



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 13. oktober 2025
(OR. en)

13918/25

COH 189
SOC 659
CADREFIN 252
POLGEN 159

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	10. oktober 2025
til:	Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Vedr.:	RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET om evalueringen af REACT-EU

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2025) 634 final.

Bilag: COM(2025) 634 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 10.10.2025
COM(2025) 634 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om evalueringen af REACT-EU

Indholdsfortegnelse

1.	INTRODUCTION	1
2.	CONTEXT	1
3.	ADDRESSING CRISIS-RELATED NEEDS	2
4.	EFFECTIVE AND RAPID CRISIS RESPONSE	3
5.	A COORDINATED CRISIS RESPONSE	7
6.	ADDED VALUE OF EU ACTION	9
7.	CONCLUSIONS	9
	LIST OF REFERENCES	12
	BILAG I: RESULTATER AF DE NATIONALE EVALUERINGER AF REACT-EU, SOM INDGIK I STIKPRØVEN	
	BILAG II: METODE OG SUPPLERENDE DATA	
	Metode	
	Supplerende data	

1. INDLEDNING

Genopretningsbistanden til samhørighed og til områder i Europa (REACT-EU)¹ blev indført i 2020 som en del af **Next Generation EU**-initiativet. Bistanden **bestod af yderligere midler til medlemsstaterne og regionerne og var udformet med henblik på at afbøde pandemiens økonomiske og sociale konsekvenser**, samtidig med at der ydes støtte til **EU's mål for den grønne og den digitale omstilling**. I 2022 blev REACT-EU's anvendelsesområde udvidet for at støtte reaktionen på den ukrainske flygtningekrise, og i 2023 blev den yderligere udvidet for at imødegå virkningerne af energikrisen.

REACT-EU tilførte yderligere midler på 50,6 mia. EUR og var et supplement til de allerede igangværende samhørighedspolitiske programmer for 2014-2020, der støttes af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Den Europæiske Socialfond (ESF) samt Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (FEAD) og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet (YEI). Denne tilgang var med til at sikre en hurtig programmering og gennemførelse af disse yderligere midler. Midlerne kunne anvendes indtil udgangen af 2023, hvilket også gjorde sig gældende for de oprindelige tildelinger. Denne finansiering udgjorde den næststørste andel af Next Generation EU.

I henhold til REACT-EU-forordningen² skal Kommissionen forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en evaluering af instrumentet. Denne rapport bygger på en støtteundersøgelse vedrørende EFRU's kriserespons ("støtteundersøgelse vedrørende kriserespons") og støtteundersøgelsen vedrørende den efterfølgende evaluering af ESF. Den indeholder også de vigtigste resultater fra en stikprøve af analyser, som medlemsstaterne har foretaget som led i deres forpligtelse til at evaluere gennemførelsen af REACT-EU.

2. BAGGRUND

Mellem 2020 og 2023 blev EU ramt af en række hidtil usete kriser. Covid-19-pandemien, som begyndte i begyndelsen af 2020, **forårsagede et pludseligt og alvorligt chok for økonomier, samfund og sundhedssystemer**. Sundhedskrisen kostede liv, bragte sundhedspersonalets sikkerhed i fare og udfordrede sundhedssystemernes udgiftsniveau og bæredygtighed. **De restriktive foranstaltninger, der blev indført for at standse spredningen af virusset, resulterede i en økonomisk krise**, hvis virkninger varierede på tværs af sektorer og områder, afslørede sårbarheder på tværs af regioner og sociale grupper og risikerede at øge forskellene.

EU reagerede med en række koordinerede og kollektive tiltag på krisen. Foranstaltningerne som reaktion på covid-19-pandemien omfattede sundhedskoordinering, centraliserede indkøb af vacciner, finansiel støtte til jobfastholdelsesordninger, midlertidige skatte- og statsstøttebestemmelser til støtte for medlemsstaterne. Next Generation EU blev indført som et vigtigt element, idet der er tale om den største finanspolitiske hjælpepakke, som EU hidtil har indført. Genopretnings- og resiliensfaciliteten var hjørnesten i Next Generation EU, og pakken tilførte også yderligere midler til samhørighedspolitikken gennem REACT-EU.

¹ Forordning (EU) 2020/2221.

² Artikel 2 i forordning (EU) 2020/2221.

konsekvenser. Ruslands militære aggression mod Ukraine den 24. februar 2022 udløste en række nye kriser med vidtrækkende konsekvenser. **En af de mest umiddelbare konsekvenser var fordrivelsen af en betydelig del af Ukraines befolkning til EU.** Ved udgangen af 2023 var der registreret næsten seks millioner fordrevne ukrainere i hele Europa, og 4,2 millioner er omfattet af midlertidig beskyttelse i EU³. Invasionen forværrede også en allerede eksisterende energikrise, idet importen af naturgas fra Rusland blev standset. Dette havde en særlig negativ indvirkning på EU, som var stærkt afhængig af eksterne energikilder. Energifikrisen kunne mærkes i hele Europa, men varierede betydeligt i dens virkninger fra land til land og fra region til region. Disse på hinanden følgende kriser er til en vis grad blevet afbødet af de foranstaltninger, der blev programmeret som følge af REACT-EU. I denne rapport vurderes REACT-EU i forhold til de oprindelige mål.

