



EUROPEISKA KOMMISSIONENS SVAR

PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

om insyn i EU-stöd till icke-statliga organisationer

Innehåll

I. KOMMISSIONENS SVAR I KORTHET	2
II. SVAR PÅ REKOMMENDATIONERNA.....	4
Rekommendation 1 – Förbättra vägledningen om hur icke-statliga organisationer ska klassificeras	4
Rekommendation 2 – Förbättra kvaliteten på informationen om EU:s utgifter i systemet för finansiell transparens.....	5
Rekommendation 3 – Skärp kontrollerna av uppslutningen bakom EU:s värden.....	5
III. SVAR PÅ IAKTTAGELSENA.....	6
1. Opinionsbildande verksamhet hos icke-statliga organisationer som mottar finansiering från EU-program.....	6
2. Information om icke-statliga organisationers opinionsbildande verksamhet som finansieras genom bidrag till driftskostnader.....	7
3. Respekten för EU:s värden och offentlig öppenhet.....	8

I detta dokument presenteras Europeiska kommissionens svar på iakttagelserna i en särskild rapport från Europeiska revisionsrätten i enlighet med artikel 265 i [budgetförordningen](#). Svaren ska offentliggöras tillsammans med den särskilda rapporten.

I. KOMMISSIONENS SVAR I KORTHET

Att låta civilsamhället ta del i att utveckla, genomföra, övervaka och verkställa EU:s lagstiftning och politik är ett särskilt finansieringsmål för flera av EU:s program. Icke-statliga organisationer återspeglar den inneboende mångfalden hos civilsamhället, och de har en roll när det gäller att försvara och skydda EU:s värden. Kommissionen anser att det är mycket viktigt att det finns ett mångfasetterat och livaktigt civilsamhälle, och den stöder detta genom sina program och finansieringsmöjligheter.

Icke-statliga organisationer behandlas på samma sätt som andra aktörer som söker EU-bidrag. De måste uppfylla kraven för stödberättigande, och deras status som icke-statliga organisationer ger ingen rätt till särbehandling och är inte heller ett kriterium för stödberättigande i sig – utom i vissa, mycket specifika, fall. Kommissionen ser inga tecken på att statusen som icke-statlig organisation medför en specifik (eller högre) risk för unionens budget jämfört med andra typer av mottagare av EU-finansiering.

I linje med de befintliga rättsliga kraven är och förblir transparens den vägledande principen för förvaltningen av unionens budget. Enligt budgetförordningen¹ ska kommissionen offentliggöra information om de aktörer som mottar EU-medel inom ramen för direkt förvaltning, även när dessa är icke-statliga organisationer. Denna information finns allmänt tillgänglig på kommissionens [webbplats för systemet för finansiell öppenhet](#). När budgetförordningen nyligen sågs över infördes även mer ambitiösa bestämmelser om transparens, och dessa kommer att gälla från och med den fleråriga budgetramen för perioden efter 2027. Systemet för finansiell öppenhet kommer att bli en viktig källa till information om mottagare inom ramen för samtliga förvaltningsmetoder. Det bör noteras att information om mottagare av medel inom ramen för delad förvaltning kommer att läggas till i systemet från och med 2028.

Europeiska revisionsrätten noterar att kommissionen har gjort förbättringar när det gäller insynen i EU-medel som beviljas icke-statliga organisationer sedan den tidigare särskilda rapporten i frågan², vilket välkomnas av kommissionen³.

När budgetförordningen omarbetades 2024 infördes en definition av "icke-statlig organisation" som nu måste tillämpas av kommissionen. Budgetförordningen innehåller även ett krav på att ansökningar om bidrag inom ramen för direkt förvaltning ska innehålla information om huruvida den sökande enheten är en icke-statlig organisation. Både denna definition och denna skyldighet måste numera tillämpas i praktiken. Med anledning av ovannämnda praxis och revisionsrättens rekommendation kommer kommissionen att undersöka om den nyligen införda definitionen av icke-statlig organisation bör – och skulle kunna – förtydligas ytterligare.

Mot bakgrund av den förenklingsagenda som både berörda parter och medlagstiftarna har åtagit sig att genomföra, kommer kommissionen också att väga fördelarna med ett sådant potentiellt förtydligande mot risken att öka den administrativa bördan för dem som ansöker om EU-finansiering

¹ Artikel 38 i [budgetförordningen](#), dvs. [Europaparlamentets och rådets förordning \(EU, Euratom\) 2024/2509](#) av den 23 september 2024 om finansiella regler för unionens allmänna budget (omarbetning). ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>.

