

Den här sidan har genererats genom maskinöversättning [\[Länk\]](#). Maskinöversättningar kan innehålla fel som riskerar att minska tydligheten och exaktheten. Ombudsmannen frånsäger sig allt ansvar för eventuella avvikelser. För den mest tillförlitliga informationen och rättssäkerheten hänvisas till källversionen i engelska via länken ovan. För mer information, se vår [språk- och översättningspolicy](#) [\[Länk\]](#).

Europeiska ombudsmannens beslut att avsluta sin undersökning av klagomål 1151/2008/(DK)ANA mot Europeiska kommissionen

Beslut

Ärende 1151/2008/(DK)ANA - **Undersökning inledd den 26/06/2008 - Rekommendation beträffande** 08/10/2012 - **Beslut den 09/07/2013**

Den europeiska teknikplattformen för biodrivmedel (nedan kallad plattformen) är ett organ som är oberoende av kommissionen men har nära förbindelser med den. Plattformen har direkt bidrag till kommissionens forskningspolitik om biodrivmedel och indirekt bidrag till kommissionens övergripande energipolitik.

En icke-statlig organisation som var oroad över att kommissionen inte i tillräcklig utsträckning beaktade frågor av allmänt intresse när det gäller biobränslen som klagades till Europeiska ombudsmannen.

Det huvudsakliga påståendet som ombudsmannen tog upp för undersökning var att kommissionen inte på ett tillfredsställande sätt tog itu med klagandens farhågor om en balanserad representation av berörda parter i plattformens sammansättning.

I sin preliminära bedömning konstaterade ombudsmannen att även om kommissionen lämnade förtydliganden om plattformens funktion inom ramen för forskningspolitiken om biodrivmedel och, mer allmänt, kommissionens övergripande politik, hanterade den inte alla klagandens farhågor på ett tillfredsställande sätt. Ombudsmannen föreslog, som en vänskaplig lösning, att kommissionen skulle kunna överväga att specificera om det finns mekanismer för att säkerställa i) plattformens rekommendationer objektivitet, ii) uppmärksamhet på frågor av allmänt intresse och iii) i vilken utsträckning externa synpunkter beaktas av kommissionen.

Vid analysen av kommissionens svar på hans förslag erkände ombudsmannen de initiativ som kommissionen tagit både när det gäller plattformens objektivitet och lika möjligheter för berörda parter. Ombudsmannen konstaterade dock vissa brister och lade därför fram förslag till



rekommendationer om att kommissionen bör överväga att ta i) nödvändiga initiativ för att öka objektiviteten i plattformens rekommendationer på området för forskning om biodrivmedel och ii) ytterligare åtgärder för att se till att den får ett pluralistiskt och objektiva bidrag när det gäller politiska initiativ på området förnybar energi.

Trots sina invändningar mot ombudsmannens slutsatser om administrativa missförhållanden redogjorde kommissionen för de initiativ som tagits för att genomföra ombudsmannens utkast till rekommendationer.

Ombudsmannen konstaterade att även om dessa initiativ saknade detaljer, utgjorde de steg i rätt riktning. Ombudsmannen litade på att kommissionens åtaganden skulle omsättas i konkreta åtgärder och praxis vid genomförandet av det nya Horisont 2020-programmet.

Mot bakgrund av dessa överväganden fann ombudsmannen att inga ytterligare undersökningar var motiverade av klagomålet.

Bakgrunden till klagomålet

1. Klagomålet gäller Europeiska kommissionens beslutsfattande när det gäller biobränslen. Det har lagts fram av en Brysselbaserad civilsamhällesorganisation [1] som hävdar att kommissionen inte har säkerställt att allmänintresset beaktas i tillräcklig utsträckning i sin politik för biodrivmedel.

2. Under det senaste årtiondet har främjandet av biobränslen integrerats i Europeiska unionens politik för förnybar energi [2]. EU har också inkluderat biobränslen som ett tema för energiforskning inom sjunde ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling [3]. År 2005 utarbetade den rådgivande nämnden för biobränsleforskning (BIOFRAC), en grupp bransch- och forskningsexperten, en rapport kallad "En vision för biodrivmedel fram till 2030 och därefter" [4] (nedan kallad Vision Report 2030). I den rapporten undersökte BIOFRAC användningen av biobränslen och lade fram förslag till en forskningsagenda. Ett förslag var att inrätta en europeisk teknikplattform för biodrivmedel [5] (nedan kallad plattformen) för att genomföra forskningsagendan.

3. Begreppet europeisk teknikplattform (ETP), som ursprungligen myntades 2002, avser strukturer som sammanför aktörer för att främja vissa forskningsområden [6]. Sådana plattformar, inklusive plattformen i fråga, ingår inte i kommissionens institutionella struktur, men kommissionen kan finansiera och vägleda dem och använda sina resultat för sitt beslutsfattande. Huvudsyftet med ETP är att öka industrins konkurrenskraft i EU.

4. Plattformens främsta mål är att genomföra de viktigaste förslagen i Vision Report 2030. Plattformens sammansättning är komplex och omfattar ett antal arbetsgrupper för olika forskningsområden [7]. Det biträds av ett sekretariat och finansieras delvis av sjunde ramprogrammet.