3. IMØDEGÅELSE AF KRISERELATEREDE BEHOV

Pandemien skabte et betydeligt behov for offentlige investeringer i medlemsstaternes sundhedssystemer og i forskellige økonomiske sektorer, hvilket lagde pres på de nationale budgetter. Kriserne skabte også udfordringer med gennemførelsen for myndighederne med ansvar for de samhørighedspolitiske programmer og for støttemodtagerne. Folkesundhedsforanstaltninger, der blev indført for at begrænse spredningen af virusset, gjorde det særligt vanskeligt at nå ud til visse målgrupper, herunder sårbare grupper og støttemodtagere i fjerntliggende landdistrikter. Desuden førte suspensionen af fysisk fremmøde på arbejdspladsen til forsinkelser og midlertidig lukning af flere infrastrukturprojekter. De grænseoverskridende initiativer blev yderligere kompliceret af forstyrrelser i forsyningskæder og grænselukninger. De usikre makroøkonomiske forhold dæmpede sandsynligvis også lysten til at engagere sig i mere langsigtede projekter, herunder projekter finansieret af samhørighedspolitikken, hvilket yderligere påvirkede gennemførelsesindsatsen.

Den samhørighedspolitiske ramme blev tilpasset for at støtte medlemsstaterne i at reagere på kriserne, afhjælpe flaskehalse og lette presset på de nationale offentlige forvaltninger og budgetter. REACT-EU stillede yderligere midler til rådighed for den samhørighedspolitiske ramme som supplement til igangværende programmer for 2014-2020⁴. Dette instrument blev udformet med henblik på at afbøde pandemiens økonomiske og sociale konsekvenser og samtidig støtte de dobbelte omstillingsmål. Finansieringen var koncentreret, idet tre lande (Italien, Spanien og Frankrig) modtog næsten to tredjedele af de samlede tildelinger.

Figur 1 Ny REACT-EU-interventionslogik

³ Eurostat (2024), tilgængelig [her](#).

⁴ Den tildelingsformel, der blev anvendt på REACT-EU, afveg fra den sædvanlige samhørighedspolitiske metode. Selv om den begunstigede mindre udviklede lande, medtog den også tab af BNP og (ungdoms)beskæftigelse.

Behov	Mål	Input	Output	Resultater	Virkninger
Likviditet til afhjælpning af mangler, som skyldes en pludselig og betydelig stigning i de offentlige udgifter, der er nødvendige til sundhedspleje og andre økonomiske sektorer, navnlig SMV'er	Fremme kriseafhjælpning og forberede en grøn, digital og modstandsdygtig genopretning gennem investeringer i: - sundhedspleje - virksomhedsstøtte - den dobbelte omstilling - beskæftigelse, uddannelse og sociale tjenester	- Likviditet og finansielle foranstaltninger - Udvidet støtteberettigelse - Fleksibilitet til at overføre eller omprogrammere midler - Administrative forenklinger	- Nye/tilpassede operationer - Ressourcer omfordelt eller tildelt til at modvirke kriserne - Hurtigere anvendelse af ressourcer og reduceret administrativ byrde	- Afhjælpning af likviditetsmangler - Øgede offentlige udgifter til sundhedspleje - Øgede offentlige udgifter til sektorer, der er ramt af folkesundhedskrisen, og til SMV'er	- Afbødning af de økonomiske, sociale og sundhedsmæssige konsekvenser af kriserne - Hurtigere genopretning - Afbødning af langsigtede kriserelaterede risici, herunder for samhørigheden - Hurtigere grøn og digital omstilling

Kilde: Europa-Kommissionen

Langt størstedelen af de hørte interessenter mente, at REACT-EU var tilpasset de nye behov i deres lande og regioner. Feedbacken var især positiv med hensyn til instrumentets relevans for imødegåelsen af pandemiens økonomiske konsekvenser. Det var afgørende at standse tabet af arbejdspladser som følge af den bratte nedgang i den økonomiske efterspørgsel. Størstedelen af ESF-støtten var rettet mod virksomheder og medarbejdere for at hjælpe dem med at opretholde beskæftigelsen via arbejdsfordelingsordninger. Det var forholdsvis nyt med sundhedsrelateret støtte i forbindelse med samhørighedspolitikken. Denne støtte blev overvejende finansieret gennem medlemsstaternes initiativer. To tredjedele af respondenterne i en undersøgelse⁵ fandt ikke desto mindre, at REACT-EU var tilpasset de sundhedsrelaterede behov.

4. EFFEKTIV OG HURTIG KRISERESPONS

REACT-EU var effektiv til at imødegå de sundhedsmæssige og økonomiske virkninger af covid-19-krisen, navnlig gennem investeringer i sundhedsinfrastruktur og støtte til SMV'er⁶, samt sætte gennemførelsesorganerne i stand til at fremme jobskabelse og sikre beskæftigelse af høj kvalitet⁷. Medlemsstaterne anvendte de yderligere midler i næsten halvdelen af programmerne⁸ og finansierede væsentlige foranstaltninger til støtte for de sektorer, der havde det største behov, samtidig med at de midler, der var afsat til programmets oprindeligt planlagte foranstaltninger, blev bevaret⁹.

