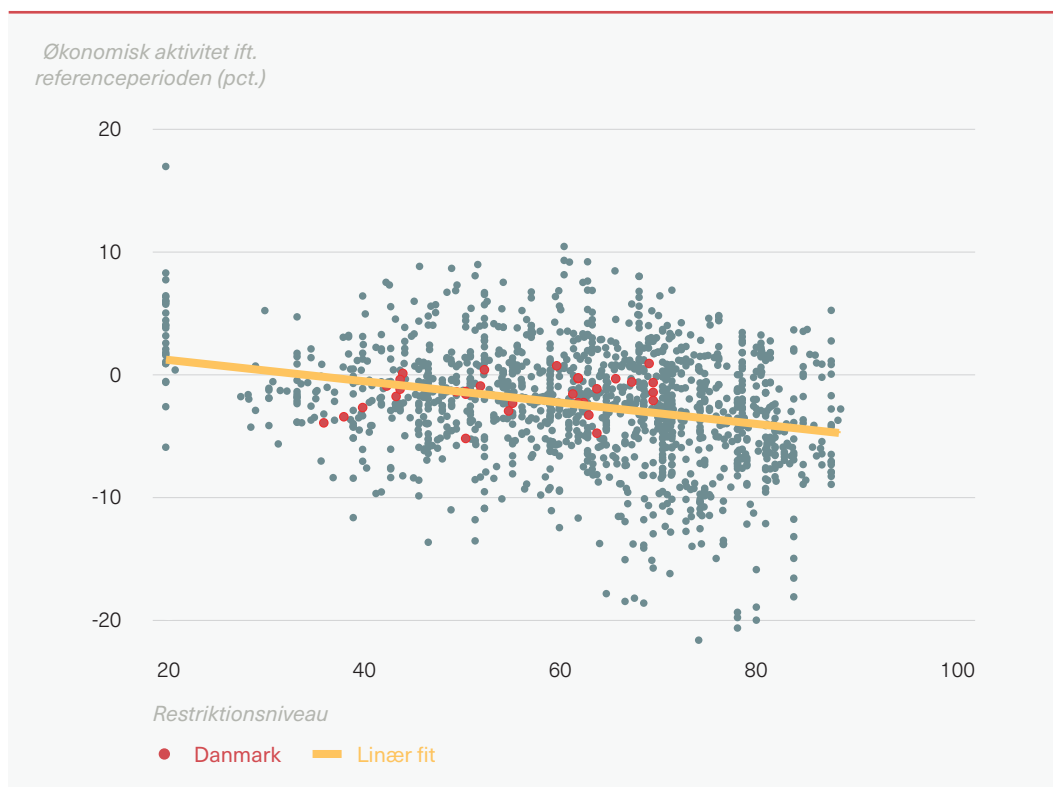
Mens det globale restriktionsniveau var en smule lavere under anden bølge, er der for alle lande i figur 7 tale om et vedholdende og højt niveau af restriktioner gennem hele krisen. Sammenholdes restriktionsniveauet med niveauet for økonomisk aktivitet (BNP-indikatoren fra OECD) ses en tydelig sammenhæng under første bølge.

**Figur 8a:** Restriktionsniveau og økonomisk tab under første bølge

Kilde: Tænkertanken Europa. Egne beregninger baseret på OECD og Oxford Covid19 Government Response Tracker  
Første bølge er antaget mellem uge 1 t.o.m. uge 39, 2020

Hvert punkt indikerer en land-uge kombination og markerer, hvor det økonomiske aktivitetsniveau har været for det givne land i den givne uge på den lodrette akse. Den vandrette akse viser, hvor højt et restriktionsniveau det givne land har haft i samme uge. Korrelationen er statistisk signifikant og melder om et større økonomisk tab i tilfælde af højere restriktionsniveau.<sup>13</sup> Den danske økonomi følger også dette mønster. Samme graf for anden bølge giver dog et andet billede af restriktionernes rolle.

<sup>13</sup>Et økonomisk studie fra Bruegel (september 2020) undersøger også restriktionernes rolle på økonomien og udleder at disse er en vigtig forklarende faktor for det økonomiske tab i starten af krisen. [bruegel.org/wp-content/uploads/2020/09/PC-18-2020-22092020-final.pdf](https://bruegel.org/wp-content/uploads/2020/09/PC-18-2020-22092020-final.pdf)

**Figur 8b:** Restriktionsniveau og økonomisk tab under anden bølge

Kilde: Tænkertanken Europa. Egne beregninger baseret på OECD og Oxford Covid19 Government Response Tracker  
Anden bølge er antaget at starte i uge 40, år 2020

Korrelationen er også statistisk signifikant men med en meget lav effektstørrelse. Det indikerer, at lande med høje restriktionsniveauer under anden smittebølge ikke havde et væsentligt lavere økonomisk aktivitetsniveau.

**En del af forklaringen på, at restriktioner ikke havde nogen tydelig effekt på den økonomiske performance i anden bølge kan være, at læring har spillet en stor rolle. Forbrugere og virksomheder har haft tid til at forstå og operere under restriktionerne.** Det gælder f.eks. for detailhandlen, hvor nye e-handelsplatforme opstod i kølvandet på de første nedlukninger, således at salget kunne udvikles.<sup>14</sup> Det må samtidig forventes, at hjemsendelser af medarbejdere gradvist har ført til nye arbejdsrutiner, der ikke har været optimerede fra start.

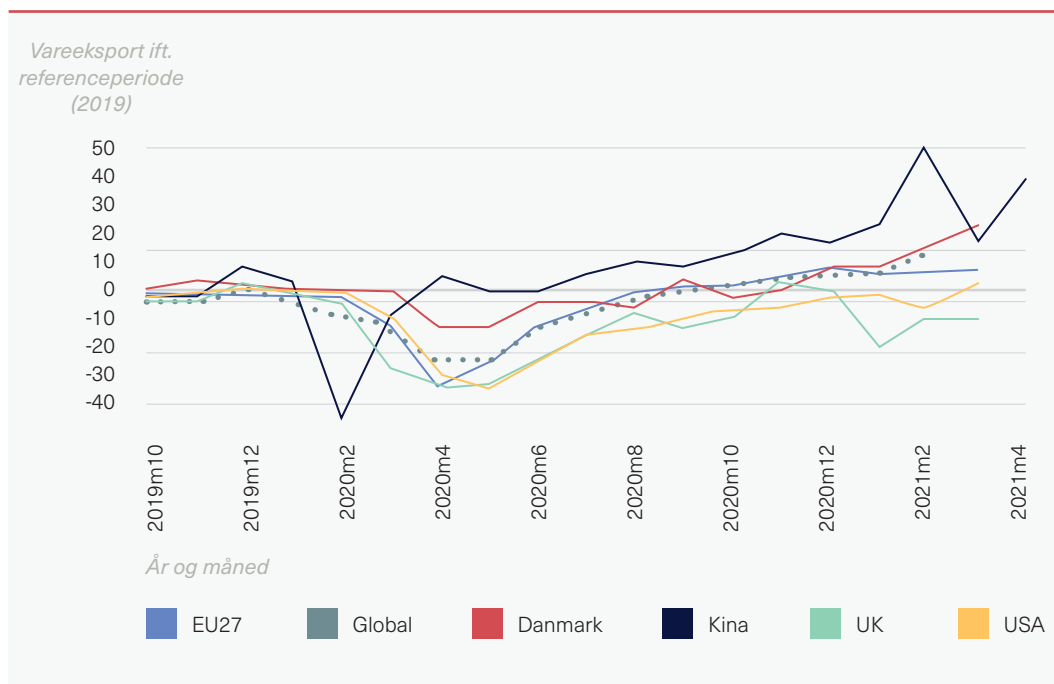
Det er også muligt, at der fra politisk side har været en læringsproces med de sundhedsmæssige restriktioner, hvor man under første bølge ikke havde relevant data og viden til at tilrettelægge tiltag, der både tilgodeså sundhedstilstanden og de økonomiske aktører. Denne læring fra første bølge har gavnet beslutningstagere, så den marginale effekt af restriktioner på økonomien under anden bølge ikke er lige så kraftig, uden samtidig at kompromittere sundhedspolitikken.

<sup>14</sup>think.europa.dk/oekonomi/voksende-e-handel-boer-faa-eu-til-vedtage-forslag-om-et-styrket-digitalt-indre-marked

## EU's genopretning i et globalt perspektiv

I et globalt perspektiv har EU's totale vareeksport under coronakrisen klaret sig rimelig godt, med en hurtigere genopretning end såvel USA som Storbritannien. Kina har klaret det bedst med en vareeksport, der efter et pludseligt og voldsomt dyk i begyndelsen af pandemien lå ca. 20 pct. over 2019-niveau i slutningen af 2020.

**Figur 9:** Vareeksporten for EU og resten af verden



Kilde: Tænkertanken EUROPA. Egne beregninger baseret på OECD (IMTS)

Note: Der kan være forskelle mellem OECD og Eurostats værdier grundet forskellige sæsonjusteringer og estimeringsmetoder

Globalt handel udregnet som summen af OECD + G20 lande

Hver måned i 2020 og 2021 har referencepunkt i 2019. Måneder i 2019 har referencepunkt i 2018

Kina indførte som bekendt allerede tidligt i 2020 restriktioner. Dette afspejles i data, hvor den kinesiske vareeksport faldt kraftigt i februar. Genopretningen i Kina var dog den mest markante blandt alle større lande, og allerede to måneder efter eksportfaldet på 45 pct. var den kinesiske eksport tilbage til udgangspunktet. Kina oplevede tilmed en meget høj vækst i resten af 2020, som korrelerer tæt med handlens genopretning i de øvrige lande. Det kan tilskrives Kinas tilstedeværelse i de globale værdikæder, som leverandør til en lang række forbrugervarer.

EU, Storbritannien og USA var udsat for nogenlunde ens tab på eksporten i første bølge, med tab i omegnen af 30-35 pct. i forhold til samme periode i 2019. Perioden efter første bølge afslører dog en række forskelle: **Vareeksporten i EU under anden bølge har formået at rejse sig hurtigere end i både USA og Storbritannien, og særlig Storbritannien har som den eneste af de undersøgte aktører udvist tegn på en reel anden bølge-nedgang.** Dette kan forklares med de yderligere restriktioner og *lockdowns* introduceret i Storbritannien mellem december og marts, men også med de negative handelseffekter forårsaget af Brexit. Den strukturelle vækst i handlen kan forventes lavere i Storbritannien end de øvrige lande, og dermed kan landet få sværest ved at lægge afstand til 2019-niveauet.

Effekten på samhandlen i 2020-21 giver naturligvis kun et øjeblikbillede af Europas samlede økonomi – også over for resten af verden. Allerede før krisen ramte, var Europa betydeligt udfordret af demografi og faldende produktivitet. Disse udfordringer skærpes kun af coronakrisen og ikke mindst det forhold, at Kina og USA målt på den samlede økonomiske aktivitet ifølge Kommissionens forårsprognose fra 2021 ser ud til at komme hurtigere ud af krisen end EU.

Som påpeget i indledningen vil det kræve langsigtede svar fra EU's side. I de følgende fire kapitler undersøges en række af EU's foreløbige svar under coronakrisen samt de fremadrettede diskussioner, der nu er lagt op til: Hvordan reagerede EU, da det gjaldt om at holde grænserne åbne trods coronasmitten? Hvilke fælles tiltag udviklede landene inden for pandemibekæmpelse, lige fra indkøb af værnemidler til vacciner? Hvordan blev forsyningskæderne påvirket? Og hvilke finanspolitiske tiltag fik landene improviseret sig frem til?

## Kapitel 2

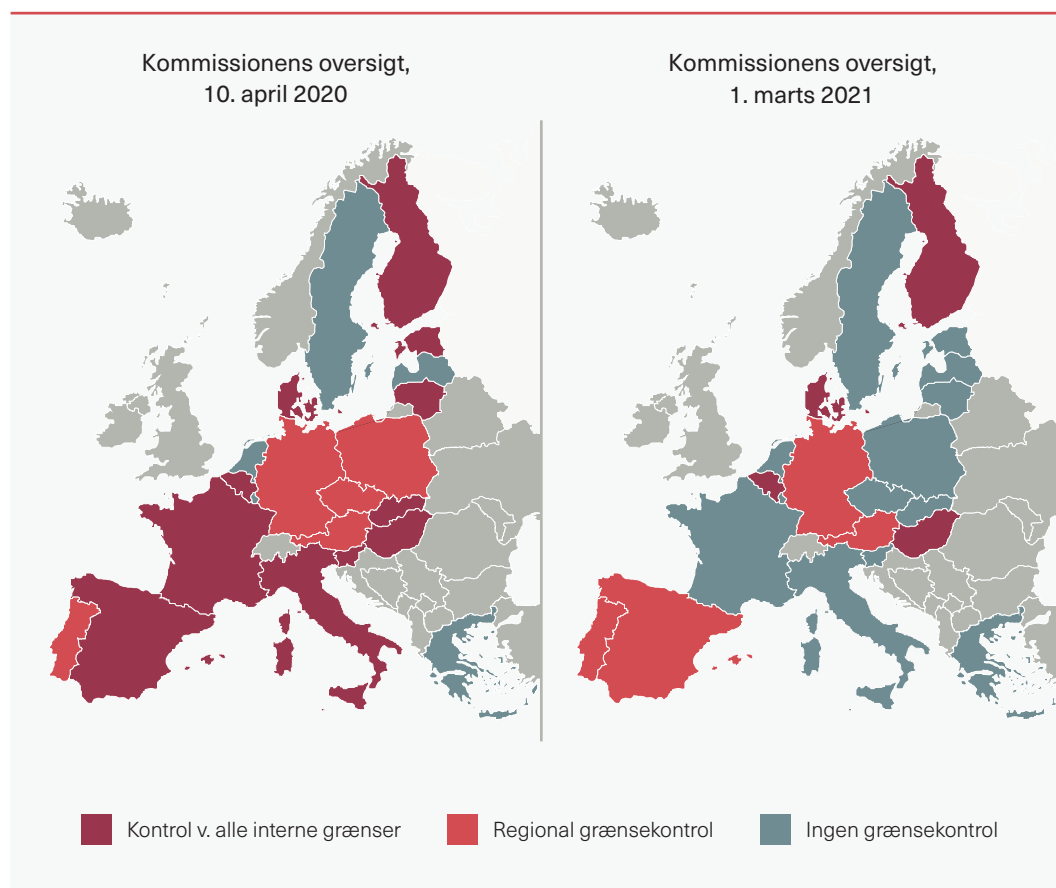
---

# EU's håndtering af den fri bevægelighed under coronakrisen

EU's indre marked er dybt afhængigt af, at varer, tjenesteydelser og personer kan passere gnidningsfrit over grænserne. Coronakrisen førte alene i år 2020 til flere grænselukninger i Schengen-området end i samtlige 13 forudgående år med EU's såkaldte grænsekodeks. Mindst 16 af EU's Schengen-lande valgte denne smitteinddæmningsstrategi, med Danmark blandt de første lande til at sænke bommene i midt-marts 2020.<sup>15</sup>

Grænselukningerne var typisk ikke forhåndskoordineret med nabolandene. Mindst lige så afgørende var det, at de var helt uden præcedens i forhold til graden af nedlukning: I perioder havde kun egne statsborgere og personer med bopæl i landet indrejse. Dermed har coronagrænselukningerne på markant vis adskilt sig fra de grænsetiltag, der nu i over fem år har været i kølvandet på migrationskrisen i 2015, og som begrænser sig til stikprøvekontrol uden diskrimination på baggrund af EU-statsborgerskab. Ikke desto mindre har coronakontrollen ikke i sig selv været i strid med Schengen-reglerne, der tager højde for grænselukninger under en krisesituation.

