

NOTAT

18. februar 2021

**FRA EU'S VACCINESTRATEGI TIL DET
GLOBALE VACCINEDIPLOMATI****Direktør, Lykke Friis**
lykke@thinkeuropa.dk**Seniorrådgiver, Jan Høst Schmidt**
+45 53 76 27 08
jhs@thinkeuropa.dk**RESUME:**

I foråret 2020 handlede vaccinespørgsmålet i EU både om at sikre adgangen af vacciner til Europas befolkning og få vacciner ud til verdens fattigste lande, så pandemien kunne bekæmpes bedst muligt. I vinteren 2021 handler vaccinespørgsmålet ikke længere om det globale perspektiv, men udelukkende om EU's godkendelser, indkøb og udrulning af vacciner og medlemslandenes opbakning til en fælles EU-strategi. Imens har stormagter som Kina, Rusland og Indien ikke været sene til at indgå aftaler om leveringer af vacciner til en række lande af strategisk interesse for dem. Bl.a. har Kina og Rusland sikret sig et brohoved i Europa gennem leverancer til Ungarn og Serbien. Det kan være en fordel for dem, når EU i den kommende tid f.eks. skal udvikle en fælles Kina-politik sammen med Præsident Biden, eller når EU's udenrigsministre skal diskutere nye sanktioner over for Rusland efter fængslingen af Navalnyj. Skal EU få gang i vaccinediplomatiet igen, hænger det uløseligt sammen med udrulningen af vacciner inden for EU.

HOVEDKONKLUSIONER:

- I disse uger kritiseres EU for at have sovet i timen og indkøbt for lidt og forkert ind af vacciner. Den langsomme udrulning af vacciner kan forlænge nedlukningen af de europæiske økonomier og medføre, at Europa klarer sig betydeligt værre gennem coronakrisen end f.eks. USA.
- Om kort tid kan kritikken dog være en helt anden: Hvorfor erkendte EU, USA etc. ikke i tide, at distribution af vaccine til bl.a. Afrika var afgørende for at undgå mutationer og nye nedlukninger og økonomisk tilbageslag – også i Europa?
- Manglen på vacciner har også skabt et helt nyt redskab i international politik, hvor lande som Kina, Indien og Rusland kan veksle leverancer af vaccine til nødlidende lande med geopolitiske gevinster, så som støtte i territoriale konflikter eller adgang til sjældne jordarter.
- I Europa har bl.a. Kina og Rusland sat fart på vaccinediplomatiet særligt i EU-landene Ungarn og Tjekkiet og på Balkan. Det kan give udfordringer i EU, når der f.eks. skal drøftes sanktioner over for Rusland eller ny Kina-strategi med Bidens USA.
- EU's egen vaccinstrategi og globale vaccinediplomati hænger uløseligt sammen. Hvis ikke EU får fart på udrulningen internt i Europa, er det svært at få befolkningens opbakning til et mere offensivt vaccinediplomati. Lige så klart er det, at en svag vaccinstrategi vil øge risikoen for, at en tredje bølge rammer Europa fra f.eks. Afrika og svækker EU's muligheder for at varetage regionale og globale interesser.
- EU har taget initiativ til at få vaccinstrategien tilbage på kurs med forslag til, hvordan produktionen af vacciner kan øges, tilføre midler til forskning i mutationer mv. Sidestillet hermed bør EU finde tilbage til udgangspunktet fra foråret 2021 og sætte turbo på vaccinediplomatiet: Øge den globale vaccineproduktion, hjælpe Afrika med at håndtere Covid-19-krisen, assistere EU's naboer, reformere WHO etc.

"Adgang til vaccine 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, om spørgsmålet om hvorvidt ældre borgere må dø i ét land, mens andre allerede er i sikkerhed".

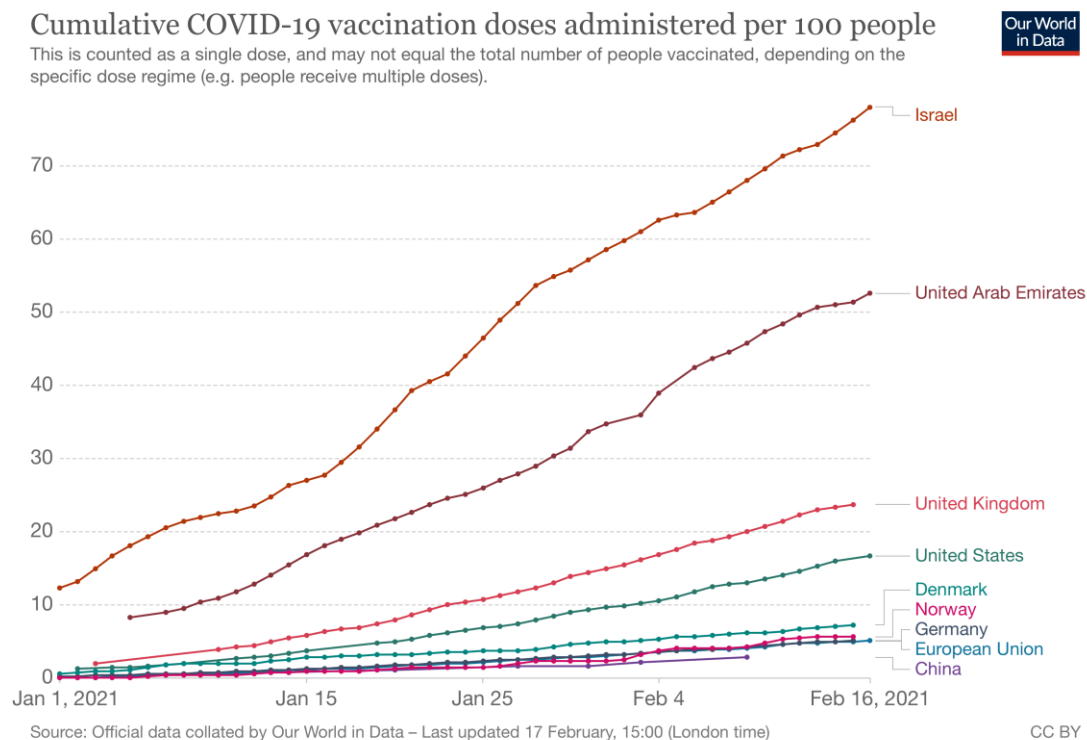
Sådan skrev tre journalister fra det tyske ugemagasin *Der Spiegel* næsten profetisk i deres bog *Lockdown*, der udkom i september 2020.¹ Siden er vaccineadgang og -udrulning katapulteret til det mest omdiskuterede spørgsmål i EU, der ikke alene kan få konsekvenser for von der Leyen-kommissionen og EU-samarbejdets fremtid, men også for regeringers muligheder for at genvinde valg. Diskussionen har for alvor taget fart i takt med, at "den anden bølge" har ramt Europa. Adgang til vaccine påvirker, hvor mange medborgere, der vil dø af virusset, men også hvor hurtigt de enkelte lande og regioner kommer ud af krisen. "Vaccineøkonomi" er dermed blevet en hurtigt voksende disciplin, hvor økonomer regner på sammenhængen mellem vaccineudrulning og genopretning af økonomierne.

Diskussionen i Europa er bestemt ikke blevet mindre intens af, at Europa for nærværende halter efter bl.a. USA, Storbritannien i, hvad der hurtigt har udviklet sig til vaccinekapløb (se figur 1). Som Bayerns ministerpræsident og potentielt næste tyske kansler, Markus Söder, har udtrykt det: *"Det er svært at forklare, at en god vaccine, der udvikles i Tyskland, bliver rullet hurtigere ud i andre lande"*.

¹ Christoph Hickmann, Martin Knobbe og Veit Medick (ed.), *Lockdown... Wie Deutschland in der Coronakrise knapp der Kastratrophe entkam*, DVA Spiegel Buchverlag, 2020

Figur 1. Udrulning af vacciner i en række af verdens lande

Doser per 100 indbygger i udvalgte lande per 16. februar 2021



Kilde: Our World in Data

Debatten i Europa bør dog ikke skygge for, at hele regioner på globalt plan er hægtet af i kapløbet. Beregninger fra Economist Intelligence Unit viser, at de fleste lande i Afrika må vente med det første vaccinstik til 2022 og 2023.² P.t. er kun 0,03 pct. af den afrikanske befolkning vaccineret. Verdens sundhedsorganisation, WHO, har peget på, at 95 pct. af vaccinationerne indtil videre er gået til kun 10 lande. Ifølge WHO's generalsekretær Tedros Adhanom Ghebreyesus er denne form for vaccinenationalisme udtryk for et "katastrofalt moralsk svigt".³ For hvordan kan det forsvares, at raske mennesker i f.eks. EU skal vaccineres før sundhedspersonalet i Afrika, der kæmper med virusset under langt vanskeligere kår?