² Revisionsrättens särskilda rapport 35/2018: *Insyn i EU-medel som förvaltas av icke-statliga organisationer*.

³ Se revisionsrättens iakttagelse i punkt 07.

eller för kommissionens avdelningar. Detta förtydligande bör dock inte tolkas som ett försök att anpassa definitionerna av icke-statlig organisation i de olika medlemsstaternas egna jurisdiktioner till varandra. När det gäller den indirekta förvaltningen kommer genomförandeorganens system, regler och förfaranden fortsatt att tillämpas, efter det att kommissionen har kontrollerat att dessa regler och förfaranden ger en skyddsnivå för unionens ekonomiska intressen som är likvärdig med den som säkerställs när kommissionen själv genomför budgeten genom direkt förvaltning.

Kommissionen kommer att beakta revisionsrättens rekommendation och undersöka möjligheten att uppdatera informationen i systemet för finansiell öppenhet oftare när det gäller de avtalsförhållanden och åtaganden som fastställs i den tillämpliga rättsliga ramen.

Kommissionen använder aktivt sina uppgifter och verktyg, till exempel systemet för tidig upptäckt och uteslutning (Edes-systemet)⁴ och Arachne⁵, för att hantera risker och förhindra finansiella oriktigheter i sina kontrakt och bidrag. Med hjälp av dessa system görs noggranna kontroller både innan avtalsförhållanden ingås och efteråt. Kommissionen kommer att överväga att utveckla ytterligare verktyg för att bedöma eventuella överträdelser mot EU:s värden med hjälp av pålitliga, objektiva och proportionella riskindikatorer.

Slutligen, i enlighet med kommissionens ordförande Ursula von der Leyens politiska riktlinjer för mandatperioden 2024–2029 och det nyligen offentliggjorda meddelandet om en konkurrenskraftskompas för EU⁶, har kommissionen för avsikt att verka för ett regleringssystem som bygger på förtroende och incitament och kommer att prioritera flexibilitet och förenkling för sina partner, sökande och stödmottagare. Kommissionen uppskattar och kommer att beakta rekommendationerna i denna särskilda rapport i möjligaste mån. Kommissionen kommer emellertid fortsatt att sträva efter att vidta proportionerliga åtgärder som minskar den administrativa bördan så långt möjligt.

⁴ Systemet för tidig upptäckt och uteslutning (Edes-systemet) har som syfte att skydda EU:s ekonomiska intressen mot icke tillförlitliga personer och enheter som ansöker om EU-medel eller som har ingått rättsliga åtaganden med kommissionen eller andra av unionens institutioner, organ, kontor eller byråer. Se avdelning V kapitel 2 avsnitt 2 i förordning (EU, Euratom) 2024/2509, som nämns ovan.

⁵ För närvarande används det integrerade it-verktyget Arachne för datautvinning och riskgradering. Detta verktyg har tagits fram av kommissionen för att stödja medlemsstaternas myndigheter i deras revisioner och kontroller samt för att identifiera deras mest riskfyllda projekt och kontrakt och de potentiella riskerna med koppling till alla deras projekt och kontrakt. Det är en heltäckande databas för projekt som genomförs inom ramen för EU:s strukturfonder, som omfattar Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden men även faciliteten för återhämtning och resiliens och fonder förvaldade av generaldirektoraten för havsfrågor och fiske, för migration och inrikes frågor samt för jordbruk och landsbygdsutveckling.

⁶ COM(2025) 30 final, *En konkurrenskraftskompas för EU*, se särskilt avsnitt 2.1:

II. SVAR PÅ REKOMMENDATIONERNA

Rekommendation 1 – Förbättra vägledningen om hur icke-statliga organisationer ska klassificeras

Kommissionen bör göra det lättare att uppnå en gemensam förståelse och tillämpning av definitionen av icke-statliga organisationer inom samtliga förvaltningsmetoder genom att klargöra kriterierna för

- ***a) "oberoende gentemot myndigheter" utöver kravet att de ska vara en privat enhet,***
- ***b) "icke-vinstdrivande" status när en enhet arbetar för sina medlemmars kommersiella intressen.***

(Måldatum för genomförande: 2025.)

Kommissionen **godtar delvis** rekommendationerna **1 a och 1 b**.