Et vigtigt område for virksomhedsstøtte omfattede driftskapitaltilskud til SMV'er for at opretholde driften under den økonomiske afmatning som følge af pandemien. I Italien ydede REACT-EU f.eks. støtte til 91 218 virksomheder med en bevilling på 1,2 mia. EUR, hvilket sikrede en samlet finansiering på mere end 12 mia. EUR til virksomheder. Støtten var en øjeblikkelig reaktion på virksomhedernes likviditetsbehov og understøttede deres grønne og deres digitale omstilling. Mere end 50 % af midlerne blev tildelt mindre udviklede regioner. Virksomhederne modtog også virkningsfuld støtte til at beskytte arbejdspladserne i

⁵ Vedrørende REACT-EU-støtte via EFRU.

⁶ Dette resultat blev bekræftet af to særlige casestudier af støtteundersøgelsen vedrørende EFRU's kriserespons om SMV'er og sundhedssektoren og støttes af 88 % af de interessenter, der blev hørt om EFRU.

⁷ Støtteundersøgelse i forbindelse med den efterfølgende evaluering af ESF.

⁸ 45 %.

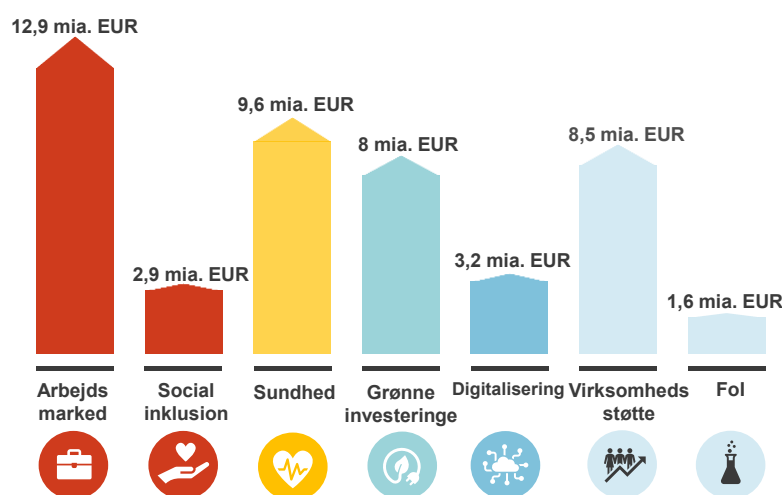
⁹ Jf. bilag VI til den efterfølgende evaluering af EFRU og Samhørighedsfonden, støtteundersøgelsen vedrørende kriserespons og de særlige casestudier om SMV'er og sundhedskrisen.

økonomiens nøglesektorer. F.eks. sikrede Kroatiens jobfastholdelsesprogram den fortsatte beskæftigelse af 115 000 medarbejdere (6 % af arbejdsstyrken)¹⁰. Lignende jobfastholdelsesordninger og andre arbejdsmarkedsforanstaltninger udgjorde mere end en fjerdedel af initiativet (jf. figur 2 nedenfor). REACT-EU imødegik ikke kun presserende behov som følge af krisen, men katalyserede også strategiske investeringer. Nogle var målrettet umiddelbare udfordringer såsom udvidelse af hospitalskapaciteten, mens andre fokuserede på at styrke sundhedssystemet på lang sigt, herunder investeringer i forskning, udvikling og avanceret udstyr. I Frankrig finansierede REACT-EU f.eks. otte projekter på hospitalet i Besançon med i alt 12 mio. EUR, mens universitetssundhedscentret på La Réunion erhvervede en PET-scanner, hvilket næsten fordoblede dets diagnostiske kapacitet. Finansierede opgraderinger øgede ikke blot kapaciteten til at håndtere de umiddelbare virkninger af covid-19-pandemien, men viste sig også at være gavnlige under efterfølgende kriser. F.eks. var udstyr indkøbt under pandemien vigtigt som led i reaktionen på flygtningekrisen – som illustreret med Tjekkiet, der modtog 300 000 flygtninge fra Ukraine, hvoraf mange havde brug for lægehjælp.

Bulgarien – eksempel på støtte til arbejdsmarkedsintegration for fordrevne ukrainere

I Bulgarien havde det nationale arbejdsformidlingskontors solidaritetsprojekt til formål at integrere mere end 9 000 fordrevne personer fra Ukraine på arbejdsmarkedet ved at tilbyde psykologisk støtte, karriererådgivning og skræddersyet faglig vejledning. Foranstaltningerne omfattede tilskud til beskæftigelse, integrationstilskud til indkvartering, incitamenter for arbejdsgivere til at fastholde arbejdspladser og mentorstøtte med det formål at få 4 785 personer i beskæftigelse. Projektet omfattede også kommunikations- og ledelsesaktiviteter i overensstemmelse med ansøgningskravene.

Figur 2 REACT-EU's samlede tematiske investeringer



Kilde: Europa-Kommissionen. Bemærk: Nogle interventionsområder er medtaget under flere temaer.

Instrumentet spillede en central rolle i at støtte den dobbelte omstilling ved at finansiere investeringer i energieffektivitet, digitalisering og andre bæredygtige projekter¹¹. Støtten var afgørende for at sikre overensstemmelse med samhørighedspolitikens bredere mål, navnlig

¹⁰ Undersøgelse til den efterfølgende evaluering af ESF.