Den langsomme udrulning på verdensplan vil koste menneskeliv og ramme landenes økonomi hårdt. Det gælder ikke mindst Afrika. Samtidig øger den også risikoen for nye mutationer, som den der er opstået i Sydafrika. Mutationer som

² Africa's recovery from Covid-19 will be slow, Economist, 6. februar 2021

<https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2021/02/06/africas-recovery-from-covid-19-will-be-slow>

³ Coronavirus: WHO criticises EU over vaccine export controls, BBC, 30. januar 2021,

<https://www.bbc.com/news/world-europe-55860540>

også kan ramme Europa og dermed føre til en ny nedlukning af de europæiske samfund. Hvor diskussionen i Europa pt. centrerer sig om, at EU har sovet i timen og indkøbt for lidt og forkert, kan kritikken om kort tid være en helt anden: Hvorfor erkendte EU, USA etc. ikke i tide, at distribution af vaccine til bl.a. Afrika var afgørende, når resultatet nu er en fornyet nedlukning af de vestlige samfund?

Men ikke nok med det. Diskussionen kan hurtigt også dreje sig om de geopolitiske gevinster, som Kina, Indien og Rusland har sikret sig i det globale kapløb om vacciner. Manglen på vacciner har nemlig skabt et helt nyt redskab i international politik, hvor lande kan veksle leverancer af vaccine til nødlidende lande med geopolitiske gevinster, så som støtte i territoriale konflikter eller adgang til sjældne jordarter. Hvor EU i starten af coronakrisen havde stort fokus på dette vaccinediplomati, har EU i stigende grad negligeret denne dimension af vaccineproblematikken.

I dette notat vil Tænketanken EUROPA derfor ikke alene se tilbage på diskussionen om EU's vaccinestrategi og skitsere et par forslag til at rette op på strategien. Vi stiller også skarpt på det vigtige globale vaccine-kapløb, som indtil videre ikke har fyldt meget i den danske (og europæiske) debat.

EU's vaccinepolitik: Fra CureVac til Brexit

"Tyskland er ikke til salg". Sådan lød det fra Tysklands erhvervsminister Peter Altmaier, da der i marts 2020 cirkulerede pressehistorier om, at Præsident Trump ville opkøbe den lovende tyske vaccinevirksomhed CureVac. Iflg. historierne var der tale om en vaccinepolitisk udgave af *America First*, hvor det kun var amerikanske borgere, der skulle få adgang til vaccinen.⁴

Europas ambition - i modsætning til Trumps - var, at vacciner skulle komme hele verdenssamfundet til gavn. I en fælles erklæring fra EU's stats- og regeringscheferne i slut-marts 2020 lød det:

"Der er et presserende behov for at udveksle videnskabelige oplysninger og for at samarbejde både inden for EU og på verdensplan om den udfordring, det er at udvikle en vaccine hurtigst muligt og stille den til rådighed for alle, der har behov

⁴ Coronavirus: anger in Germany at report Trump seeking exclusive vaccine deal, The Guardian, 16. marts 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/16/not-for-sale-anger-in-germany-at-report-trump-seeking-exclusive-coronavirus-vaccine-deal>

for den, uden geografiske barrierer. Vi vil øge og fremskynde vores støtte til europæiske forskningshold og virksomheder i denne henseende”.⁵

Støtten gik bl.a. ud på, at den Europæiske Investeringsbank, EIB, skød penge i europæiske vaccinevirksomheder, ligesom EU’s forskningsprogrammer kom i spil. I de efterfølgende uger var EU særdeles aktiv på den globale scene og lancerede TEAM-Europe initiativet, der skulle sikre, at udviklingslandene fik adgang til vacciner, ligesom EU sidenhen stod bag to globale vaccineindsamlingskonferencer.

Da Trump i midten af maj lancerede *Operation Warp Speed* til at udvikle en vaccine, tog fire EU-lande, Tyskland, Frankrig, Holland og Italien, initiativ til en vaccinealliance. Dette lå også i tråd med, at EU kun har begrænset kompetence og dermed beskeden erfaring med sundhedspolitik. Bl.a. Tysklands sundhedsminister Jens Spahn gav udtryk for, at Europa skulle op i tempo: *”Mange lande i verden har allerede sikret sig vaccine; det gælder ikke Europa”*. Af dokumentet, hvor alliancen blev skudt i gang, fremgik det, at *”landene skulle sikre det hurtigste og bedst mulige resultat i forhandlingerne med nøgleaktører inden for den farmaceutiske industri”*.⁶ De fire lande understregede, at de øvrige EU-lande ville få gavn af initiativet, som dermed skabte en merværdi for hele EU.

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, så flere EU-lande ikke kunne få adgang til de livsvigtige masker og beskyttelsesdragter.⁷ 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 fået for EU-samarbejdet.

⁵ Tidslinje over EU’s vaccinehåndtering under Covid-19, Tænketanken EUROPA, februar 2021, <http://thinkeuropa.dk/politik/tidslinje-over-eus-vaccinehaandtering-under-covid-19>; Fælles erklæring fra medlemmer af det Europæiske Råd, Det Europæiske Råd, 26. marts 2020, <https://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2020/03/26/joint-statement-of-the-members-of-the-european-council-26-march-2020/>

⁶ France, Germany, Italy and the Netherlands working together to find a vaccine for countries in Europe and beyond, Government of the Netherlands, 3. juni 2020, <https://www.government.nl/latest/news/2020/06/03/france-germany-italy-and-the-netherlands-working-together-to-find-a-vaccine-for-countries-in-europe-and-beyond>

⁷ Rapport – Coronakrisens konsekvenser for EU’s Indre Marked, Tænketanken EUROPA, 14. januar 2021, <http://thinkeuropa.dk/oekonomi/overblik-coronakrisens-konsekvenser-eus-indre-marked>

I brevet fastslog de fire sundhedsministre, at deres alliance havde *"udløst bekymring. Derfor mener vi, at det vil være af enestående betydning at følge en strategi, hvor vi forhandler i fælleskab med de forskellige farmaceutiske virksomheder [...]. Vi er enige om, at hastighed er af afgørende betydning. Derfor er vi af den opfattelse, at det vil være fornuftigt, hvis Kommissionen overtager ledelsen. Naturligvis stiller vi vores støtte og ekspertise til rådighed"*.⁸

Få dage efter at de fire lande meddelte, at Kommissionen skulle stå for vaccineforhandlingerne, fremlagde Kommissionen et udkast til en fælles EU vaccinstrategi.⁹ I strategien vurderede Kommissionen, at det normalt tager 10 år at udvikle en vaccine, og at der ikke kun var tale om en europæisk men en global udfordring: *"Spredningen af virusset har vist, at ingen region vil kunne føle sig sikker, før virusset er under kontrol over alt"*. I meddelelsen understregede Kommissionen også, at *"en fælles indsats på EU-plan er den sikreste, hurtigste og mest effektive måde at nå dette mål på. Der er ikke nogen medlemsstater, 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"*.¹⁰

Dette synspunkt fandt opbakning i samtlige regeringer, inklusive den danske.¹¹ Hvor USA i *Operation Warp Speed* afsatte 10 mia. dollars, fandt Kommissionen 2,7 mia. euro på EU's eksisterende budget for 2020 (i EU's Emergency Support Instrument). På det tidspunkt, hvor den anden bølge endnu ikke havde ramt Europa, var der ikke politisk vilje til at tildele "nye penge".

Til at stå for processen nedsattes et styringsråd bestående af 29 medlemmer, to repræsentanter fra Kommissionen og én embedsmand fra hvert medlemsland. De konkrete forhandlinger blev tildelt en styregruppe på syv personer, der løbende skulle indhente mandat fra styringsrådet. I Kommissionen blev forhandlingerne

⁸ Mit diesem Spahn-Brief begann das Impfstoff-Desaster bei der EU, Bild, 5. januar 2021, <https://www.bild.de/politik/inland/politik-inland/mit-diesem-spahn-brief-begann-das-impfstoff-desaster-bei-der-eu-74734176.bild.html>

⁹ Coronavirus vaccine strategy, EU-Kommissionen, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/coronavirus-vaccines-strategy_en

¹⁰ For en yderligere uddybning af vaccinstrategien: Her er historien om EU's udskaeldte vaccinstrategi: Covid-vaccine er alles kamp mod alle, DR, 9. januar 2021, <https://www.dr.dk/nyheder/udland/her-er-historien-om-eus-udskaeldte-vaccinstrategi-covid-vaccine-er-alles-kamp-mod>

¹¹ I et notat til Europa-udvalget skrev regeringen, at det "ikke er hensigtsmæssigt eller muligt for de enkelte medlemsstater hver især at udvikle og sikre produktion af en vaccine, og der er behov for internationalt samarbejde, herunder ikke mindst i EU-regi". <https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/SUU/bilag/411/2204488.pdf>

forankret i generaldirektoratet for handel, hvis primære ekspertise er at indgå handelsaftaler med andre lande - og ikke med farmaceutiske virksomheder. I praksis skulle Kommissionen indgå købsoptioner på foranledning af medlemslandene, som så skulle stå for det praktiske indkøb og afregning.¹²

I juli måned havde medlemsstaterne fuld fokus på forhandlingerne om EU's 7-årige budget og en ny genopretningsfond, der skulle styrke landenes mulighed for at komme ud af den økonomiske krise, som coronakrisen havde medført. Den sundhedsmæssige del af krisehåndteringen spillede derimod ikke den store rolle. Stats- og regeringscheferne endte i hvert fald med at skære ca. 4 mia. euro i Kommissionens forslag om, hvor mange midler der skulle gå til sundhed, inklusive vaccineområdet.