**Figur 10:** EU-lande, der indførte grænsekontrol i hhv. første og anden bølge



Grænselukningerne har siden 2020 bidraget til en markant begrænsning af den fri bevægelighed for varer og personer i Europa. Der opstod i krisens første dage stor kødannelse ved flere grænseovergange. Borgere kunne ikke køre hjem, hvis rejsen involverede et transitland. Varetransporter, herunder leveringer af kritiske leverancer, levende kreaturer og letfordærvelige varer, sad fast, og skabte frygt for blokerede forsyningskæder.

<sup>15</sup>thinkuropa.dk/politik/graensebommene-europa-coronakrisen-og-graensekontrol-0

I et forsøg på at komme de EU-interne nedlukninger i møde foreslog Kommissionen allerede 16. marts 2020 at lukke EU's ydre grænser for indrejse, hvilket medlemslandene vedtog den efterfølgende dag. Samtidig foreslog man at indføre såkaldte "grønne korridorer" til at lette varetransporten – et forslag, der også straks blev implementeret i alle EU-lande. Forslaget blev udviklet over ganske få dage. En grøn korridor er et vejspor, hvor det maksimalt må tage 15 minutter at krydse grænsen, og hvor chaufføren ikke behøver forlade sit køretøj. Korridorerne skal også sikre indrejse af "kritisk personel", dvs. vandrende arbejdstagere, der varetager kritiske funktioner. Her var sundhedspersonel naturligvis i fokus, men, som foråret skred frem og afgrøder skulle høstes, blev det tydeligt, at listen også måtte udvides til f.eks. at dække sæsonarbejdere til landbruget.

Grønne korridorer er i sagens natur en transportmæssig begrænsning i forhold til normalsituationen, med færre tilgængelige grænseovergange, øget bureaukrati og flere krav til transport. Ikke desto mindre forsvandt de ekstraordinære motorvejskøer umiddelbart efter indførelsen, og bl.a. dansk erhvervs- liv tog godt imod korridorerne. **Flere af de virksomhedsledere, Tænketanken har interviewet som led i GenstartEU-projektet fremhæver, at de takket været korridorerne har kunnet minimere påvirkningen af deres EU-interne leverancer.** *"De grønne korridorer var det mest afgørende for os. De blev basalt set vores livlinje, og ellers kunne det være gået grueligt galt (...). De grønne korridorer er en succeshistorie, som fortjener at blive fortalt."* Med indirekte henvisning til EU's "improvisator-strategi" fortsatte citatet: *"Kommissionen handlede hurtigt og uden at have nogen manual".*<sup>16</sup>

Citatet peger på, at de grønne korridorer gjorde det mindre betydningsfuldt for handlen i EU, om et medlemsland formelt lukkede grænsen eller ej. For at teste den påstand har Tænketanken opstillet en økonometrisk model, der undersøger, i hvilken udstrækning grænselukninger i sig selv påvirkede den globale varehandel under coronakrisen, når der kontrolleres for den øvrige samfundsmæssige nedlukning under pandemien.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

Beregningerne viser, at effekten af grænselukninger ikke er statistisk signifikant internt i EU. Der kan altså ikke spores en nedgang i varehandlen på grund af f.eks. den danske coronagrænsekontrol. Uden for EU, altså f.eks. mellem Thailand og Laos, er effekten på varehandlen derimod signifikant. Her førte grænselukning til et fald i bilateral import fra nabolandet på i omegnen af 9-11 pct.

Denne konklusion påviser ikke i sig selv en kausalsammenhæng mellem grønne korridorer og handel, men det er ikke desto mindre nærliggende at antage, at samarbejdet og koordinationen i EU har spillet en rolle i forhold til at afhjælpe de negative handelseffekter af grænselukninger, der påvises for resten af verden. Med andre ord: **Grænselukninger i resten af verden har medført en nedgang i den bilaterale handel, der ikke kan påvises internt i EU. Det tyder på, at den hurtige indsats med de grønne korridorer gjorde en reel forskel.**

## Den fri bevægelighed for personer og tjenester har været hårdest ramt

Når Tænketankens interviews alligevel slår fast, at danske eksportvirksomheder anser grænseproblematikken som en af krisens største udfordringer, skyldes det i høj grad de "blødere" grænsetiltag, såsom restriktive rejsevejledninger og indrejsekrav om f.eks. tests og karantæne, der blev indført af samtlige medlemslande. Disse tiltag divergerede fra land til land, og fik flere virksomheder til helt at indstille rejseaktiviteten. Det har sat en betragtelig dæmper på f.eks. muligheden for at foretage eksportfremstød, kundemøder og produktservicering.

I et forsøg på at genoprette den fri bevægelighed udarbejdede Kommissionen i løbet af foråret 2020 fælleseuropæiske retningslinjer for, hvordan grænserne kunne genåbnes på forsvarlig vis. De blev grundstenen til den koordinerede tilgang, som medlemslandene vedtog i oktober 2020, og som si-

<sup>16</sup>thinkuropa.dk/sites/default/files/genstart\_eu\_rapport\_01\_final.pdf

<sup>17</sup>thinkuropa.dk/oekonomi/graenselukninger-og-varehandlen

<sup>18</sup>thinkuropa.dk/oekonomi/graenselukninger-og-varehandlen



den er blevet udviklet i takt med smitteudviklingen. Centralt for strategien er den såkaldte trafiklys-tilgang til vurdering af, hvornår indrejse er sundhedsmæssigt forsvarligt: Ud fra incidenstal – dvs. hvor mange indbyggere pr. 100.000, der er smittede – inddelte man EU i røde, orange og grønne zoner (i februar 2021 blev kategorien mørkerød tilføjet). Alt dog på frivillig basis for EU-landene, og Tænketankens optælling i maj 2021 viser, at blot fire lande direkte anvendte trafiklys-tilgangen uden egne yderligere krav eller klassifikationer som beslutningsgrundlag for indrejse.<sup>19</sup>

**Alt i alt har det i nu 450 dage ikke være nogen let sag at danne sig et overblik over, hvor, hvornår og under hvilke vilkår man kunne rejse inden for EU.** Der har ikke været en fælles standard for, om og hvornår man skulle i karantæne, hvor længe et testresultat ville blive anerkendt (og hvilken type test, der anerkendes), hvor gammel man skal være før, man skal testes (i f.eks. Italien har grænsen været to år; i Danmark 12 år), om det koster penge at blive testet, og hvad en test giver adgang til. Dertil kommer vidt forskellige nationale og lokale tilgange til, om butikker og restauranter har kunnet holde åbent, udgangsforbud og hvor mundbind er påkrævet.

## Anden bølge var mindre hård ved grænserne

Ikke desto mindre ser arbejdet med at skabe et fælles udgangspunkt på grænseområdet ud til at have haft effekt. **Under pandemiens såkaldt anden bølge valgte halvt så mange lande (otte) som under første bølge at gøre brug af grænselukningsinstrumentet – og blandt disse valgte flere en mindre omfattende, regional tilgang, så blot nogle grænser blev lukket.**

Samtidig er det værd at lægge mærke til, at der ikke umiddelbart er en sammenhæng mellem højt/lavt smittetryk og lande med kontrol ved alle grænser. De lande, der i videst udstrækning har fastholdt coronabetinget grænsekontrol under krisen, er da heller ikke en tilfældig gruppe, men derimod lande, som Danmark og Ungarn, der også i andre sammenhænge giver udtryk for at prioritere grænsekontrol.

Et fælleseuropæisk digitalt covid-certifikat – "coronapasset" – blev vedtaget i maj 2021 med henblik på at blive indført fra den 1. juli. Det blev til på rekordfart (ca. to måneder fra forslag til vedtagelse), og er en fælles standard for, om man er vaccineret med en godkendt coronavaccine, immun eller pcr-testet for nylig. Det er praktisk for f.eks. flyselskaber, der skal sikre coronafri ombordstigning – og en vigtig teknologi at have i baghånden, hvis der fremover opstår lignende situationer. Der er tale om 27 nationale ordninger, som er interoperable, så et pas (QR-kode) udviklet i ét land, gennem en fælleseuropæisk gateway placeret i Luxembourg, kan aflæses ved samtlige grænseovergange eller lufthavnsterminaler.<sup>20</sup>

**Men i forhold til sommerferien 2021 er coronapasset ingen sesam-luk-dig-op for rejsebureauer eller den menige turist, der vil på roadtrip i Europa.** Selv om man kan bevise, at man ikke har Covid19, får et coronapas i sig selv ikke grænsebommene til at gå op. Ligesom trafiklys-tilgangen er frivillig, vil det også fremadrettet være op til det enkelte medlemsland at bestemme hvem, der lukkes ind, hvornår og under hvilke omstændigheder – og også om man skal i karantæne ved hjemkomsten. Da myndighederne typisk træffer indrejsebeslutninger ud fra den daglige smitteudvikling, fjerner coronapasset dermed ikke fuldstændig den usikkerhed, der nu i over et år har været en uvelkommen rejseledsager. Dog er medlemslandene i juni blevet enige om fælles standarder for, hvor gamle test må være, og hvornår børn skal testes. Landene har tillige indført en nødbremse for, hvornår de kan ty til nye restriktioner og regler for, hvordan de skal informere hinanden.

At mange lande fortsat ikke prioriterer EU-koordination omkring grænserne viser, i hvor høj grad der i hovedstæderne lægges afgørende vægt på selv at have den kompetence. **De helt genåbnede grænsers tid er derfor ikke rundt om hjørnet, og coronakrisen har blot trukket linjerne endnu skarper op forud for den omdiskuterede reform af EU's Schengen-regler, der er sat til at komme inden årets udgang.** Den har været længe undervejs og handler om at finde varige alternativer til de interne

<sup>19</sup>thinkuropa.dk/politik/redder-eus-coronapas-sommerferien-og-em-i-fodbold

<sup>20</sup>For det europæiske coronapas, se thinkuropa.dk/politik/redder-eus-coronapas-sommerferien-og-em-i-fodbold.

grænsekontroller, der har oplevet en renæssance i en tid med stort fokus i mange medlemslande på asyl og migrationskontrol, samt bekymringen for terror. På den ene side har pandemien svækket positionen hos dem, der ønsker at vende fuldt tilbage til det åbne Europa. På den anden side vil omkostningerne ved 450 dage uden fri bevægelighed også have understreget, at koordination omkring grænserne er nødvendig.

---

***På den baggrund vil EU og Danmark i den kommende tid og under konferencen om Europas fremtid skulle forholde sig til følgende diskussioner og spørgsmål:***

- 1 Hvordan kan det kommende Schengen-reformudspil udformes, så det på én og samme tid viser fleksibilitet over for medlemslande, der ønsker fuld frihed over egne grænser OG sikrer det minimum af koordinering, kontrol og krav, der er nødvendigt for at få Schengen-samarbejdet og den fri bevægelighed til at fungere?*
  - 2 Er der behov for en mere fælles tilgang til EU's ydre grænser, så medlemslandene fremadrettet kan danne samlet front i forhold til indrejseregler for tredjelandsborgere?*
-



## Kapitel 3

---

# EU's fælles pandemibekæmpelse – fra værnemidler til vacciner

Sundhedspolitik, og dermed pandemibekæmpelse, er først og fremmest national kompetence. Dette koblet med, at størstedelen af medlemslandene blev så hårdt ramt, at de reelt frygtede for deres sundhedssystemer, bevirkede, at medlemslandene i høj grad opfattede coronabekæmpelse som en national opgave. **Eller for at udtrykke det mere direkte: landene fulgte instinktet fra flyture, hvor stewarden opfordrer passagerer til at sætte deres egen maske på, før de hjælper andre.**

Mulighederne for at finde fælles svar blev også yderligere svækket af, at Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC) i starten af 2020 vurderede, at risikoen for, at virusset spredte sig fra Kina til Europa var beskeden. Samme opfattelse havde for øvrigt WHO.<sup>21</sup> Da Kina anmodede EU om hjælp til bl.a. værnemidler, sendte EU i januar-februar 2021 i stor stil masker og beskyttelsesdragter afsted til Kina. Det var tilsyneladende her, europæerne mente, at virus skulle inddæmmes.

Ikke mindst den beskedne fælles værktøjskasse bevirkede, at EU ikke kunne falde tilbage på mange eksisterende tiltag eller årelang erfaring. I det følgende fokuseres på tre af de vigtigste områder inden for pandemibekæmpelsen: oprettelse af lagre for værnemidler, hjælp til behandling af intensivpatienter og indkøb af vacciner.

## Oprettelse af EU-lagre

Da nyheden om, at Wuhan i januar 2020 var blevet ramt af en farlig virus, blev kendt, undersøgte Kommissionen, om der var behov for at gennemføre fælles udbud for at sikre tilstrækkeligt med værnemidler i EU. På det tidspunkt var der imidlertid kun fire af EU's 27 lande, der mente, at de kunne få problemer, hvis Covid19 ramte deres lande.<sup>22</sup>

Allerede i starten af marts var manglen på værnemidler dog så akut, at flere lande, med Frankrig og Tyskland i spidsen, indførte eksportrestriktioner, vel at mærke over for resten af EU. Især for Tysklands vedkommende hang det sammen med, at landet reelt ikke havde et overblik over, hvor mange masker, beskyttelsesdragter etc., de enkelte delstater rådede over. Heller ikke i Danmark havde man et register over værnemidler.

For at opnå tilstrækkeligt med værnemidler fik Kommissionen opbakning til at gennemføre en stribe fælles udbud, der gradvist kom flaskehalsene til livs. I marts 2020 oprettede Kommissionen såkaldte rescEU-lagre med medicinsk udstyr. Indtil Covid19-krise omfattede rescEU ikke egne lagre. I stedet meldte medlemslandene, hvad de havde liggende af kapaciteter ind til Kommissionen. Disse kapaciteter var primært udstyr til brug i forbindelse med naturkatastrofer, såsom skovbrande, jordskælv eller oversvømmelse. Det drejer sig f.eks. om vandpumper.