¹¹ Se støtteundersøgelsen vedrørende kriserespons, Nyman et al., 2024, Spule and Toptsidou, 2024.

fokus på langsigtet genopretning og regional udvikling¹². I Danmark blev der ydet yderligere finansiering til at styrke eksisterende programforanstaltninger, navnlig inden for den grønne omstilling og den cirkulære økonomi. Da de oprindelige tildelinger for 2014-2020 allerede var blevet lagt ud i underentreprise, gav de ekstra midler mulighed for yderligere investeringer. Italien fremmede den grønne omstilling af lokal offentlig transport ved at købe nye fuldt elektriske busser, f.eks. i Bologna (20 mio. EUR) og i Catania (8 mio. EUR). **I nogle tilfælde styrkede ændringerne det langsigtede fokus.** De SMV'er, der modtog støtte, oplevede ud over afbødningen af krisens konsekvenser fremskridt inden for digitale løsninger og infrastrukturudvikling, indførte nye teknologier og fik nedbragt omkostningerne. Virksomheder i hotel- og restaurationsbranchen brugte f.eks. disse midler til at foretage renoveringer og integrere avanceret digital software til optimering af ordrebehandlingen og kundestyringen.

Medlemsstaterne anvendte REACT-EU-midlerne på forskellige måder og tilpassede deres kriserespons til de skiftende behov¹³. Det er vigtigt at bemærke, at den pågældende fleksibilitet også gjorde det muligt for medlemsstaterne at tildele flere midler til de områder, der havde størst behov. De tildelte midler førte f.eks. til betydelige ændringer i den oprindelige fordeling af midlerne i Finland, idet midlerne blev tilført det sydlige og vestlige Finland, som var hårdere ramt af pandemien. I Italien og Tjekkiet var de fleste direkte modtagere af REACT-EU-finansiering offentlige enheder¹⁴.

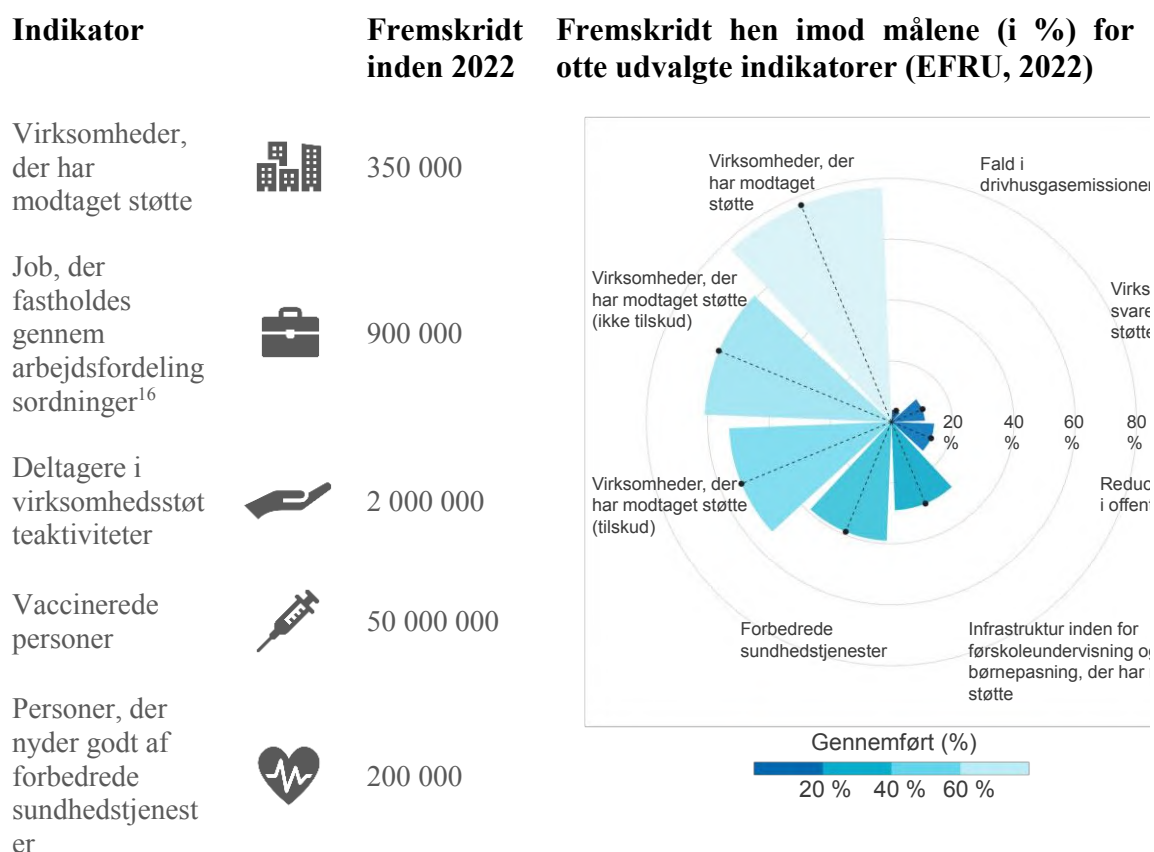
Et særligt tematisk mål gjorde det muligt at spore rapporterede fremskridt. Nedenfor præsenteres et udvalg af indikatorer. Generelt varierer fremskridtene meget indikatorerne og medlemsstaterne imellem.

¹² Bekræftet af flertallet af de adspurgte interessenter samt de nationale evalueringer, der indgik i stikprøven (bilag I).

¹³ Støtteundersøgelsen vedrørende kriserespons og Den Europæiske Revisionsrets (ECA) særberetning 02/2023.