Den første vaccineaftale kom i hus i august, hvor EU sikrede sig 300 mio. vaccinedoser fra AstraZeneca med mulighed for merkøb på 100 mio. doser.¹³ Allerede i september løb styregruppen tør for penge og måtte inden for det eksisterende budget finde yderligere 1,09 mia. euro.

Figur 2. Oversigt over EU-Kommissionens aftalte indkøb af vaccinedoser

Status på vaccine	Virksomhed	Antal doser (mio.)
Aftaler med godkendte vacciner	BioNTech-Pfizer	Op til 600
	Moderna	Op til 460
	AstraZeneca	Op til 400
Aftaler med endnu ikke godkendte vacciner	Sanofi-GSK	Op til 300
	Johnson & Johnson	Op til 400
	CureVac	Op til 405
	Novavax	Op til 200
Forhandlinger om mulige kontrakter	Valneva	Op til 60
I alt		2.825

Kilde: EU-Kommissionen, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health_en#eu-vaccines-strategy & EMA, <https://www.ema.europa.eu/en/human-regulatory/overview/public-health-threats/coronavirus-disease-covid-19/treatments-vaccines/treatments-vaccines-covid-19-medicines-under-evaluation>

I efteråret lykkedes det EU at indgå adskillige aftaler, men hurtigt viste det sig, at EU ikke alene havde sikret sig færre doser pr. indbygger end f.eks. USA og

¹² Her er historien om EU's udskaeldte vaccinestrategi: Covid-vaccine er alles kamp mod alle, DR, 9. januar 2021, <https://www.dr.dk/nyheder/udland/her-er-historien-om-eus-udskaeldte-vaccinestrategi-covid-vaccine-er-alles-kamp-mod>

¹³ Tidslinje over EU's vaccinehåndtering under Covid-19, Tænketanken EUROPA, februar 2021, <http://thinkeuropa.dk/politik/tidslinje-over-eus-vaccinehaandtering-under-covid-19>

Storbritannien, men også havde satset på vacciner, som her og nu ikke var i stand til at levere. Det gjaldt bl.a. CureVac og den franske Sanofi-GSK. En artikel i ugemagasinet *Der Spiegel* udløste stor debat om, hvorvidt Frankrig havde insisteret på, at der ikke måtte købes flere doser af den tyske BioNTech-vaccine end den franske Sanofi-GSK, hvilket den franske europaminister dog hårdnakket afviste. Imod dette taler også umiddelbart, at medlemsstaterne få dage efter godkendte en aftale med tyske CureVac.

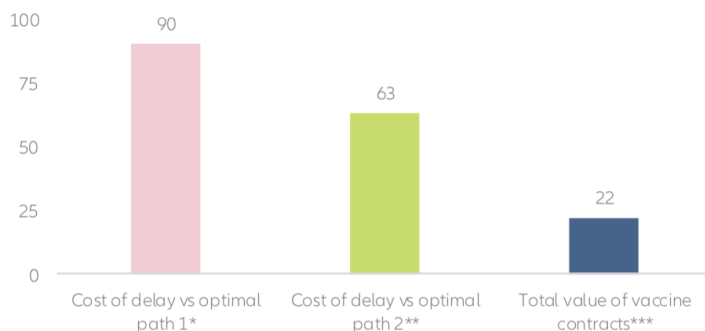
Da briterne var i stand til at give det første stik flere uger før EU, eksploderede kritikken: Hvorfor var briterne foran? De havde ganske vist gennemført nødgodkendelser af vacciner, men havde Fik briterne også fået AstraZeneca vacciner, som rettelig skulle tilgå EU? Og havde EU indkøbt for sent og forkert? På papiret virkede det velovervejet, at EU i sommeren 2020, da det var uklart, hvilken vaccine der ville komme først, satsede bredt og købte hos samtlige seks vaccine-producenter. Med andre ord: EU valgte at spille på flere heste. Da det viste sig, at den første hest, der kom over målstregen, var Pfizer-BioNTech-vaccinen, som EU havde investeret færrest doser i, fremstod det økonomiske argument om en lavere pris pr. dose i bagklogskabets lys som en tabersag. For hvorfor ikke bruge nogle ekstra milliarder euro på vaccine, når nedlukninger i den grad fik pengene til at fosse ud af statskasserne? Kort sagt: EU burde have satset væsentligt *mere* på *alle* heste.

Tallene taler i hvert fald deres eget sprog. Ifølge økonomer kostede nedlukningen af verdensøkonomien under coronapandemien på det tidspunkt ca. 420 mia. euro per måned.¹⁴ Med en andel af verdensøkonomien på 14 pct. bliver omkostningerne ca. 59 mia. euro for EU's økonomi. Økonomer hos det tyske forsikrings- og finanselskab Allianz har siden beregnet omkostningerne til ca. 90 mia. euro per måned for resten af 2021.¹⁵

¹⁴ Vaccines: How to Use Market-Based Incentives to Ramp Up Production, Europe EconPOL, 2021, <https://www.econpol.eu/opinion/44>

¹⁵ Vaccination delay to cost Europe EUR90BN in 2021, Allianz Research, 2. februar 2021, https://www.allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz.com/economic-research/publications/specials/en/2021/february/2021_02_03_Eurozonevaccine.pdf

Figur 3. Omkostningerne ved forsinkelser i vaccinationen



*Target: 70% people vaccinated in H2 2021

**Target: vaccination of vulnerable people in H2 2021

***based on disclosed price per dose and doses procured, average price if not disclosed

Note: Figur lavet af Allianz tal fra Eurostat, Our World in Data, Duke University og Allianz Research.

Kilde: https://www.allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz.com/economic-research/publications/specials/en/2021/february/2021_02_03_Eurozonevaccine.pdf

Situationen blev ikke lettere af, at både IMF og OECD i deres seneste økonomiske skøn frem mod 2022, vurderede, at USA ultimo 2021 vil være tilbage på et BNP-niveau svarende til eller højere end før kriseniveauet i 2019, mens dette ikke er tilfældet for EU jf. figur 4. Siden har Kommissionen i sit Vinter 2021-skøn for den økonomiske vækst frem mod 2022 bekræftet, at de fleste EU-lande først vil nå niveauet for deres 2019 BNP-niveau i løbet af 2022. I samme forbindelse slog den ansvarlige kommissær Paolo Gentiloni også fast, at vækstudsigterne for EU afhænger af udrulningen af vaccinationerne i EU.¹⁶

Figur 4. USA klarer både finanskrisen og coronakrisen bedre end EU

Udviklingen i BNP per indbygger i USA og EU fra 2000-2022. 2007 lig 100

¹⁶ European Economic Forecast – Winter 2021 (Interim), EU-Kommissionen, 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip144_en_1.pdf



Kilde: Cheføkonom Robin Brooks v. IIF, <https://twitter.com/RobinBrooksIIF/status/>

Udviklingen i udrulning af vacciner peger også på, at både Storbritannien og USA vil kunne lukke deres samfund op før.

Rette strategi, men...

Kommissionen fastholdt længe, *at* der ikke var sket fejl, *at* medlemslandene havde været inde over samtlige beslutninger, *og* at aftalerne af forretningsmæssige hensyn ikke kunne offentliggøres. Bundlinjen var, at EU samlet set havde sikret sig 2,3 mia. doser, altså langt over 2 doser pr. person i hele EU. Desuden fremførte Kommissionen, at EU af hensyn til borgernes sikkerhed havde brugt længere tid på godkendelsen af vaccinerne end f.eks. Storbritannien. For EU var det i den forbindelse også vigtigt at indbygge klausuler, der sikrede, at det var medicinalvirksomhederne, der havde ansvaret, hvis der opstod bivirkninger.

Efter jul kom vaccinesagen endnu højere op på dagsorden, da Kommissionen og AstraZeneca blev viklet ind i et stort slagsmål om, hvorvidt virksomheden måske havde leveret nogle af de doser, som EU havde option på til Storbritannien. Sagen eskalerede, da kommissionsformand Ursula von der Leyen 29. januar 2021 måtte trække en trussel tilbage om at indføre kontrol af vaccineeksport mellem Nordirland og Irland. Dette skulle ske ved at aktivere Brexit-aftalens artikel 16. Den skulle i nødsituationer tillade indførsel af ensidige eksport- eller importrestriktioner mellem EU og Storbritannien, Aktiveringen var et klodset forsøg på at dæmme op for eksport af vaccine produceret i EU, og som eventuelt oprindeligt skulle være forbeholdt EU ifølge de aftaler, som Kommissionen havde indgået med Pfizer og AstraZeneca. De to firmaer havde begge pludselig meddelt EU, at de i første kvartal kunne levere væsentligt færre doser end aftalt. For

AstraZeneca så det også ud til, at forsinkelsen alene ramte EU og for eksempel ikke Storbritannien.