Ti nye lagre - finansieret over EU-budgettet – er blevet oprettet under Covid19-krise. Lagrene huser primært værnemidler og er placeret i ni medlemslande – Belgien, Danmark, Grækenland, Holland, Rumænien, Ungarn, Slovenien, Sverige og Tyskland, der har to lagre.<sup>23</sup>

### **EU's civilbeskyttelsesmekanisme**

*EU's civilbeskyttelsesmekanisme blev søsat i 2001 i kølvandet på 9/11-terrorangrebet som et solidaritetsredskab for at støtte og fremme mobiliseringen og koordineringen af civilbeskyttelsesbistand i tilfælde af naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer i og uden for EU. Medlemslandene har det primære ansvar for forebyggelse, beredskab og indsats i tilfælde af katastrofer. Derfor er EU's rolle at støtte, koordinere og supplere medlemslandenes indsats.*

<sup>19</sup>ecdc.europa.eu/en/Covid19/timeline-ecdc-response

<sup>20</sup>Health Security Committee summary, Europa-Kommissionen, 31. januar 2020 ec.europa.eu/health/sites/default/files/preparedness\_response/docs/ev\_20200131\_sr\_en.pdf

<sup>21</sup>thinkuropa.dk/politik/eus-civilbeskyttelses-mekanisme-er-blevet-styrket-men-er-det-nok

*Under Covid19-krisen fik medlemslandene via mekanismen hjælp i form af 18 mio. artikler medicinsk udstyr og over 3 mio. artikler værnemidler i 2020.<sup>24</sup> Det var også via mekanismen, at EU-landene fik koordineret fly hjem til Europa for de over 100.000 borgere, der var strandet rundt om i verden ved krisens start.*

**Udover, at coronakrisen viste, at der var behov for fælles lagre, afslørede krisen også, at den nuværende model for krisestyring har svært ved at levere, når alle lande rammes af den samme krise samtidig.**

I februar 2021 gennemførte EU derfor en justering af civilbeskyttelsesmekanismen, der bedre tager højde for, at kriser kan ramme alle lande på én gang. Konkret har Kommissionen nu mulighed for at indkøbe de nødvendige rescEU-kapaciteter direkte, under særlige betingelser, frem for at være afhængig af medlemslandenes godkendelse. De nye regler giver Kommissionen den operationelle kapacitet til at reagere hurtig(ere) på en omfattende katastrofe af grænseoverskridende natur, hvor de nationale kapaciteter er overbelastet – og skal bidrage til at reducere indsættelsestiden i krisesituationer.

**At der ikke fundet en langsigtet løsning, ses af, at det er tvivlsomt, om de ti nye rescEU-lagre ville have dækket behovet, hvis de havde eksisteret fra krisens start.** Formentlig ville lagrene dog have kunne tage det første stød og være afhjælpende i krisens start.

## Hjælp med intensivpatienter

Coronakrisen tvang flere landes hospitalssystemer i knæ og udløste et akut behov for at kunne modtage f.eks. respiratorer. Lige så afgørende var det, at landene kunne sende patienter til intensivbehandling i andre lande.

Italien var det første land, der i slutningen af februar 2020 aktiverede EU's civilbeskyttelsesmekanisme. Konkret havde landet brug for respiratorer og værnemidler. På det tidspunkt var der imidlertid ingen lande, som så sig i stand til at hjælpe, hvilket udløste stor bitterhed i Italien. EU's krisestyingskommissær Janez Lenarcic udtalte siden, at "alarmklokkerne for alvor ringede i Kommissionen i slutningen af februar, da Italien bad om hjælp. Der var ingen lande, der svarede. Der gik det op for os, hvad ingen havde fortalt os, nemlig at der var en stor mangel på bl.a. værnemidler".<sup>25</sup>

I takt med at EU-landene fik overblik over deres eget smittetryk, antallet af respiratorer, intensivpladser på hospitalerne etc. begyndte landene gradvist at hjælpe hinanden. For eksempel hentede Tysklands flyvevåben flere patienter fra Italien og Frankrig til Tyskland for at indlægge dem på intensivafdelinger. Samlet set blev 274 Covid19 patienter i første halvdel af 2020 fløjet til hospitaler fra et andet medlemsland pga. hospitalsoverbelastning. Både transport af lægehold og patienter er sket med støtte fra EU's nødsstøtteinstrument (ESI).

**Tænk tanken EUROPA og European Council on Foreign Relations har kortlagt landenes indbyrdes hjælp og er kommet frem til, at Tyskland frem til sensommeren 2020 var det land, der var den største donor af værnemidler og medicinsk udstyr til andre lande i forbindelse med coronakrisen** efterfulgt af Østrig og Tjekkiet. Danmark og Sverige var derimod blandt de lande, der hjalp mindst.<sup>26</sup>

**Selvom hjælpen kom i gang, står det klart, at EU kun har en begrænset kapacitet på dette område. F.eks. findes der ikke p.t. et fælles register for, hvor mange intensivpladser, der er på EU-landenes hospitaler, ligesom der ikke eksisterer et "real tids-dataoverblik" over vigtige værnemidler eller respiratorer.** ECDC i Stockholm er afhængig af, at medlemslandene rent faktisk indleverer standardiserede tal for f.eks. smittetryk, hvilket ikke altid sker – og heller ikke til tiden.

<sup>24</sup>think.europa.dk/politik/eus-civilbeskyttelses-mekanisme-er-blevet-styrket-men-er-det-nok

<sup>25</sup>think.europa.dk/politik/overgangsaaet-2020-lykkes-dagbog

<sup>26</sup>ecfr.eu/article/commentary\_european\_solidarity\_tracker\_the\_solidarity\_that\_always\_was\_there/ og think.europa.dk/vaerdier/21-europaeiske-lande-viser-solidaritet-og-hjaelper-andre

I praksis betyder alt dette, at EU i de kommende år bliver nødt til at se beredskabet efter i sømmene og blive skarpere på, hvordan landene kan hjælpe hinanden. I november 2020 tog Kommissionen nogle af de første skridt ved at præsentere en større sundhedspakke. Centralt står forslaget om at styrke EU's udvalg for sundhedssikkerhed for at sikre håndhævelsen af en koordineret indsats på EU-niveau. Med andre ord: Kommissionen og medlemslandene skal have et forum, der hurtigt kan træffe beslutninger på et højt niveau, og som koordinerer indsatsen. **Ifølge Kommissionen skal det bl.a. være muligt at udløse et fælles EU-beredskab og erklære en sundhedskrise på EU-niveau. Det er det ikke i dag.**

Et andet vigtigt forslag er styrkelsen af ECDC i Stockholm for at sikre rettidige, komplette og sammenlignelige data til EU-landene. I den sammenhæng foreslår Kommissionen også at forpligte medlemslandene til at rapportere enhver potentielt grænseoverskridende sundhedstrussel til ECDC. At det endnu ikke er på plads, understreger med al tydelighed, at EU fortsat er på et "improvisations-stadie".

## Indkøb af vacciner

*"Adgang til vacciner kan udvikle sig til den ultimative test for Europas evne til at udvise solidaritet, og langt mere eksistentielt end i de forgange år, hvor det drejede sig om penge og sammenholdet mellem de europæiske lande. Denne gang drejer det sig om liv og død, og spørgsmålet om hvorvidt ældre borgere må dø i ét land, mens andre allerede er i sikkerhed".*

Sådan skrev tre journalister fra det tyske ugemagasin Der Spiegel næsten profetisk i deres bog *Lock-down*, der udkom i september 2020.<sup>27</sup> I månederne efter udviklede vaccinespørgsmålet sig til en akut krise, der ikke alene netop kostede menneskeliv, men også forsinkede Europas økonomiske genopretning og skabte splid mellem medlemslandene. **Ikke mindst i Tyskland undrede mange, med Bayerns ministerpræsident Markus Söder i spidsen, sig over, hvordan en "god vaccine, der er udviklet i Tyskland, bliver rullet hurtigere ud i andre lande".** Nogle lande, såsom Ungarn og Slovakiet, blev så utålmodige over problemerne med vaccineudrulningen, at de brød princippet om at skulle købe vacciner ind i fællesskab og i stedet henvendte sig til Rusland og Kina.<sup>28</sup> Potentielt giver det fremadrettet Rusland og Kina en mulighed for at forlange modydelse.

Den tyske frustration skal ses i lyset af, at hvad der viste sig at være den mest lovende vaccine, nemlig BioNTech-Pfizer vaccinen, er udviklet i Mainz i Tyskland, og at landet i maj-juni 2020 dannede en national alliance med Frankrig, Nederlandene og Italien om vaccineindkøb. Alliancen lå i fin tråd med, at EU kun har begrænset kompetence og dermed beskeden erfaring med sundhedspolitik. Helt specifikt har Kommissionens generaldirektorat for handel kun erfaring i at indgå aftaler med andre lande; ikke medicinalproducenter.

Allerede få uger efter lanceringen ændrede de fire lande imidlertid kurs og sendte et fælles brev til kommissionsformand Ursula von der Leyen. Brevet var et direkte resultat af forårets "alles kamp mod alle om værnemidlerne", hvor bl.a. Tyskland og Frankrig indførte eksportrestriktioner. I stedet for at gentage dette indbyrdes europæiske slagsmål, der ville have givet de store lande en fordel på bekostning af de små, slog ikke mindst kansler Merkel ind på en "europæisk kurs". Siden har Merkel gisnet om, hvilke konsekvenser en "Germany First" eller vaccine-nationalistisk kurs kunne have haft for EU-samarbejdet.

Med afsæt i brevet fremlagde Kommissionen i juni en fælles vaccinstrategi, hvoraf det indgik, at EU skulle stå for forhandlinger om vaccineudvikling og -indkøb. I strategien vurderede Kommissionen, at det normalt tager 10 år at udvikle en vaccine, og at en *"fælles indsats på EU-plan er den sikreste, hurtigste og mest effektive måde at nå dette mål på. Der er ikke nogen medlemslande, der på egen hånd har kapacitet til at sikre investeringerne i udvikling og produktion af et tilstrækkeligt antal vacciner. En fælles strategi gør det muligt bedre at risikofærdække indsatser, dele risici og samle investeringer for at opnå stordriftsfordele, større rækkevidde og hurtigere resultater"*.<sup>29</sup>

<sup>27</sup>amazon.de/Lockdown-Deutschland-Coronakrise-Katastrophe-SPIEGEL-Buch/dp/3421048789

<sup>28</sup>thinkuropa.dk/politik/fra-eus-vaccinstrategi-til-det-globale-vaccinediplomati

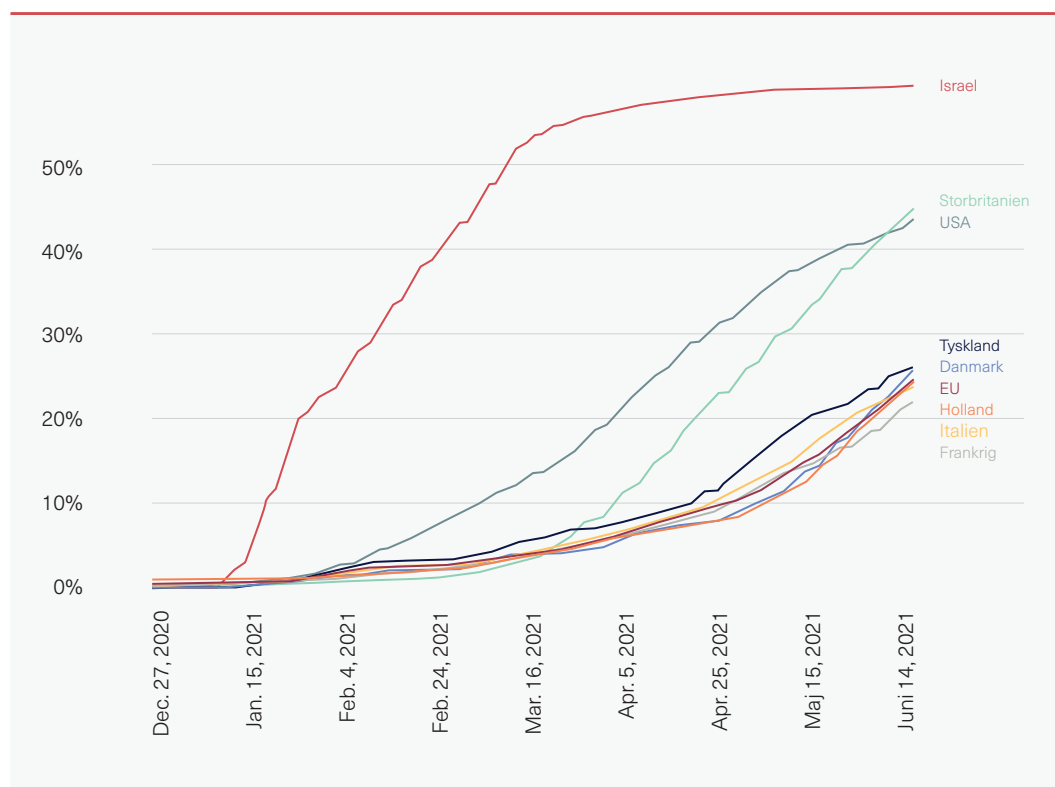
<sup>29</sup>ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy\_da

**At Kommissionen og medlemslandene her kastede sig ud i et eksperiment – uden et etableret set-up – fremgår tydeligt, når der sammenlignes med, hvordan amerikanerne reagerede.** I 2006 oprettede USA et offentligt agentur for biomedicinsk avanceret forskning og udvikling (BARDA) med en årlig bevilling på ca. USD 1,6 mia. til at scanne horisonten for potentielle trusler. Når kriser rammer, får agenturet tildelt ekstra midler. Allerede i maj 2020 bevilligede daværende præsident Donald Trump USD 10 mia. til at fremskynde udvikling, produktion og distribution af Covid19-vacciner. Siden fulgte adskillige ekstra milliarder – også til virksomheder, der forpligtede sig til at levere vacciner til den amerikanske stat.

I Europa var der ikke et tilsvarende set-up, som kunne bringes i spil. Og penge var der heller ikke mange af, nemlig blot EUR 2,7 mia. inden for EU's eksisterende budget til at understøtte fælles køb af vacciner. Mindst lige så afgørende var det, at USA i forbindelse med udviklingsmidler til virksomheder betingede sig, at de skulle levere vacciner til USA først. Med andre ord: USA forbød de facto eksport af vacciner.