¹⁴ To tredjedele i Italien. Sådanne kategoriseringsdata er ikke tilgængelige i et aggregeret format. For Tjekkiet: Se EY (2023).

Figur 3 Fremskridt for REACT-EU-indikatorerne frem til 2022¹⁵



Kilde: Europa-Kommissionen.

Ud over at yde yderligere finansiering medførte REACT-EU en vigtig fleksibilitet. Disse omfattede en støtteberettigelse med tilbagevirkende kraft, som dækkede udgifter, der var afholdt, før programmernes tilpasning. Programmyndighederne mente, at muligheden for 100 % EU-medfinansiering var med til at lette byrden på de nationale budgetter og gjorde det muligt at anvende yderligere midler fra statsbudgettet til andre nødvendige aktiviteter. Samtidig er formålet med medfinansieringen at skabe en følelse af ejerskab på nationalt plan. Selv om sådanne risici blev afbødet af krisesituationen, kan denne funktion reducere medlemsstaternes kontrol og øge risikoen for ineffektive udgifter, da fuldt ud EU-finansierede projekter indebærer en minimal risiko for de nationale myndigheder¹⁷. Der blev også indført forfinansieringsforanstaltninger for at hjælpe lande som Polen og Rumænien med at håndtere flygtningekrisen, således at de kan gøre brug af REACT-EU-midler til at yde øjeblikkelig bistand til personer, der ankommer fra Ukraine.

Selv om den yderligere finansiering og fleksibiliteten var afgørende for at sikre en hurtig reaktion, stod nogle regioner over for administrative udfordringer i forbindelse med omprogrammeringen af midler. Tilpasningen af prioriteterne og fordelingen af de yderligere midler krævede betydelig administrativ kapacitet, hvilket i nogle tilfælde førte til forsinkelser. Denne byrde blev yderligere forværret af behovet for også at forberede de nye

¹⁵ Det år, for hvilket de seneste data var tilgængelige på tidspunktet for udarbejdelsen. Se metodenotat i bilag II.

¹⁶ Seks måneder efter støttens ophør.

¹⁷ Revisionsretten (2023), Europa-Parlamentet, Kiss-Gálfalvi et al. (2024).

programmer og faseinddelingen af aktiviteter mellem programmeringsperioden for 2014-2020 og programmeringsperioden 2021-2027.

Desuden var gennemførelsesperioden kort, hvilket udgjorde en udfordring for virkningsfuldheden. Projektstøttemodtagerne skulle hurtigt forberede og opbygge flere projektenheder, nå ud til målgrupper, indføre ny forskning og innovation eller anden nødvendig infrastruktur og gennemføre de nødvendige foranstaltninger¹⁸. Dette bekræftes af data på operationsniveau, som tyder på, at REACT-EU-projekterne havde en tendens til at være kortere end andre projekter i perioden 2014-2020. Dette hænger naturligvis også delvis sammen med arten af visse interventioner, f.eks. sundhedsudstyr eller driftskapital til SMV'er. Undersøgelsesresultaterne viste, at den korte gennemførelsesfrist bidrog til forsinkelser i mange projekter, hvoraf nogle i sidste ende blev aflyst på grund af flere på hinanden følgende kriser. Respondenterne fremhævede også vanskeligheder med den hurtige udvælgelse af projekter, der var i overensstemmelse med de betingelser og investeringskategorier, der kræves i henhold til REACT-EU, hvilket øgede forsinkelserne.

I forbindelse med en hastigt voksende sundhedskrise og politiske ændringer var det afgørende med en hurtig og effektiv reaktion på covid-19-pandemien. På trods af samhørighedspolitikens iboende langsigtede karakter lykkedes det REACT-EU at anvende midlerne hurtigt. Selv om der blev adgang til nye midler, var varigheden af de fælles lovgivningsmæssige forhandlinger under den gennemsnitlige tid for sammenlignelige ændringer¹⁹. Endnu vigtigere er det, at ændringerne af REACT-EU-programmet blev behandlet inden for en tredjedel af den tid, der var nødvendig til dette formål, sammenlignet med før februar 2020 (dvs. før krisen). REACT-EU mobiliserede hurtigt betydelige midler til at imødegå pandemiens negative virkninger²⁰.

5. EN KOORDINERET KRISERESPONS

Indførelsen af REACT-EU var en del af en række koordinerede krisebekæmpelsesinitiativer. Investeringsinitiativet som reaktion på coronavirusset (CRII/CRII+) blev i de tidlige faser af pandemien anvendt som led i en omlægning af midlerne fra langsigtede strukturelle investeringer for at opfylde presserende krisebehov²¹. REACT-EU var en fortsættelse og udvidelse af de krisebekæmpelsesforanstaltninger, der blev indført inden for rammerne af CRII og CRII+, men bistanden havde et betydeligt bredere anvendelsesområde og ambitionsniveau. Bistanden ydede yderligere finansiering til støtte for den langsigtede genopretningsindsats, herunder støtte til SMV'er, sundheds- og beskæftigelsesområdet. Pandemien betød, at nogle langsigtede strukturelle investeringer blev udsat. Yderligere finansiering fra REACT-EU gjorde det imidlertid muligt at træffe flere foranstaltninger uden at ændre programmernes oprindelige logik, samtidig med at der blev gjort brug af de eksisterende programmer og strukturer.

¹⁸ Nyman et al., 2024.

