



Europejski Rzecznik
Praw Obywatelskich

Tłumaczenie tej strony zostało wygenerowane za pomocą tłumaczenia maszynowego [Link]. Tłumaczenia maszynowe mogą zawierać błędy potencjalnie zmniejszające zrozumiałość i dokładność; Rzecznik Praw Obywatelskich nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek rozbieżności. Aby uzyskać najbardziej wiarygodne informacje i pewność prawną, należy zapoznać się z następującymi informacjami wersja źródłowa na angielski, do której odnośnik znajduje się powyżej. Więcej informacji można znaleźć w naszej [polityce językowej i tłumaczeniowej](#) [Link].

Decyzji w sprawie 1151/2008/(DK)ANA - Obiektywność i pluralizm w kształtowaniu polityki Komisji w obszarze biopaliw

Decyzja

Sprawa 1151/2008/(DK)ANA - Otwarta 26/06/2008 - Zalecenia w sprawie 08/10/2012 - Decyzja z 09/07/2013

Europejska Platforma Technologiczna „Biopaliwa” („Platforma”) jest organem, który jest niezależny od Komisji, ale jest z nią ściśle powiązany. Platforma wnosi bezpośredni wkład w politykę Komisji w zakresie badań nad biopaliwami oraz pośredni wkład w ogólną politykę Komisji dotyczącą energii.

Organizacja pozarządowa, która obawiała się, że Komisja niedostatecznie uwzględniła kwestie interesu publicznego w obszarze biopaliw, złożyła skargę do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Głównym zarzutem, który stał się przedmiotem dochodzenia Rzecznika, było niewłaściwe ustosunkowanie się przez Komisję do obaw skarżącego dotyczących zrównoważonej reprezentacji zainteresowanych stron w składzie Platformy.

We wstępnej ocenie Rzecznik uznał, że mimo iż Komisja przedstawiła wyjaśnienia dotyczące funkcjonowania Platformy w kontekście polityki w zakresie badań nad biopaliwami oraz ogólnej polityki Komisji, nie odniosła się należycie do obaw skarżącego. Rzecznik zaproponował, jako rozwiązanie polubowne, aby Komisja rozważyła określenie, czy istnieją mechanizmy pozwalające zapewnić (i) obiektywny charakter zaleceń Platformy, (ii) zwracanie uwagi na kwestie interesu publicznego oraz (iii) w jakim zakresie informacje zewnętrzne są uwzględniane przez Komisję.

Rzecznik, analizując odpowiedzi Komisji na jego wniosek, uznał inicjatywy podjęte przez



Komisję zarówno w odniesieniu do obiektywnego charakteru zaleceń Platformy, jak i równości szans zainteresowanych stron. Rzecznik wskazał jednak pewne niedociągnięcia i w związku z tym wystosował zalecenia wstępne, w których zasugerował, że Komisja powinna rozważyć podjęcie (i) niezbędnych inicjatyw w celu zwiększenia obiektywności zaleceń Platformy w obszarze polityki badań nad biopaliwami oraz (ii) dalsze środki w celu zapewnienia otrzymywania pluralistycznych i obiektywnych informacji dotyczących inicjatyw politycznych w obszarze energii odnawialnej.

Pomimo zastrzeżeń do stwierdzenia przez Rzecznika przypadków niewłaściwego administrowania Komisja przedstawiła inicjatywy podjęte w celu zrealizowania zaleceń wstępnych Rzecznika.

Rzecznik uznał, że mimo iż inicjatywy te nie były opisane szczegółowo, stanowią krok w odpowiednim kierunku. Rzecznik wyraził nadzieję, że przedsięwzięcia Komisji przełożą się na konkretne działania i praktyki w zakresie wdrażania nowego programu „Horyzont 2020”.

W świetle powyższego Rzecznik uznał, że prowadzenie dalszego dochodzenia w tej sprawie jest bezzasadne.

Okoliczności leżące u podstaw skargi

1. Skarga dotyczy kształtowania polityki Komisji Europejskiej w dziedzinie biopaliw. Została ona przedstawiona przez brukselską organizację społeczeństwa obywatelskiego [1], która twierdzi, że Komisja nie zapewniła wystarczającego uwzględnienia interesu publicznego w swojej polityce w dziedzinie biopaliw.
2. W ostatniej dekadzie promowanie biopaliw zostało włączone do polityki Unii Europejskiej w zakresie energii odnawialnej [2]. UE uwzględniła również biopaliwa jako temat badań nad energią w ramach siódmego programu ramowego w zakresie badań i rozwoju technologicznego („7PR”) [3]. W 2005 r. „Komitet Doradczy ds. Badań nad Biopaliwami” („BIOFRAC”), grupa ekspertów branżowych i badawczych, sporządził sprawozdanie zatytułowane „Wizja biopaliw do 2030 r. i później” [4] („sprawozdanie wizyjne 2030”). W sprawozdaniu tym BIOFRAC przeanalizował wykorzystanie biopaliw i przedstawił propozycje programu badań. Jedną z propozycji było utworzenie „europejskiej platformy technologicznej ds. biopaliw” [5] („platforma”) w celu realizacji programu badań.
3. W kontekście kontekstu termin „Europejska Platforma Technologiczna”, ukuty po raz pierwszy w 2002 r., odnosi się do struktur, które łączą podmioty w celu promowania niektórych obszarów badań [6]. Takie platformy, w tym przedmiotowa platforma, nie są częścią struktury instytucjonalnej Komisji, ale Komisja może je finansować i kierować nimi oraz wykorzystywać swoje wyniki do kształtowania polityki. Głównym celem EPT jest zwiększenie konkurencyjności przemysłu w UE.



4. Głównym celem platformy jest wdrożenie głównych propozycji przedstawionych w sprawozdaniu z wizji 2030. Skład platformy jest złożony i obejmuje szereg grup roboczych zajmujących się różnymi dziedzinami badań [7]. Jest on wspierany przez sekretariat i jest częściowo finansowany z 7PR.

5. Skarżący skontaktował się z Komisją w celu uzyskania dodatkowych informacji na temat platformy. W tym celu w swoim e-mailu z dnia 20 kwietnia 2007 r. Komisja zwróciła się o informacje na temat kontekstu osób ubiegających się o członkostwo w Komitecie Sterującym Platformy. W swojej odpowiedzi z dnia 25 kwietnia 2007 r. Komisja stwierdziła, że chociaż jest gotowa dostarczyć żądanych informacji, nie była w stanie tego uczynić na tym etapie i zwróciła się do skarżącego o cierpliwość. W kolejnym e-mailu z dnia 2 maja 2007 r. Komisja poinformowała skarżącego, że po ich zakończeniu wymagane informacje zostaną opublikowane na stronie internetowej platformy. W kolejnych miesiącach skarżący wysłał cztery przypomnienia bez otrzymania odpowiedzi.

6. Jednocześnie w piśmie z dnia 1 czerwca 2007 r. skierowanym do pana Potočnika, który był wówczas komisarzem odpowiedzialnym za naukę i badania, skarżący przedstawił swoje zaniepokojenie wpływem platformy na politykę Komisji w zakresie biopaliw. Obawy te wynikają ze stanowiska skarżącego, że w swojej pracy platforma nie uwzględnia w wystarczającym stopniu interesów publicznych innych niż konkurencyjność. Skarżący wskazał, że „[a] część z produkcji sprawozdania” *Biofuels in the European Union*. BIOFRAC został również poproszony o przygotowanie gruntu dla strategicznego programu badań oraz o wniesienie znacznego wkładu w siódmy program ramowy (7PR). Skarżący uznał, że Komisja nie powinna była pozwolić, aby BIOFRAC i Platforma były całkowicie zdominowane przez interesy handlowe, takie jak interesy przemysłu motoryzacyjnego i naftowego, podczas gdy „nie była reprezentowana ani jedna organizacja społeczeństwa obywatelskiego w interesie publicznym”. Jego zdaniem było to sprzeczne z „demokracją i sprawiedliwością w kształtowaniu polityki publicznej” i doprowadziło do „jednostronnych porad” od tych organów.

7. W odpowiedzi z dnia 27 czerwca 2007 r. komisarz potwierdził obawy skarżącego dotyczące roli przemysłu w polityce UE w zakresie biopaliw oraz ewentualnych konsekwencji, jakie może to mieć dla zrównoważonego rozwoju. Jednocześnie komisarz stwierdził jednak, że „aktywne zaangażowanie przemysłu w europejską politykę badawczą i wdrażanie europejskich programów badawczych jest logiczną konsekwencją celów badań i rozwoju technologicznego na poziomie Wspólnoty, określonych w Traktacie: Wspólnota ma na celu wzmocnienie bazy naukowej i technologicznej przemysłu wspólnotowego oraz zachęcenie go do stania się bardziej konkurencyjnym na poziomie międzynarodowym”. Następnie komisarz wyjaśnił rolę EPT w osiąganiu celów strategii lizbońskiej poprzez lepsze włączenie potrzeb przemysłu do priorytetów UE w zakresie badań oraz poprzez połączenie zainteresowanych stron w celu określenia strategicznego programu badań („SRA”) i zaproponowania możliwych kierunków jego realizacji. Z tego powodu istnieje „celowe ukierunkowanie na przemysł platform technologicznych”, odzwierciedlone w BIOFRAC i w składzie Platformy. Komisarz zauważył, że skład platformy może ewoluować w celu dostosowania się do zmieniających się potrzeb; platforma jest otwartym i przejrzystym forum; oraz że wszystkie zainteresowane strony mogą uczestniczyć w dyskusjach i rezultatach, głównie za pośrednictwem strony internetowej i dorocznego walnego



zgromadzenia. Ponadto komisarz wskazał, że platforma rozwija SRA, który miał przejść konsultacje społeczne przed jej przedstawieniem na pierwszym zgromadzeniu ogólnym, i zachęcił skarżącego „do udziału w konsultacjach publicznych i do rozważenia ubiegania się o członkostwo w grupie zainteresowanych stron”.

8. Komisarz nakreślił również proces decyzyjny Komisji w dziedzinie biopaliw. Poinformował skarżącego, że platforma jest ważną inicjatywą w tym kontekście, ale „nie jest jedynym źródłem wkładu zainteresowanych stron w proces decyzyjny Komisji” i zwrócił uwagę na przykłady „wkładu... otrzymanego w drodze konsultacji publicznych, na przykład w sprawie planu działania w sprawie biomasy, przeglądu dyrektywy w sprawie biopaliw, kwestii związanych z biopaliwami w nowych przepisach dotyczących promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz w sprawie europejskiego strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych”. Przy opracowywaniu i wdrażaniu unijnych programów ramowych w zakresie badań i rozwoju technologicznego Komisja korzysta z różnych źródeł, z których platforma jest tylko jednym. Po konsultacji z różnymi grupami doradczymi Komisja przedkłada Radzie i Parlamentowi Europejskiemu wniosek dotyczący programu ramowego.

9. Następnie komisarz stwierdził, że rozwój biopaliw musi przebiegać w kontekście zrównoważonego rozwoju. Świadoma potrzeby promowania najbardziej wydajnych i przyjaznych dla środowiska biopaliw, Komisja przyznaje priorytet badaniom nad biopaliwami drugiej generacji oraz opracowywaniu, w szerszym kontekście, kryteriów zrównoważonego rozwoju w skali globalnej. Komisarz odniósł się w tym względzie do partnerstwa między UE a Brazylią.

10. Komisarz zakończył swoje pismo, przedstawiając jeden z głównych celów polityki UE w dziedzinie badań naukowych w następujący sposób: „[t]o pozostaje konkurencyjny, europejski przemysł musi zwiększyć zawartość swojej działalności w zaawansowanej technologii i przekształcić tę technologię w wysoce konkurencyjne produkty i usługi zbywalne w sposób zrównoważony środowiskowo”.

11. Skarżący uznał, że odpowiedź komisarza nie rozwiązała w odpowiedni sposób obaw, które podniósł. W dniu 21 kwietnia 2008 r. złożyła skargę do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Przedmiot dochodzenia

12. Rzecznik Praw Obywatelskich wszczął dochodzenie w sprawie następujących zarzutów dotyczących niewłaściwego administrowania przez Komisję:

Zarzuty:

(1) Komisja nie zdołała odpowiednio ustosunkować się do obaw skarżącego dotyczących zrównoważonej reprezentacji zainteresowanych stron w składzie platformy.



(2) Komisja nie odpowiedziała na wniosek skarżącego o poinformowanie go o podziale według kontekstu osób, które złożyły wniosek o przystąpienie do komitetu sterującego platformy i jej grup roboczych.

Dochodzenie

13. W dniu 26 czerwca 2008 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Komisji o przedstawienie opinii w sprawie dwóch powyższych zarzutów. Komisja przesłała swoją opinię w dniu 30 października 2008 r. Opinia Komisji została przekazana skarżącemu z zaproszeniem do przedstawienia uwag. Skarżący przesłał swoje uwagi w dniu 27 marca 2009 r.

14. W dniu 8 listopada 2010 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił propozycję przyjaznego rozwiązania. W dniu 4 marca 2011 r. Komisja przesłała swoją odpowiedź, która została przekazana skarżącemu. Skarżący przesłał swoje uwagi dotyczące odpowiedzi Komisji w dniu 29 kwietnia 2011 r.