**Det manglende institutionelle set-up og det beskedne budget er hovedforklaringen på, at EU i første omgang kom til at halte efter mange regioner, når det gjaldt vaccineudrulning.** Men der er også tre yderligere forklaringer: For de første stoppede EU i modsætning til USA ikke for vaccineeksport og har under krisen konsekvent, sammen med Kina, været **verdens største vaccine-eksportør**. Det er sket ud fra overbevisningen om, at coronavirus er et globalt problem, og at EU selv har behov for kunne importere vigtige ingredienser til produktionen. For det andet insisterede et flertal af EU-landene, i modsætning til f.eks. USA og Storbritannien på, at medicinalvirksomheder skulle påtage sig ansvaret, hvis der måtte opstå uventede bivirkninger fra vaccinerne. Endelig undervurderede EU, hvor vanskeligt det er at producere vaccinerne i en tid med stor mangel på ingredienser. I det tidligere forår 2021 nedsatte Kommissionen med indre markeds kommissær Thierry Breton i spidsen en Task-force med henblik på at udbygge produktionskapaciteten i Europa.<sup>30</sup>

**Figur 11: Andel af færdigvaccinerede borgere i en række lande**



Kilde: Our World in Data

<sup>30</sup>thinkuropa.dk/politik/tra-eus-vaccinestrategi-til-det-globale-vaccinediplomati



Efter store stridigheder med vaccineproducenter og intern diskussion om, hvem der i de første måneder af 2021 havde ansvaret for den langsomme udrulning, ser situationen i sommeren 2021 noget anderledes ud. I midten af juni er 300 mio. vaccinedoser blevet anvendt i Europa, og EU står dermed til at nå målet om, at 70 pct. af befolkningen skal være vaccineret i løbet af juli. **Med til billedet hører også, at EU fortsat er verdens største eksportør, sammen med Kina, med ca. 275 mio. eksporterede vaccinedoser til 63 lande. USA har derimod kun eksporteret 5,2 mio. vaccinedoser til tre lande.**

**Tabel 1: Vaccineeksport fra regioner og COVAX (primo juni 2021)**

	Ordrer modtaget	Antal lande	Eksporterede doser (indkøbte)	Antal lande	Eksporterede doser (doneret)	Antal lande	Total antal doser leveret	Antal lande
EU	-	-	273,7 mio. (+3,5 mio. COVAX)	46 (+9 COVAX)	1,5 mio.*** (100 mio. lovet)	17	275,2 mio. (3,5 mio. COVAX)	54 (+9 COVAX)
USA	-	-	4,2 (lån)	2	1 mio. (80 mio. lovet)	1	5,2 mio.	3
Kina	889 mio.	53	219 mio.	45	15,3 mio.	55	234,3 mio.	80
Rusland	896 mio. (inkl. 300 mio. AU)	55 (+55 via AU)	17,1 mio.	40	0,27 mio.	10	17,4 mio.	56
Indien	349 mio. (+100 mio. COVAX)	30	36 mio. (+30 mio. COVAX)	24 (+50 COVAX)	11,1 mio.	46	46,4 mio. (+30 mio. COVAX)	63 (+31 COVAX)
COVAX	-	-	26,3 mio.*	48*	52,9 mio.**	79**	79,2 mio.	127

\*Selvfinansierende lande

\*\*lav- og mellemlandslande

\*\*\*Tal inkluderer donationer via COVAX

Kilde: Nikos Chrysoloras, Bloomberg, 11. juni 2021, <https://twitter.com/nchrysoloras/status/1403247116642836484/photo/1>

Endelig har EU også opretholdt sin aktive position i det internationale vaccinesamarbejde under WHO: COVAX. På maj 2021-topmødet besluttede EU-landene at donere minimum 100 mio. doser inden årets udgang, samtidigt med at EU har indledt et samarbejde med flere afrikanske lande for at udbygge deres vaccineproduktion.<sup>31</sup>

"Vi sigtede ikke efter stjernerne... vi svigtede ved ikke at være ambitiøse og vanvittige nok",<sup>32</sup> Sådan opsummerede Frankrigs præsident Emmanuel Macron for nyligt sin kritik af EU's vaccinestrategi. Selvom den samlede indsats omkring sommeren 2021 fremstår væsentligt mindre problematisk end i april 2021, fremførte Kommissionen allerede i september 2020, at EU må gå væsentligt mere strategisk til værks. Det skete i kommissionsformand Ursula von der Leyens tale om Unionens tilstand, hvor hun opfordrede EU til at oprette et beredskabsagentur, HERA (European Health Emergency & Responsive Authority).<sup>33</sup> Inspirationskilden er USA's BARDA. Efter planen skal det formelle forslag fremsættes i slutningen af 2021. **Kommissionen lægger op til, at HERA skal have ansvaret for at opbygge medicinske beredskabslagre og sikre støtte til udvikling, produktion og indkøb af medicinske modforanstaltninger gennem offentlige-private partnerskaber.**<sup>34</sup>

Præcist hvad, hvordan og med hvilke penge HERA skal operere, er stadig uvist, men det vil indgå i Kommissionens formelle forslag. Én ting er sikkert, hvis EU vil efterligne den amerikanske model, koster det. EU's budget for de næste syv år ligger allerede fast og tager ikke højde for finansiering af HERA. Det vil være kontroversielt at tage penge fra eksisterende programmer, og medlemslandene vil sikkert kvie sig imod at betale mere til EU.

<sup>31</sup>politico.eu/article/eu-leaders-agree-to-donate-100m-vaccine-doses/

<sup>32</sup>thinkuropa.dk/politik/europa-skulle-have-sigtet-efter-stjernerne-i-tide

<sup>33</sup>Læs mere her: Hvad er HERA? Perspektiver og udfordringer for EU's pandemiberedskab, Tænknetanken EUROPA, 17. maj 2021, thinkuropa.dk/politik/hvad-er-hera-perspektiver-og-udfordringer-eus-pandemiberedskab

<sup>34</sup>Indledende konsekvensanalyse, HERA, Europa-Kommissionen, 27. januar 2021: ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12870-European-Health-Emergency-Preparedness-and-Response-Authority-HERA-

Over for dette står imidlertid den økonomiske business case, der leveres af de astronomiske summer, som medlemslandene har brugt på at lukke deres økonomier ned. Det tyske forsikringselskab ALLIANZ har f.eks. fremlagt beregninger, der viser, at fem ugers forsinkelse i ophævelse af restriktioner koster Europas økonomi i omegnen af EUR 90 mia.<sup>35</sup> Hvis man antager, at HERA i "fredstid" vil koste USD 1,6 mia. ligesom BARDA, vil et årligt dansk bidrag være på ca. DKK 240 mio.<sup>36</sup>

Samlet set er pandemibekæmpelse et af de områder, som kommer til at udløse de største diskussioner i de kommende år. Det skal naturligvis ses i lyset af, at sundhedskrisen i den grad viste, at de manglende sundhedskompetencer svækkede landenes muligheder for at inddæmme en pandemi. Lige så klart er det imidlertid, at sundhed hidtil har været et område, som mange lande ikke har ønsket, at EU skulle beskæftige sig med. Inden coronakrisen ramte, gjaldt det i høj grad også Tyskland. Op til konferencen om Europas fremtid har kansler Merkel imidlertid luftet ideen om, at netop sundhedsområdet kan gøre det nødvendigt, at EU genåbner Lissabontraktaten.

---

***Følgende temaer vil være de mest centrale, som medlemslandene, og dermed Danmark, den kommende tid skal forholde sig til:***

- 1 Hvordan kan EU frembringe fælles svar og tiltag, når en krise rammer?  
Hvordan skal samarbejdet være mellem det fælleseuropæiske beredskab og de 27 nationale beredskaber?*
  - 2 Skal EU oprette et nyt beredskabsagentur (HERA)?  
Hvilke kompetencer skal det udstyres med, og hvor mange penge skal afsættes til agenturet?*
  - 3 Hvordan kan EU bidrage til, at hele verden kommer ud af coronakrisen,  
dvs. får mulighed for at blive vaccineret?*
  - 4 Kræver en effektiv EU-sundhedspolitik en traktatændring?*
- 

<sup>35</sup>[allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz\\_com/economic-research/publications/specials/en/2021/february/2021\\_02\\_03\\_Eurozonevaccine.pdf](https://allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz_com/economic-research/publications/specials/en/2021/february/2021_02_03_Eurozonevaccine.pdf)

<sup>36</sup>Denne beregning stammer fra tidligere direktør i SSI, Nils Strandberg



## Kapitel 4

---

# EU og forsyningskæderne – fra eksportrestriktioner til ny industripolitik

En tredje problemstilling, som blev tydeliggjort under coronakrisen, handler om, at Europa er sårbar på grund af afhængighed af leverancer fra få lande, især Kina og Indien, inden for strategisk vigtige områder (såsom medicinproduktion og højteknologiske produkter). For mange lande og virksomheder var der i midt-marts 2020 tale om en brat opvågning, hvor en række forsyningskæder og leverandører svigtede, da behovet var størst. Det gjaldt ikke mindst inden for værnemidler og vital medicin.

Størstedelen af regeringerne måtte improvisere – og reagerede ved at lukke sig om sig selv og dermed udfordre det indre marked. 16 EU-lande indførte hasteforbud mod eksport af diverse kritiske forsyninger, og der opstod dramatiske tilfælde med værnemiddelsleverancer, der ulovligt blev tilbageholdt ved grænsen.<sup>37</sup> Dertil forsøgte en række lande i løbet af foråret 2020 at favorisere egne fødevarereproducenter gennem blokering af produkter fra andre EU-lande. Bl.a. krævede Bulgarien, at egenproduktion af frugt og grøntsager skulle være opbrugt, før der måtte importeres, og i Tjekkiet skulle en hastelov sikre mindst 55 pct. tjekkisk-producerede varer på supermarkedshylderne.

I løbet af forsommeren 2020 lykkedes det gradvist Europa-Kommissionen at få dæmmet op for såvel eksportrestriktioner, som lovbestemt "fødevarerpatiotisme", ved at insistere på, at nye tiltag skulle overholde det indre markeds regler. **Men det underliggende sårbarhedsskock, som tiltagene udspang af, er langt fra bearbejdet og vil præge EU-samarbejdet i mange år.**

Coronakrisen kommer nemlig oven på en årrække, hvor en række overordnede problemstillinger allerede udfordrer EU-landenes forståelse af frihandel og industripolitik. Det gælder behovet for at finde globale løsninger på klimakrisen. Det gælder den digitale omstilling under skærpet teknologisk konkurrence med Kina og USA. Det gælder pres på demokrati og menneskerettigheder fra såvel stormagter som Kina og Rusland som internt i dele af EU. Det gælder erkendelsen af, i hvor høj grad forholdet til USA påvirkes af hvem, der har præsidentembedet. Og så gælder det Brexit, hvor EU-27 fortsat er i gang med at finde ben at stå på.

Samlet set betyder det, at EU's improvisatorstrategi med f.eks. at få landene til at droppe deres eksportrestriktioner ikke er tilstrækkelig. I kølvandet på coronakrisen er der opstået tre diskussioner, som mere eller mindre hænger sammen. Det drejer sig om behovet for 1) at styrke EU's indre marked, 2) at udvikle en åben men offensiv industripolitik, samt 3) at sikre en fair global handelspolitik.

Kommissionen er med afsæt i coronakrisen kommet med indspark på alle tre områder. At krisen har sat sine spor ses ved, at nogle lande allerede har rykket deres klassiske synspunkter. Et eksempel er Danmark. Her har der traditionelt været opbakning til et styrket indre marked samt indsatser til at lette den globale handel, men skepsis over for europæisk industripolitik. Den skepsis ser ud til at være opblødt i den postpandemiske verden. **Danmark accepterer nu det nye nøglebegreb i EU – "strategisk autonomi", altså at EU skal sikre sig f.eks. adgang til kritisk infrastruktur som vacciner og råstoffer.** Samtidigt er det dog klart, at Danmark, sammen med andre frihandelslande insisterer på at definere begrebet snævert, så alt ikke pludselig betegnes som kritisk infrastruktur. F.eks. skabte det i foråret debat, at Frankrig ønskede at blokere for salg af en supermarkedskæde (Carrefour) til Canada, da dette iflg. Frankrig ville være kritisk for fødevarerikkerheden.<sup>38</sup>

## Styrkelse af EU's indre marked

Manglerne i EU's indre marked er altid til debat, men krisen – og ikke mindst erkendelsen af, at den økonomiske nedtur har ramt EU hårdere end både USA og Kina – har nu aktualiseret behovet for at se på flere af disse for dermed at bidrage til øget vækst og beskæftigelse. Generelt er der tale om en dobbeltopgave: 1) Hvordan kan det sikres, at de eksisterende spilleregler overholdes, og 2) hvordan kan det indre marked blive udbygget inden for nye områder, som f.eks. tjenesteydelser?

Kommissionen har i 2020 fremlagt forslag til at udbygge det indre marked på bl.a. det digitale område, samt udviklet en handlingsplan der skal sikre, at medlemslandene respekterer de aftalte spil-

<sup>37</sup>thinkuropa.dk/politik/hvordan-undgaar-eu-i-fremtiden-scener-fra-en-daarlig-b-film og thinkuropa.dk/oeonomi/eksportrestriktioner-i-eu-under-foerste-boelge-af-Covid19

<sup>38</sup>fortune.com/2021/01/14/sovereignty-threat-france-carrefour-couche-tard-takeover/

leregler og holder sig fra uberettigede nationale særregler. I maj 2021 har Kommissionen desuden, med særlig vægt på tjenesteydelsesområdet, foreslået et "Single Market Emergency Instrument", der skal ruste det indre marked over for mulige fremtidige kriser; bedre markedsovervågning, bl.a. ved digital produktinspektion, samt en særlig indsats for at mindre virksomheder bedre kan anvende det indre marked.

Medlemslandene, inkl. Danmark, har på rådsmøder og gennem henvendelser til Kommissionen udtalt sig forsigtigt imødekommende over for forslagene. **Som forhandlingssituationen ser ud i midten af 2021, er den reelle vilje hos EU's medlemslande til mere afgørende at reformere og effektivisere EU's indre marked imidlertid begrænset.** Det gælder ikke mindst med hensyn til tjenesteydelser, der bliver mere og mere vigtig for samhandlen, men hvor coronakrisen har skabt øget betænkelighed – f.eks. i forhold til at åbne grænserne yderligere for arbejdssøgende personer.