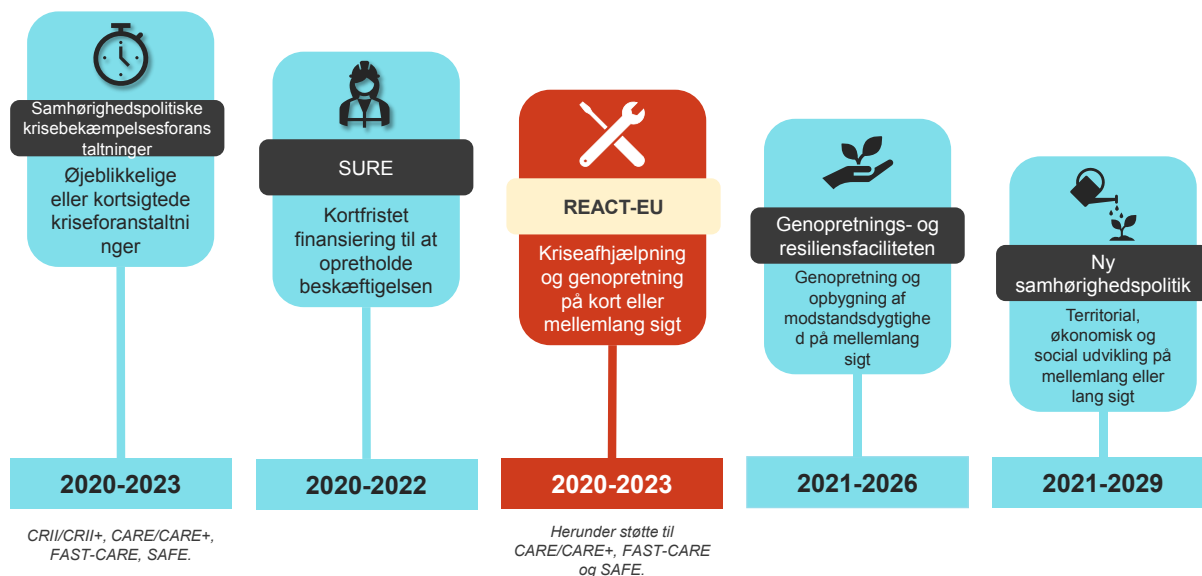
¹⁹ 209 dage sammenlignet med 220 (i 2007-2013 og 2014-2020). Tal baseret på Revisionsrettens særberetning 02/2023.

²⁰ Også bekræftet i Den Europæiske Revisionsrets beretning for 2023.

²¹ Yderligere oplysninger om alle samhørighedspolitiske krisemekanismer findes i de efterfølgende evalueringer af EFRU og Samhørighedsfonden og den efterfølgende evaluering af ESF. Med hensyn til CRII henvises der også til den foreløbige evaluering af den støtte, der ydes af ESF og FEAD under investeringsinitiativerne som reaktion på coronavirusset (CRII og CRII+) – SWD(2023) 249 final.

REACT-EU fungerede også som en bro mellem programmeringsperioderne og spillede en afgørende rolle med hensyn til at puste nyt liv i investeringsaktiviteterne, navnlig ved at tilpasse sig målene for den digitale og den grønne omstilling. I Østrigs operationelle program for investeringer i vækst og beskæftigelse med henblik på anvendelse af EFRU-midler i perioden 2014-2020 fungerede REACT-EU f.eks. som en overgangsmekanisme, der gjorde det muligt at finansiere initiativer vedrørende den grønne og den digitale omstilling.

Figur 4 EU's forskellige finanspolitiske krisebekæmpelsesforanstaltninger



Kilde: Europa-Kommissionen.

Midlerne bidrog til at opretholde beskæftigelsesfrekvensen under pandemien sammen med instrumentet for midlertidig støtte til mindskelse af risiciene for arbejdsløshed i en nødsituation (SURE) gennem målrettede foranstaltninger til bevarelse af arbejdspladser og støtte til tilpasning²². I nogle lande blev SURE og REACT-EU effektivt kombineret for at finansiere jobfastholdelsesordninger. I Spanien blev der f.eks. afsat 2,7 mia. EUR af REACT-EU-midlerne til arbejdsfordeling²³.

Den hurtige udformning og gennemførelse af REACT-EU førte også udfordringer med sig med hensyn til at sikre sammenhængen med andre EU-instrumenter. Både REACT-EU og genopretnings- og resiliensfaciliteten var rettet mod lignende sektorer såsom erhvervsvirksomhed og forskning, hvilket skabte en risiko for overlapning. Sondringen mellem de to instrumenter var generelt klar, men de var ikke altid genstand for en formel koordinering, hvilket tilføjede en administrativ byrde på programmyndighederne. Beslutningsprocessens hastende karakter påvirkede også den interne sammenhæng, da gennemførelses-hastigheden undertiden førte til en manglende overensstemmelse mellem de omprogrammerede mål og de faktiske aktiviteter. Nogle regioner tildelte f.eks. oprindeligt midler til sundhedsrelaterede projekter, men identificerede senere mere presserende behov i

²² Undersøgelsen til støtte for den efterfølgende evaluering af ESF fandt dokumentation for bidraget fra pandemirelaterede beskæftigelsesaktiviteter fra ESF under CRII. Selv om dataene om REACT-EU er mere begrænsede, tyder dokumentationen fra casestudiet sammen med CRII også på en positiv virkning med hensyn til at bidrage til genopretningen efter pandemien på beskæftigelsesområdet, hvilket yderligere bekræftes af dokumentation fra indsamlingen af primære data gennem interviews og undersøgelser.