Muligheden for at indføre eksportkontrol var afstemt med en række medlemslande, mens beslutningen om at udløse Brexit-aftalens artikel 16 ikke så ud til at være "clear" med medlemslandene og tilsyneladende truffet i en meget snæver kreds omkring kommissionsformanden. Det gjorde ikke situationen mindre prekær, at von der Leyen tilsyneladende ikke havde taget, hverken den irske eller britiske premierminister med på råd.¹⁷

Hidtil havde netop EU og ikke mindst Kommissionen under hele den lange Brexit-proces været garant for, at der ikke opstod en grænse mellem Nordirland og Irland for at undgå en genopblussen af væbnet konflikt i Nordirland mellem protestanter og katolikker. Sent fredag aften den 29. januar erkendte Kommissionsformanden sin brøler og trak forslaget.

Trods den hurtige tilbagetrækning var den britiske regering ikke sen til at udnytte situationen til at plædere for lempeligere bestemmelser for vare- og tjenestetransport mellem Storbritannien og EU. Michael Gove, Storbritanniens Brexit-ansvarlige, betegnede decideret brugen af den kortvarige aktivering af artikel 16 "som led i en integrationistisk ideologi".¹⁸

Den usikre håndtering blev af mange kritikere set som det endegyldige bevis for, at de hele tiden havde haft ret i deres kritik af EU's vaccinestrategi, mens andre lod sig overbevise om, at der nok så måtte være noget om snakken.

Under alle omstændigheder var diskussionen om artikel 16 og eksportkontrollen i sig selv en illustration af, hvor langt EU havde bevæget sig væk fra, at vaccinen skulle komme alle til gode. Retorikken om, at "ingen kommer igennem krisen, hvis ikke vi alle gør det", blev overhalet af realpolitiske hensyn og ønsket om at vise handlekraft. Eller som en journalist formulerede det i *Americas Quarterly*: "Et spøgelse fejer igennem verden: Det er Donald Trumps nationalisme".¹⁹

¹⁷ Blame von der Leyen, Politico, 4. februar 2021, <https://www.politico.eu/article/blame-ursula-von-der-leyen-eu-vaccine-debacle/> & Why the European Commission failed the vaccine challenge, Financial Times, 1. februar 2021, <https://www.ft.com/content/>

¹⁸ Trust deficit is killing a deeply flawed Northern Ireland agreement, Brexit Briefing, Financial Times 11. februar 2021, <https://www.ft.com/content/0792773d-4fa2-4bf3-a92f-b4f0d04b1030>

¹⁹ Vaccine Diplomacy: A New Cold War, *Americas Quarterly*, 11. februar 2021, <https://americasquarterly.org/article/vaccine-diplomacy-a-new-cold-war/>

Den 10. februar erkendte von der Leyen i en tale i Europa-Parlamentet, at der var blevet begået fejl i vaccinepolitikken, selvom den fælles europæiske tilgang fortsat var den rigtige: *"Jeg kan slet ikke forestille mig, hvad der var sket, hvis nogle af de store medlemslande havde skyndt sig at købe, og alle andre var efterladt tomhændede... Jeg tror, at det havde været enden på vores fællesskab"*.

I praksis er det svært at kaste sig ud i kontrafaktisk historieskrivning, men generelt er medlemslandene enige om, at det europæiske spor trods alt var det rigtige. F.eks. sagde statsminister Mette Frederiksen få dage før von der Leyens tale, at der ganske vist skulle foretages en ordentlig evaluering af indkøbsarbejdet. Her og nu havde hun imidlertid *"endnu til gode at lade mig overbevise om, at vi havde stået bedre som et lille land med en lille befolkning, hvis vi havde skullet klare os helt alene på det globale marked"*.

I talen vedkendte von der Leyen sig, at EU havde været "sent ude, og for optimistisk i forhold til masseproduktion. Måske havde vi for stor tillid til, at det aftalte, også blev leveret". Derimod gav von der Leyen ikke udtryk for, at der var sket fejl i forbindelse med vaccineindkøb og fastholdt, at EU til sommer vil have vaccineret "mindst 70 pct. af europæerne". Helt overordnet var der tale om "et maratonløb og ikke et sprint".

Reelt er det også for tidligt at afgøre, hvem af de forskellige aktører der har klaret sig bedst. Når produktionen hos de farmaceutiske virksomheder kommer op i tempo, kan EU's "karakterbog" pludselig se anderledes ud. Det hører også med, at de fleste EU-lande har besluttet sig for at vaccinere deres borgere to gange med de anbefalede 2-3 ugers mellemrum, mens briterne i første omgang har udskudt tildelingen mellem første og anden dosis til 12 uger.

Dog ser det ud til, at ikke alle lande er lige effektive til at anvende de tildelte vacciner. Jacob Kirkegaard fra Peterson's International Institute of Economics har beregnet, at hvis alle lande i EU var lige så effektive som Danmark til at få deres befolkninger vaccineret, så ville over 9 millioner doser kunne være givet til befolkningerne i EU.²⁰

At det er afgørende, at vaccinerne rulles hurtigere ud i EU, skyldes ikke alene europæernes sundhed og økonomi her og nu, men også at det kan få store

²⁰ Mens danskerne hungerer efter flere vacciner ligger over 9 millioner doser på køl i resten af EU: kan blive et "kæmpe politisk problem", Børsen, 17.februar, 2021, <https://borsen.dk/nyheder/politik/hver-tredje-vaccine-i-eu-ligger-paa-kol>

konsekvenser både internt og eksternt, hvis EU ikke kan styrke sin deltagelse i det globale vaccinekapløb.

Det globale vaccinediplomati

”Videnskaben er ikke i krig”. Sådan lød det under Napoleonskrigen, da England leverede vaccine mod kopper til Frankrig, selvom de to lande var i krig. I coronakrisen er det noget anderledes. Selvom der naturligvis også er humanitære motiver bag vaccineleverancerne, kæmper stormagter som Kina, Indien og Rusland indædt om at opnå geopolitiske og økonomiske fordele. Hvor regeringer tidligere sendte tropper for at komme et land til undsætning, kan de nu også levere vaccine. Vaccine er så at sige blevet en ny valuta i international politik, som indebærer, at lande kan sikre sig vigtige modydelser på et senere tidspunkt.

Figur 7. Udrulning af vacciner i en række af verdens lande



Note: Egen produktion pba. ovenstående oversigter over hhv. Rusland, Kina og Indiens vaccineaftaler.

Men ikke nok med det: Da adgang til vaccine er et spørgsmål om liv og død, er der også en stor sandsynlighed for, at et lands ”soft power” i den brede befolkning vil blive styrket. At der netop er tale om en kamp om ”hearts and minds” ses også af, at Kina og Rusland er aktive med misformation, hvor de vestlige vacciner fremstilles som decideret farlige. F.eks. er en nyhedshistorie om, at nordmænd døde af en vestlig vaccine, gået verden rundt.²¹

Endelig skal den intense kamp mellem landene også ses som et symptom på, at verdenspolitikken med Trump har udviklet sig til en G-0 verden uden forsøg på at finde multilaterale løsninger. Da coronakrisen ramte, udtalte Trumps økonomiske

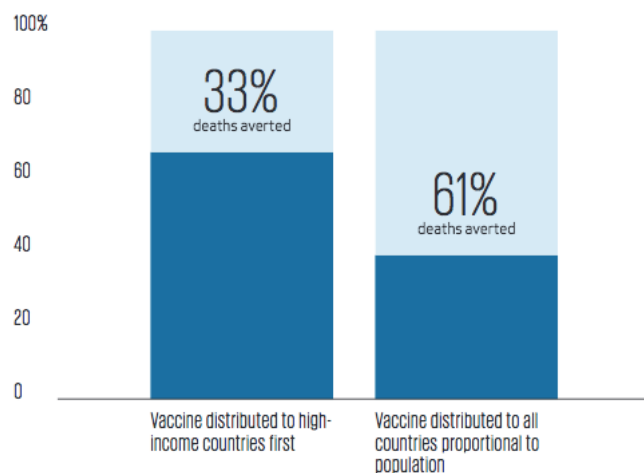
²¹ Frankfurter Allgemeine Zeitung, "Desinformation zum Impfstoff: Wie China und Russland Biontech schlecht reden", 1.2.2021

rådgiver, Peter Navarro, at ”i kriser som denne har vi ikke nogen allierede”.²² USA har indført eksportforbud og deltager derfor ikke under Trump i vaccinediplomatiet.