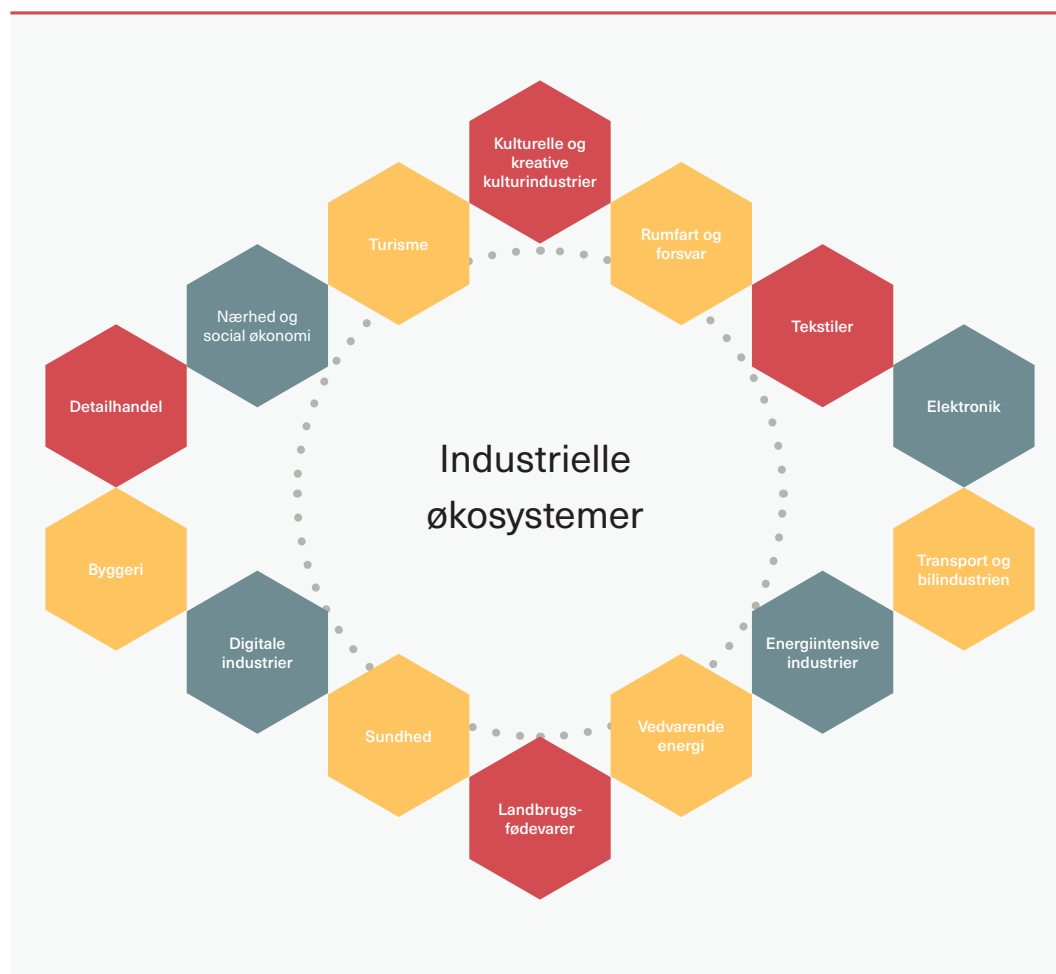
Interviews med repræsentanter for en række medlemslande, foretaget i forbindelse med Genstart-EU-projektet, peger på, at det i dag er langt mindre tydeligt, hvem der egentlig er i førersædet for at drive indre markedsliberaliseringer. **For år tilbage mødtes en uformel gruppe under navnet "Friends of the Internal Market", men i dag kan få sætte entydige landeanavne på, hvem der fremadrettet vil udgøre gruppens medlemmer.** Mens der er en opfattelse af, at de traditionelt (mere) protektionistiske sydeuropæiske lande, og især Spanien, i stigende grad anerkender værdien af det indre marked, opleves traditionelle fortalere for den fri konkurrence, herunder de nordeuropæiske lande, omvendt som mere åbne over for statslig styring end tidligere.

## En moderne industripolitik

Kommissionen fremlagde umiddelbart inden Covid19 ramte en industristrategi med fokus på at styrke EU's globale konkurrenceevne på strategiske områder. Holdningen var allerede dengang at EU, ikke mindst i lyset af konkurrencen fra Kina, har behov for at løfte udvalgte, centrale områder, såsom batterier og grøn brint, ved hjælp af støtte og offentlig-private partnerskaber. **Kort sagt: der er stigende efterspørgsel efter at fremme såkaldte European champions.** Vanskelighederne ved at sikre sig adgang til vitale råstoffer under coronakrisen har givet industripolitikken en egentlig renaissance, men også udløst en vigtig debat om omfanget: inden for hvor mange områder gør den aktuelle sårbarhedsdebat det legitime at ty til omfattende statslig støtte?

Ganske tankevækkende er det stort set hele EU's økonomi – og langt fra blot de klassiske industrier – som indgår i Kommissionens opdaterede udspil til industristrategi, der blev offentliggjort i midt-maj. Her regnes der med 14 industrielle "økosystemer", og de inkluderer f.eks. "turisme" og "den sociale økonomi" – områder, der i hvert fald i den danske debat sjældent forbindes med industripolitik.

Figur 12: EU's 14 industrielle økosystemer



Kilde: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy\\_da](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_da)

Den nye strategi analyserer de områder, primært inden for de medicinske og højteknologiske økosystemer, hvor EU har en uacceptabel strategisk afhængighed af tredjelande eller er særligt udfordret på produktionskapaciteten. Vurderingen af EU's sårbarhed skete på baggrund af en gennemgang af 5200 produkter, hvor Kommissionen kom frem til, at 137 produkter i meget høj grad afhænger af leverandører uden for EU – primært kinesiske. I tillæg til det grønne og digitale område mere bredt vil disse områder nu blive omdrejningspunktet for den industripolitiske indsats – ligesom man inden for de øvrige økosystemer også vil foretage lignende afhængighedsanalyser.

Formålet er at begrænse EU's sårbarhed ved import af strategiske råvarer, at understøtte offentlig-private alliancer til industriel udvikling inden for sårbare områder, samt at kunne facilitere vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse (Important Projects of Common European Interest – IPCEI's). Et eksempel på et sådant projekt er den allerede lancerede indsats inden for batterier, og der er lagt op til kommende projekter om halvledere og cloud-teknologier.

Strategiens generelt positive modtagelse i medlemslandene understreger, at svarene på den sårbarhed, der blev ubehageligt synlig under coronakrisen, centrerer sig omkring *buzzwords* som "*strategisk autonomi*" og "*anticipatory governance*". Det er dog langt fra klart, hvordan disse begreber skal defineres. F.eks. har konkurrencekommissær Margrethe Vestager under hele arbejdet med strategi-

udkastet fastholdt, at der skal være tale om *"åben strategisk autonomi"*, altså at EU fortsat skal være *"open for business"* over for den øvrige verden. Med andre ord: diskussionen om at finde den rette balance er blot lige gået i gang.

## En bæredygtig handelspolitik

Kombinationen af den teknologiske konkurrence fra Kina og USA, samt den øgede frygt under coronakrisen for afhængighed af nogle få, globale forsyningskæder, resulterede i februar 2021 i et forslag fra Kommissionen om en ny handelspolitisk strategi, der skal bidrage til at genopbygge EU's økonomi efter coronakrisen samt styrke den grønne og digitale transformation.

Strategien bygger ligesom industristrategien på konceptet om åben strategisk autonomi, hvor EU på den ene side fortsat støtter global frihandel, men på den anden side lægger større vægt på selv at være i stand til at sikre sine interesser, herunder ved brug af sanktioner og muligheden for at indføre en klimatold (CBAM). Der lægges desuden op til en reform af EU's egne handelsredskaber, der skal bidrage til en mere håndfast handelspolitik, samt af de globale WTO-handelsregler for bl.a. at sikre en mere åben og fair globalisering.

Medlemslandenes reaktioner på det handelspolitiske oplæg har været begrænsede, og flere aktører som Tænketanken har interviewet i forbindelse med projektet, peger på, at industripolitiske initiativer i praksis kan underminere handelsstrategien. Dette kan f.eks. ske på følgende vis:

- Medlemslandene kan indirekte tilsidesætte Kommissionens forslag om en åben handelspolitik ved at indføre omfattende statsstøtte til en række af de nye økosystemer under industristrategien;
- Medlemslande kan også stille vidtgående krav om hjemtagning af produktion til EU (*"reshoring"*) med henvisning til, at det er nødvendigt for at styrke EU's strategiske autonomi.

Afgørende handelspolitiske beslutninger kan tillige rykke væk fra de enheder i Kommissionen og i medlemslandene, der arbejder med og har ekspertisen inden for handelspolitik, og over i andre beslutningsfora, der kan have en mere protektionistisk tilgang.

---

### ***På den baggrund vil EU og Danmark fremadrettet skulle forholde sig til følgende diskussioner:***

- *Hvilken industripolitik skal EU indføre i kølvandet på coronakrisen? Er "European Champions" og "reshoring" blevet uundgåelige tiltag – og hvilke områder skal klassificeres som kritiske?*
  - *I hvor stort et omfang skal EU styrke sit eget hjemmemarked ved nu at gennemføre øget liberalisering af f.eks. tjenesteydelser og ved at gribe ind over for eksisterende handelshindringer og statsstøtte?*
  - *Hvilken handelspolitik skal EU føre i forhold til f.eks. Kina? På den ene side er det afgørende at handlen videreudvikles; på den anden side betragtes Kina som en systemisk rival.*
  - *I hvor stort et omfang skal EU koble klima- og handelspolitik, f.eks. ved hjælp af en CO2-udligningsafgift?*<sup>39</sup>
-





## Kapitel 5

---

EU og økonomiske tiltag –  
fra ECB's opkøbsprogram  
til genopretningsfonden  
Next Generation EU

Som tidligere nævnt ramte coronakrisen i de første måneder af 2020 Sydeuropa langt hårdere end Nord- og Østeuropa. De første meldinger fra EU, med den Europæiske Centralbanks (ECBs) Christine Lagarde i spidsen, tydede på, at ECB kun var indstillet på en "business as usual" kurs. Konkret signalerede Lagarde, at ECB ikke skulle påtage sig en særlig rolle for at hjælpe bl.a. Italien.<sup>40</sup>

Få uger efter coronakrisen for alvor havde taget fart, lød der imidlertid andre toner. ECB lancerede et nyt opkøbsprogram på EUR 750 mia., som senere udvidedes til EUR 1.850 mia. Kommissionen og medlemslandene enedes om at suspendere budgetreglerne og gøre statsstøttereglerne mere fleksible. Medlemslandene vedtog samtidig massive nationale hjælpepakker, og i april 2020 blev stats- og regeringscheferne enige om en første fælles genopretningspakke på ca. EUR 540 mia. Generelt var der tale om, at landene benyttede sig af eksisterende instrumenter, såsom mulighed for at optage lån igennem den fælles lånefond for eurolandene, ESM. Som et eksempel på improvisation fik Kommissionen opbakning til et nyt program, SURE, som via lån optaget af EU giver tilskud til nationale lønkomensationer på op til EUR 100 mia.<sup>41</sup>

I Sydeuropa og Frankrig blev dette imidlertid ikke opfattet som tilstrækkeligt. Skåret ind til benet var problemet, at flere lån blot ville tilføje et yderligere lag til gældsberget, og ikke mindst i Italien blev det diskuteret om, landet fortsat ville kunne afdrage sin gæld. Kort sagt: landene fremførte, at krisen havde vist, at EU havde brug for en større finanspolitisk muskel, hvor landene ikke kun fik støtte via lån, som skulle tilbagebetales krone for krone, men også deciderede tilskud. Det spillede også ind, at Tyskland stod bag 50 pct. af den statsstøtte, som konkurrencekommissær Margrethe Vestager accepterede under en ny ekstraordinær coronaprocedure. Allerede på topmødet i marts 2020 appellerede bl.a. Portugal indgående til kansler Merkel om, at Tyskland skulle acceptere såkaldte coronabonds. Ellers risikerede EU-samarbejdet i sidste instans at bryde sammen ("Enten gør EU, hvad der er brug for, eller også bryder samarbejdet sammen").

Den 18. maj 2020 lancerede kansler Merkel og præsident Macron en genopretningsfond på EUR 500 mia. i tilskud - til stor overraskelse for alle, ikke mindst den såkaldte "sparebande", Holland, Sverige, Danmark og Østrig. Lige så opsigtsvækkende var det, at fonden skulle finansieres via lån, som Kommissionen skulle optage på fællesskabets vegne på de internationale markeder. Med andre ord: Merkel brød med årtiers tysk politik om, at medlemslande kun kunne modtage lån, som skulle betales tilbage euro for euro.

I ugerne efter færdiggjorde Kommissionen et udspil, der efter næsten rekordlange forhandlinger blev vedtaget på topmødet i juli. Her blev stats- og regeringscheferne enige om en genopretningsfond samt det næste langtidsbudget for 2021-27 i en samlet pakke på i alt EUR 1.800 mia. Selve fonden blev på EUR 750 mia., hvoraf de 390 mia. er direkte tilskud til EU's medlemslande.

**I forbindelse med forhandlingerne slog Merkel flere gange fast, at ekstraordinære begivenheder kræver ekstraordinære svar. I modsætning til finanskrisen var der i hendes optik ikke tale om, at Sydeuropa selvforskyldt var kommet i problemer; de var snarere blevet udsat for en naturkatastrofe-lignende situation.** Lige så klart var det, at den tyske eksportindustri blødte pga. den økonomiske krise i Sydeuropa. Med udtrykket "ekstraordinær" indikerede kansleren imidlertid også, at det var tale om et enkelstående tiltag.

Præcist et år efter Kommissionen fremsatte forslaget om genopretningsfonden, har samtlige lande gennemført den nødvendige ratifikation af forordningen om "egne indtægter", der muliggør, at EU27 kan optage lån i fællesskab. Primo juni 2021 har 23 lande indleveret deres genopretningsplan, der er en forudsætning for, at landet kan opnå midler fra genopretningsfonden. Nederlandene har pga. verserende koalitionsforhandlinger valgt at udskyde indsendelse, indtil regeringen er dannet.<sup>42</sup>

**Tænkertanken EUROPAs foreløbige gennemgang af de indsendte planer samt vurderinger fra andre tænketanke og tilkendegivelser i Kommissionens seneste økonomiske prognose giver forsigtig grund til optimisme med hensyn til, at fonden kan få landene hurtigere ud af krisen.** Kommissionen skønner i sin forårsprognose 2021, at planerne vil indeholde investeringer i størrel-

<sup>40</sup>reuters.com/article/us-ecb-policy-italy-minister-idUSKBN20Z3DW

<sup>41</sup>thinkuropa.dk/oekonomi/eus-genopretningspakke-hvor-er-danmark-med

<sup>42</sup>thinkuropa.dk/oekonomi/eus-genopretnings-fond-kan-faa-vaeksten-tilbage-til-europa-men-der-er-stadig-udestaander

sesordenen EUR 140 mia. for alle landene i perioden 2021-2022. Det svarer til ca. 1 pct. af EU's BNP i 2019. På baggrund af de diskussioner, som Kommissionen har haft med alle medlemslandene forud for den formelle indsendelse af deres planer, vurderer Kommissionen, at planerne vil skabe en mervækst i 2021-22 på 1,2 pct. og dermed bidrage til at bringe EU's vækstniveau hurtigere tilbage til 2019-niveauet. Kommissionen forventer, at hovedparten af udgifterne i planerne er offentlige investeringer eller udgifter, som bidrager til private investeringer.

De 23 indsendte planer indeholder offentlige udgifter på i alt EUR 495,6 mia. frem mod 2026 finansieret af tilskud og lån fra EU jf. tabel 2. Alene de fem store lande (Italien, Spanien, Frankrig, Polen og Tyskland), der er fem af de syv største modtagere af midler fra genopretningsfonden, repræsenterede i 2019 godt 67 pct. af EU's BNP og godt 66 pct. af befolkningen i EU. Dermed er planerne rimeligt repræsentative for den effekt, som kan forventes i EU fra genopretningsfonden.