²³ ICF (2024).

sektorer som uddannelse og beskæftigelse, hvilket krævede yderligere omprogrammering og forårsagede forsinkelser.

Evalueringen viste, at den nationale reaktion og REACT-EU-aktiviteterne var sammenhængende, og at instrumentet spillede en vigtig supplerende rolle. Under pandemien fokuserede de støttede foranstaltninger på investeringer og infrastruktur med et mere langsigtet perspektiv, mens nationale og regionale midler i flere lande var afsat til presserende og mindre komplekse behov (f.eks. vacciner i Tjekkiet). På regionalt plan var de samhørighedspolitiske instrumenter afgørende for at tilvejebringe likviditet og fleksibilitet, navnlig til SMV-støtte og nødforanstaltninger, og styrke den nationale indsats. Evalueringen viste ingen tegn på forskydning af nationale ressourcer eller dobbeltfinansiering.

6. MERVÆRDIEN VED EN INDSATS FRA EU'S SIDE

Den indsamlede dokumentation understreger, at støtte gennem REACT-EU effektivt bidrog til genopretningen efter pandemien. Samtidig udgjorde de midler, der blev mobiliseret til samhørighedspolitiske krisebekæmpelsesforanstaltninger, herunder REACT-EU-finansiering, en forholdsvis lille andel af medlemsstaternes samlede kriserespons²⁴. Den yderligere finansiering viste sig imidlertid at være afgørende for mange regioner og sektorer.

En vigtig merværdi ved REACT-EU var, at der blev kanaliseret støtte til regioner med begrænsede finansielle midler, og hvor de nationale midler alene ikke kunne have sikret krisebekæmpelsesforanstaltninger af samme omfang. Ved at fastholde samhørighedspolitikens territoriale fokus prioriterede REACT-EU støtte til mindre udviklede regioner. Feedback fra interessenter og nationale evalueringer bekræfter, at det samlede støtteomfang og udgifterne til langsigtede investeringer i den grønne og den digitale omstilling ville have været mindre, hvis det ikke havde været for REACT-EU-finansieringen²⁵. Gennem REACT-EU gav programmerne mulighed for fortsat at støtte fremtidsorienterede investeringer i stedet for fuldt ud at koncentrere midlerne om nødforanstaltninger.

Desuden havde REACT-EU-midlerne en udbredt positiv indvirkning på projekternes holdbarhed, de nationale budgetter, de nye målgrupper (f.eks. sundhedspersonale) og gennemførelses hastigheden, navnlig på områder vedrørende grøn omstilling, kompetenceudvikling, digitalisering og lægehjælp. På et tidspunkt, hvor krisebekæmpelsesforanstaltningerne i vid udstrækning blev centraliseret, bidrog REACT-EU desuden til at sikre, at de lokale og regionale myndigheder fortsat var involveret i krisehåndteringen.

7. KONKLUSIONER

I betragtning af dens samlede størrelse var REACT-EU hurtig og effektiv til at imødegå de sundhedsmæssige og økonomiske virkninger af covid-19-krisen, og den byggede bro over de to programmeringsperioder. Den fremskyndede gennemførelsen af den næste ramme, navnlig gennem de genopretningsforanstaltninger, der danner grundlag for programmerne for 2021-2027 for at øge medlemsstaternes og regionernes

²⁴ Sammenlignet med REACT-EU's 50,6 mia. EUR mobiliserede den nationale reaktion på SMV-krisen 2,3 bio. EUR i alle medlemsstater, hvilket svarer til 11 gange de midler, der blev mobiliseret til sundhedskrisen (202 mia. EUR), og fire gange de midler, der blev mobiliseret til energikrisen (539 mia. EUR).

²⁵ Se støtteundersøgelsen vedrørende kriserespons og resultaterne af de nationale evalueringer i bilag II.

modstandsdygtighed. Desuden bidrog REACT-EU **til at sikre, at de lokale og regionale myndigheder blev inddraget i responsen**, mens mange andre kriseresponsmekanismer (både på EU-plan og nationalt plan) var mere centraliserede.

Ændringer og foranstaltninger, der blev indført med kriseresponsmekanismerne og REACT-EU, var relevante med hensyn til at imødekomme nye behov og udfordringer, navnlig gennem investeringer i sundhedsinfrastruktur og støtte til SMV'er. REACT-EU mobiliserede 9,6 mia. EUR til støtte for sundhedsforanstaltninger, herunder infrastruktur til køling af vacciner, som var afgørende for vaccineudrulningen. Desuden ydede REACT-EU driftskapitaltilskud til SMV'er og løntilskud til medarbejdere for at kunne holde virksomhederne kørende og fastholde medarbejderne i beskæftigelse under den afmatning, som pandemien forårsagede, og for at lette genopretningen ved at skabe økonomisk efterspørgsel igen. Som led i de overordnede kriseresponsforanstaltninger spillede den en vigtig rolle med hensyn til at afbøde de negative økonomiske virkninger for SMV'er, idet ca. 1,5 % af EU's SMV'er modtog direkte støtte fra REACT-EU. Til sammenligning udgjorde den ca. 2 % af den samlede finanspolitiske reaktion på pandemien.