15. W dniu 8 października 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Komisji projekty zaleceń. W dniu 4 marca 2013 r. Komisja przesłała szczegółową opinię na temat projektu zaleceń Rzecznika Praw Obywatelskich, która została przekazana skarżącemu w celu przedstawienia uwag. Skarżący nie przedstawił żadnych uwag do szczegółowej opinii Komisji.

Analiza i wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich

A. Zarzucanie Komisji, że Komisja nie uwzględniła w odpowiedni sposób obaw skarżącego dotyczących zrównoważonej reprezentacji zainteresowanych stron w składzie platformy

Argumenty przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich

16. Skarżący twierdził, że Komisja nie uwzględniła w odpowiedni sposób wyrażonych jej obaw dotyczących wyważonej reprezentacji zainteresowanych stron w składzie platformy. Twierdziła ona, że gdy Komisja zainicjowała BIOFRAC w 2005 r., a w 2006 r. utworzyła platformę jako bezpośrednie działania następcze, umożliwiła im niemal całkowitą kontrolę nad przedsiębiorstwami zainteresowanymi ekspansją biopaliw. W swojej odpowiedzi komisarz Potochnik nie zaprzeczył, że BIOFRAC i Platforma były zdominowane przez przemysł i wpływowce. Skarżący twierdził, że platforma była zdominowana przez przedstawicieli przedsiębiorstw i grup lobbystów reprezentujących wąskie interesy handlowe, a mianowicie: przemysł motoryzacyjny, przedsiębiorstwo leśne, przedsiębiorstwo energetyczne, przedstawiciel rolników oraz ośmiu członków z ośrodków badawczych lub uniwersytetów, które



są ściśle związane z przemysłem naftowym i biotechnologicznym, ale nie było ani jednego przedstawiciela z grup interesu publicznego. Jej zdaniem niezrównoważone członkostwo platformy doprowadziło do wydania zaleceń, w których zignorowano negatywne skutki społeczne i środowiskowe niektórych wariantów strategicznych, takich jak przyspieszone stosowanie „agropaliw” [8] w sektorze transportu.

17. Skarżący wskazał ponadto, że członkowie komitetu sterującego platformy zostali wybrani przez przewodniczącego i wiceprzewodniczących BIOFRAC w porozumieniu z Komisją. Taki sposób postępowania doprowadził do tego, że Komitet Sterujący Platformy został zdominowany przez przemysł, podczas gdy nie było ani jednego przedstawiciela organizacji obywatelskich. Pięć grup roboczych platformy było również silnie zdominowanych przez przemysł, a brak zrównoważonej reprezentacji wydawał się być świadomym wyborem. W biuletynie platformy stwierdzono nawet, że „*ustanowiono odpowiednią równowagę między przemysłem a ośrodkami badawczymi/publicznymi w celu zachowania platformy jako grupy kierowanej przez branżę*”.

18. W związku z powyższym skarżący uznał, że Komisja nie zapewniła zrównoważonego składu tych wpływowych organów i pozwoliła im kierować się wąskimi interesami handlowymi. Polityka ta doprowadziła do błędnych zaleceń, które ignorowały kwestie leżące w interesie publicznym, takie jak zrównoważenie środowiskowe i prawa człowieka społeczności lokalnych w krajach produkujących paliwa rolno-paliwowe. Skarżący stwierdził następnie, że nawet jeśli komunikat Komisji w sprawie ogólnych zasad i minimalnych norm dotyczących konsultacji z zainteresowanymi stronami przez Komisję [9] (zwany dalej „komunikatem Komisji w sprawie konsultacji”) nie miał zastosowania w tym przypadku, Komisja powinna spełniać minimalne normy, w odniesieniu do których zaprasza do udziału w EPT.

19. W swojej opinii Komisja po raz pierwszy podsumowała okoliczności sprawy. Wyjaśniono w nim, że w strategii lizbońskiej podkreślono znaczenie polityki UE w zakresie badań naukowych, aby zmaksymalizować wpływ nowej wiedzy na gospodarkę. Cel ten został uwzględniony w debacie poprzedzającej przygotowanie 7PR. Jednym z wyraźnych celów było zwiększenie inwestycji w badania naukowe, w szczególności przez sektor prywatny. Podjęto starania, aby zaangażować się w udoskonalony dialog z przemysłem na temat priorytetów badawczych. Komisja chciała, aby badacze przemysłowi dzielili się swoimi opiniami z badaczami publicznymi i konsumentami, aby zagwarantować, że strategię badawczą nie zostaną określone bez wiedzy o tym, co dzieje się na rynku, a tym samym brakuje możliwości przyczynienia się do konkurencyjności UE. W tym kontekście Komisja zachęcała do tworzenia i rozwijania EPT.

20. Następnie Komisja przedstawiła główne cechy EPT, ich ustanowienie i funkcjonowanie. W pierwszej kolejności Komisja opracowuje koncepcję i zachęca sektory przemysłu i inne zainteresowane strony do spotkania się w celu określenia wspólnej wizji badań w ich dziedzinie oraz do pracy nad rozwojem SRA. Ogólnie rzecz biorąc, Komisja udziela wskazówek i uczestniczy w posiedzeniach i wydarzeniach w charakterze obserwatora. Komisja nie jest jednak związana zaleceniami ETP. Nie jest też w żaden sposób zobowiązana do uwzględniania swoich sugestii w swoich programach prac badawczych. W rzeczywistości EPT są niezależnymi sieciami zainteresowanych stron, bardzo często bez tożsamości prawnej. Spotykają się kilka razy w roku na otwartych imprezach dla interesariuszy. Nie pozostają one w stosunku



umownym z Komisją, która nie jest ich właścicielem, nie kontroluje ani nie zarządza nimi. Komisja nie decyduje o członkostwie w EPT, ale zachęca je do tego, by ich wydarzenia były otwarte dla odpowiednich zainteresowanych stron.

21. Komisja wyjaśniła, że przeprowadza się konsultacje z EPT, nie wykluczając jednak żadnych innych zainteresowanych stron z odpowiednich konsultacji. W rzeczywistości każda organizacja lub pojedynczy obywatel ma swobodę przedkładania Komisji sugestii i opinii. EPT są niezależne pod względem członkostwa, zarządzania i procedur decyzyjnych. W związku z tym Komisja nie może ponosić odpowiedzialności za ich skład. W związku z tym argument skarżącego *dotyczący „umyślnego wyboru Komisji”* nie jest uzasadniony. W szczególności przedmiotowa platforma z zadowoleniem przyjmuje wszystkie organizacje, które ubiegają się o udział w charakterze zainteresowanych stron i organizują cykliczne konferencje otwarte dla każdej zainteresowanej strony.

22. W odniesieniu do pierwszego zarzutu skarżącego Komisja wskazała, że SRA platformy jest jedynie dokumentem wizyjnym przygotowanym przez niezależną sieć reprezentującą europejską społeczność biopaliw. Komisja ma jednak swobodę decydowania o przyjęciu wniosków SRA oraz do rozważenia innych uwag i sugestii. W komunikacie w sprawie konsultacji określono szereg zasad dotyczących procesu legislacyjnego Komisji. Zasady te mają zastosowanie do procesu konsultacji i dialogu prowadzonego przez Komisję z zainteresowanymi stronami, w tym z EPT, ale nie regulują sposobu, w jaki niezależne sieci, takie jak platforma, przeprowadzają własne procedury konsultacyjne. Niemniej jednak Komisja zawsze zachęcała ETP do dążenia do szerokiego uczestnictwa.

23. Ponadto Komisja podkreśliła, że platforma, jak wielokrotnie sugerował skarżący, nie angażuje się w dialog ani nie omawia ogólnej polityki energetycznej, na przykład w celu określenia celów UE w zakresie biopaliw. Celem platformy jest raczej osiągnięcie porozumienia w sprawie priorytetów badawczych, które wynikają z takich debat i które pozostają wysoce technicznym wkładem. Komisja stwierdziła, że nie ma podstaw do subiektywnego poglądu skarżącego, że platforma wywiera „*ogromny wpływ*” na politykę energetyczną Komisji.

24. W swoich uwagach skarżący utrzymywał, że zdaniem Komisji celem ETP było „*podzielenie opinii badaczom z sektora przemysłowego z badaczami publicznymi i konsumentami*”. W przypadku platformy interesy konsumentów zostały jednak wyraźnie zapomniane i nie były reprezentowane. W odniesieniu do oświadczenia Komisji, zgodnie z którym EPT są niezależnymi sieciami zainteresowanych stron, często bez tożsamości prawnej, i które spotykają się kilka razy w roku, skarżący zauważył, że opis ten nie zawiera najważniejszej cechy platformy. W rzeczywistości ta ostatnia może spotykać się na spotkaniach zainteresowanych stron, ale jej prace, podobnie jak SRA, są sporządzane w *nieotwartych grupach* roboczych, które są nieproporcjonalnie zdominowane przez przedstawicieli przedsiębiorstw. Chociaż projekt był otwarty na uwagi przed ostatecznym zatwierdzeniem, „*istotne kwestie nie były otwarte na zmianę*”, a ostateczny projekt „*nie zawierał podstawowych zastrzeżeń zgłoszonych przez wiele uwag*”.

25. Skarżący zauważył również, że fakt, iż „*każda organizacja lub poszczególni obywatele*



*mają swobodę przedkładania Komisji sugestii i poglądów ” nie jest w żaden sposób porównywalny z rolą odgrywaną przez ETP, które mają wpływ na kształtowanie programu badań Unii Europejskiej i przydzielanie funduszy UE. Skarżący twierdził również, że oświadczenie Komisji, zgodnie z którym nie może być pociągnięta do odpowiedzialności za skład lub członkostwo w EPT, pomija fakt, że członkowie komitetu sterującego platformy zostali wybrani przez wyznaczonego przez Komisję przewodniczącego i wiceprzewodniczących BIOFRAC w porozumieniu z Komisją. Ponadto członkowie pięciu grup roboczych zostali *wybrani przez ten sam komitet sterujący spośród dostępnych kandydatów.**

Wstępna ocena Rzecznika Praw Obywatelskich prowadząca do przyjęcia przyjaznego rozwiązania

26. W swojej wstępnej ocenie Rzecznik przypomniał przede wszystkim, że od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony art. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) stanowi, że „[p] *oznacza on nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są możliwie otwarcie i jak najbliżej obywateli* ”. Przepis ten jest zgodny z przyjętą przez Komisję praktyką konsultowania się z zainteresowanymi stronami przy formułowaniu swojej polityki. W 2002 r. praktyka ta została częściowo skodyfikowana w komunikacie Komisji w sprawie konsultacji. W komunikacie potwierdzono pluralizm wkładu w kształtowanie polityki przez Komisję i wzbudzono wysokie oczekiwania co do przyszłych zmian w tym kierunku. W związku z tym, w następstwie zmiany wprowadzonej traktatem lizbońskim, art. 11 TUE ma następujące brzmienie:

„1. Za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim zgłaszanie i publiczną wymianę poglądów we wszystkich obszarach działań Unii.

2. Instytucje prowadzą otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim.

3. Komisja Europejska prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii.”

27. W odniesieniu do konkretnego obszaru, którego to dotyczy, Rzecznik zauważył, że w motywie 25 dyrektywy 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania biopaliw lub innych paliw odnawialnych w transporcie (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie biopaliw”) [10] *stwierdza się, że „wzrostowi wykorzystania biopaliw powinna towarzyszyć szczegółowa analiza wpływu na środowisko, gospodarkę i społeczeństwo w celu podjęcia decyzji, czy wskazane jest zwiększenie udziału biopaliw w stosunku do paliw konwencjonalnych”.* w motywie 9 decyzji 7PR [11] stwierdza się, że „[...] dialog między nauką a społeczeństwem w Europie powinien zostać zintensyfikowany w celu opracowania programu naukowo-badawczego, który spełniłby obawy obywateli, w tym poprzez wspieranie krytycznej refleksji, i ma na celu wzmocnienie zaufania publicznego do nauki”. W tym kontekście Rzecznik zauważył również, że polityka wspierania biopaliw jest kontrowersyjna [12] .



28. Przed dokonaniem oceny przedstawionych mu argumentów Rzecznik uznał za właściwe wyjaśnienie pewnych pojęć lub różnic, o których mowa w sposób wyraźny lub dorozumiany w wymianie korespondencji między skarżącym a Komisją oraz w ich uwagach.

29. Począwszy od terminów „*reprezentacja*”, „*konsultacje*”, „*organy doradcze/doradcze*” Rzecznik zauważył, że w swoim piśmie skierowanym do Komisji skarżący odniósł się do „*konsultacji*”, „*doradztwa*” i „*organów doradczych*”. W swojej odpowiedzi Komisja odniosła się do „*konsultacji społecznych*” w różnych dziedzinach oraz do „*różnych organów doradczych*”, aby wykazać, że wkład w kształtowanie polityki w zakresie biopaliw pochodzi z wielu źródeł. W swojej opinii Komisja szczegółowo opisała, w jaki sposób wszelkiego rodzaju podmioty mogą wyrażać swoje opinie na temat kwestii omawianych przez platformę. W pewnym momencie stwierdziła, że zasadniczo każdy obywatel UE może wyrazić swoje poglądy w ramach platformy. Rzecznik zauważył, że z powyższego wynika, że obie strony w niniejszej sprawie zastosowały terminy, które w zależności od danej dziedziny polityki mogą odnosić się do bardzo różnych procedur oraz różnych poziomów oddziaływania i interakcji z Komisją.