**Tabel 2.** EU-tilskud og -lån i total i mia. euro og pct. af landets BNP (2020) samt fordelt på områder

Land	Total (tilskud+lån) (mia. euro)	% af BNP (2020)	Grøn omstilling (mia. euro)	Digitalisering (mia. euro)	Andet (mia. euro)
Italien	191,5	11,7%	76,6	51,7	63,2
Spanien	69,5	6,3%	27,2	20,2	22,2
Frankrig	40,9	1,8%	20,8	10,3	9,9
Polen	36,0	7,0%	17,4	7,7	10,9
Grækenland	30,5	18,5%	11,6	6,7	12,2
Rumænien	29,3	13,7%	12,0	5,9	11,4
Tyskland	27,9	0,8%	11,2	14	2,8
Portugal	16,6	8,4%	6,3	3,7	6,6
Ungarn	7,2	5,4%	3,0	1,7	2,6
Tjekkiet	7,1	3,4%	3,1	1,7	2,6
Slovakiet	6,6	7,4%	2,7	1,3	2,5
Kroatien*	6,4	13,2%			
Belgien	5,9	1,3%	3,0	1,5	1,4
Østrig	4,5	1,2%	2,1	1,8	0,6
Sverige	3,2	0,7%	1,3	0,8	1,2
Slovenien	2,5	5,4%	1,0	0,5	0,9
Litauen	2,2	4,5%	0,9	0,4	0,8
Finland	2,1	0,9%	1,1	0,4	0,6
Letland	1,8	6,2%	0,7	0,4	0,8
<b>Danmark</b>	<b>1,6</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,9</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>
Cypern	1,2	5,8%	0,5	0,3	0,4

Irland	1,0	0,3%	0,5	0,3	0,2
Luxembourg	0,093	0,2%	0,06	0,03	0,01
EU23*	495,6	3,8%	203,9	131,7	154,1

Note: Det har ikke været muligt at rekvirere detaljerede tal for Kroatien.

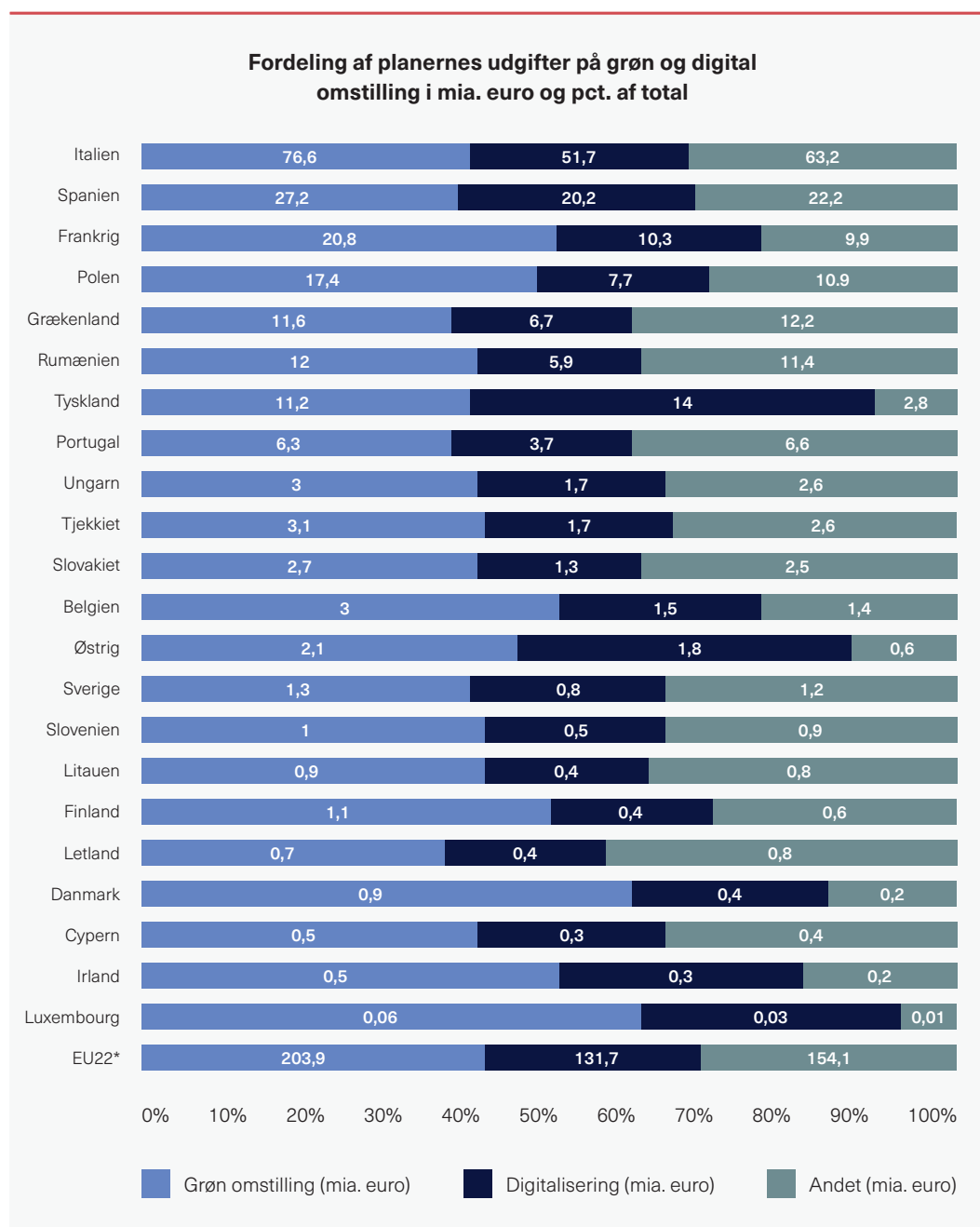
Kilde: Tænk tanken EUROPA på basis af de nationale genopretningsplaner.

De fem største planer opgjort i mia. euro er Italiens, Spaniens, Frankrigs, Polens og Grækenlands. Med undtagelse af Polen er det lande, som på grund af finanskrisen og konsekvenserne af coronakrisen har udsigt til både markant større budgetunderskud og en større offentlig gæld samtidig med, at vækstudsigterne ifølge Kommissionens forårsprognose for fire af de fem lande ikke er særligt gode. **For Italien, Spanien og Grækenland kunne det have gjort det vanskeligt at finansiere massive investeringer til en rimelig rente uden støtte fra EU.** Nu forventer Kommissionen, at de offentlige investeringer i EU i procent af BNP vil stige fra tre pct. i 2019 til 3,5 pct. i 2022, hvilket er den højeste andel af BNP siden 2010, og det skyldes især genopretningsfondens tilskud.

Blot syv af landene har i deres indsendte planer inkluderet lån fra genopretningsfonden. Det gælder Italien (EUR 122,6 mia.), Rumænien (EUR 15 mia.), Polen (EUR 12,1 mia.), Grækenland (EUR 12,7 mia.), Portugal (EUR 2,7 mia.), Slovenien (EUR 0,7 mia.) og Cypern (EUR 0,2 mia.). Spanien har dog indikeret at være interesseret i at optage lån til finansiering af yderligere investeringer i sin plan.

**Tænk tanken EUROPA's gennemgang af de første nationale genopretningsplaner viser, at de i betydeligt omfang lever op til krav om, at den grønne og den digitale omstilling skal udgøre mindst henholdsvis 37 pct. og 20 pct. af de samlede udgifter for planernes projekter,** jf. figur 13. 21 af de indsendte planer har anvendt 60 pct. eller mere af de ansøgte tilskud og lån fra fonden på udgifter til grøn og digital omstilling. For Tyskland har den digitale omstilling hovedprioritet. Lande som Danmark og Grækenland har inkluderet digitale projekter under sundhed og transport. Danmark ønsker at bruge penge på en yderligere digitalisering af sundhedssektoren samt til at etablere en CO<sub>2</sub>-afgift, og Grækenland vil anvende en del af midlerne på infrastrukturprojekter til udlægning af 5G langs deres motorveje. De første midler fra fonden ventes at kunne komme til udbetaling efter sommerferien 2021.

**Figur 13.**  
De indsendte genopretningsplaner har fokus på grøn og digital omstilling



Note: Det har ikke været muligt at rekvirere detaljerede tal for Kroatien.

Kilde: Tænkertanken EUROPA på basis af de nationale genopretningsplaner.

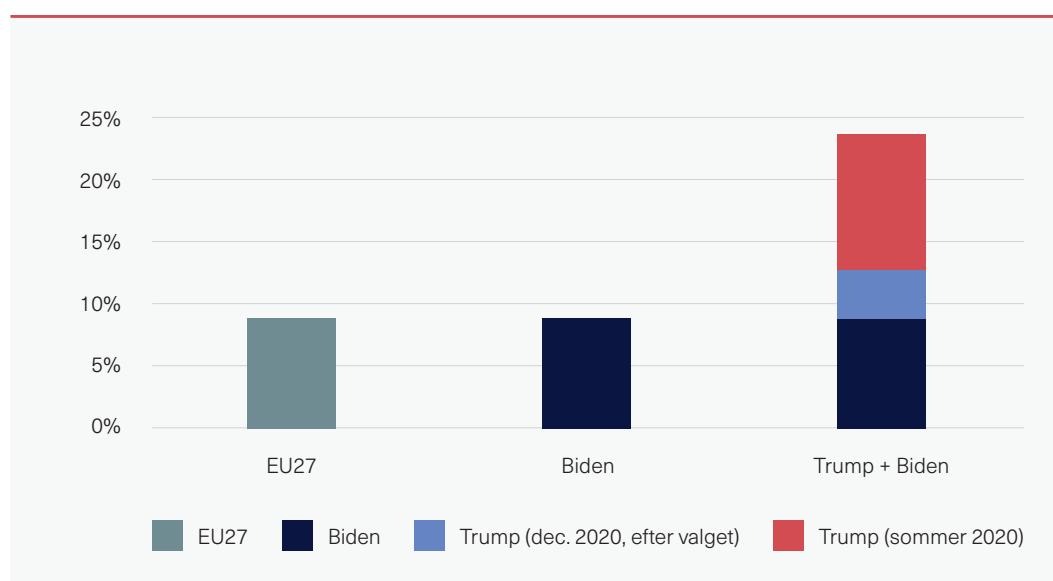
Én ting er imidlertid, om formålene er de aftalte; noget andet er, om planernes investeringer vil bidrage til at sikre en bedre fremtidig økonomi i de enkelte lande. Ifølge flere europæiske medier har Kommissionen udtrykt kritik af, at lande forsøger at "lukke finansieringshuller" for løbende offentlige udgifter eller investeringer af lokalpolitisk karakter med de nye genopretningsmidler.<sup>43</sup>

Skal fonden for alvor blive en succes, kræver det, at Kommissionen finder den rette balance mellem hastighed og garanti for, at midlerne bidrager til den nødvendige omstilling af europæisk økonomi, herunder ikke mindst en grøn og digital omstilling. Det vil skabe frustration i de mest trængende lande, hvis de føler, at pengene sidder fast pga. bureaukrati. Lige så klart er det imidlertid, at den folkelige opbakning hos nettobidragssynderlandene (såsom Tyskland, Danmark og Nederlandene) kan komme under pres, hvis pengene går op i røg. Endelig er det afgørende, at Kommissionen holder et skarpt øje med, at lande ikke tyr til konkurrenceforvridende foranstaltninger, såsom krav om brug af lokal teknologi eller arbejdskraft ("local content"), som ikke på hensigtsmæssig måde kan bidrage til projekterne. Det kan også være konkurrenceforvridende, hvis ordrer, der finansieres via fonden, slet ikke kommer i EU-udbud.

**Arbejdet med at finde den rigtige balance mellem hastighed og projekternes økonomiske effekt vil være afgørende for, hvorvidt fonden bliver en succes eller ej. Og resultatet vil uundgåeligt påvirke debatten om, hvorvidt fonden skal blive permanent.** Selvom der endnu ikke er blevet udbetalt midler fra fonden, er denne debat for længst gået i gang. Ikke overraskende er det præcis de samme lande, som allerede under finanskrisen og den mest akutte del af coronakrisen plæderede for en vis finanspolitisk omfordeling, der støtter en permanent fond. Blandt de mest aktive er Spanien, Grækenland og Frankrig med landets finansminister Bruno Le Maire i spidsen.<sup>44</sup> I slutningen af maj 2021 knyttede han direkte diskussionen om en permanent fond til det forhold, at USA og Kina kommer hurtigere ud af krisen, også fordi de har iværksat større vækstpakker: *"Vil vi spille i første division, eller vil vi halte efter Kina og USA? Vi har brug for øget aktivitet, og flere investeringer i nye teknologier. Vi bliver nødt til at forbedre EU's vækstpotentiale. Det kan ikke være den rette ambition bare at vende tilbage til normalen. Det er fra et historisk synspunkt den afgørende beslutning, som vi skal tage i de kommende måneder".*<sup>45</sup>

USA's vækstpakker under såvel Donald Trumps og Joe Bidens ledelse har været betragteligt større end genopretningsfonden og de 27 landes hjælpepakker jf. figur 14. Dog skal det tilføjes, at EU-landene har mere dækkende sociale systemer end USA og dermed større automatiske offentlige budgetstabilisatorer end det amerikanske føderale budget. I EU har de fleste budgetter derfor ydet en betydelig støtte til erhvervsliv og lønmodtagere via budgettets automatiske stabilisatorer (udover den i figur 14 opgjorte støtte).

**Figur 14: Oversigt over EU's og USA's fiskale coronastøtte i 2020-21**



Kilde: Tænknetanken Europas beregninger på grundlag af Europa-Kommissionen, 2021, og IMF, 6. april 2021, [ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_en) og <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-Covid19#U>.

En fælles, permanent genopretningsfond er ikke en idé, der har opbakning hos Tysklands største parti, CDU/CSU. **Merkels potentielle afløser på kanslerposten, Armin Laschet, har flere gange slået fast, at fonden i hans optik er en enkeltstående begivenhed, ligesom han har signaleret, at vækst- og stabilitetspagten igen skal overholdes.**<sup>46</sup> De Grønne og det socialdemokratiske parti SPD er derimod åbne over for en fond.<sup>47</sup> Reelt afhænger den tyske stillingstagen derfor af, hvem der vinder valget den 26. september 2021. I forbindelse med den nationale ratificering af den nuværende genopretningsfond ("egne indtægter") har ikke mindst parlamenterne i de lande, der hører til den såkaldte sparebænde, Nederlandene, Finland og Østrig, klart meldt hus forbi, når det drejer sig om permanent fælles gældsætning.

Som det fremgår af den franske finansminister Bruno Le Maires udtalelser, vil Frankrig sætte hårdt ind allerede i efteråret for, at debatten går i gang – også gerne om en mere fleksibel vækst- og stabilitetspagt. Ikke overraskende skal det ses i lyset af det franske præsidentvalg i foråret 2022 (og EU-formandskabet i det første halvår af 2022). På trods af, at EU under coronakrisen ifølge den franske europaminister, Clément Beaune, er blevet "mere fransk", er den franske befolknings støtte til fransk EU-medlemskab faldende.<sup>48</sup> I den nyeste ECFR-Tænketanken EUROPA måling er Frankrig det land, hvor flest vælgere ser kritisk på EU-medlemskabet, jf. figur 15. Dette kan udløse en interessant dynamik, hvor **en nyvalgt tysk kansler i slutningen af 2021 kan føle sig nødsaget til at hjælpe Macron for at sikre hans genvalg i kampen mod Marine Le Pen fra partiet Le Rassemblement National.**

Det kunne være ved at se på en model for en permanent finanspolitisk fordelingsmekanisme og/eller en reform af vækst og stabilitetspagten.