I den definition som infördes vid översynen av budgetförordningen 2024 (artikel 2.49), och som härnäst måste tillämpas av kommissionen i praktiken, ingår idén om "oberoende av staten". Mot bakgrund av denna praxis och revisionsrättens rekommendation kommer kommissionen att undersöka hur begreppet "oberoende av staten" skulle kunna förtydligas ytterligare när man har att göra med icke-statliga organisationer. Det måste dock göras på ett sätt som inte försvårar tillgången till EU-medel i medlemsstater där en icke-statlig organisation definieras på ett annat sätt (vilket revisionsrätten förvisso är medveten om⁷).

Det är viktigt att betona att det i de flesta av EU:s tilldelningsförfaranden inte finns något krav på att mottagaren ska ha status som icke-statlig organisation. Att kräva in ytterligare styrkande handlingar från alla som ansöker om bidrag inom något av EU:s tilldelningsförfaranden skulle innebära en betydande administrativ börda för de sökande. Mot bakgrund av den förenklingsagenda för tillgång till EU-finansiering som har efterfrågats av berörda parter har kommissionen föresatt sig att minska på onödig byråkrati.

När det gäller delrekommendation 1 b kommer kommissionen att undersöka hur den ska beaktas.

När det gäller att göra det lättare att uppnå en gemensam förståelse och tillämpning av definitionen av icke-statliga organisationer inom samtliga förvaltningsmetoder, noterar kommissionen att det enligt artikel 199.1 a i budgetförordningen endast är bidragssökande som är skyldiga att ange om de är en icke-statlig organisation. Vid delad förvaltning med medlemsstaterna har kommissionen inte behörighet att ändra definitioner av icke-statlig organisation i nationell lagstiftning. Vid indirekt förvaltning kan icke-statliga organisationer få finansiering från genomförandepartner i enlighet med deras system, regler och förfaranden, under förutsättning att kommissionen har bedömt dessa som likvärdiga med kommissionens egna regler för skydd av budgeten, i enlighet med budgetförordningen.

⁷ Se revisionsrättens iakttagelse i punkt 18, ruta 2 och figur 3.

Rekommendation 2 – Förbättra kvaliteten på informationen om EU:s utgifter i systemet för finansiell transparens

För att den information som lämnas i systemet för finansiell transparens ska bli jämförbar och användbar bör kommissionen göra den mer fullständig och se till att den lämnas i tid genom att uppdatera informationen oftare och även ta med indirekta mottagare av EU-medel vid direkt och indirekt förvaltning.

Måldatum för genomförande: 2029.

Kommissionen **godtar delvis** rekommendation 2.

Kommissionen kommer att undersöka möjligheten att stegvis offentliggöra årliga uppgifter i systemet för finansiell transparens och därmed öka uppdateringsfrekvensen.

Information om "indirekta mottagare" av EU-medel inom ramen för den indirekta förvaltningsmetoden kommer att inkluderas i systemet för finansiell transparens när det gäller program som antas inom ramen för och finansieras genom den fleråriga budgetramen för perioden efter 2027, under förutsättning att sådana uppgifter finns tillgängliga i det gemensamma datautvinnings- och riskgraderingsverktyg som avses i artikel 36.2 d i budgetförordningen. Detta är i enlighet med artikel 277.6 i budgetförordningen.

När det gäller direkt förvaltning kräver artikel 38 i budgetförordningen att information om mottagare av medel ska göras tillgänglig. "Indirekta mottagare" betraktas inte som "mottagare" enligt den rättsliga definitionen i artikel 2.59 i budgetförordningen. Kommissionen har inget avtalsförhållande med sådana "indirekta mottagare". Kommissionen anser att registrering av denna information i systemet för finansiell transparens skulle innebära en betydande extra börda för mottagarna av EU-bidrag och även motverka kommissionens förenklingsagenda för tillgång till EU-finansiering.

Undantag från offentliggörande av information om mottagare av EU-medel som tilldelats inom ramen för samtliga förvaltningsmetoder tillämpas i enlighet med artikel 38.3 i budgetförordningen.

Rekommendation 3 – Skärp kontrollerna av uppslutningen bakom EU:s värden

Kommissionen bör undersöka om det är möjligt att vidareutveckla de nuvarande systemen för att inkludera riskbaserade kontroller av mottagarnas (inklusive icke-statliga organisationers) uppslutning bakom EU:s värden, i syfte att upptäcka eventuella överträdelser.

(Måldatum för genomförande: 2028.)

Kommissionen **godtar** rekommendation 3.