30. Następnie Rzecznik Praw Obywatelskich zdefiniował terminy „*reprezentatywność*” i „*obiektywność*”. Wskazał w tym względzie, że w piśmie skierowanym do Komisji z dnia 1 czerwca 2007 r. skarżący wyraził dwa zastrzeżenia: po pierwsze, że platforma nie była reprezentatywna dla „*demokracji i sprawiedliwości*”, a po drugie, że wyniki platformy [13] nie były obiektywne. Było to szczególnie niepokojące dla skarżącego, ponieważ Komisja wykorzystuje wyniki platformy w celach orientacyjnych i bierze pod uwagę jej zalecenia. Rzecznik zauważył, że ważne jest wyraźne rozróżnienie między tymi dwiema kwestiami. Aby platforma była *reprezentatywna* dla wartości demokratycznych lub sprawiedliwych, musi ona na przykład uwzględniać różne poglądy w kontekście, który przynajmniej zapewni równość uczestnictwa z proceduralnego punktu widzenia. Aby produkt był reprezentatywny, musi być ukształtowany z bardzo różnych poglądów, z których niektóre mogą nie mieć charakteru czysto technicznego. *Obiektywność* rodzi jednak bardziej konkretne kwestie dotyczące treści technicznej i jakości produktu oraz podstawy, na której jest ona sformułowana. Pojawia się w nim konkretne pytania dotyczące tego, czy produkt jest lub można racjonalnie oczekiwać, że jest on zasadny pod względem faktycznym i zgodny z wiedzą i opinią biegłego.

31. W odniesieniu do terminów „*wiążący*” i „*niewiążący*” Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Komisja wskazała, że wytyczne platformy są niewiążące i że może podjąć decyzję o niestosowaniu się do takich porad. Chociaż to prawda, uwaga ta nie odnosi się do obaw skarżącego. Zdaniem Rzecznika kwestia skarżącego nie polegała na tym, że platforma ma w jakiś sposób przejąć proces decyzyjny Komisji, który oczywiście pozostaje formalnie niezależny i niezależny, ale że jej wytyczne **wpłynęły na** ten proces decyzyjny.

32. Rzecznik podkreślił następnie, że niniejsza sprawa dotyczy kwestii, które mają charakter międzysektorowy, to znaczy nie odnoszą się wyłącznie do dziedziny działań administracyjnych jednej konkretnej dyrekcji generalnej. Zauważył, że skarżący i Komisja są oczywiście w pełni świadomi tego faktu. W piśmie skierowanym do komisarza Potočnika z dnia 1 czerwca 2007 r. skarżący zauważył, że „[w] e *prześle kopię [z] niniejszego pisma do przewodniczącego Komisji*



Barroso i wiceprzewodniczącego Komisji Kallasa, ponieważ uprzywilejowany dostęp i wpływ przyznane BIOFRAC i [Platformie] podkreśla szersze wyzwanie dla Komisji związane z zajęciem się często niezrównoważoną reprezentacją interesów w grupach doradczych pomagających jej w przygotowaniu propozycji politycznych. [14] Ten międzysektorowy aspekt został w pełni uwzględniony w ocenie niniejszej sprawy i odpowiedniej propozycji rozwiązania przyjaznego.

33. Uważna lektura pisma komisarza Potočnika z dnia 27 czerwca 2007 r. skierowanego do skarżącego wykazała, że zawiera ono pewne pozytywne i pomocne informacje. Pismo komisarza było dobrze ustrukturyzowane i zawierało przydatne informacje ogólne. Przedstawiła sprawę w odpowiednim kontekście i zwięźle wyjaśniła, że platforma kładzie duży nacisk na branżę i odpowiedni skład jej członkostwa. Ponadto komisarz odniósł się do bardziej ogólnych obaw skarżącego, udzielając gwarancji, że Komisja opiera swoją politykę na informacjach otrzymanych w ramach różnych konsultacji publicznych. W szczególności w piśmie komisarza stwierdzono, że polityka Komisji w zakresie badań opiera się na wkładzie organów doradczych. Komisja nie przedstawiła jednak dalszych szczegółów na temat tego aspektu obaw skarżącego.

34. Po przeanalizowaniu przepisów regulujących 7PR Rzecznik uznał, że uzasadnione jest, aby Komisja uznała, że platforma powinna być skoncentrowana na branży. Chociaż Komisja powinna uwzględniać opinie ekologów, działaczy na rzecz praw człowieka i przedstawicieli konsumentów, a także przedstawicieli przemysłu i innych osób zainteresowanych biznesem, ani art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej („TUE”), ani komunikat Komisji w sprawie konsultacji nie wymagają, aby każdy ETP miał wyważoną reprezentację różnych interesów. Ogólną równowagę można również znaleźć, słuchając różnych źródeł porad, z których każde reprezentuje inne zainteresowania. Komisja musi koniecznie dysponować szerokim zakresem uznania przy podejmowaniu decyzji o tym, w jaki sposób osiągnąć niezbędną ogólną równowagę.

35. W tym kontekście odpowiedź komisarza na pismo skarżącego zawierała zadowalające wyjaśnienie dotyczące skoncentrowania się platformy na przemyśle. Rozsądne i właściwe byłoby jednak udzielenie przez Komisję bardziej szczegółowej odpowiedzi na pozostałe zastrzeżenia wyrażone w piśmie skarżącego.

36. W szczególności ani pismo komisarza, ani później w opinii Komisji nie wyjaśniono, czy istnieją mechanizmy zapewniające obiektywność faktyczną wkładu platformy, a mianowicie obiektywizm jej opinii/zaleceń. Była to kwestia, co do której skarżący wyraził szczególne obawy. Podobnie, chociaż Komisja pokrótce wspomniała o „konsultacjach publicznych” w różnych kontekstach i „różnych grupach doradczych”, nie wyjaśniła, czy źródła danych zapewniają zwrócenie uwagi na kwestie leżące w interesie publicznym, o których mowa zarówno przez skarżącego, jak i cytowaną powyżej dyrektywę w sprawie biopaliw („wpływ na środowisko, gospodarkę i społeczeństwo”).

37. Ponadto Komisja nie przekazała skarżącemu informacji, które pozwoliłyby jej uzyskać nawet podstawową koncepcję, jaką Komisja przywiązuje do wkładu z tych wielu źródeł. Rzecznik Praw Obywatelskich doszedł do wniosku, że prawdopodobnie trudno jest dokładnie obliczyć wpływ, jaki może mieć każde źródło w każdym indywidualnym przypadku. Jednakże



zdaniem Rzecznika nie można racjonalnie uznać, że aluzja Komisji do samej ilości procedur oraz masa wkładu, jaki otrzymuje ona w ramach konsultacji publicznych i od organów doradczych, stanowi wystarczającą odpowiedź na obawy podniesione przez skarżącego w niniejszej sprawie [15] .

38. W związku z powyższym Rzecznik stwierdził, że w odpowiedzi Komisji nie uwzględniono w wystarczającym stopniu wszystkich obaw skarżącego i że może to stanowić przypadek niewłaściwego administrowania. W związku z tym przedstawił Komisji odpowiednią propozycję rozwiązania przyjaznego.

39. W tym momencie Rzecznik uznał za istotne, aby zwięźle zapoznać się z następującymi punktami. Po pierwsze, skarżący początkowo zwrócił się do Dyrekcji Generalnej ds. Badań Naukowych („DG”). W związku z tym Rzecznik rozumiał, że ten ostatni mógł początkowo uznać za najlepsze udzielenie zwięzłej odpowiedzi, zawierającej krótkie punkty dotyczące właściwego kontekstu. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że skarżący jest organizacją społeczeństwa obywatelskiego opowiadającą się za dobrymi rządami, byłoby rozsądne i właściwe, aby DG ds. Badań Naukowych zaangażowała wyspecjalizowane służby Komisji ds. dobrych rządów i komunikacji ze społeczeństwem obywatelskim lub Sekretariatem Generalnym w celu udzielenia skarżącemu bardziej satysfakcjonującej i pouczającej odpowiedzi. Po drugie, w świetle coraz większego nacisku na kształtowanie polityki UE sprzyjającego włączeniu społecznemu, szczególnie wzmocnionego przez art. 11 TUE, Komisja sama skorzystałaby z ustanowienia solidnej praktyki dostarczania jasno ustrukturyzowanych informacji i odpowiedzi za każdym razem, gdy pytano o źródła zewnętrznego wkładu, a także o to, w jaki sposób wpływają one na proces kształtowania polityki. Przyjęcie propozycji rozwiązania przyjaznego Rzecznika Praw Obywatelskich byłoby krokiem w tym kierunku.

40. W związku z powyższym Rzecznik przedstawił Komisji następujące przyjacielskie rozwiązanie:

„Uwzględniając ustalenia Rzecznika Praw Obywatelskich, Komisja mogłaby rozważyć uzupełnienie swojej odpowiedzi skierowanej do skarżącego poprzez dostarczenie informacji na temat:

1) czy istnieją mechanizmy zapewniające obiektywność faktyczną opinii i/lub zaleceń dla Komisji Europejskiej Platformy Technologicznej ds. Biopaliw dotyczących kształtowania jej polityki;

2) czy mają one na celu mechanizmy konsultacji publicznych i różne grupy doradcze, do których odnosi się pierwotna odpowiedź Komisji, oraz czy rzeczywiście zapewniają poświęcenie wystarczającej uwagi kwestiom interesu publicznego podniesionym przez skarżącego. Ponadto Komisja mogłaby przekazywać informacje na temat organów doradczych, ich członkostwa i wszelkich mechanizmów wprowadzonych w celu zapewnienia obiektywności ich wkładu w kształtowanie polityki Komisji w zakresie biopaliw;

3) zakres, w jakim w procesie kształtowania polityki dotyczącej biopaliw Komisja bierze pod



uwagę wkład odrębny od różnych źródeł zewnętrznych.”

Argumenty przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich po jego propozycji rozwiązania przyjaznego

Odpowiedź Komisji

1) Dostępność mechanizmów zapewniających obiektywność rzeczową opinii i/lub zaleceń Platformy

41. Jeżeli chodzi o pkt 1) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, Komisja wyjaśniła na wstępie, że platforma „*może być zaangażowana w przedstawianie zaleceń dotyczących ogólnych celów polityki energetycznej, np. w sprawie ustalania celów w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, wyłącznie w drodze konsultacji publicznych, które są otwarte dla wszystkich zainteresowanych stron, a także dla ogółu społeczeństwa*”.

42. Bezpośredni wkład platformy w kształtowanie polityki Komisji jest związany z polityką Komisji w zakresie badań nad biopaliwami, a zatem ma zasadniczo charakter techniczny. W SRA platforma zidentyfikowała techniczne wąskie gardła utrudniające rozwój innowacyjnych technologii biopaliw i zaproponowała działania badawcze, które przyczyniają się do ich przezwyciężenia.

43. Obiektywność zaleceń platformy należy zatem oceniać pod kątem braku stronniczości technologicznej wynikającej na przykład z interesów jej członków, a tym samym zapewnienia rzetelnej oceny wszystkich istotnych wariantów technologicznych. Zdaniem Komisji wkład platformy może rzeczywiście charakteryzować się otwartością na szerokie spektrum możliwości technologicznych. Ta technologiczna neutralność wynika, po pierwsze, z procesu decyzyjnego platformy, który zapewnia, że dostarczone informacje odzwierciedlają poglądy sektora jako całości, a nie opinie poszczególnych podmiotów. Opracowanie zaleceń platformy obejmuje proces wewnętrznej dyskusji i konsensusu, zanim zostaną one przedłożone Komisji lub innym organom. W przypadku ostatniego SRA zorganizowano również konsultacje społeczne, które znacząco wpłynęły na wydany dokument końcowy.

44. Komisja zauważyła ponadto, że ocenia obiektywizm opinii i zaleceń otrzymanych od platformy, w szczególności poprzez: a) systematyczne uczestnictwo w posiedzeniach komitetu sterującego platformy i obserwowanie procesu decyzyjnego; B) dostarczanie wytycznych/dobrych praktyk; C) przeanalizowanie dokumentów opracowanych przez platformę i wykorzystanie ich jako podstawy do dyskusji przy opracowywaniu działań i inicjatyw mających znaczenie dla UE, takich jak strategiczny plan w dziedzinie technologii energetycznych (plan EPSTE); oraz d) omawianie kwestii zarządzania Platformą dotyczących jej członkostwa lub organizacji jej działań informacyjnych, jeżeli takie działanie zostanie uznane przez którąkolwiek ze stron za stosowne. Na przykład, po takiej interakcji, Platforma postanowiła włączyć do



swojego Komitetu Sterującego organizację pozarządową, fundację Bellona, norweską organizację zajmującą się ochroną środowiska, koncentrującą się na technologii. Innym przykładem jest otwarcie corocznego spotkania zainteresowanych stron platformy w innych sektorach, które potencjalnie interesują się tą dziedziną. W związku z powyższym Komisja uznała, że platforma charakteryzuje się otwartością i inkluzywnością jej postępowań oraz jej głównych rezultatów.