Uanset hvad står det allerede klart, at EU-landene og dermed også Danmark fra efteråret skal forholde sig til følgende principielle og langsigtede diskussioner:

- 
1. *Skal EU's genopretningsfond være permanent, eller kan man forestille sig andre finanspolitiske instrumenter? F.eks. en større udgave af EU's arbejdsmarkedsstøtteprogram, SURE? Og kan færdiggørelsen af EU's bankunion og et mere integreret kapitalmarked komme i spil?*
  2. *Skal vækst- og stabilitetspagten reformeres for at muliggøre en mere fleksibel finanspolitik på nationalt plan? Kommissionen har meddelt, at reglerne fortsat er på sat på standby i hele 2022.*<sup>49</sup>
  3. *Den mere lempelige fortolkning af statsstøttereglerne ophører med udgangen af 2021. Skal det stadig være muligt for enkelte lande i særligt ramte sektorer at få tilladelse til at give støtte til videreførelse af ellers sunde virksomheder?*
  4. *Kan man forestille sig et kompromis, hvor nettobidragssydere får en øget liberalisering af f.eks. det indre marked for tjenesteydelser som modydelse for en accept af en eller anden form for styrket finanspolitisk kapacitet i EU?*
- 

<sup>46</sup>politico.eu/article/german-chancellor-candidate-armin-laschet-im-a-merkel-macron-mix/

<sup>47</sup>thinkuropa.dk/politik/de-groenne-i-tyskland-hvad-vil-de-med-magten

<sup>48</sup>France's Secretary of State for European Affairs Clément Beaune claimed the figures show "there has been a long-standing French disappointment with Europe, but this can change because in practice Europe is becoming more French in its concerns and actions".

<sup>49</sup>reuters.com/article/uk-eu-economy-idUKKCN2DE17Q





## Kapitel 6

---

Europæernes syn på EU's  
coronahåndtering –  
fra improvisation til strategi?

Én ting er, hvordan regeringerne har forsøgt at håndtere coronakrisen; noget andet er hvordan deres befolkninger har reageret på diverse initiativer. Har de f.eks. været tilfredse eller skuffede over vaccineindsatsen og grænselukninger? Og er den indledende frustration i Italien over den manglende hjælp med respiratorer nu blevet erstattet af tilfredshed med genopretningsfonden?

For at få et overblik over dette har Tænk tanken gennemført en række målinger. Målingerne skal også give et afsæt for at vurdere, hvilke fremadrettede, mere strategiske initiativer, der kan samle opbakning – eller ikke har nogen gang på jorden. Kort sagt: Ønsker befolkningerne at gå fra improvisation til en mere strategisk indsats?

Konkret har Tænk tanken EUROPA foretaget fire repræsentative meningsmålinger af europæernes reaktioner på coronakrisen i samarbejde med den paneuropæiske tænketank ECFR. Op mod 12 medlemslandes befolkninger<sup>50</sup> er blevet spurgt af YouGov over fire omgange – april 2020, oktober 2020, december 2020 og april 2021. Danmark har været repræsenteret i alle fire målinger, på lige fod med bl.a. Frankrig, Tyskland og Polen. På den baggrund kan vi nu gøre status over såvel forskelle på tværs af medlemslande som over tid.<sup>51</sup>

Fokus har været todelt. En gruppe spørgsmål har handlet om EU's og medlemslandenes krisehåndtering, mens en anden gruppe har inddraget det geopolitiske perspektiv. **På den baggrund er den overordnede konklusion, at mange europæere er kritiske over for EU's håndtering af coronakrisen, men at det netop er improvisator-strategien, og ikke det fælleseuropæiske, der dumper:** Tilliden til EU er dykket under krisen, men der er stor opbakning til, at EU fremadrettet skal have flere muskler til at reagere på fælles kriser.

Samtidig har store flertal på tværs af kontinentet følt sig *home alone* under krisen, forstået på den måde, at synet på verden omkring Europa har været særdeles negativt det seneste år.

Samlet set tegner der sig fem takeaways for, hvordan befolkningerne har reageret på året i coronaens tegn.

## 1. Coronachokket er på vej væk

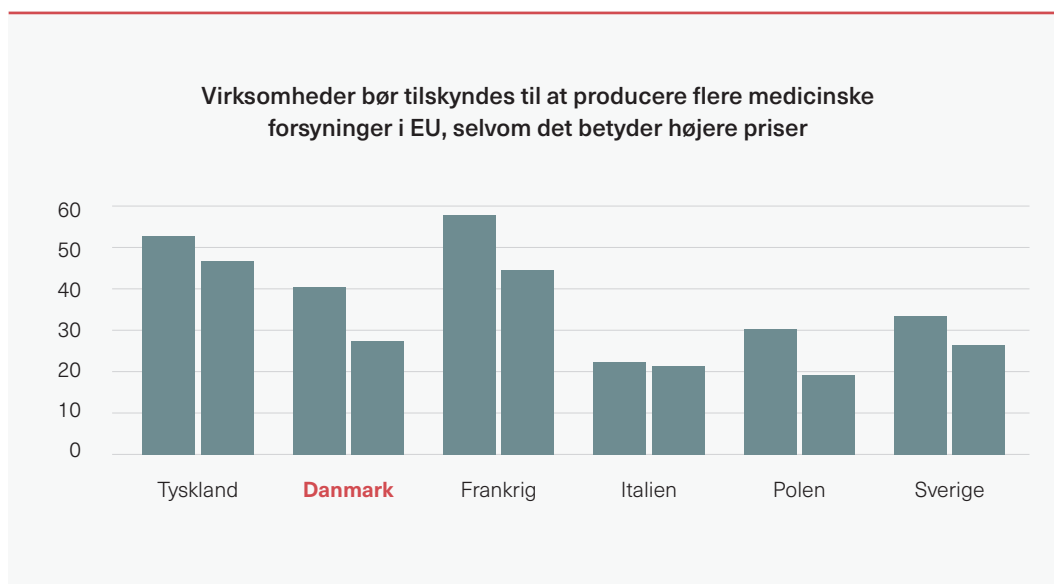
En første *takeaway* er, at en række af de markante reaktioner, der kom til udtryk under pandemiens start i april 2020-målingen, ser ud til at have været af kortvarig karakter. F.eks. er andelen af respondenter, der mener, at krisen fremadrettet bør føre til, at folk genovervejer ønsker om at arbejde, bo og rejse i udlandet, faldet i flere lande – endda med over tyve procentpoint i Portugal og Bulgarien. I Danmark er dykket på ti procentpoint (fra 26 til 16 pct. af respondenterne).

**Også holdninger til, om der skal være mere grænsekontrol mellem såvel EU-lande som ved EU's eksterne grænser, er blevet meget mindre skarpe på tværs af alle landene.** Det kan få betydning i debatten om fastholdelse af de interne kontroller, der blev meget udbredte på tværs af kontinentet, mens pandemien var på sit højeste. Tilsvarende kan det spille ind på debatten om den kommende reform af Schengen-samarbejdet.

Selv i forhold til ønsket om, at EU skal kunne producere flere medicinske forsyninger inden for EU's område, er opbakningen faldet markant på et år. Mens 40 pct. i Danmark f.eks. ønskede større EU-medicinproduktion i april 2020, var det i april 2021 blot 27 pct. Det kunne tyde på, at dagsordenen om at blive mere selvforsynende ikke længere opleves så present på befolkningsniveau, som den gjorde ved krisens start, hvor der var udbredt bekymring for forsyningsikkerheden. Det er et perspektiv, der bør kunne styrke de mere frihandelsorienterede lande, som Danmark, i den kommende balancegang mellem en mere eller mindre åben strategisk autonomi.

<sup>50</sup>Bulgarien, Danmark, Frankrig, Holland, Italien, Polen, Portugal, Spanien, Sverige, Tyskland, Ungarn og Østrig

<sup>51</sup>Rapporter om de tidligere målinger inkluderer: 'Together in trauma: Europeans and the world after Covid19', European Council on Foreign Relations, (June 2020), [ecfr.eu/publication/together\\_in\\_trauma\\_europeans\\_and\\_the\\_world\\_after\\_covid\\_19/](https://ecfr.eu/publication/together_in_trauma_europeans_and_the_world_after_covid_19/); 'The transformative five: A new role for the frugal states after the EU recovery deal' (November 2020), [ecfr.eu/publication/the-transformative-five-a-new-role-for-the-frugal-states-after-the-eu-recovery-deal/](https://ecfr.eu/publication/the-transformative-five-a-new-role-for-the-frugal-states-after-the-eu-recovery-deal/); og 'The crisis of American power: How Europeans see Biden's America', European Council on Foreign Relations' (January 2021), [ecfr.eu/publication/the-crisis-of-american-power-how-europeans-see-bidens-america/](https://ecfr.eu/publication/the-crisis-of-american-power-how-europeans-see-bidens-america/).

**Figur 15:** Hvad bør ændre sig i EU ovenpå coronakrisen? April 2020 – april 2021

Kilde: European Council on Foreign Relations og Tænk tanken EUROPA

Selvom målingerne ikke direkte undersøger holdninger til EU's fremtidige sundhedsfaglige kompetencer, **kan det aftagende "coronachok" også betyde, at det kan blive vanskeligt for regeringerne at få opbakning til at træffe vidtgående beslutninger om f.eks. det nye sundhedsagentur HERA eller et EU-koncept for, hvordan og hvornår en fremtidig krise ophøjes til en fælles sundhedskrise.**

## 2. Advarselslamper for EU-opbakningen, især i EU's største land

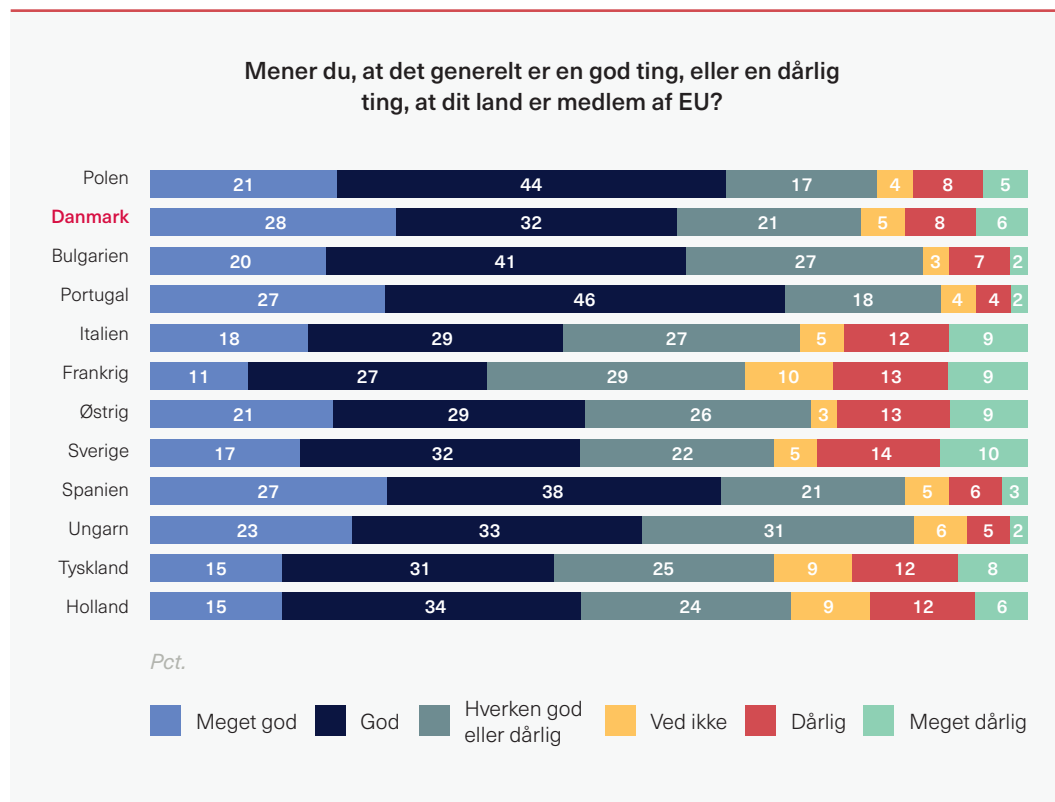
Som nævnt i indledningen til denne rapport oplevede Italien under krisens start, at ingen EU-lande reagerede på landets råb om hjælp. I lyset af, at italienerne i flere år har fremstået som en af EU's mindst tilfredse befolkninger (bl.a. i de regelmæssige Eurobarometer-målinger), **har det sat gang i spekulationer om, hvorvidt coronakrisen ville være med til at cementere Italiens EU-skepsis. Men det er der ikke noget, der tyder på.** Mens italienerne i ECFR/EUROPA-målingerne ligger i den lave ende, når det kommer til at mene, at EU-medlemskab er en god ting (se figur 15), har de i løbet af hele "corona-året" været blandt de befolkninger, der i højeste grad ønsker, at EU fremadrettet skal sikre en mere fælles reaktion på globale trusler og udfordringer. Ligeledes hører det med til historien, at italienerne er langt mindre kritiske over for EU's politiske system (57 pct.) end over for det nationale politiske system (80 pct.).

**Når der ses på udviklingen over de fire målinger, er især de tyske tal bemærkelsesværdige. I april 2021-målingen giver tyskerne nemlig udtryk for en markant pessimisme, både hvad angår EU og det nationale politiske system.**

Alene mellem oktober 2020 og april 2021 er andelen af tyskere, der mener, at det nationale politiske system er i stykker, steget med ti procentpoint (fra 27 til 37 pct.), mens andelen, der mener, det fungerer godt er dykket med 12 procentpoint (fra 69 til 57 pct.). Tilsvarende er andelen, der mener, at EU's politiske system er i stykker, steget med 11 procentpoint (fra 44 til 55 pct.), mens andelen, der mener EU fungerer godt, er dykket med 13 procentpoint (fra 49 til 36 pct.).

Tyskerne er, sammen med østrigerne, dem, hvor flest har mistet tillid til EU under coronakrisen – det gælder hele 49 pct. i Tyskland, mens EU-12 gennemsnittet er 34 pct. På et spørgsmål om, hvorvidt selve medlemskabet er en "god ting", er Tyskland det land, hvor næstfærrest, nemlig 46 pct., er enige. Det er kun overgået af Frankrig, hvor 38 pct. mener, medlemskab er en "god ting". I Danmark er tallet 60 pct. Det kan her have spillet en rolle, at tyskerne i målingen også adskiller sig markant i forhold til at være dem, der mindst forventer støtte fra EU under en krise. Det gør nemlig blot 12 pct. i Tyskland, sammenlignet med 32 pct. på tværs af de 12 lande (og 39 pct. i Danmark).