Den manglende multilaterale strategi vil først og fremmest koste menneskeliv. Beregninger fra Northeastern University viser, at hvis rige lande opkøber de første 2 mia. doser vacciner fremfor at fordele dem efter befolkningstal, vil dødstallet næsten fordobles (se figuren nedenfor).²³ Lige så sikkert er det, at kursen også vil svække Europas og USA's globale indflydelse. Det skal også ses i lyset af, at det skaber langt mindre indenrigspolitisk debat i f.eks. Rusland og Kina end i et vestligt demokrati, når der sendes vacciner ud af landet, inden den hjemlige befolkning er færdigvaccineret.

Også inden for dette område er det imidlertid vigtigt ikke at drage alt for hurtige konklusioner. Hvis f.eks. den kinesiske vaccine viser sig at have alvorlige bivirkninger, kan vaccinediplomatiet udvikle sig til en boomerang. Det samme gælder, hvis der pludselig opstår flaskehalse, så leverancerne udebliver.

Figur 8. Coronadødsfald der kan undgås i pct., hvis højindkomstlande vs. alle lande får adgang til vacciner
MODELED PERCENTAGE OF DEATHS (COMPARED TO NO VACCINE)



Note: Bill & Melinda Gates Foundation, 2020 Goalkeepers Report. Data from MOBSLAB, Northeastern University. Kilde: https://ww2.gatesfoundation.org/goalkeepers/report/2020-report/#Northeastern_Modeling

²² Debat: Kampen om vaccine er nutidens våbenkapløb, Avisen Danmark, 12. august 2020, <https://avisendanmark.dk/artikel/debat-kampen-om-vaccine-er-nutidens-v%C3%A5benkapl%C3%B8b>

²³ 2020 Goalkeepers report – Covid-19 A Global Perspective, Bill & Melinda Gates Foundation, september 2020, <https://ww2.gatesfoundation.org/goalkeepers/report/2020-report/#ExploreTheData>

Kinas vaccinediplomati

Mindre end to måneder efter verdenen første gang hørte om Covid-19, blev en generalmajor i den kinesiske hær vaccineret under stor mediebevågenhed i Wuhan. Staten og militæret havde investeret store summer i udvikling af vacciner, som kom til at gå under navnene Sinopharm, Sinovac og CoronaVac. Allerede inden de var færdigudviklet og testet, slog Kinas leder Xi Jinping fast, at vaccinerne skulle opfattes som et "globalt offentligt gode". Den første vaccineaftale blev indgået med Egypten. Herefter er det gået slag i slag jf. tabellen nedenfor.

Figur 9: Kinas vaccineaftaler med andre lande

Afrika	Asien & Mellemøsten	Europa	Caribien	Sydamerika
Botswana, Den Demokratiske Republik Congo, Egypten, Marokko	Afghanistan, Bahrain, Bangladesh, Cambodia, Indonesien, Jordan, Laos, Malaysia, Myanmar, Nepal, Pakistan, Philippinerne, Rusland, Saudi Arabien, Singapore, Sri Lanka, Thailand, Tyrkiet, Forenede Arabiske Emirater, Vietnam	Ungarn, Serbien	Barbados, Costa Rica, Cuba, Den Dominikanske Republik, Mexico, Panama, Trinidad Tobago	Argentina, Brasilien, Chile, Colombia, Ecuador, Peru, Uruguay

Note: Egen gennemgang af nyhedsartikler på nettet. Der kan derfor mangle enkelte aftaler/lande.

Det kinesiske vaccinediplomati er en kombination af donationer, salg og fælles udvikling og produktion. Et eksempel på det sidste er fabrikken i Sao Paulo i Brasilien.²⁴ Kina blev fra starten udelukket af *Operation Warp*, ligesom det europæiske EMA ikke har godkendt nogle af de kinesiske vacciner. Sidstnævnte hænger også sammen med, at Kina ikke har søgt om godkendelse. Kina har af udviklingsmæssige årsager fra starten været interesseret i at rykke test og produktion til udlandet, da der i perioder, efter den første massive lockdown, ikke var nok smittede i Kina at teste på.

Ligesom under den såkaldte "maskekrig", hvor Kina leverede værnemidler til trængende europæiske lande, har Kina også i vaccinespørgsmålet haft stort fokus på Europa. I et forsøg på at ændre Kinas image fra pandemiens arnested til den gavmilde vaccine-stormagt har Kina påtaget sig rollen som den barmhjertige samaritaner. Kina er så at sige det land, man kan henvende sig til, når EU svigter. Ikke overraskende har Kina stillet skarpt på lande, som de allerede har et tæt forhold til. Det gælder først og fremmest Ungarn. For nyligt har Ungarn f.eks. indvilget i at huse det første kinesiske universitet i Europa, ligesom landet, stærkt støttet af Kina, er ved at bygge en togforbindelse fra Budapest til Beograd.

²⁴

I samme dur har Ungarn som det eneste EU-land tilladt en af de kinesiske vacciner og har dermed brudt musketereden om, at vacciner i EU godkendes af EMA (Det europæiske lægemiddelagentur). Med en direkte reference til Deng Xiaoping udtalte Ungarns premierminister Viktor Orban, at han var ligeglad med, om "katten var sort eller hvid, så længe den kunne fange mus". Derfor havde Ungarn besluttet at bruge alle vacciner, lige fra de kinesiske til den russiske, lød det fra Orban, der også meddelte, at han ville lade sig vaccinere med den kinesiske udgave.²⁵

Under et virtuelt møde i det såkaldte 17+1-regi, hvor Kinas leder siden 2012 har mødtes med primært regeringsledere fra Central- og Østeuropa, erklærede Orban, at Ungarn er "taknemlig for al den hjælp, som Kina har ydet i denne udfordrende tid".²⁶ Tjekket gav også udtryk for, at landet var interesseret i den kinesiske vaccine. Uden at sige for meget har Kina hermed sikret sig et brohoved i EU, som kan være en fordel, når EU i den kommende tid skal udvikle f.eks. en fælles Kina-politik sammen med Præsident Biden.

At afhængigheden af vaccinerne gør EU-lande sårbare over for Kina, er Slovakiet et godt eksempel på. Da landets premierminister afviste at deltage i 17+1 mødet, meddelte Kina, at han burde ændre holdning, da Slovakiet måske siden kunne få brug for vacciner. Umiddelbart efter valgte Igor Matovic at deltage i mødet.²⁷ På mange måder kan vaccinediskussionen hurtigt komme til at minde om europæernes vanskeligheder ved at finde en fælles linje i spørgsmålet om, hvorvidt kinesiske Huawei må byde på udrulningen af medlemslandenes 5G-netværk.

Ikke mindst efter, at EU har haft svært ved at leve op til løftet om at levere vacciner til Balkan-landene (se nedenfor), har Serbien, Bosnien-Hercegovina, Montenegro og Nordmakedonien også taget imod den kinesiske vaccine. Ligesom ungarske Orban har Serbiens præsident Aleksander Vucic bebudet, at han vil lade sig vaccinere med én af de kinesiske vacciner, og at han ved personligt at ringe til Xi og Putin har sikret den serbiske befolkning en "vaccine-buffet". Den kinesiske gennemslagskraft styrkes af, at Kina i modsætning til EU, kan levere doser inden

²⁵ Hungary breaks with EU on Russia, China vaccines, euobserver, 10. februar 2021, <https://euobserver.com/political/150878>

²⁶ Hungary breaks with EU on Russia, China vaccines, euobserver, 10. februar 2021, <https://euobserver.com/political/150878>

²⁷ A l'appui de sa stratégie d'influence en Europe, Pékin dispose d'une arme redoutable :les vaccins anti-Covid-19, Le Monde, 10. februar 2021, https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/02/10/a-l-appui-de-sa-strategie-d-influence-en-europe-pekin-dispose-d-une-arme-redoutable-les-vaccins-anti-covid-19_6069383_3232.html

for få dage efter, at de er bestilt.²⁸ Som tegn på, at salg af vaccine er en del af landets udenrigspolitik, er det den kinesiske regering, der er forhandlingspart og ikke vaccineproducenterne.

På det mere globale plan har Kina og Indien ofte leveret vaccine til et land, som den anden stormagt har en interesse i eller ligger i konflikt med. F.eks. vakte det opsigt i New Dehli, at Kinasendte vaccine til Pakistan. Kina er også særdeles aktiv i Afrika og har netop åbnet en "vaccine luftbro" mellem Beijing og Addis Abeba. Sidst men ikke mindst er Syd- og Latinamerika et vigtigt satsningsområde (se figur 9).