2) Mechanizmy zapewniające zwrócenie uwagi na kwestie interesu publicznego i obiektywność wkładu oraz 3) zakres, w jakim wkład zewnętrzny jest uwzględniany w procesie kształtowania polityki Komisji w zakresie biopaliw

45. W swojej odpowiedzi Komisja przeanalizowała dwa kolejne punkty wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie przyjaznego rozwiązania i uczyniła to zasadniczo na trzech szczeblach w odniesieniu do głównych inicjatyw politycznych dotyczących biopaliw: a) ogólny poziom polityki energetycznej, b) poziom polityki w zakresie badań naukowych i technologii oraz c) poziom wdrażania badań i rozwoju. W odniesieniu do każdego z tych poziomów Komisja przedstawiła szczegółowe przykłady tego, w jaki sposób rozwiązano i zintegrowano kwestie interesu publicznego związane z biopaliwami, które źródła zewnętrzne zostały zaangażowane oraz w jaki sposób uwzględniono ich wkład.

46. W odniesieniu do lit. a) Komisja odniosła się do pakietu dotyczącego energii i zmiany klimatu (zwanego dalej „pakietem energetycznym”), w którym pogrupowano główne instrumenty polityki UE w tym obszarze i zauważyła, że konsultacje publiczne były szeroko wykorzystywane w celu zapewnienia, aby instrumenty odpowiednio odzwierciedlały obawy i wrażliwość społeczeństwa. W przykładzie dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii („RED”) [16] określono wiążące cele w zakresie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, w tym szczegółowy wiążący cel (oczekiwany, że w dużej mierze zostanie osiągnięty przez biopaliwa) w wysokości 10 % w odniesieniu do wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych w transporcie do 2020 r. Komisja zorganizowała pięć konsultacji społecznych, które przyczyniły się do opracowania wniosku w sprawie dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii. Konsultacje te przyciągnęły odpowiedzi wielu zainteresowanych stron, w tym obywateli i organizacji pozarządowych. W szczególności drugie konsultacje dotyczyły w szczególności kryteriów zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biopaliw. Komisja argumentowała, że chociaż większość respondentów wyraziła ogólne poparcie dla zaproponowanych kryteriów, wiele zainteresowanych stron zaproponowało dalsze wzmocnienie systemu zrównoważonego rozwoju, na przykład w odniesieniu do proponowanego minimalnego odsetka ograniczenia emisji gazów cieplarnianych z biopaliw, co ogólnie uznano za niewystarczające. Odsetek ten został następnie zwiększony z 10 % w pierwotnym wniosku Komisji przedstawionym do konsultacji do 35 % we wniosku Komisji w sprawie dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii.

47. W odniesieniu do lit. b) Komisja przedstawiła przykład planu EPSTE, czyli „komórkę technologiczną” pakietu energetycznego, której głównym celem było dostosowanie polityki UE w



zakresie badań naukowych do innych odpowiednich polityk i inicjatyw. Plan EPSTE obejmował wysłuchania i warsztaty z ustalonymi grupami doradczymi i zainteresowanymi stronami, a także konsultacje publiczne. W planie EPSTE przyjęto szerokie podejście do technologii niskoemisyjnych i wprowadzono szereg środków mających na celu przyspieszenie ich wdrażania w UE. Realizacja planu EPSTE obejmuje szereg inicjatyw przemysłowych, z których jedną jest europejska inicjatywa na rzecz bioenergii przemysłowej („EIBI”). EIBI ma na celu udostępnienie na dużą skalę zaawansowanych technologii bioenergii na dużą skalę do 2020 r. oraz wzmocnienie wiodącej pozycji UE w zakresie technologii odnawialnych paliw transportowych. Jak wskazano w planie EPSTE, koncentruje się on na *biopaliwach nowej generacji*. Podobnie jak wszystkie inicjatywy przemysłowe SET-Plan, jest ona prowadzona przez przemysł. Główne kierunki działalności EIBI zostały zaproponowane przez platformę i zostały wykorzystane jako podstawa do dyskusji z wieloma zainteresowanymi stronami (stowarzyszeniami branżowymi i platformami technologicznymi, dyrekcjami generalnymi Komisji zainteresowanymi inicjatywą, Europejskim Sojuszem Badań nad Energią („EERA”), państwami członkowskimi UE i państwami stowarzyszonymi 7PR). EIBI był wielokrotnie prezentowany szerszemu gronu odbiorców (w tym ogółowi społeczeństwa, organizacjom pozarządowym i środowisku akademickiemu). Jest on wdrażany przez „zespół EBI”, który składa się z przedstawicieli przemysłu, państw członkowskich i państw stowarzyszonych z 7PR, którzy zadeklarowali szczególne zainteresowanie inicjatywą, a także Komisję i EERA.

48. W odniesieniu do lit. c) Komisja wyjaśniła, że działania w ramach planu EPSTE mają wpływ na definicję rocznego programu prac („WP”), która dotyczy przydziału środków za pośrednictwem 7PR. Jeśli chodzi o biopaliwa, zawartość WP określa się w drodze określonej procedury w następujący sposób. Po pierwsze, służby Komisji zajmujące się badaniami nad energią opracowują dokument strategiczny, czerpiący inspirację z kilku źródeł. Obejmują one plan EPSTE, grupę doradcą ds. wytycznych w sprawie energii („AGE”), wymianę i interakcję ze społecznością biopaliw, w ramach platformy i poza nią, a także wyniki poprzednich projektów. Po drugie, gabinety komisarzy odpowiedzialnych za badania i innowacje oraz energię omawiają i uzgadniają niniejszy dokument strategiczny przed przekazaniem go Komitetowi ds. Programu Energetycznego w celu uzyskania ewentualnych sugestii. Po konsultacjach między służbami grupa robocza zostaje zatwierdzona i opublikowana.

49. Komisja twierdziła, że istnieje wiele przykładów przypadków, w których kwestie interesu publicznego są włączane do grupy roboczej w dziedzinie biopaliw. Na przykład, biorąc pod uwagę potrzebę uniknięcia ewentualnego negatywnego wpływu produkcji biopaliw na rynek żywności i pasz oraz potrzebę zwiększenia potencjału biopaliw w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych z transportu, Komisja od początku 7PR wspiera wyłącznie badania nad biopaliwami w zakresie „zaawansowanych” biopaliw. Ponadto w ramach zaproszenia do składania wniosków dotyczących biorafinerii w ramach grupy roboczej konsorcja badawcze były zobowiązane do przeprowadzenia pełnej oceny zrównoważonego rozwoju w oparciu o metodologię analizy cyklu życia (LCA).

50. Podsumowując, Komisja argumentowała, że dostarczając żądane informacje, podjęła odpowiednie działania następcze w związku z propozycją Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącą przyjaznego rozwiązania.



Uwagi skarżącego

1) Dostępność mechanizmów zapewniających obiektywność rzeczową opinii i/lub zaleceń Platformy

51. W swoich uwagach skarżący twierdził, że odpowiedź Komisji nie odnosiła się właściwie do pkt 1 wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. Po pierwsze, Komisja wypowiedziała się na temat argumentu Komisji, zgodnie z którym platforma jest zaangażowana jedynie w przedstawianie zaleceń dotyczących ogólnych celów polityki energetycznej w drodze konsultacji publicznych otwartych dla wszystkich zainteresowanych stron i ogółu społeczeństwa. Skarżący podkreślił, że fakt, iż kilka zainteresowanych stron może wydać opinię w danej sprawie, nie oznacza, że zostanie ona uwzględniona w procesie kształtowania polityki Komisji. Rola platformy w zakresie wywierania wpływu na politykę poprzez opracowanie strategicznego programu badań („SRA”) oraz waga jej wkładu w przydział środków finansowych w ramach 7PR *„nie mogą być porównywane z bardziej symboliczną rolą przyznawaną innym zainteresowanym stronom, które po prostu mogą przedstawić swoją opinię”*. Możliwość przedstawienia opinii przez zainteresowane strony *„nie może być wykorzystana do uzasadnienia uprzywilejowanego dostępu i/lub nieproporcjonalnej roli jednej kategorii, na przykład interesów handlowych”*. Ponadto fakt, że inne zainteresowane strony mogą wydawać opinię, nie zapewnia obiektywności porad i/lub zaleceń platformy.

52. Po drugie, skarżący nie zgodził się z argumentem Komisji, zgodnie z którym wkład platformy ma zasadniczo charakter techniczny i że obiektywizm jej opinii należy oceniać w świetle braku jakichkolwiek uprzedzeń technologicznych. Zdaniem skarżącego wkład platformy wykracza daleko poza możliwości techniczne dotyczące agropaliw. Na przykład zalecenie BIOFRAC dotyczące celu 25 % wykorzystania agropaliw w sprawozdaniu z wizji 2030 nie może zostać uznane za mające charakter techniczny. Ustalenie celu dotyczącego agropaliw *„w ramach celów w zakresie energii odnawialnej stanowiło poważny problem polityczny o daleko idących implikacjach”*. Skarżący przypisał bardzo wysoki wskaźnik wykorzystania agropaliw w UE fakt, że platforma jest tak silnie zdominowana przez przemysł. Prowadzi to do opinii, że *„jest stronnicza w stosunku do interesów handlowych swoich członków”*. Zdaniem skarżącego w ramach zdominowanego przez przemysł składu platformy nie można było kwestionować stosowania agropaliw. Ponadto skarżący zwrócił uwagę na własne uznanie przez Komisję roli EPT w decyzjach dotyczących 7PR oraz na stwierdzenie, że *„dowodzą one silnych podmiotów w rozwoju europejskiej polityki badawczej, w szczególności w ukierunkowaniu siódmego ramowego programu badawczego na lepsze zaspokajanie potrzeb przemysłu [17]”*. Skarżący uznał, że przydział środków finansowych, decyzje w sprawie polityki badawczej i cele w zakresie energii ze źródeł odnawialnych to kwestie o doniosłym znaczeniu.

53. Po trzecie, skarżący wypowiedział się na temat odniesienia Komisji do procesu decyzyjnego platformy w przypadku SRA, w którym zorganizowano konsultacje publiczne. Skarżący twierdził, że twierdzenie Komisji, zgodnie z którym konsultacje te miały znaczący



wpływ na dokument końcowy, wyraźnie zignorowało fakt, że główny punkt poruszony przez wiele grup społeczeństwa obywatelskiego, które przedstawiły uwagi na temat projektu SRA, nie został w ogóle uwzględniony. Chociaż wiele grup odrzuciło cel 25 % dotyczący stosowania agropaliw w UE, który został przedstawiony jako główny cel SRA, nawet nie odnotowano tego w tekście. Skarżący argumentował natomiast, że Komisja i platforma wykorzystują konsultacje do „powleczenia” SRA w warstwie legalności.

54. Po czwarte, skarżący nie zgodził się z wyjaśnieniami Komisji dotyczącymi sposobu, w jaki ocenia ona obiektywność opinii platformy oraz ze swoim wnioskiem, że SRA i EBII dają przykład otwartości i inkluzywności postępowania oraz głównych rezultatów. Argumentował, że platforma może być otwarta dla różnych sektorów przemysłu związanych z agropaliwami, ale poza tym nie ma ona charakteru integracyjnego. Według skarżącego wyniki platformy odzwierciedlają jedynie interesy biznesowe i nie odzwierciedlają poglądów i obaw sektorów takich jak konsumenci lub społeczności, których dotyczy wzrost agropaliw. Fakt, że SRA i EBII były przedmiotem konsultacji, nie oznacza, że wynikające z tego doradztwo jest obiektywne. Wewnętrzne postępowanie Platformy nadal odzwierciedla fakt, że jest to organ absolutnie zdominowany przez interesy biznesowe. Zasadniczy cel, dążenie do agropaliw, nie jest otwarty na dyskusję.

55. Ponadto skarżący zakwestionował argument Komisji, zgodnie z którym zapewniła ona obiektywizm platformy, uczestnicząc w posiedzeniach komitetu sterującego i dyskusjach na temat jej członkostwa. Komitet Sterujący jest nadal w przeważającej mierze zdominowany przez przedsiębiorstwa, a zdaniem skarżącego Komisja jest za to częściowo odpowiedzialna. Komitet Sterujący został wybrany przez wyznaczonego przez Komisję przewodniczącego BIOFRAC i dwóch wiceprzewodniczących w porozumieniu z Komisją. 125 członków 5 grup roboczych zostało wybranych przez komitet sterujący spośród ponad 300 kandydatów. Ostatecznie wybrano tylko dwóch przedstawicieli organizacji pozarządowych.

56. Następnie skarżący bagatelizował znaczenie udziału organizacji pozarządowej Bellona w Komitecie Sterującym. Argumentował, że włączenie organizacji pozarządowej do Komitetu Sterującego nie zmienia faktu, że pozostaje to organ zdominowany przez przemysł. Ponadto Bellona została skrytykowana za swoją rolę w platformie zeroemisyjnej („ZEP”), platformie technologicznej w dziedzinie wychwytywania i składowania dwutlenku węgla („CCS”). Według skarżącego „[h] w znacznym stopniu finansowany przez przemysł, Bellona aktywnie promuje kontrowersyjną technologię CCS”. Dzięki uczestnictwu w Komitecie Sterującym ZEP pomógł „uzasadnić stronniczy wpływ tego organu”.