**Figur 16:** Sådan ser befolkningerne på deres lands EU-medlemskab



Kilde: European Council on Foreign Relations og Tænk tanken EUROPA

I lyset af, at data for den seneste måling blev indsamlet, mens de tyske medier og politikere i stærkt kritiske vendinger debatterede vaccineudrulningen, kan der vel være tale om et one-off lavpunkt – måske en negativ reaktion på den generelle improvisator-tilgang til krisehåndteringen. Det kan også have spillet ind, at Tyskland, som beskrevet, tidligt under krisen havde taget initiativ til oprettelsen af en national vaccinealliance, men senere skrottede denne til fordel for en fælleseuropæisk indkøbsstrategi.

I modsat fald bør tallene fra EU's største land give anledning til panderynker hos de etablerede kræfter rundt omkring i Europa. Målingen bekræfter nemlig samtidig en længerevarende tendens til, at EU-opbakningen i det næststørste land, Frankrig, ligger på et meget lavt sted. Et fly kan uden de store problemer holde sig på vingerne, hvis den ene motor slår ud, men det falder ned, hvis begge går i stå.

### 3. Flertal ønsker fælles-EU krisehåndtering fremadrettet

Over for svækkelsen af opbakningen i Frankrig-Tyskland står imidlertid, at der til trods for diverse advarselsslamper fortsat er solid opbakning – ikke bare i Italien, som nævnt ovenfor, men på tværs af de europæiske befolkninger – til, at EU i tilfælde af fremtidige kriser skal spille en større rolle, end tilfældet var under coronakrisen. I alle 12 lande i april 2021-målingen mener store flertal, at krisen har vist, at der er behov for mere samarbejde, snarere end at integrationsprocessen allerede er gået for vidt. Selvom der er et dyk i særligt den tyske opbakning til mere EU-samarbejde, er der fortsat langt flere tyskere – 47 pct. – der ønsker mere integration, end der er tyskere, der mener, at EU allerede er gået for langt – 33 pct.

Generelt er kritikken af det politiske system da også, igen præcis som i Italien, rettet mere mod det nationale niveau – 54 pct. i EU-12 – end det europæiske niveau – 47 pct. i EU-12. **Sammenholdes de to niveauer, er det i Østrig, at den største deciderede EU-skepsis kan måles. Det er nemlig det eneste af de 12 lande, hvor kritikken af EU's politiske system er høj (51 pct.) og samtidig markant større end kritikken af det nationale system (37 pct.).**

Der er også et holdepunkt for Bruxelles i, at de EU-positive holdninger er mest udbredte blandt de yngste vælgere. F.eks. er tilliden til EU efter Covid19 på tværs af landene markant større blandt de 18-29-årige (her har 43 pct. tillid, mens 47 pct. ikke har) end blandt de 70+-årige (hvor 34 pct. har tillid, mens 63 pct. ikke har). Også synet på selve EU-medlemskab er mere positivt blandt yngre, end ældre, respondenter.

**Derimod er det opsigtsvækkende, at andelen, der ønsker at dele den finansielle byrde under en krise, generelt er faldet over det seneste år – trods nyskabelsen med den historisk store genopretningsfond og de EU-fælles lån** (se kapitel 5). De eneste lande, hvor opbakningen til finansiell solidaritet ikke er faldet siden april 2020, er Danmark og Sverige. I store modtagerlande, som Spanien og Italien, er støtten faldet med 14 pp.

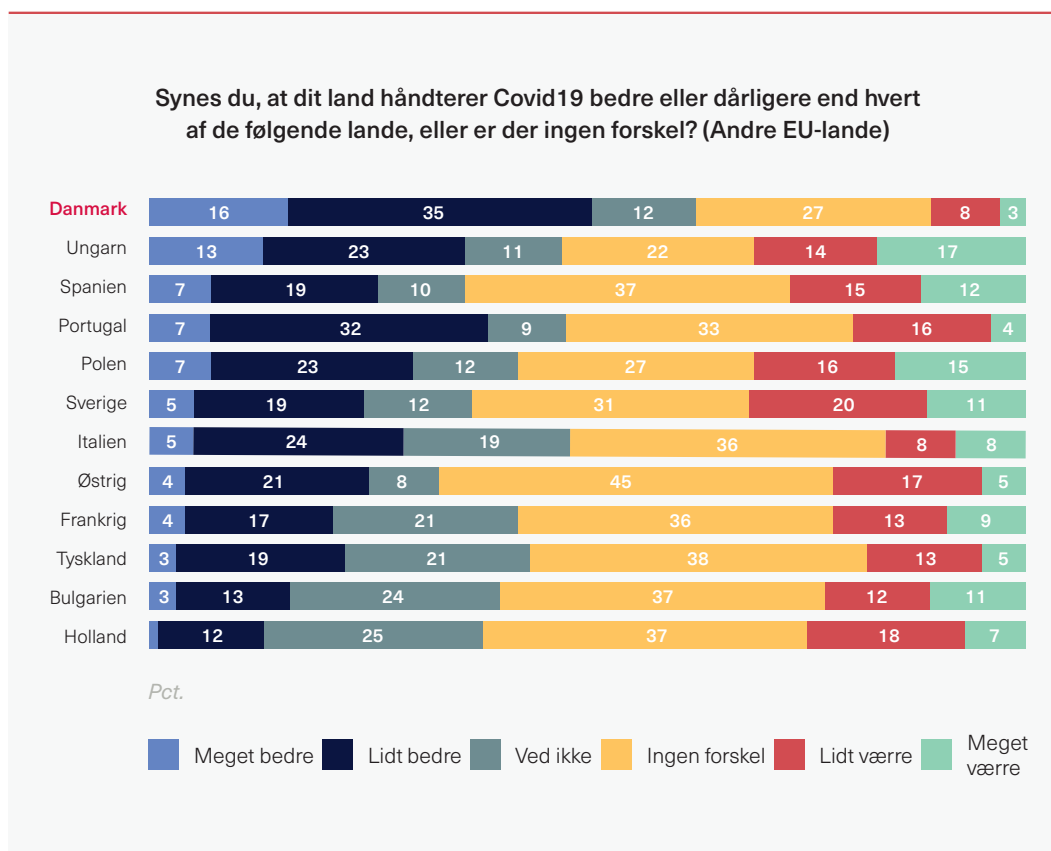
**Umiddelbart synes der dermed ikke at være et folkeligt mandat for en permanent genopretningsfond.** Men at den dominerende folkestemning ét år efter coronakrisen på en og samme tid kritiserer EU's hidtidige krisehåndtering OG efterspørger en stærkere rolle for EU-samarbejdet i tilfælde af kommende kriser, peger som nævnt på, at det netop kan være improvisator-strategien, der ikke har virket overbevisende på befolkningsniveau.

### 4. Danskernes topkarakter går til ... Danmark! Men EU består også

Et fjerde *takeaway* går på den hjemlige folkestemning. Her er målingerne entydig positiv læsning for regeringen. Såvel i efteråret 2020 (71 pct.) som i foråret 2021 (76 pct.) var der i Danmark den højeste opbakning blandt 12 medlemslande til det "nationale politiske system". Den gennemsnitlige opbakning i de 12 lande var 42 pct. i april 2021.

**Dertil kommer en klar opfattelse blandt danskerne af, at Danmark har håndteret coronakrisen bedre end alle de andre EU-lande.** Danmark er de eneste blandt de 12 befolkninger, hvor der i april 2021 var et flertal (51 pct.) med den holdning. EU-12 gennemsnittet var 26 pct.

**Figur 17:**  
 Danskerne mener deres land har klaret Covid19 bedre end andre EU-lande



Kilde: European Council on Foreign Relations og Tænkertanken EUROPA

Opbakningen til den hjemlige krisehåndtering sker ikke på bekostning af synet på EU's rolle under pandemien. Den har faktisk på nogle områder udviklet sig i positiv retning under det første år med Covid19. Umiddelbart efter coronaen ramte i 2020, forventede blot 25 pct. af danskerne for eksempel støtte fra EU under krisen. I april 2021 var det tal 39 pct. Der er også lidt flere i dag (58 pct.) end for et år siden (53 pct.), der mener, at coronakrisen har vist, at der er behov for mere EU-samarbejde.

Når man sammenligner de danske svar med det europæiske gennemsnit i målingerne, er vi derudover at finde blandt de befolkninger, der bakker mest op om EU's rolle. Kort og godt er stemningen i flere lande tilsyneladende på en lang række områder mere nedslået, end det er tilfældet herhjemme.

Den eneste – markante – undtagelse er på vaccineområdet. **Her er danskerne i april 2021 faktisk i en liga for sig blandt de 12 befolkninger i forhold til at være kritiske over for, om EU skal have indflydelse på vaccineprogrammer fremover.** Danmark er det land, hvor flest ser det som en prioritet, at nationalstaten i tilfælde af nye pandemier skal "tage kontrol over vaccineprogrammet tilbage fra EU" (29 pct. af danskerne har det som første prioritet på en liste med syv svarmuligheder – efterfulgt af Østrig på andenpladsen med 21 pct. EU-12 gennemsnittet er 16 pct.).

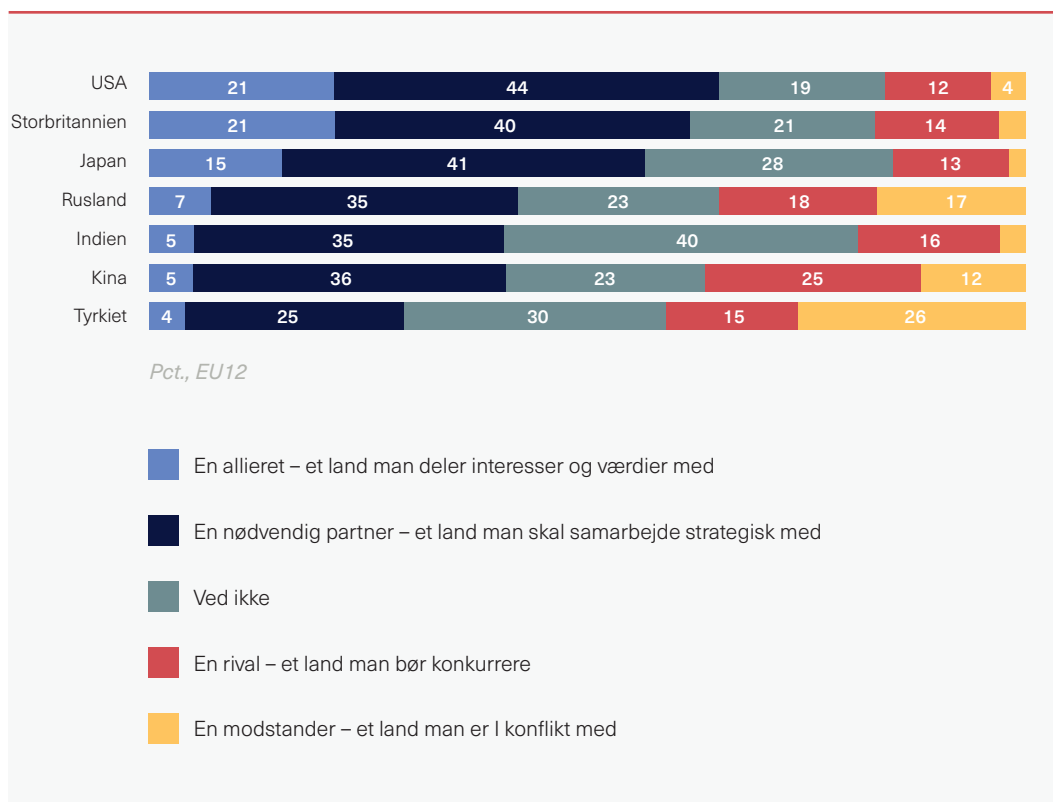
Det er bemærkelsesværdigt i lyset af, at Danmark som lille land ikke kan regne med at stå stærkt i evt. fremtidige kampe om effektivt at udvikle, producere og indkøbe vacciner. Tallene kunne tyde på, at danskerne har tolket statsminister Mette Frederikssens meget omtalte vaccinerejse til Israel i marts 2021, samt det efterfølgende løfte om en dansk vaccinefabrik, som tegn på, at den EU-fælles indsats var slået fejl, og man kan klare det bedre selv. Når man sammenligner med de øvrige EU-lande, tyder noget i hvert fald på, at den nationalt-fokuserede danske debat har kostet på opbakningen til fælles

vaccineløsninger. Det kan få betydning i den fremadrettede debat, der kommer til at handle om, hvorvidt medlemslandene er villige til at betale mere til EU's budget for at sikre hurtigere udvikling og adgang til vacciner (se kapitel 3).

## 5. Samarbejde med Kina, og Rusland, er vejen frem – Storbritannien er et menigt tredjeland

Endeligt peger målingerne på, at et flertal af europæere ikke køber ind i den officielle, politiske retorik om Kina som en "systemisk rival". Til et spørgsmål i april 2021 om, hvorvidt man ser syv store samarbejdspartnere – USA, UK, Japan, Indien, Tyrkiet, Kina og Rusland – som primært allierede, partnere, rivaler eller modstandere, er det på tværs af de 12 lande "partner", der dominerer. Kina er godt nok det land, hvor flest (25 pct.) svarer "rival", men andelen er 11 pct. lavere end de 36 pct., der svarer "partner".

**Figur 18:** Europæere ser på andre globale magter som strategiske partnere



Kilde: European Council on Foreign Relations og Tænkertanken EUROPA

Tyrkiet er det eneste af de syv lande, hvor kategorien "partner" ikke har et flertal bag sig. Her er det snævert kategorien "modstander", der får overhånd. Men eventuelle forventninger om, at EU-borgerne måtte se venligere på Storbritannien end på de øvrige tredjelande kan manes til jorden: Briterne er i vid udstrækning også "blot" partnere. **Danmark er faktisk det eneste af de 12 lande, hvor et flertal (39 pct.) vælger "allieret" frem for "partner" i synet på UK. I Tyskland er der lige så få respondenter, der ser Storbritannien som allieret (14 pct.), som der ser Japan som allieret (15 pct.).**



Særligt under krisens første måneder viste EUROPA/ECFR-målingerne ellers tegn på, at Covid19 i markant grad havde forværret europæernes syn på omverdenen: I april 2020-målingen, f.eks., sagde 48 pct., at deres syn på Kina var blevet værre under krisen, og i forhold til USA gjaldt det 59 pct.

At så mange europæere i dag, oven på den største krise siden Anden Verdenskrig, fastholder et stærkt ønske om globalt samarbejde, fremfor rivalisering, er et signal om, at EU's ledere bør genlæse H.C. Andersens *Den Standhaftige Tinsoldat*, frem for *Improvisatoren*. Mens befolkningens "dom" altså synes at være, at improvisation ikke bør være strategien næste gang, en krise rammer, er der tilsyneladende mange, for hvem håb vil vedblive at være holdepunktet.