Indiens vaccinediplomati

Da Indien normalt står for 60 pct. af verdens vaccineproduktion og betegnes som "verdens apotek", er det alt andet end overraskende, at landet har indledt et uhyre aktivt vaccinediplomati. Indiens Serum Institut producerer AstraZeneca vaccinen under navnet Covishield. Som antydning ovenfor virker vaccinediplomatiet ofte at være motiveret ud fra ønsket om at svække Kina. F.eks. har Indien leveret vaccine til lande, som i de senere år er rykket tættere på Kina såsom Sri Lanka, Maldiverne og Nepal.

Lige så slående er det, at Indien har leveret vaccine til Cambodja, der normalt opfattes som Kinas allierede. For nyligt modtog Afghanistan vaccine fra Indien - et land, hvor Kina også har betydelige interesser. I den forbindelse udtalte en indisk embedsmand: "Vaccinerne leveres på forventet efterbevilling".²⁹

Når vacciner ankommer, er ledende ministre aktive på de sociale medier. F.eks. skrev Indiens udenrigsminister følgende på Twitter, da en sending landede i Myanmar: "*Acting East. Acting Fast*". Tilsvarende tweets blev sendt, da den indiske vaccine kom til Kuwait, Nepal, Bangladesh og Bhutan.

På det seneste har Indien leveret vaccine til, hvad der normalt betegnes som USA's baghave, Barbados, Den Dominikanske Republik og Nicaragua.

Figur 10: Indiens vaccineaftaler med andre lande

²⁸ China's Covid-19 Vaccine Diplomacy Boosts Its Influence in Europe, The Wall Street Journal, 13. februar 2021, <https://www.wsj.com/articles/chinas-covid-19-vaccine-diplomacy-boosts-its-influence-in-europe-11613221201>

²⁹ The Newest Diplomatic Currency: Covid-19 Vaccines, The New York Times, 11. februar 2021, <https://www.nytimes.com/2021/02/11/world/asia/vaccine-diplomacy-india-china.html>

Afrika	Asian & Mellemøsten	Europa	Caribien	Sydamerika
Algeriet, Ægypten, Mauritius, Marokko, Seychelles	Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, Cambodia, Kuwait, Maldiverne, Mongoliet, Myanmar, Nepal, Oman, Saudi Arabien, Sri Lanka, De Forenede Arabiske Emirater	-	Barbados, Den Dominikanske Republik, Nicaragua,	Brasilien

Note: Egen gennemgang af nyhedsartikler på nettet. Der kan derfor mangle enkelte aftaler/lande.

Ruslands vaccinediplomati

Da én af Vladimir Putins døtre i august 2020 blev vaccineret med den russiske Sputnik V vaccine, vakte det stor opsigt. I et bevidst forsøg på at sammenligne vaccinekapløbet med den Kolde Krigs våbenkapløb og kapløb i rummet havde Rusland opkaldt vaccinen efter den første kunstige satellit, der i 1957 kom i omløb om Jorden. Mindst lige så opsigtsvækkende var det, at Rusland satte vaccinen i produktion, før den havde gennemført fase-3 forsøget. Den sundhedsmæssige skepsis over for vaccinen var dermed stor, indtil det videnskabelige tidsskrift *The Lancet* i starten af februar 2021 vurderede, at vaccinen er 92 pct. effektiv.³⁰

Trods det manglende fase-3-forsøg var der allerede lande, som før *Lancet*-artiklen var interesserede i den russiske vaccine. Ruslands nære allierede, Hviderusland, godkendte som første land Sputnik V i december 2020. Herefter fulgte lande som Argentina, Guinea, Mexico, Bolivia og senest Iran.

Figur 11: Ruslands vaccineaftaler med andre lande

Afrika	Asien & Mellemøsten	Europa	Caribien	Sydamerika
Algeriet, Egypten, Guinea, Tunesien	Armenien, Bahrain, Indien, Iran, Kazakhstan, Libanon, Mongoliet, Myanmar, Nepal, Pakistan, Palæstina, Philippinerne, Saudi Arabien, Sydkore, Tyrkiet, Turkmenistan, De Forenede Arabiske Emirater, Uzbekistan	Hviderusland Ungarn, Serbien, Slovakiet, I forhandling med Kroatien og Slovakiet	Cuba, Mexico, Nicaragua	Argentina, Bolivia, Brasilien, Paraguay, Venezuela

Note: Egen gennemgang af nyhedsartikler på nettet. Der kan derfor mangle enkelte aftaler/lande

I Europa har Rusland endnu ikke søgt EMA om godkendelse, men ligesom det var tilfældet med den kinesiske, har Ungarn brudt musketereden. I januar 2021 godkendte Ungarn således vaccinen. Vaccinegodkendelsen fandt sted samtidig med, at EU forsøgte at finde en fælles skarp linje over for Rusland efter arrestationen af oppositionspolitikeren Navalnyj. I den forbindelse udtalte Theresa Fallon, direktøren for Centre for Russia Europe Asia Studies, at vaccinen

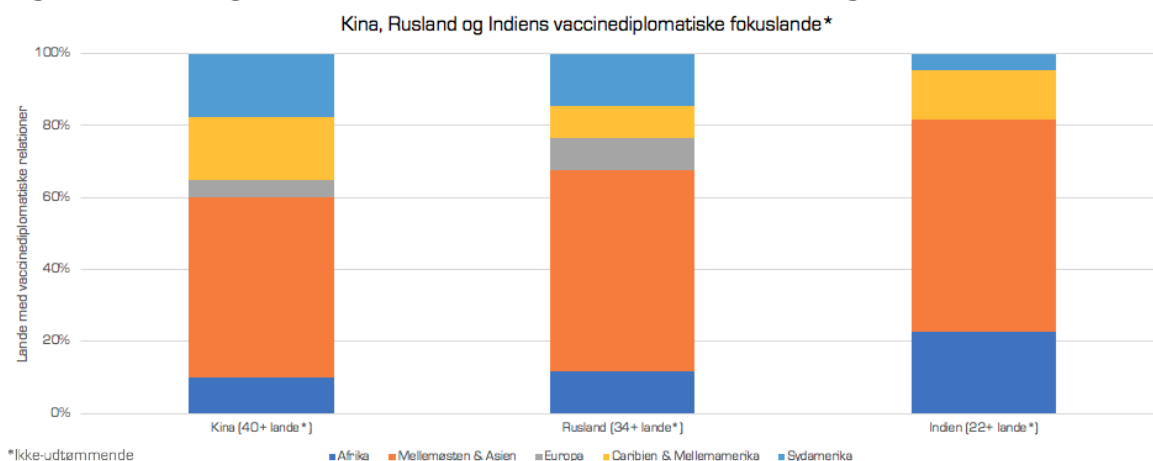
³⁰ Sputnik V Covid-19 vaccine candidate appears safe and effective, *The Lancet*, 2. februar 2021, [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(21\)00191-4/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(21)00191-4/fulltext)

er ”et kort, Putin kan spille for at ændre fortællingen [...] om at Rusland er en paria efter annekteringen af Krim til en mere positiv fortælling som vaccine-leverandør og ’befrier’ fra pandemien”.³¹ Serbien, der har en bevidst strategi om at tage imod alle vacciner, de kan få fat på, har også meldt sig som en mulig producent af Sputnik V. Senest har Kroatien og Slovakiet meddelt, at de er i forhandlinger om Sputnik-vaccinen³².

Andre lande har derimod klart afvist det russiske tilbud. Det gælder f.eks. Litauen, hvis premierminister i februar 2021 påpegede, at Ruslands vaccinesalg ”uden tvivl” var ”endnu en ny geopolitisk leg”.³³ Et andet eksempel er Ukraine, der i stedet har vendt sig mod Kina (se også nedenfor).

Efter *Lancet*-artiklen og EU’s vanskeligheder med at få vaccinen rullet ud, har bl.a. Tysklands og Østrigs kansler åbnet for, at EU enten kan modtage eller indlede en produktion af Sputnik V. ”Enhver vaccine er velkommen i Europa”, lød fra Merkel. Det kræver dog, at vaccinen er godkendt af EMA. Alene den tyske åbning er imidlertid et tegn på, at vaccine-afhængigheden, ligesom energi-afhængigheden, kan udløse nye interne stridigheder i EU som gasforbindelsen Nordstream II mellem Tyskland og Rusland. For et samlet overblik over stormagternes vaccinediplomati se nedenstående figur.

Figur 12. Oversigt over vaccine-indsatsen for Kina, Rusland og Indien



Note: Egne udregninger.

³¹ The west should pay attention to Russia and China’s vaccine diplomacy, Financial Times, 10. februar 2021, <https://www.ft.com/content/c20b92f0-d670-47ea-a217-add1d6ef2fbd>

³² ”Slovakia and Croatia in talks with Russia over Sputnik coronavirus vaccine“ i Politico 18. februar 2021: <https://www.politico.eu/article/slovakia-and-croatia-in-talks-with-russia-over-sputnik-coronavirus-vaccine/>

³³ Hungary breaks with EU on Russia, China vaccines, euobserver, 10. februar 2021, <https://euobserver.com/political/150878>

EU's vaccinediplomati

Da von der Leyen tiltrådte som Kommissionsformand 1. december 2019, slog hun fast, at hun ville stå i spidsen for en "geopolitisk" Kommission. Som en understregning af dette gik hendes første udlandsrejse til Addis Ababa. Lige inden Coronakrisen for alvor udviklede sig, tog hele hendes kommissionshold til selvsamme by for at holde et fælles møde med den Afrikanske Union.