2) Mechanizmy zapewniające zwrócenie uwagi na kwestie interesu publicznego i obiektywność wkładu oraz 3) zakres, w jakim wkład zewnętrzny jest uwzględniany w procesie kształtowania polityki Komisji w zakresie biopaliw

57. Jeśli chodzi o odpowiedź Komisji na pkt 2 i 3 wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie przyjaznego rozwiązania, skarżący argumentował, że dyskusyjne jest, czy Komisja



przewodziła włączeniu kwestii leżących w interesie publicznym do swoich inicjatyw w zakresie polityki energetycznej i klimatycznej.

58. W przykładzie wniosku Komisji w sprawie dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii dotyczącego ogólnego poziomu polityki energetycznej w lit. a) powyżej skarżący zauważył, że pierwotny wniosek Komisji zawierał tylko trzy kryteria zrównoważonego rozwoju. Zdaniem skarżącego wszelkie odniesienia do „zrównoważenia” bez uwzględniania kwestii społecznych są nieuzasadnione, natomiast późniejsze odniesienie Komisji do „zrównoważenia środowiskowego” wprowadza w błąd. Wynika to z faktu, że wszystkie kwestie środowiskowe dotyczące gleby, powietrza i wody zostały rozwiązane poprzez zwykłe wymogi sprawozdawcze. W rzeczywistości kryterium pośredniej zmiany użytkowania gruntów („ILUC”) zostało wprowadzone do dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii na późniejszym etapie przez Parlament Europejski. Jeśli chodzi o ustalenie obowiązkowych celów, skarżący argumentował, że obowiązkowy cel dotyczący agropaliw jest bardzo kosztownym środkiem służącym przeciwdziałaniu zmianie klimatu. Niemniej jednak Komisja przyjęła obowiązkowe cele i stwierdziła, że *„stosowanie obowiązkowych celów jest szeroko popierane”*. Było to pomimo faktu, że wszystkie organizacje pozarządowe we wszystkich państwach wyraziły sprzeciw wobec obowiązkowego celu agropaliwowego.

59. Skarżący twierdził, że w ramach dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii nie można argumentować, że konsultacje publiczne „zapewniły” „właściwą refleksję” na temat „niepokojów publicznych i wrażliwości”. Komisja nigdy nie rozważała obniżenia celu dotyczącego agropaliw lub całkowitego jego obniżenia. Jeśli chodzi o proponowane cięcia emisji, kryterium różnorodności biologicznej i „wymogi sprawozdawcze” dotyczące wszystkich innych kwestii środowiskowych (gleba, powietrze, woda) i społecznych, wniosek Komisji nie „właściwie odzwierciedla” „problemy publiczne i wrażliwość”. Skarżący uznał, że argument Komisji, zgodnie z którym po drugiej rundzie konsultacji publicznych próg redukcji emisji został podniesiony z 10 % do 35 %, dowodził, że wniosek stanowił zły proces kształtowania polityki, ponieważ przyspieszył wykorzystanie gruntów rolnych jako „środka klimatycznego”, a jednocześnie domagał się jedynie tak niewielkiego ograniczenia emisji. Skarżący zasugerował również, że *„[s] ome argumentował, że Komisja mogła zaproponować tak niski próg redukcji emisji w celu stworzenia narzędzia negocjacyjnego [...] przy jednoczesnym unikaniu innych poważnych wad, takich jak pominięcie pośredniej zmiany użytkowania gruntów i kwestii społecznych”*. W każdym razie skarżący twierdził, że Komisja nie mogła twierdzić, że przeprowadziła odpowiednie konsultacje ze społeczeństwem.

60. Jeśli chodzi o plan EPSTE i inicjatywy takie jak EBII na poziomie badań naukowych i technologii, o których mowa w lit. b) powyżej, skarżący zauważył, że Komisja przyznała, że są one kierowane przez przemysł. Odpowiedź Komisji, zgodnie z którą inicjatywy przemysłowe planu EPSTE zostały wykorzystane „jako podstawa do dyskusji” z innymi „zainteresowanymi stronami”, w tym z EPT, innymi dyrekcjami generalnymi Komisji, EERA i państwami członkowskimi UE, oznaczała, że poglądy społeczeństwa obywatelskiego i organizacji środowiskowych nie zostały uwzględnione. Jak to ujął Komisja, *„były one przedstawiane szerszemu gronu odbiorców przy kilku okazjach”*. Skarżący podkreślił, że pokazało to, że Komisja nie poświęciła wystarczającej uwagi kwestiom interesu publicznego ani nie



przestrzegając wymogu obiektywności w odniesieniu do wkładu grup doradczych.

61. Następnie skarżący przedstawił swoje uwagi dotyczące wpływu działań w ramach planu EPSTE na zakres realizacji polityki badawczej i technologicznej w zakresie 7PR, zbadane w lit. c) powyżej. Zdaniem skarżącego fakt, że plan EPSTE prowadzi do sformułowania zaproszeń do składania wniosków, oznacza, że branża kształtuje program badań i wpływa na sposób wydatkowania budżetu na badania. Procedura grupy roboczej, opisana przez Komisję w odpowiedzi, nie zawiera żadnego elementu zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego ani konsultacji. Skarżący argumentował, że oświadczenie Komisji, zgodnie z którym WP 7PR uwzględnia kwestie leżące w interesie publicznym, koncentrując się wyłącznie na „zaawansowanych” biopaliwach, nie uwzględnia faktu, że ta polityka badawcza będzie się opłacać tylko w przyszłości, podczas gdy obowiązkowe cele, o których mowa w SRA i określone w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii, mają już zastosowanie. W międzyczasie cele w zakresie agropaliw mogłyby zintensyfikować zmianę klimatu, a nie pomóc w jej zwalczaniu.

62. Skarżący podsumował, co uważa za główny problem w tej dziedzinie w następujący sposób: *Komisja utworzyła organ, który jest zdominowany przez przedsiębiorstwa, aby udzielać porad w tej samej kwestii, w której mają one udziały handlowe, i którego z góry określonym celem jest zwiększenie wykorzystania agropaliw w UE. Ten z góry określony cel i nie zrównoważone członkostwo doprowadziły do wydania zaleceń, które są ślepe na negatywne skutki społeczne i środowiskowe związane z przyspieszeniem stosowania agropaliw w UE.*

63. Skarżący zakończył swoje uwagi, stwierdzając, że Komisja nie zajęła się w zadowalający sposób a) pytaniami, które Rzecznik zadał w swojej propozycji rozwiązania przyjaznego oraz b) obawami skarżącego.

Ocena Rzecznika po jego propozycji rozwiązania przyjaznego

64. Rzecznik Praw Obywatelskich rozpoczął swoją ocenę, zauważając, że w swoich uwagach skarżący twierdził, że odpowiedź Komisji była niezadowalająca. W związku z tym dążenie Rzecznika Praw Obywatelskich do znalezienia przyjaznego rozwiązania nie zakończyło się w pełni sukcesem.

Uwagi wstępne

65. Przed przystąpieniem do oceny skargi w następstwie propozycji przyjaznego rozwiązania Rzecznik uznał za konieczne wyjaśnienie zakresu dochodzenia w sprawie pierwszego zarzutu skarżącego.

66. W tym celu odpowiedź Komisji na wniosek Rzecznika była przydatna, ponieważ wyjaśniła pełny zakres podwójnej roli platformy: po pierwsze, platforma przedstawia Komisji zalecenia dotyczące polityki w zakresie badań nad biopaliwami, a po drugie, może wnieść wkład w



kształtowanie polityki Komisji w odniesieniu do celów polityki energetycznej poprzez udział w konsultacjach publicznych. Rzecznik rozumiał to w ten sposób, że platforma ma a) bezpośredni wkład w kształtowanie polityki Komisji w wąskim obszarze polityki w zakresie badań nad biopaliwami oraz b) pośredni wkład, poprzez udział w konsultacjach publicznych w szerszej dziedzinie polityki energetycznej. Ze względu na tę dwojaką rolę reprezentatywność platformy („*wyważona reprezentacja zainteresowanych stron w składzie platformy*” w celu wykorzystania brzmienia zarzutu) nie może być rozumiana w ten sam sposób w kontekście, na przykład, priorytetów badawczych w badaniach nad biopaliwami w ramach 7PR i znacznie szerszej kwestii unijnej mieszaniny źródeł energii odnawialnej. Ocena reprezentatywności platformy musi zatem mieć charakter kontekstowy.

67. W tym względzie skarżący twierdził (i) że opinia platformy nie jest wystarczająco obiektywna oraz (ii) że Komisja nie zapewnia, aby wszystkie opinie były właściwie wysłuchane w ogóle. Komisja zrozumiała obawy skarżącego w tym sensie i odniosła się do argumentów skarżącego na poparcie tego zarzutu. Rzecznik rozumiał to podejście w taki sposób, że reprezentatywność platformy może zostać właściwie oceniona jedynie poprzez zbadanie obiektywności opinii platformy i możliwości, jakie inne zainteresowane strony mogą uczestniczyć w kształtowaniu polityki Komisji. Jest to zgodne z własnym rozumieniem zarzutów przez Rzecznika Praw Obywatelskich i w związku z tym uznał on za stosowne postępować na tej podstawie.

68. Na poparcie różnych punktów widzenia zarówno Komisja, jak i skarżący szczegółowo ustosunkowali się do merytorycznego wpływu platformy i innych zainteresowanych stron na kształtowanie polityki Komisji w dziedzinie biopaliw. Niezależnie od użyteczności tych uwag w przyczynianiu się do zrozumienia przez Rzecznika kwestii, wskazano, że do celów przedmiotowej oceny nie jest konieczne zajęcie się poruszonymi kwestiami merytorycznymi. Należy natomiast od samego początku podkreślić, że analiza Rzecznika skupiłaby się na aspektach proceduralnych.

69. Przed przystąpieniem do analizy Rzecznik uznał jednak za stosowne dalsze opracowanie ram analitycznych, w świetle których przeprowadzona zostanie analiza odpowiedzi Komisji na jego propozycję rozwiązania przyjaznego. W tym względzie należy zauważyć, że w swoim wniosku dotyczącym przyjaznego rozwiązania Rzecznik wyjaśnił kluczowe pojęcia, takie jak „reprezentatywność” i „obiektywność”, oraz określił odpowiednią terminologię stosowaną w procesie kształtowania polityki Komisji w dziedzinie biopaliw (zob. pkt 28–31 powyżej).

70. Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił podstawowe przepisy dotyczące zasad demokratycznych po wejściu w życie traktatu lizbońskiego, w szczególności art. 1 i 11 TUE (zob. pkt 26 powyżej). Krótko mówiąc, art. 11 TUE ustanawia pewne prawa demokratyczne i upoważnia instytucje do stosowania odpowiednich środków, aby umożliwić obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim zgłaszanie i publiczną wymianę poglądów we wszystkich obszarach działań Unii. Ustanawia się w nim obowiązek prowadzenia otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim oraz nakłada się na Komisję obowiązek prowadzenia szerokich konsultacji z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii. Traktat stanowi zatem



kontur przestrzeni dyskusyjnej, w której instytucje UE współdziałają z obywatelami, stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim.

71. W szczególności dwa pierwsze akapity art. 11 TUE mają na celu zapewnienie kształtowania polityki Unii za pomocą pluralistycznego wkładu obejmującego poglądy obywateli, stowarzyszeń przedstawicielskich i społeczeństwa obywatelskiego. Uczestnictwo w życiu demokratycznym Unii ustanawia powiązanie między obywatelami UE a jej instytucjami oraz, w oparciu o zasady równości i przejrzystości, zwiększa zaufanie obywateli do UE i administracji UE. Uczestnictwo nie jest jednak nieograniczone, lecz musi odbywać się „przy użyciu odpowiednich środków”. Aby wypełniać swoje obowiązki, instytucje UE muszą zatem określić „właściwe środki”, za pomocą których obywatele i stowarzyszenia przedstawicielskie mają możliwość zgłaszania i publicznej wymiany poglądów. Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że dokładny sposób, w jaki demokracja uczestnicząca jest skuteczna w danej sytuacji, będzie zależał od szczególnego charakteru danego działania Unii oraz od ustanowionych procedur. W tym względzie instytucje Unii mają z konieczności pewien margines swobody, zwłaszcza w obszarach, które są złożone pod względem technicznym. Powinny one jednak zawsze upewnić się, że mogą obiektywnie uzasadnić, w jaki sposób korzystają z tego marginesu uznania.