Vid sina kontroller förlitar sig kommissionen främst på egenförsäkringar⁸. Kommissionen använder kontinuerligt och aktivt de uppgifter och verktyg som står till dess förfogande.

För närvarande använder kommissionen Arachne som riskgraderingsverktyg. Detta verktyg är inte främst utformat för att kontrollera att EU:s värden respekteras, utan ska bidra till att förebygga,

⁸ Se revisionsrättens iakttagelse i punkt 14.

upptäcka, korrigera och följa upp oriktigheter, inbegripet bedrägerier, korruption, intressekonflikter och dubbelfinansiering. Eftersom begreppet "EU:s värden" är såpass brett kan kvaliteten på de uppgifter som lämnas in till det nuvarande systemet på frivillig basis, och de riskindikatorer som ingår i det, dessutom inte användas för att identifiera icke-statliga organisationer tillräckligt tydligt eller koppla dem direkt till en potentiell överträdelse av EU:s värden.

I budgetförordningen föreskrivs endast vidareutveckling av detta it-verktygs kontroll- och revisionsfunktioner⁹. Kommissionen är öppen för att undersöka möjligheten att införa ytterligare riskindikatorer för att förbättra kontrollerna av uppslutningen bakom EU:s värden, på villkor att det bekräftas att detta är tekniskt möjligt och förenligt med tillämpliga bestämmelser (inbegripet om dataskydd). Eftersom alla riskindikatorer måste vara tillförlitliga, objektiva och proportionella måste trovärdigheten hos eventuella relevanta datakällor bedömas, liksom möjligheten att koppla samman sådana källor med Arachne.

En sådan möjlighetsbedömning kan endast göras efter att det har bedömts om Arachne är redo att vidareutvecklas, vilket enligt budgetförordningen ska göras före utgången av 2027.

Vidare kräver kommissionen att det görs en kontroll i databasen för systemet för tidig upptäckt och uteslutning (Edes-systemet) vid varje steg i förfarandena, inklusive innan ett kontrakt undertecknas. Det görs för att utröna om sökanden har uteslutits från EU-finansiering inom direkt och indirekt förvaltning till följd av ett Edes-förfarande, eller om det har gjorts en flaggning om en tidig upptäckt. I kommissionens redovisningssystem garanteras också att det görs kontroller i efterhand – innan utbetalningar påbörjas – genom ett blockeringssystem som varnar om uteslutna enheter. Redovisningssystemet varnar också utanordnare om en tidig upptäckt har registrerats i Edes. Utanordnarna kan således under kontraktsgenomförandets gång uppmärksammas på alla Edes-åtgärder som rör EU-motparter med vilka de har ett pågående avtalsförhållande.

När det gäller elektronisk bidragsförvaltning, som nu är det standardiserade sättet att hantera bidrag för kommissionen, är Edes-relaterad flaggning redan en automatisk del av systemet för hantering av bidragsansökningar (eGrants). Därför behöver förvaltarna inte själva göra sökningar i Edes-databasen.

III. SVAR PÅ IAKTTAGELSERNA

1. Opinionsbildande verksamhet hos icke-statliga organisationer som mottar finansiering från EU-program

Vissa av EU:s program, till exempel Life-programmet, ger stöd i form av bidrag till driftskostnader (det s.k. administrationsbidrag som avses i artikel 183.2 b i budgetförordningen), verksamheten inom organ, inbegripet icke-statliga organisationer, och deras övergripande arbetsprogram. Exempelvis

⁹ Se skälen 29–32 och artikel 36 i budgetförordningen. Se även det gemensamma uttalandet från Europaparlamentet, rådet och kommissionen om det gemensamma verktyg för datautvinning och riskgradering som föreskrivs i artikel 36 i budgetförordningen i samband med antagandet av förordning 2024/2509, EUT C, C/2024/5767, 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/5767/oj>.