I størstedelen af 2020 formåede EU at holde fokus på, at også verdens fattigste skulle have adgang til vaccine. Et godt eksempel på dette var EU's indsats for afholdelse af to donor-konferencer (se også afsnittet om EU's vaccinstrategi). Så sent som i januar 2021 pressede 13 lande, herunder Danmark, på for, at Balkanlandene skulle modtage vaccine. I et fælles brev stod der, at landene var overbeviste, om, at "vores grænser ikke kan blive sikre, hvis ikke vi udvider vores støtte [fra fællesskabet i EU] til vores umiddelbare naboer".

Da sagen skulle behandles på et udenrigsministtermøde i februar, var der imidlertid kun få lande tilbage, der arbejdede for sagen. Alle regeringer var under massivt pres for midt under forsinkelserne i leverancerne fra bl.a. AstraZeneca at sikre sig maksimalt antal doser til deres egne befolkninger. En af undtagelserne var Østrig, som advarede mod "risikable huller i Europas vaccinekort". Ikke desto mindre er det præcist det, som i februar 2021 er blevet realiteten. Der er store huller i vaccinekortet blandt EU's nabolande - huller, som Rusland og Kina delvist har kunne fylde.

De manglende leverancer skyldes ikke kun, at EU-landene er af den opfattelse, at de ikke har nogle doser, de kan sende øst på. Det spiller også ind, at det er svært for EU som institution at give vacciner videre til tredjelande. Rent juridisk er aftalerne indgået med de enkelte EU-lande, og skal de sendes til f.eks. Balkan, skal vaccineproducenten indvilge i også at kunne blive holdt ansvarlig for vaccinebivirkninger uden for EU.

Medmindre denne juridiske knude løses, er det mere oplagt, at lande donerer vacciner bilateralt. At Kommissionen alligevel kan spille en rolle, ses af, at Kommissionen i februar 2021 assisterer Polen med at donere overskydende doser

til nabolandet Ukraine. Forinden havde Ukraines præsident Volodymyr Zelensky beskyldt ”verdens rigeste lande for at placere sig i starten af vaccinekøen”.³⁴

Vurderingen af EU’s indsats forbedres ikke af, at EU har satset på COVAX-samarbejdet under WHO, der skal finansiere og distribuere vacciner til udviklingslandene. Sammen med medlemslandene er Kommissionen den største donor med 850 mio. euro.³⁵ Men da EU-landene selv har været med til at opkøbe vacciner på verdensmarkedet, er der ikke mange, der reelt har fået gavn af pengene. Eller som Jenny Ottenhoff, der er direktør i en af organisationerne (ONE), som står bag COVAX, har udtrykt det: ”COVAX halter bagefter, fordi de manglede købekraft for at komme til bordet, da andre havde travlt med at lukke aftaler”.³⁶

Først i starten af februar 2021 fik nogle få lande leveret vaccine via COVAX. I stedet for at levere 2 mia. doser i slutningen af året, kommer COVAX ifølge beregninger kun op på mindre end en tredjedel heraf. Med direkte reference til Kinas globale vaccinediplomat udtalte Frankrigs præsident Emmanuel Macron, at ”det er en smule ydmygende for os”.

Figur 13: Eksempler på udrulning af vaccine 12. februar 2021³⁷

Land	Antal vacciner pr. 100 indbygger
Israel	68,1 pr. 100 indbygger
Arabiske Emirater	49,0 pr. 100 indbygger
Storbritannien	21 doser pr. 100 indbygger
Serbien	10,5 doser pr. 100 indbygger
Danmark	6,2 doser pr. 100 indbygger
EU	4,4 doser pr. 100 indbygger
Brasilien	2,1 doser pr. 100 indbygger
Sri Lanka	0,8 doser pr. 100 indbygger

³⁴ Ukrainians caught in geopolitical race for covid vaccines, France24, 24. januar 2021, <https://www.france24.com/en/live-news/20210124-ukrainians-caught-in-geopolitical-race-for-covid-vaccines>

³⁵ Team Europe contributes €500 million to COVAX initiative to provide one billion COVID-19 vaccine doses for low and middle income countries, EU-Kommissionen, 15. december 2020 https://ec.europa.eu/international-partnerships/news/team-europe-contributes-eu500-million-covax-initiative-provide-one-billion-covid-19-vaccine_da

³⁶ *Financial Times*, 13.2.2021

³⁷ *Financial Times*, COVAX Challenges exposed as poors countries fall behind on jobs, 13.2.2021

Bangladesh	0, 2 pr. 100 indbygger
Myanmar	0,2 pr. 100 indbygger
Iran	0,004 pr. 100 indbygger
Egypten	0,001 pr. 100 indbygger
Algeriet	0,00007 pr. 100 indbygger

Udover de manglende leverancer har EU fået kritik af bl.a. WHO for i forbindelse med striden med AstraZeneca at indføre eksportkontrol. Ifølge vicegeneralsekretær Mariangela Simao er det udtryk for "en meget bekymringsværdig trend". Beslutningen om at indføre eksportkontrol - eller en "transparens-mekanisme" - skal i henhold til Kommissionen sikre, at medicinalvirksomheder ikke sender doser uden for EU, som er reserveret til EU-borgere.³⁸

Argumentationen står ikke alene i stærk kontrast til EU's linje i foråret 2020 ("vaccine til alle") og en række medlemsstaters massive kritik af Tysklands og Frankrigs eksportrestriktioner af værnemidler. Selvom udviklingslande er undtaget fra mekanismen, rammer den op mod 100 lande, inklusive Storbritannien, USA, Canada og Australien. Bl.a. Canada har givet udtryk for bekymring, og det Internationale Handelskammer, ICC, har påpeget, at EU's "eksportkontrol risikerer at udløse gengældelsesforanstaltninger fra tredje lande og dermed hurtigt underminere vitale forsyningskæder".³⁹

Hvad kan EU gøre inden for vaccinepolitikken?

EU's egen vaccinstrategi og globale vaccinediplomati hænger uløseligt sammen. Hvis ikke EU får fart på udrulningen internt i Europa, kan det blive svært at opnå

³⁸ The controls will affect some 100 countries worldwide - including the UK, the US, Canada and Australia - but many others, including poorer nations, are exempt.

³⁹ EU clamps down on Covid vaccine exports, Financial Times, 29. januar 2021, <https://www.ft.com/content/24867d39-4507-4c48-be27-c34b581220b0>

støtte i den hjemlige befolkning til et mere offensivt vaccinediplomati. Lige så klart er det imidlertid, at en svag vaccinstrategi vil øge risikoen for, at en tredje bølge rammer Europa fra f.eks. Afrika og svækker EU's muligheder for at varetage regionale og globale interesser. Kort sagt: EU skal på én og samme tid styrke den interne vaccinstrategi og det eksterne vaccinediplomati. Da coronakrisen forventes at være langvarig ("long Covid"), er der brug for initiativer på kort og lang sigt. Nedenfor følger en række forslag, som kunne bidrage til en genopretning af EU's vaccinstrategi internt som eksternt.

Udvidelse af vaccineproduktion i Europa

Da EU's vaccinstrategi især påvirkes af, at der ikke produceres vacciner nok, bør en udvidelse af produktionen have første prioritet. Det er også årsagen til, at Kommissionen i februar har nedsat en arbejdsgruppe under ledelse af industrikommissær Thierry Breton.⁴⁰ Arbejdsgruppen skal i tæt samarbejde med erhvervslivet finde fabrikker som den i Marburg, der nu er blevet omstillet til at kunne producere Pfizer-BioNTech-vaccinen. Et andet eksempel er tyske IDT Biologika i Dessau i Østtyskland, hvis ombyggede vaccinefabrik skal bidrage til at øge AstraZenecas produktion.⁴¹ Et tredje eksempel kunne være TEVA, verdens førende producent af kopimedicin, hvis administrerende direktør Kåre Schulz har meldt sig på banen.⁴²

En anden vej er, at EU og medlemsstaterne går i dialog med vaccineproducenterne om at øge adgang til essentielle ingredienser. For at producere en vaccine skal der bruges i omegnen af 400 ingredienser, og mange af dem er mangelvarer. Det gælder f.eks. fedtstoffer (lipider), der skal bruges til Pfizer-BioNTech-vaccinen.⁴³

⁴⁰ Ny EU-taskforce skal skruer op for produktion af vacciner mod covid, Altinget, 9. februar 2021, <https://www.altinget.dk/artikel/ny-eu-taskforce-skal-skrue-op-for-produktion-af-vacciner-mod-covid>