72. Artykuł 11 akapit trzeci TUE jest ściśle związany z procesem legislacyjnym. Przepis ten, zgodnie z którym „Komisja Europejska przeprowadza szerokie konsultacje” [18], powinien być szeroko rozumiany w celu umożliwienia wszystkim „zainteresowanym stronom” udziału w konsultacjach Komisji. Jest to zgodne ze stanowiskiem Komisji zawartym w komunikacie w sprawie konsultacji, zgodnie z którym „będzie ona utrzymywać podejście integracyjne zgodne z zasadą otwartego zarządzania: Każdy obywatel, przedsiębiorstwo lub stowarzyszenie będzie nadal w stanie dostarczyć Komisji wkładu” [19]. Jak już przyznała Komisja, aby udział był odpowiednio sprzyjający włączeniu społecznemu, bardzo ważne jest zapewnienie równego dostępu do procesu konsultacji. W związku z tym Komisja podkreśliła swój zamiar „zmniejszenia ryzyka, że decydenci polityczni słuchają tylko jednej strony argumentu lub poszczególnych grup uzyskujących uprzywilejowany dostęp” [20]. Ten integracyjny model uczestnictwa popierany przez Komisję nie powinien *a priori* wykluczać obszarów kształtowania polityki ze szczególnym uwzględnieniem lub które zakładają pewien poziom wiedzy fachowej.

73. W tym kontekście Rzecznik rozpatrzył zarzut skarżącego i w ten sposób zastosował się do kolejności analizy i wspólnej analizy drugiej i trzeciej kwestii, którą zaproponowała Komisja i skarżący w swoich uwagach.

1) Dostępność mechanizmów zapewniających obiektywność rzeczową opinii i/lub zaleceń Platformy

74. W odniesieniu do obszarów, w których platforma wnosi bezpośredni wkład w proces decyzyjny Komisji, Komisja w swojej opinii broniła dostępności mechanizmów zapewniających obiektywność zaleceń platformy w zakresie polityki w zakresie badań nad biopaliwami. Po przypomnieniu, że głównym celem platformy jest zaproponowanie działań badawczych w celu opracowania innowacyjnych technologii biopaliw, Komisja stwierdziła, że platforma nie wykazuje



żadnych uprzedzeń technologicznych, lecz dokonuje sprawiedliwej oceny wszystkich istotnych wariantów technologicznych. Zdaniem Komisji neutralność technologiczna i otwartość platformy wynikają z jej własnego procesu decyzyjnego, który gwarantuje, że przekazane informacje odzwierciedlają poglądy całego sektora, a nie opinie poszczególnych podmiotów. Ponadto Komisja zapewnia obiektywność zaleceń platformy, m.in. poprzez udział w posiedzeniach komitetu sterującego, omawianie członkostwa i działań informacyjnych oraz dostarczanie wytycznych/dobrych praktyk. Gdy platforma prowadzi konsultacje społeczne, Komisja konsekwentnie zachęca ją do zapewnienia szerokiego udziału w tych konsultacjach. W każdym przypadku Komisja zastrzega sobie prawo do odrzucenia zaleceń platformy.

75. W swoich uwagach skarżący wyraził pogląd, że przydzielanie funduszy, decyzje dotyczące polityki badawczej i celów w zakresie energii ze źródeł odnawialnych to kwestie o zasadniczym znaczeniu. Wyraziła sprzeciw wobec sposobu, w jaki Komisja zarządza tymi kwestiami i skoncentrowała się w szczególności na 7PR, który jego zdaniem jest dostosowany do „*lepszego zaspokojenia potrzeb przemysłu* [21]”. Ponadto skarżący skrytykował sposób, w jaki platforma przeprowadziła konsultacje społeczne dotyczące strategicznego programu badań [22].

76. Rzecznik podkreślił powyżej (pkt 67), że przedmiotowy zarzut może zostać właściwie przeanalizowany jedynie poprzez zbadanie obiektywności opinii platformy i możliwości udziału innych zainteresowanych stron w kształtowaniu polityki Komisji. Następnie podkreślił, że w dziedzinach, w których platforma wnosi bezpośredni wkład w kształtowanie polityki Komisji, zapewnienie obiektywności tych informacji jest szczególnie ważne.

77. W związku z tym uwagi przedstawione przez Komisję i skarżącego w toku dochodzenia dotyczą trzech istotnych kwestii dotyczących bezpośredniego wkładu platformy w kształtowanie polityki Komisji w dziedzinie badań nad biopaliwami: obiektywizm zaleceń Platformy postrzeganych przez pryzmat braku „uprzejmości *technologicznej*”; (II) uprawnienia dyskrecjonalne Komisji w zakresie odrzucenia zaleceń platformy; oraz (iii) sposób, w jaki Komisja zapewnia funkcjonowanie platformy, biorąc pod uwagę jej formalną niezależność od Komisji, zgodnie z zasadami określonymi powyżej przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

78. W odniesieniu do ppkt (i) Rzecznik przyznał, że każdy wybór w dziedzinie polityki badawczej, niezależnie od charakteru technicznego lub wąskiego zakresu, nie może być oddzielony od wielu innych aspektów środowiskowych, społecznych i gospodarczych. Wynikało z tego, że aby zalecenia platformy spełniały wymóg obiektywności w dziedzinie polityki w zakresie badań i rozwoju technologicznego, w które ma ona bezpośredni wkład, platforma musi wziąć pod uwagę wszystkie istotne kwestie. Jeżeli Komisja zmierzy obiektywność zaleceń platformy w dziedzinie polityki badań nad biopaliwami poprzez brak uprzedzeń technologicznych, przyjmuje zbyt wąską perspektywę. Ponadto, jak przyznała sama Komisja, głównym celem planu EPSTE jest dostosowanie polityki UE w zakresie badań naukowych do innych odpowiednich polityk i inicjatyw. Cel ten nie zostanie osiągnięty, jeżeli nie rozważy się wpływu zaleceń platformy na inne stosowne polityki i inicjatywy.

79. Przechodząc do punktu (ii), argument Komisji, zgodnie z którym nie jest ona zobowiązana do przestrzegania zaleceń platformy, w tym jej wizji SRA, nie jest przekonujący. Chociaż



Komisja może podjąć decyzję o nieprzestrzeganiu zaleceń platformy w zakresie polityki badań nad biopaliwami, uwzględnia je jednak w decyzjach określających priorytety finansowania badań w dziedzinie energii. Komisja nie jest zatem zwolniona z obowiązku zapewnienia obiektywności otrzymanych w tym zakresie porad.

80. W odniesieniu do ppkt (iii) Komisja uznała obowiązek zapewnienia obiektywności zaleceń platformy i wyjaśniła swoje inicjatywy w celu wypełnienia tego obowiązku. Skarżący nie był zadowolony z tych inicjatyw.

81. Pierwszą inicjatywą Komisji było zachęcenie platformy do przeprowadzenia własnych procedur konsultacyjnych i zadbanie o to, by były one jak najbardziej otwarte i inkluzywne, przy jednoczesnym uznaniu, że komunikat w sprawie konsultacji nie ma zastosowania. Rzecznik uznał, że jest to w pełni zgodne z ramami analitycznymi podsumowanymi w pkt 69–72 powyżej i dlatego jest godne pochwały.

82. Druga inicjatywa dotyczyła otwarcia członkostwa w Platformie na jedną organizację pozarządową – Fundację Bellona. W tej kwestii okazało się, że Komisja i skarżący postrzegają członkostwo Bellony w platformie w diametralnie przeciwny sposób. Komisja wyraziła pogląd, że świadczy to o otwartości platformy na społeczeństwo obywatelskie, a skarżący uważa, że jest to w najlepszym razie wyjątek od zasady, zgodnie z którą platforma jest zdominowana przez przemysł. Rzecznik Praw Obywatelskich nie był przekonany, czy obiektywność zaleceń platformy można zmierzyć za pomocą prostego ćwiczenia arytmetycznego, w którym obiektywizm jest bezpośrednio proporcjonalny do liczby organizacji pozarządowych wśród członków platformy. Rzecznik uznał natomiast, że powinno to być działanie jakościowe, które miałoby na celu ustalenie, czy obecny skład platformy narusza obiektywność jej zaleceń. Na podstawie przedłożonych mu informacji Rzecznik nie był w stanie stwierdzić, że obecny skład platformy jako taki, obejmujący jedną organizację pozarządową, zagraża obiektywizmowi jej zaleceń. W związku z tym Rzecznik nie stwierdził niewłaściwego administrowania w odniesieniu do kwestii członkostwa w platformie.

83. Ponadto trzeci zestaw inicjatyw Komisji mających na celu zapewnienie obiektywności wyników platformy obejmował: 1) udział w posiedzeniach Komitetu Sterującego, 2) regularne posiedzenia zarządu oraz 3) doradztwo w kwestiach dobrej administracji. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że inicjatywy te byłyby przekonujące, gdyby towarzyszyły im konkretne środki wprowadzone w celu potwierdzenia, że treść tych spotkań odzwierciedla oświadczenie Komisji. W ich obecnym kształcie środki Komisji dały wrażenie, że platforma jest uprzywilejowanym rozmówcą wpływającym na politykę Komisji w zakresie biopaliw. W rzeczywistości argumenty Komisji można interpretować w ten sposób, że Komisja faktycznie zarządza platformą i że wkład platformy dociera do Komisji nieformalnie, zanim formalnie to uczyni, uniemożliwiając tym samym udział w tym procesie innym zainteresowanym stronom. Stanowiło to przypadek niewłaściwego administrowania.

84. W świetle powyższych rozważań Komisja nie podjęła odpowiednich środków w celu zwiększenia obiektywności zaleceń platformy w dziedzinie polityki w zakresie badań nad biopaliwami, a tym samym w wystarczającym stopniu, aby odpowiedzieć na obawy skarżącego i



spełnić oczekiwania obywateli, biorąc pod uwagę cechy demokratyczne Unii, które uległy dalszemu wzmocnieniu od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony. Mając na uwadze dyskrecję, jaką dysponuje Komisja w tej dziedzinie, Rzecznik sporządził odpowiedni projekt zalecenia poniżej.

85. Rzecznik przyznał, że formalna niezależność platformy jako niezależnej sieci zainteresowanych stron oraz fakt, że nie wchodzi ona w zakres struktury administracyjnej Komisji, mogą ograniczyć zakres przyszłych inicjatyw Komisji. Mimo to Komisja przedstawiła do tej pory szereg inicjatyw, które z poszanowaniem niezależności platformy wywierają znaczący wpływ na jej funkcjonowanie. Zdaniem Rzecznika, gdyby Komisja podjęła działania następcze i uzupełniła swoje wcześniejsze inicjatywy o bardziej szczegółowe treści i zabezpieczenia na rzecz przejrzystości procedur platformy, nie ingerowałaby ona w niezależność platformy.

2) Mechanizmy zapewniające zwrócenie uwagi na kwestie interesu publicznego i obiektywność wkładu oraz 3) zakres, w jakim wkład zewnętrzny jest uwzględniany w procesie kształtowania polityki Komisji w zakresie biopaliw

86. Uwagi dotyczące uwagi platformy na kwestie związane z interesem publicznym oraz dostępności możliwości wnoszenia wkładu przez inne zainteresowane strony i społeczeństwo obywatelskie zajmują bardziej znaczące miejsce w dyskusji na temat pośredniego wkładu platformy w dziedzinie polityki energetycznej *lato sensu*. To właśnie w kontekście kształtowania polityki w dziedzinie energii i zmiany klimatu skarżący wyraził obawy dotyczące uwagi Komisji na kwestie interesu publicznego oraz tego, czy Komisja bierze pod uwagę inne źródła wkładu we wnioskach, czy też platforma jest uprzywilejowanym rozmówcą.

87. W odpowiedzi na propozycję Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącą przyjaznego rozwiązania Komisja dodała wyjaśnienia w tej sprawie i przyznała, że platforma wniosła wkład w konsultacje społeczne dotyczące dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii oraz innych inicjatyw, takich jak europejska inicjatywa na rzecz bioenergii przemysłowej („EIBI”). Niemniej jednak Komisja odrzuciła argument skarżącego, zgodnie z którym platforma wywiera „*ogromny wpływ*” na politykę energetyczną Komisji i wymieniła konkretne przykłady wkładu z innych źródeł.

88. W swoich uwagach skarżący twierdził, że w ramach konsultacji publicznych dotyczących dyrektywy w sprawie dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii sugestie platformy były w dużej mierze zgodne z sugestiami platformy, a wkład organizacji społeczeństwa obywatelskiego został pominięty. W szczególności w odniesieniu do kwestii takich jak ustalenie celów w zakresie stosowania agropaliw, definicja kryteriów zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do rozwoju biopaliw oraz stosowanie kryterium pośredniej zmiany użytkowania gruntów („ILUC”) zignorowano zalecenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Skarżący zasadniczo twierdził, że Komisja nie poświęciła wystarczającej uwagi kwestiom interesu publicznego i nie wzięła pod uwagę wkładu organizacji społeczeństwa obywatelskiego.



89. Rzecznik podkreślił, że jest świadomy trudności, jakie pojawiają się w próbie pomiaru wkładu wynikającego z konsultacji publicznych dotyczących wszelkich inicjatyw politycznych. W związku z tym Rzecznik przyznał, że w odpowiedzi na jego wniosek dotyczący przyjaznego rozwiązania Komisja przedstawiła liczne informacje wraz z przykładami w celu obrony swojego stanowiska, zgodnie z którym we wszystkich inicjatywach w dziedzinie energii odnawialnej, z naciskiem na biopaliwa, zwraca uwagę na kwestie interesu publicznego, aby zapewnić pluralistyczny i obiektywny wkład. Skarżący odpowiedział, powołując się na kilka przykładów wskazujących w przeciwnym kierunku.