anges i artikel 3 i mallen för bidragsöverenskommelser inom Life-programmet¹⁰ att bidraget beviljas för att stödja arbetsprogrammet för mottagarens verksamhet och dennes allmänna driftskostnader för räkenskapsåret. I samband med detta lägger de icke-statliga organisationerna på egen hand fram ett förslag på arbetsprogram. Om en icke-statlig organisation godkänns och beviljas bidrag till driftskostnader bifogas arbetsprogrammet till bidragsöverenskommelsen. I början av 2024 uppmärksammades kommissionen på specifika hänvisningar till sådan opinionsbildande verksamhet i ett antal arbetsprogram som lämnats in av icke-statliga organisationer och som bifogats till bidragsöverenskommelser. I maj 2024 utfärdade kommissionen en intern vägledning till alla delegerade utanordnare om finansiering av verksamhet kopplad till utveckling, genomförande, övervakning och verkställighet av EU:s lagstiftning och politik som ska tillämpas på alla utgiftsprogram¹¹. I vägledningen klargjordes att finansieringsavtal där det anges att specifik verksamhet riktad mot EU:s institutioner och vissa av deras företrädare ska förekomma kan medföra en risk för EU:s anseende, även i de fall då verksamheten inte bryter mot någon lag. Denna interna vägledning ska beaktas av de behöriga utanordnarna när de utarbetar dokument för EU:s tilldelningsförfaranden, när de bedömer om förfarandekriterierna är uppfyllda och när de fastställer relevanta avtalsvillkor för EU-finansiering. I vägledningen anges också att de arbetsplaner som lämnas in av sökande bör granskas noggrant för att avgöra om de kan skapa risker för EU:s anseende.

2. Information om icke-statliga organisationers opinionsbildande verksamhet som finansieras genom bidrag till driftskostnader

Kommissionen noterar revisionsrättens iakttagelser när det gäller att informera om icke-statliga organisationers opinionsbildande verksamhet som finansieras genom bidrag till driftskostnader¹². Kommissionen bekräftar att den strikt följer budgetförordningens krav på transparens. I artikel 38 i denna anges de krav som gäller för offentliggörande av information om mottagare. Här ingår inget krav på att information om opinionsbildande verksamhet som finansieras genom bidrag till driftskostnader ska offentliggöras. Trots att det inte finns något rättsligt krav i detta fall väljer kommissionen att vidta extra, öppenhetsfrämjande åtgärder genom att proaktivt dela information om målen och resultaten för de projekt som finansieras. Det görs på EU:s portal för finansiering och anbud. Företrädare av intressen som registrerar sig i EU:s öppenhetsregister och då anger att de inte företräder kommersiella intressen (den kategori där icke-statliga organisationer vanligtvis ingår) måste dessutom lämna information om sin lobbyverksamhet och ange sina huvudsakliga finansieringskällor, beloppet för varje bidrag över 10 000 euro som överstiger 10 % av deras totala budget samt bidragslämnarens namn. Kommissionen välkomnar revisionsrättens erkännande om att de företrädare av intressen som ingick i revisionsrättens urval hade registrerats på ett korrekt sätt i öppenhetsregistret¹³. Detta återspeglar kommissionens åtagande om öppenhet, i enlighet med den relevanta rättsliga ramen.

¹⁰ Se [mallen för överenskommelser om bidrag till driftskostnader inom Life-programmet](#) eller gå till [portalen för finansiering och anbud](#) och välj *Guidance & documents* och därefter *Reference documents*. Ange den fleråriga finansieringsram och det program du vill visa och välj därefter *Grant agreements and contracts*.

¹¹ Se revisionsrättens iakttagelse i punkt 13. Se även kommissionens vägledning [Guidance on funding for activities related to the development, implementation, monitoring and enforcement of Union legislation and policy](#).

¹² Se revisionsrättens iakttagelse i punkt 13 och ruta 6.

¹³ Se revisionsrättens iakttagelse i punkt 50.

3. Respekten för EU:s värden och offentlig öppenhet

Kommissionen noterar revisionsrättens hänvisning till respekten för EU:s värden i samband med dess definition av offentlig öppenhet¹⁴. Kommissionen påminner om skyldigheten att ”respektera unionens värden” och att inte uppmåna till diskriminering, hat eller våld, som numera fastställs specifikt i artikel 138.1 i budgetförordningen. I den artikeln anges de typer av felaktigt agerande mot vilka kommissionen får vidta administrativa åtgärder för att skydda unionens budget, och här ingår inte bara överträdelser av EU:s värden utan även korruption, bedrägerier, oriktigheter, terroristbrott eller terroristverksamhet med mera. Det innebär att det finns ett krav på att avstå från alla dessa typer av agerande, och heltäckande åtgärder för att ta itu med alla former av felaktigt agerande är mycket viktiga för att effektivt skydda EU:s budget. I artikel 142 i budgetförordningen anges särskilda villkor och ett särskilt förfarande för offentliggörande av information i sådana fall.

¹⁴ Se punkt 2 och figur 1.