⁴¹ Germany's IDT to help make AstraZeneca's COVID-19 vaccine, Reuters, 10. februar 2021, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-astrazeneca-idt/germanys-idt-to-help-make-astrazenecas-covid-19-vaccine-sources-idUSKBN2AA1ST>

⁴² Dansk topchef afslører: Vi kan producere coronavacciner og forhandler med flere, Berlingske, 11. februar 2021, <https://www.berlingske.dk/virksomheder/dansk-topchef-afslorer-vi-kan-producere-coronavacciner-og-forhandler>

⁴³ BioNTech startet Impfstoffproduktion in Marburg, DW, 10. februar 2021, <https://www.dw.com/de/biontech-startet-impfstoffproduktion-in-marburg/a-56520330>

Både omstilling af produktion og indkøb af vigtige ingredienser skal naturligvis finansieres. Her kan EU tilbyde producenterne flere penge mod, at de betaler virksomheder, der omstiller deres produktion og dermed øger antallet af vacciner hurtigt.⁴⁴ Konkret har Europa-Parlamentets største politiske gruppe, de konservative (EPP), foreslået, at der afsættes 10 mia. euro til at sætte gang i en hurtigere produktion.⁴⁵ Arbejdsgruppen under Breton må hurtigst muligt udvikle en model for, hvordan dette kan ske i respekt for ophavsret og patenter. Hvis EU kan påvise, at vaccineproducenterne har brudt aftalerne, bør det overvejes at slå halv skade mellem EU og producenterne.

Fælles overvågning - og forskning

Udover at øge vaccineproduktionen er et andet presserende område de muterende vira. For det første bør landene udvikle et fælles "*early warning system*" for mutationer, dels så EU kan udvikle fælles regler for grænsekontrol og rejseregler. I midten af februar 2021 indførte Tyskland en styrket grænsekontrol til "mutationsområderne" Østrig og Tjekkiet. Den pludselige indførsel har udløst køer ved grænseovergangene, som ligner dem fra den første "coronabølge", hvilket også skyldes, at Tyskland denne gang ikke har undtaget pendlere.⁴⁶

Dels bør EU allerede nu afsætte midler til forskning i mutationer, og støtte produktionen af evt. justerede vacciner gennem de afsatte midler i EU's forskningsprogram, Horizon. Ellers risikerer EU at stå i samme situation igen med for få vacciner.

Flyt vaccineproduktion tilbage til eller nær Europa

Siden 1990'erne har EU i stigende grad overladt produktion af farmaci til Indien og Kina. Denne strategi har under coronapandemien gjort EU uhyre sårbar og har vanskeliggjort mulighederne for at producere vacciner. Det samme gælder for øvrigt muligheden for at sikre europæerne adgang til tilstrækkelige værnemidler.

Inden for det kommende år bør EU-landene derfor udvikle en ny industripolitik for farmaci. Hvilke produkter og ingredienser skal flyttes tilbage til Europa (*reshores*), og hvilke kan blive flyttet til områder tættere på EU (*near-shoring*).

⁴⁴ Vaccines: How to Use Market-Based Incentive to Ramp Up Production, EconPol, 2021, <https://www.econpol.eu/opinion/44>

⁴⁵ "Whatever it takes" – together: a joint European vaccine strategy, EPP, 9. februar 2021, <https://www.eppgroup.eu/newsroom/news/whatever-it-takes-a-joint-european-vaccine-strategy>

⁴⁶ Chaos-Check an den Grenzen zu Tschechien und Österreich, Bild, 15. februar 2021, <https://www.bild.de/news/inland/news-inland/grenzchaos-nach-einreiseverbot-aus-tschechien-und-oesterreich-lkw-stecken-im-20-75369400.bild.html>

Endelig skal EU også gennemgå forsyningskæderne med henblik på at sikre en større diversificering.

Oprettelse af et nyt agentur til sundhedssamarbejde

I direkte forlængelse af Bretons arbejdsgruppe bør medlemsstaterne diskutere muligheden for oprettelsen af et nyt agentur, HERA (*Health Emergency Response Authority*). Forslaget blev lanceret af von der Leyen på det virtuelle Davos-topmøde i februar.⁴⁷ Agenturet er inspireret af det amerikanske BARDA (*Biomedical Advanced Research and Development Authority*) og skal være en enhed uden for Kommissionen. Agenturet skal facilitere samarbejdet mellem erhvervsliv, startups og forskningsverden og dermed sikre, at EU fremadrettet vil kunne producere mere vaccine i Europa. I stedet for det nuværende system, hvor det er DG handel, der "kun" har erfaring med handelsaftaler med andre lande, kommer indkøb til at ske i en enhed med erfaringer fra det internationale erhvervsliv.

Oprettelsen af et nyt agentur bør ikke forsinke Bretons arbejdsgruppe og kan derfor indgå i en samlet evaluering af EU's pandemiberedskab, der også skal forholde sig til den konkrete arbejdsdeling mellem medlemsstaterne og EU-systemet.

Hvad kan EU gøre inden for det globale vaccinediplomati?

Afholdelse af et globalt corona-topmøde

Corona-pandemien er for længst blevet betegnet som den største krise siden Anden Verdenskrig. Ikke desto mindre har der over et år inde i krisen endnu ikke været tilløb til bare et globalt topmøde. EU bør her hurtigst muligt udnytte det momentum, der er opstået i kølvandet på Joe Bidens valgsejr. I sine første dage som præsident har Biden meldt USA ind i WHO igen, ligesom han har afsat penge til COVAX. Konkret bør EU sammen med USA tage initiativ til et topmøde. EU og USA kan enten bruge G7, hvor Storbritannien har formandskabet eller G20, hvor Italien sidder for bordenden.

Topmødet skal bl.a. have fokus på, hvordan det kan sikres, at udviklingslandene langt hurtigere end i dag, kan få adgang til vaccinen, f.eks. igennem COVAX. Det kræver nye kreative modeller, hvor store fonde, pensionskasser og risikovillig kapital bliver inddraget.

⁴⁷ EU setzt auf neue Einheits zur Pandemie-Abwehr, Frankfurter Allgemeine, 26. januar 2021, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/von-der-leyen-setzt-auf-neue-einheit-zur-corona-pandemie-abwehr-17165698.html>

Udvidelse af den globale produktion

EU bør sammen med USA indlede et målrettet arbejde for at øge den globale produktion af vaccine. Det kan bl.a. ske ved at arbejde for flere aftaler, som den indiske seruminstitut har indgået med AstraZeneca. Indsatsen kan med fordel foregå i G7, G20 eller alternativt i en "coalition of the willing". I EU bør arbejdet forankres i en arbejdsgruppe i lighed med Bretons. Hvor Bretons gruppe skal styrke EU's interne vaccinstrategi, bør den supplerende gruppe se på EU's vaccinediplomati.

Vacciner til udviklingslande

For at undgå, at Indien, Kina og Rusland nærmest er de eneste aktører i det globale vaccinediplomati, bør EU, når udrulningen i medlemsstaterne er kommet op i tempo, udvikle en model, hvor landene afgiver et vist antal doser til f.eks. Afrika.

Operation nabolande

EU bør hurtigst muligt udvikle en separat vaccinstrategi for nabolandene. Ellers vil fejlene fra finanskrisen gentage sig, hvor Kina opkøbte bl.a. havne i Grækenland, samtidigt med, at f.eks. Rusland får held med at udvide sin interessesfære. Kernen i strategien bør være at undgå store huller i det europæiske vaccinekort, som kan udfyldes af stormagter som Kina og Rusland. Selvom EU er sent ude, bør det stadig være muligt at komme på banen - enten ved at afstå vacciner eller øge produktionen i Sydøsteuropa med joint ventures mellem vaccineproducenter og lokale farmaceutiske aktører, der delvist finansieres af EU via naboskabspolitikken.

EU bør hurtigst muligt også gøre en indsats for at løse den juridiske knude, der er opstået ved, at medlemsstater ikke bare kan afstå doser til tredjelande. Som tidligere beskrevet vil det bl.a. kræve, at der findes en løsning på, at vacciner, som er købt og betalt af et EU-land ikke uden problemer kan gives videre til et tredjeland.

Reform af WHO

På den længere bane bør EU omsætte den nye dynamik, der er opstået efter Bidens valgsejr, med at relancere forsøget på at reformere WHO. Sammen bør USA og EU lægge pres på Kina for, at WHO får større beføjelser til at indhente oplysninger om pandemiudbrud og til at presse lande til at øge deres pandemiberedskab. Det bør indgå i reformen, at WHO får flere midler. ⁴⁸

⁴⁸ Europe's new transatlantic bargain for Biden's America, ECFR, 13. november 2020, <https://ecfr.eu/podcasts/episode/europes-new-transatlantic-bargain-for-bidens-america/>

Dette notat indgår i projekt GenstartEU finansieret af Industriens Fond. Stor tak til Malthe Ancher-Jensen og Kristian Klausen for forskningsassistance.