90. Chociaż w sposób nieunikniony Komisja może wykorzystywać wskaźniki ilościowe do oceny wyników konsultacji publicznych w sprawie danej inicjatywy politycznej, nie mogą one zastąpić jakościowej analizy reprezentatywności i obiektywności wkładu w kształtowanie polityki UE. W tym względzie Rzecznik odniósł się do wskazówek, które przedstawił w swojej propozycji przyjaznego rozwiązania, zgodnie z którą „obiektywność” powinna być rozumiana jako poruszona konkretnie kwestie dotyczące treści technicznej i jakości produktu oraz podstawy, na której ten wynik jest sformułowany. Oczywiście kluczowe znaczenie mają gwarancje proceduralne, które Komisja zapewnia uczestnikom konsultacji publicznych. Zwiększony udział i dostępność konsultacji społecznych same w sobie nie gwarantują pluralistycznego wkładu. Zdaniem Komisji „*nie należy lekceważyć wyzwania polegającego na zapewnieniu odpowiedniego i równego traktowania uczestników procesów konsultacyjnych*” [23] .

91. Mając na uwadze, że jego dochodzenie przybrało perspektywę proceduralną (pkt 68 powyżej), Rzecznik zbadał następnie konkretne aspekty niniejszej sprawy, w szczególności kwestie pojawiające się w kontekście dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii. W związku z tym Rzecznik zauważył, że Komisja przeprowadziła pięć rund konsultacji, wydaje się, że otrzymała i oceniła wniesiony wkład oraz że uwzględniła je w co najmniej jednym przypadku dotyczącym docelowego poziomu redukcji emisji. Chociaż skarżący określił pierwotny wniosek jako zły kształt polityki, ostateczny wniosek Komisji można również scharakteryzować jako odpowiedzi na informacje zwrotne pochodzące z innych źródeł po konsultacjach publicznych. W tych okolicznościach i po dokładnym zbadaniu akt skargi nie wykazano, że Komisja uchybiła zobowiązaniom, które Rzecznik zbadał w pkt 69–72 powyżej.

92. Rzecznik stwierdził natomiast, że jeśli chodzi o sposób formułowania przez Komisję swoich inicjatyw przemysłowych, jego podejście nie było wzorcowe. W przykładzie EBII Komisja przyznała, że jest rozwijana przez platformę we współpracy z wieloma zainteresowanymi stronami, w tym z przemysłem i innymi EPT, dyrekcjami generalnymi Komisji i państwami członkowskimi. Komisja wyjaśniła następnie, że EBII jest następnie przedstawiany *szerszemu gronu odbiorców* , w tym ogółowi społeczeństwa, organizacjom pozarządowym i naukowcom. Wydaje się to oznaczać, że EBII jest najpierw uzgadniany między platformą a wyżej wymienionymi zainteresowanymi stronami, a następnie po prostu przedstawiany stronom trzecim.

93. Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że obywatele i stowarzyszenia przedstawicielskie do korzystania z prawa do demokratycznego uczestnictwa we wszystkich obszarach działań Unii muszą mieć rzeczywistą możliwość wyrażenia swoich poglądów i cieszyć się oczekiwaniem, że



opinie te zostaną uwzględnione przez instytucje UE. W tym celu Komisja powinna zapewnić równe szanse wszystkim zaangażowanym stronom, w tym ogółowi społeczeństwa, organizacjom pozarządowym i naukowcom. W tej kwestii okazało się, że Komisja nie zapewniła takiej równości szans, a tym samym nie rozwiązała w odpowiedni sposób wyrażonych jej obaw. Stanowiło to przypadek niewłaściwego administrowania, a Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił Komisji odpowiedni projekt zalecenia.

94. W celu podsumowania, w świetle powyższej analizy, Rzecznik przedstawił Komisji następujące projekty zaleceń:

Uwzględniając demokratyczne cechy Unii, które zostały dodatkowo wzmocnione od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony, Komisja powinna rozważyć podjęcie, zgodnie z ustaleniami Rzecznika Praw Obywatelskich, niezbędnych inicjatyw w celu zwiększenia obiektywności zaleceń Europejskiej Platformy Technologicznej ds. Biopaliw w dziedzinie polityki w zakresie badań nad biopaliwami.

2) Zgodnie z ustaleniami Rzecznika Praw Obywatelskich Komisja powinna rozważyć podjęcie dalszych działań w celu zapewnienia pluralistycznego i obiektywnego wkładu w inicjatywy polityczne w dziedzinie energii odnawialnej, takie jak europejska inicjatywa na rzecz bioenergii przemysłowej.

Argumenty przedstawione Rzecznikowi po jego projekcie zaleceń

Pierwszy projekt zalecenia

95. W swojej szczegółowej opinii Komisja podsumowała swoją odpowiedź na wniosek Rzecznika w sprawie rozwiązania przyjaznego oraz ustalenia Rzecznika zawarte w jego ocenie po propozycji rozwiązania przyjaznego. Przyznał, że Rzecznik podzielił inicjatywy Komisji mające na celu zwiększenie obiektywności platformy na trzy klastry i uznał, że pierwszy projekt zalecenia Rzecznika dotyczy jedynie trzeciego grona inicjatyw Komisji, które obejmowały: 1) udział w posiedzeniach Komitetu Sterującego, 2) regularne posiedzenia zarządu oraz 3) doradztwo w kwestiach dobrej administracji, ale które nie przekonały Rzecznika i w związku z tym stanowiły przypadek niewłaściwego administrowania (pkt 83 powyżej).

96. Zasadniczo Komisja zauważyła po pierwsze, że ETP, których celem było połączenie „technologicznego know-how, przemysłu, organów regulacyjnych i instytucji finansowych w celu opracowania strategicznego programu na rzecz wiodących technologii”, okazały się skuteczne w opracowywaniu wspólnych wizji, określaniu strategicznych programów badań i przyczynianiu się do określenia priorytetów badawczych, w tym w ramach programów ramowych w zakresie badań naukowych i wykazanych w ocenach przeprowadzonych w latach 2008, 2009 i 2010.

97. Komisja nie zgodziła się ze stwierdzeniem Rzecznika, że jego interakcje z platformami



technologicznymi stanowią przypadek niewłaściwego administrowania i jest zaniepokojony stosowaniem tego terminu, co stanowi poważne oskarżenie. Komisja przypisała to ustalenie nieporozumieniu, które mogło wynikać z braku precyzji sformułowań użytych w odpowiedzi na propozycję rozwiązania przyjaznego Rzecznika Praw Obywatelskich. W tym względzie Komisja stwierdziła, że wymieniła inicjatywy mające na celu ocenę obiektywności platformy wraz z praktycznymi środkami mającymi na celu zwiększenie jej obiektywności, i dodała, że uznała, że ten sposób postępowania stanowi najbardziej praktyczny i realistyczny sposób rozwiązania problemu obiektywizmu. Komisja wskazała, że nie uważa, aby uczestnictwo w posiedzeniach platformy, omawianie jej członkostwa i działań informacyjnych oraz przedstawianie wytycznych i zaleceń dla zarządzania platformą oznaczało, że zarządza platformą. Ponadto Komisja stwierdziła, że nie podziela zdania Rzecznika, że otrzymywanie nieformalnych informacji od platformy technologicznej (lub jakiegokolwiek innego organu zewnętrznego) na jakimkolwiek etapie inicjatywy politycznej uniemożliwia innym zainteresowanym stronom udział w tym procesie.

98. Komisja dodała jednak, że zgadza się z pierwszym projektem zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich, że powinna podjąć inicjatywy w celu dalszego zwiększenia obiektywności zaleceń platformy. Komisja wskazała, że uważa to za równie istotne dla każdej platformy technologicznej lub podobnego organu związanego z wdrażaniem planu EPSTE, a nawet dla realizacji innych działań w ramach programu ramowego, w stosownych przypadkach. W związku z tym Komisja poinformowała Rzecznika Praw Obywatelskich, że w ramach przejścia z 7PR do programu „Horyzont 2020” [24] rozważy dokonanie przeglądu różnych struktur/organów związanych z realizacją programu ramowego, w tym EPT. Przegląd ten obejmuje opracowanie zestawu wspólnych kryteriów oceny i monitorowania wkładu i wyników EPT. Komisja podkreśliła, że kryteria te obejmują otwartość na jak najszerszy zakres zainteresowanych stron, tak aby EPT miały jak najszersze spojrzenie na swoje strategie w zakresie badań naukowych i innowacji.

99. W świetle tych argumentów Komisja wyraziła przekonanie, że odpowiednio odpowiedziała na pierwszy projekt zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich.

Drugi projekt zalecenia

100. W swojej szczegółowej opinii Komisja nie zgodziła się z ustaleniem Rzecznika, że „*nie zapewniła takiej równości szans*” w odniesieniu do inicjatyw przemysłowych, ponieważ ich formułowanie jest „*opracowywane przez platformę we współpracy z wieloma zainteresowanymi stronami, w tym z przemysłem i innymi ETP, dyrekcjami generalnymi Komisji i państwami członkowskimi*”, a następnie „*przedstawione „większej publiczności*”.

101. Komisja zauważyła, że podziela opinię Rzecznika Praw Obywatelskich, że „*można podjąć dalsze działania w celu uzyskania bardziej pluralistycznego wkładu w inicjatywy polityczne w dziedzinie energii odnawialnej, a w szczególności ze strony ogółu społeczeństwa i organizacji pozarządowych. Powinny one mieć możliwość wyrażenia swoich poglądów na wystarczająco wczesnym etapie, aby mieć możliwość wpływania na proces decyzyjny*”. Komisja zauważyła



ponadto, że kwestia ta ma znaczenie wykraczające poza EBII.

102. Biorąc jednak pod uwagę wszystkie środki, które podjęła już w celu zaangażowania zainteresowanych stron poza sferą czysto techniczną i przemysłową, Komisja nie zgodziła się ze stwierdzeniem Rzecznika Praw Obywatelskich, że nie zapewniła równości szans wszystkim zainteresowanym stronom i że stanowiło to przypadek niewłaściwego administrowania. Komisja ponownie wyraziła zaniepokojenie stosowaniem tego terminu, które stanowi poważne oskarżenie.

103. Niemniej jednak Komisja przyjęła projekt zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich i stwierdziła, że w kontekście poprawy funkcjonowania planu EPSTE w ramach programu „Horyzont 2020” oraz oprócz planowanych konsultacji społecznych w sprawie głównych elementów przyszłego planu EPSTE rozważyła utworzenie organu, którego celem byłoby skuteczniejsze współdziałanie ze społeczeństwem obywatelskim i wnoszenie wkładu w inicjatywy przemysłowe i inne inicjatywy w ramach planu EPSTE w bardziej terminowy, ustrukturyzowany i skuteczny sposób.

104. W świetle tych argumentów Komisja wyraziła przekonanie, że odpowiednio odpowiedziała na drugi projekt zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich.

Ocena Rzecznika po jego projekcie zaleceń

Uwaga wstępna

105. W swojej szczegółowej opinii na temat obu projektów zaleceń Komisja stwierdziła, że a) jest zaniepokojona stosowaniem przez Rzecznika terminu „niewłaściwe administrowanie”, które stanowi poważne oskarżenie, oraz że b) nie zgadza się z ustaleniami Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącymi niewłaściwego administrowania w przedmiotowej sprawie.

106. W odniesieniu do lit. a) Rzecznik przypomina, że zgodnie z art. 228 TFUE jest uprawniony do przyjmowania skarg dotyczących przypadków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii. Zgodnie z definicją zawartą w sprawozdaniu rocznym za 1997 r. „niewłaściwe *administrowanie ma miejsce, gdy organ publiczny nie działa zgodnie z zasadą lub zasadą, która jest dla niego wiążąca*”. Rzecznik Praw Obywatelskich konsekwentnie uważa, że niewłaściwe administrowanie jest szerokim pojęciem i że dobra administracja wymaga, między innymi, przestrzegania przepisów prawnych i zasad dobrej administracji [25] .

107. Stwierdzenie niewłaściwego administrowania oznacza zatem, że Rzecznik uznaje praktykę administracyjną instytucji za niezgodną z przepisami prawnymi lub zasadami dobrej administracji. Nie oznacza to jednak żadnego rodzaju oskarżenia wobec instytucji, nie mówiąc już o poważnym oskarżeniu. W tym kontekście należy zauważyć, że w projekcie zaleceń Rzecznik starannie określił przypadki niewłaściwego administrowania, uzasadnił swoją opinię i



zwrócił się do Komisji o przedstawienie szczegółowej opinii, umożliwiając jej reakcję na jego ustalenia. Nie zgadza się zatem z twierdzeniem Komisji, zgodnie z którym ustalenia wyrażone w jego projekcie zaleceń stanowią poważne oskarżenie.

108. W odniesieniu do lit. b) Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa, że Komisja sprzeciwiła się jego stwierdzeniu zawartemu w pierwszym projekcie zalecenia (zob. pkt 83–85 powyżej) i uznała, że ustalenie to mogło zostać dotknięte nieporozumieniem. Komisja podniosła zasadniczo, że przyjęła trzecią grupę inicjatyw, aby ocenić, a nie zwiększyć obiektywność zaleceń platformy. Rozróżnienie to nie ma jednak znaczenia dla celów niniejszej analizy, ponieważ ocena i zwiększenie obiektywności zaleceń platformy stanowią po prostu kolejne etapy tego samego procesu. Wynika z tego, że stanowisko Komisji co do istnienia nieporozumienia nie przekonuje. Analiza przeprowadzona przez Rzecznika Praw Obywatelskich, która doprowadziła do wydania pierwszego projektu zalecenia, nie pociągała również za sobą krytyki, którą Komisja zarządza platformą, jak wydaje się sugerować Komisja.