EU-medfinansieringen på 100 % fjernede behovet for national medfinansiering, hvilket var særligt vigtigt i regioner med strammere budgetter, hvilket sikrede dem en hurtig udvikling.

REACT-EU fremskyndede gennemførelsen, da den supplerende finansiering sikrede, at **medlemsstaterne hurtigt kunne mobilisere midler uden at skulle omdirigere midler fra andre prioriteter.** På samme tid **medførte den korte gennemførelsesperiode for anvendelse af finansieringen en række udfordringer for REACT-EU's virkningsfuldhed.** Projektstøttemodtagerne skulle hurtigt forberede og opbygge flere projektenheder, nå ud til målgrupper og udføre ny forskning og innovation. Selv om den yderligere finansiering og **fleksibiliteten var afgørende for at sikre en hurtig reaktion, stod nogle regioner over for administrative udfordringer i forbindelse med programmeringen af midlerne.** Tilpasningen af prioriteterne og fordelingen af de yderligere midler krævede betydelig kapacitet, hvilket i nogle tilfælde førte til forsinkelser. Et særligt tematisk mål gjorde det muligt at spore udgifter og resultater, hvilket øgede gennemsigtigheden på trods af krisen.

Selv om REACT-EU var et kriseinstrument, var det fortsat i overensstemmelse med samhørighedspolitikens bredere mål, navnlig fokus på langsigtet genopretning og regional udvikling. Det gav mulighed for at støtte sundhedsinfrastruktur, sociale tjenester og iværksætteri og sikrede, at regionerne var bedre forberedt på fremtidige udfordringer. REACT-EU-foranstaltninger spillede også en rolle i **at støtte initiativer vedrørende den dobbelte omstilling ved at finansiere investeringer i energieffektivitet, digitalisering og andre bæredygtige projekter.**

Det blev konstateret, at REACT-EU for det meste var i overensstemmelse med EU's krisestyring, idet målene tydeligt var blevet tilpasset, navnlig vedrørende sundhedspleje og støtte til SMV'er i de indledende faser. Der var imidlertid tilfælde af overlapninger og koordineringsproblemer, navnlig med hensyn til inddragelsen af myndighederne med ansvar for de samhørighedspolitiske programmer i udarbejdelsen af genopretnings- og resiliensplaner.

Både i de efterfølgende evalueringer for perioden 2014-2020 og midtvejsevalueringen for 2021-2027 konkluderes det, at samhørighedspolitikken stadig mangler at løse visse problemer med administrativ kapacitet og komplekse procedurer. Ikke desto mindre viser

eksemplet med REACT-EU, at selv i krisetider kan støtteudbetalingssystemet være et virkningsfuldt middel til udbetaling af midler og projektstyring.

LISTE OVER REFERENCER

Den Europæiske Revisionsret (2025), Særberetning nr. 05/2025: Samhørighedsaktionen for flygtninge i Europa – Flexibiliteten er øget, men datamangler vil begrænse fremtidige vurderinger af virkningsfuldheden.

Spatial Foresight, ÖIR, t33 og wiiw (2025 – kommende) *WP12: Crisis response – Ex post evaluation of the 2014-2020 programming period* – omtalt som støtteundersøgelsen vedrørende kriserespons.

Den Europæiske Revisionsrets særberetning 05/2025: *Samhørighedsaktionen for flygtninge i Europa*.

Den Europæiske Revisionsrets særberetning 02/2023: *Tilpasning af samhørighedspolitikens regler som reaktion på covid-19*.

Ecorys, Ismeri Europa og 3s (2025 – kommende): *Study supporting the ex-post evaluation of the 2014-2020 European Social Fund and Youth Employment Initiative*. – omtalt som støtteundersøgelsen for den efterfølgende evaluering af ESF.

Kiss-Gálfalvi, T., Alcidi, C., Ounnas, A., Rubio, E., Crichton-Miller, H., Gojsic, D. (2024) *Lessons learned from the implementation of crisis response tools at EU level. Part I: Assessing implementation and implications*.

Dozhdeva, V og Jabri, E. (2023) *"Reconciling crisis response and long-term objectives: Dealing with multiple pressures in Cohesion Policy programmes", Report to the 53rd IQ-Net Conference*.

Dozhdeva, V., & Fonseca, L. (2021) *"Chain REACTion: Shifting Cohesion Policy Priorities in a New Reality."*

Böhme, K., Mäder Furtado, M., Toptsidou, M., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A., (2022a) *The impact of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine on EU cohesion. Part II: Overview and outlook*, forskning for Regionaludviklingsudvalget. Europa-Parlamentet, Temaafdelingen for Struktur- og Samhørighedspolitik, Bruxelles.

Böhme, K., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A., (2022b) *The impacts of the COVID-19 pandemic on EU cohesion and EU cohesion policy. Part I: Overview and first analysis*. Temaafdelingen for Struktur- og Samhørighedspolitik, Bruxelles.

Nyman, J., Heikkinen, B., Pitkänen, S., Ranta, T., (2024) *REACT-EU-LISÄRAHOITUKSEN ARVIOINTI*. MDI, Helsinki.

Spule, S., Toptsidou, M., 2024. *Évaluation des projets REACT-EU au Luxembourg*. Spatial Foresight, Heisdorf.

ICF (2024) *Evaluation of the European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*.

EY (2023) *Vyhodnocení využití dodatečné alokace REACT-EU*.