109. Podobnie w odniesieniu do drugiego projektu zalecenia Komisja nie zgodziła się ze stwierdzeniem Rzecznika Praw Obywatelskich, że nie zapewniła równości szans wszystkim zainteresowanym stronom i że stanowi to przypadek niewłaściwego administrowania. W tej kwestii Rzecznik wyjaśnił w pkt 92–93 powyżej, że w odniesieniu do inicjatyw przemysłowych, a w szczególności EBII, odpowiednie prace zostały opracowane we współpracy z przemysłem, EPT, innymi dyrekcjami generalnymi Komisji i państwami członkowskimi, podczas gdy zostały one przedstawione tylko szerszemu gronu odbiorców, w tym organizacjom pozarządowym i naukowcom. Rzecznik ubolewa, że Komisja wydaje się niechętna zgodzić się na stwierdzenie niewłaściwego administrowania w tym zakresie, ale zauważa również, że w swojej szczegółowej opinii Komisja odniosła się do konkretnych inicjatyw mających na celu większą otwartość i pluralizm, które zostaną ocenione poniżej.

Pierwszy projekt zalecenia

110. Rzecznik zauważa, że w swojej szczegółowej opinii Komisja poinformowała go, że rozważa dokonanie przeglądu organów zaangażowanych w realizację programu ramowego [26]. Przegląd ten obejmuje EPT, w odniesieniu do których przewidziano wspólne kryteria oceny i monitorowania ich wkładu i wyników. Wśród tych kryteriów Komisja uwzględniła otwartość na jak najszerszy zakres zainteresowanych stron, aby EPT miały jak najszersze spojrzenie na swoje strategie w zakresie badań naukowych i innowacji.

111. Chociaż inicjatywy te mają charakter ogólny i na tym etapie nie są szczegółowe, Rzecznik pragnie podkreślić, że przedstawione powyżej elementy stanowią kroki we właściwym kierunku, które przyczyniłyby się do jakościowej oceny obiektywności zaleceń ETP, w tym zaleceń Europejskiej Platformy Technologicznej ds. Biopaliw (zob. pkt 81 niniejszej decyzji). Ponadto Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja uznaje otwartość na jak najszerszą grupę zainteresowanych stron za kryterium oceny i monitorowania wyników EPT. Rzecznik ufa, że oświadczenie to zostanie przekształcone w konkretne działania i praktyki.



112. Na bardziej ogólnym szczeblu Rzecznik zauważa, że zarówno w odpowiedzi na propozycję rozwiązania przyjaznego Rzecznika, jak i w swojej szczegółowej opinii, Komisja przyznała, że ma obowiązek zapewnić obiektywność zaleceń platformy. Ponadto Rzecznik uważa, że ważne jest, aby podkreślić oświadczenie Komisji, że powinna ona zwiększyć obiektywizm nie tylko zaleceń platformy, zgodnie z projektem zalecenia Rzecznika, ale również wszystkich EPT. Rzecznik pochwała to zobowiązanie Komisji. Mając na uwadze fakt, że kwestia ta dotyczy zarówno wzmocnienia cech demokratycznych Unii, jak i obszaru polityki bliskiego obywatelom Unii, Rzecznik Praw Obywatelskich ufa, że Komisja przydzieli jej niezbędne znaczenie we wdrażaniu programu „Horyzont 2020”.

113. Biorąc pod uwagę, że proces zatwierdzania instrumentów ustawodawczych programu „Horyzont 2020” trwa [27], Rzecznik uważa, że nie są konieczne dalsze dochodzenia w tym aspekcie skargi.

Drugi projekt zalecenia

114. Rzecznik zauważa, że pomimo braku zgody na tok rozumowania prowadzącego do przyjęcia drugiego projektu zalecenia, Komisja wskazała, że przyjęła ten projekt zalecenia. W szczególności Komisja stwierdziła, że w celu jego wdrożenia rozważa, w kontekście poprawy funkcjonowania planu EPSTE w programie „Horyzont 2020”, utworzenie organu, którego celem byłoby skuteczniejsze współdziałanie ze społeczeństwem obywatelskim. Komisja wskazała, że szczególną misją takiego organu byłoby wnoszenie wkładu w inicjatywy przemysłowe i inne inicjatywy w ramach planu EPSTE w bardziej terminowy, ustrukturyzowany i skuteczny sposób.

115. Rzecznik uważa, że na pierwszy rzut oka nie można pominąć faktu, że celem tej inicjatywy, przedstawionej przez Komisję, jest zapewnienie skutecznej interakcji społeczeństwa obywatelskiego z innymi zainteresowanymi stronami w kontekście planu EPSTE. W związku z tym inicjatywa ta mogłaby zapewnić Komisji pluralistyczny i obiektywny wkład w inicjatywy w zakresie polityki przemysłowej w dziedzinie energii odnawialnej. Niemniej jednak pozostaje pytanie, czy organ ten będzie zorganizowany i działa w sposób gwarantujący uzyskanie i przetwarzanie informacji od wszystkich zainteresowanych stron w zadowalający sposób. Rzecznik Praw Obywatelskich ma nadzieję, że Komisja weźmie to na uwadze, gdy w trakcie realizacji programu „Horyzont 2020” przełoży tę inicjatywę na konkretne środki.

116. Na bardziej ogólnym poziomie Rzecznik odnotowuje pozytywne oświadczenie Komisji, zgodnie z którym należy zapewnić pluralistyczny i obiektywny wkład nie tylko w odniesieniu do EBII, ale również do wszystkich inicjatyw przemysłowych. Biorąc pod uwagę, że zobowiązanie to wykracza poza drugi projekt zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznik uważa, że należy je podkreślić i pochwalić.

117. W związku z powyższym Rzecznik uważa, że ten aspekt skargi również nie uzasadnia dalszych dochodzeń.

118. Biorąc powyższe pod uwagę, Rzecznik uważa, że dalsze dochodzenia nie są



uzasadnione w odniesieniu do pierwszego zarzutu skarżącego.

B. Zarzut braku poinformowania skarżącego o sytuacji wnioskodawców pragnących przystąpić do Komitetu Sterującego

Argumenty przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich

119. W skardze skarżący wskazał, że w swoim e-mailu z dnia 20 kwietnia 2007 r. zwrócił się o informacje na temat kontekstu osób ubiegających się o członkostwo w Komitecie Sterującym Platformy. W swojej odpowiedzi z dnia 25 kwietnia 2007 r. Komisja stwierdziła, że chociaż jest gotowa dostarczyć tych informacji, nie była w stanie tego uczynić na tym etapie i zwróciła się do skarżącego o cierpliwość. W kolejnym e-mailu z dnia 2 maja 2007 r. Komisja poinformowała skarżącego, że po ich zakończeniu wymagane informacje zostaną opublikowane na stronie internetowej platformy. W kolejnych miesiącach skarżący wysłał cztery przypomnienia bez otrzymania odpowiedzi.

120. W swojej opinii Komisja stwierdziła, że nie zobowiązała się do dostarczenia żadnych informacji, ale skierowała skarżącego na stronę internetową platformy. Wszystkie przypomnienia skarżącego zostały wysłane do sekretariatu platformy, a nie do Komisji. W związku z tym Komisja „nie odpowiedziała na wniosek skarżącego i nie może być oskarżana o niewłaściwe administrowanie”.

121. W swoich uwagach skarżący stwierdził, że doszło do nieporozumień. Stwierdziła, że jest świadoma, że Sekretariat Platformy nie jest służbą Komisji. Jego skarga dotyczyła nieujawniania przez sekretariat platformy informacji dotyczących pochodzenia kandydatów grup roboczych, nawet po czterech przypomnieniach. W swoich uwagach dotyczących odpowiedzi Komisji na propozycję rozwiązania przyjaznego Rzecznika Praw Obywatelskich skarżący wskazał, że pomimo swoich obietnic platforma nie udostępniła informacji na temat sytuacji, w jakiej wnioskodawcy chcą przystąpić do komitetu sterującego. Skarżący wyraził również ubolewanie z powodu faktu, że Komisja „w dalszym ciągu nie zgodziła się ani nie przedstawiła niczego”.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

122. Jeśli chodzi o kwestię proceduralną domniemanego braku odpowiedzi Komisji na cztery wezwania skarżącego, w niniejszym dochodzeniu wyjaśniono, że przypomnienia zostały wysłane do sekretariatu platformy, a nie do Komisji. Jeśli chodzi o treść wniosku skarżącego o udzielenie informacji na temat kontekstu wnioskodawców pragnących przystąpić do Komitetu Sterującego platformy, który został skierowany zarówno do Komisji, jak i do platformy, należy zauważyć, że chociaż Komisja wyraziła chęć przystąpienia do wniosku, wyjaśniła, że informacje te nie są dostępne i skierowała skarżącego do sekretariatu platformy i na jej stronę internetową.



Nie ma zatem dowodów na niewłaściwe administrowanie w odniesieniu do zachowania Komisji w tym zakresie.

C. Konkluzje

Na podstawie dochodzenia w sprawie tej skargi Rzecznik zamyka ją z następującymi wnioskami:

Dalsze dochodzenia w sprawie pierwszego zarzutu skarżącego nie są uzasadnione.

Nie doszło do niewłaściwego administrowania w odniesieniu do drugiego zarzutu skarżącego.

Skarżący i Komisja zostaną poinformowani o tej decyzji.

P. Nikiforos Diamandouros

Sporządzono w Strasburgu dnia 9 lipca 2013 r.

[1] <http://www.corporateeurope.org> [Link]

[2] Dyrektywa 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie promowania stosowania w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych, Dz.U. L 123, s. 42.

[3] Decyzja 1982/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. dotycząca siódmego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007-2013), Dz.U. L 412, s. 1.

[4] Dostępne pod adresem:
http://ec.europa.eu/research/energy/pdf/biofuels_vision_2030_en.pdf [Link]

[5] <http://www.biofuelstp.eu/index.html> [Link]

[6] http://cordis.europa.eu/technology-platforms/home_en.html [Link]

[7] <http://www.biofuelstp.eu/wgmembers.html> [Link]

[8] Rzecznik rozumie termin „agropaliwa” stosowany przez skarżącego w odniesieniu do paliw pochodzących z roślin spożywczych i oleistych.

[9] Komunikat Komisji w sprawie wzmocnionej kultury konsultacji i dialogu – Ogólne zasady i



minimalne standardy konsultacji z zainteresowanymi stronami przez Komisję, COM(2002) 704 wersja ostateczna.

[10] Dyrektywa 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie promowania stosowania biopaliw lub innych paliw odnawialnych w transporcie, Dz.U. L 123, s. 42.

[11] Decyzja nr 1982/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. dotycząca siódmego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007-2013), Dz.U. L 412, s. 1.

[12] Zob. sprawozdanie OECD, *Biofuel Support Policies: Ocena ekonomiczna OECD 2008* (dostępna pod adresem: http://www.oecd.org/document/28/0,3343,fr_2649_33717_41013916_1_1_1_1,00.html [Link])

[13] Skarga odnosiła się do „jednostronnej porady” wyłaniającej się z platformy, a nawet kwestionowała, czy idea biopaliw spełnia swój własny (obiektywny i techniczny) cel, odnosząc się do „wzrostu dowodów na to, że agropaliwa pogarszają, a nie łagodzą zagrożenie zmianą klimatu”.

[14] Sekretariat Generalny zajmuje się na przykład reprezentowaniem interesów, przejrzystością, konsultacjami i powiązаныmi kwestiami: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/index_en.htm [Link]

[15] Przypomina się, że szczególna inicjatywa przywołana przez skarżącego w przedmiotowej sprawie polegała na zleceniu przez Komisję sprawozdania zatytułowanego „*Wizja biopaliw do 2030 r. i później*”. W związku z tym nie wydaje się nieuzasadnione, aby skarżący doszedł do wniosku, że Komisja wzywa do uzyskania porady i zaleceń, które mogłyby wpłynąć na jej długoterminową politykę.

[16] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE i 2003/30/WE (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 140, s. 16.

[17] <http://cordis.europa.eu/technology-platforms/> [Link]

[18] Dodano nacisk.

[19] Zob. przypis 9.

[20] Zobacz w tym względzie białą księgę Komisji w sprawie sprawowania rządów w Europie, COM(2001)428.

[21] <http://cordis.europa.eu/technology-platforms/> [Link]



[22] http://www.biofuelstp.eu/srasdd/080111_sra_sdd_web_res.pdf [Link]

[23] Zobacz komunikat Komisji w sprawie konsultacji (przywołany w przypisie 9 powyżej).

[24] Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) COM(2011) 809 final.

[25] Decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zamykająca dochodzenie w sprawie skargi 2660/2009/(BU)RT przeciwko Radzie Unii Europejskiej, pkt 21.

[26] Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) (COM(2011) 809 final).

[27] http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm?pg=h2020-timeline [Link]