5. Klaganden kontaktade kommissionen för att få ytterligare information om plattformen. För detta ändamål begärde kommissionen i sitt e-postmeddelande av den 20 april 2007 information om bakgrunden till dem som ansökte om att få ansluta sig till plattformens styrkommitté. I sitt svar av den 25 april 2007 uppgav kommissionen att den visserligen var villig att lämna de begärda upplysningarna, men att den inte kunde göra det i det skedet och begärde att klaganden skulle ha tålamod. I sitt e-postmeddelande av den 2 maj 2007 informerade kommissionen klaganden om att den begärda informationen skulle offentliggöras på plattformens webbplats när den hade fyllts i. Under de följande månaderna skickade klaganden fyra påminnelser utan att få något svar.

6. I en skrivelse av den 1 juni 2007 till Potočnik, som då var kommissionsledamot med ansvar för vetenskap och forskning, redogjorde klaganden samtidigt för sin oro över plattformens inflytande på kommissionens politik för biobränslen. Denna oro härrör från klagandens åsikt att plattformen i sitt arbete inte tar tillräcklig hänsyn till andra allmänintressen än konkurrenskraft. Klaganden påpekade att "[a]n del av utarbetandet av rapporten *Biofuels in the European Union. En vision för 2030 och framåt*", uppmanades BIOFRAC också att förbereda grunden för den strategiska forskningsagendan och ge betydande bidrag till sjunde ramprogrammet. Klaganden ansåg att kommissionen inte borde ha tillåtit BIOFRAC och plattformen att helt och hållet domineras av kommersiella intressen, såsom bil- och oljeindustrins intressen, medan "inte en enda organisation av det civila samhället i allmänhetens intresse" var företrädd. Enligt kommissionen stod detta i strid med "demokrati och rättvisa i utformningen av den offentliga politiken" och resulterade i "ensidiga råd" från dessa organ.

7. I sitt svar av den 27 juni 2007 erkände kommissionsledamoten klagandens oro över industrins roll i EU:s biobränslepolitik och de eventuella konsekvenser detta kan få för en hållbar utveckling. Samtidigt förklarade kommissionsledamoten att "[d]en aktiva medverkan från industrins sida i den europeiska forskningspolitiken och genomförandet av europeiska forskningsprogram är den logiska konsekvensen av de mål för forskning och teknisk utveckling på gemenskapsnivå som anges i fördraget: gemenskapen ska ha som mål att stärka gemenskapsindustrins vetenskapliga och tekniska grund och uppmuntra den att bli mer konkurrenskraftig på internationell nivå." Kommissionsledamoten förklarade sedan ETP:s roll när det gäller att uppnå Lissabonstrategins mål genom att bättre införliva industrins behov i EU:s forskningsprioriteringar och genom att sammanföra berörda parter för att fastställa en strategisk forskningsagenda och föreslå möjliga riktlinjer för genomförandet. På grund av detta finns det "ett medvetet industriellt fokus på teknikplattformar", vilket återspeglas i BIOFRAC och i plattformens sammansättning. Kommissionsledamoten noterade att plattformens sammansättning kan utvecklas för att anpassa sig till förändrade behov. att plattformen är ett öppet och öppet forum, och att alla berörda parter kan bidra till sina diskussioner och resultat, främst genom webbplatsen och den årliga generalförsamlingen. Kommissionsledamoten påpekade vidare att plattformen håller på att utveckla den strategiska forskningsramen som var avsedd att genomgå ett offentligt samråd innan den presenterades vid den första generalförsamlingen och uppmanade klaganden att "bidra till detta offentliga samråd och överväga att ansöka om medlemskap i intressentgruppen".



8. Kommissionsledamoten redogjorde också för kommissionens beslutsprocess på biobränsleområdet. Han informerade klaganden om att plattformen är ett viktigt initiativ i detta sammanhang men ” *inte den enda källan till synpunkter från berörda parter i [kommissionens] beslutsprocess* ” och noterade exemplen på ” *bidrag... som mottagits genom offentliga samråd, till exempel om handlingsplanen för biomassa, om översynen av biobränsledirektivet, om biobränslefrågor i den nya lagstiftningen om främjande av förnybar energi och om den europeiska strategiska planen för energiteknik* ”. Vid utformningen och genomförandet av EU:s ramprogram för forskning och teknisk utveckling använder kommissionen en rad olika källor, varav plattformen bara är en. Efter samråd med olika rådgivande grupper lägger kommissionen fram ett förslag till ramprogram för rådet och Europaparlamentet.

9. Därefter påpekade kommissionsledamoten att utvecklingen av biobränslen måste fortskrida i ett hållbarhetsperspektiv. Kommissionen är medveten om behovet av att främja de mest effektiva och miljövänliga biobränslena och prioriterar forskning om andra generationens biobränslen och utvecklingen, i ett bredare sammanhang, av hållbarhetskriterier på global nivå. Kommissionsledamoten hänvisade till partnerskapet mellan EU och Brasilien i detta avseende.

10. Kommissionsledamoten avslutade sitt brev med att beskriva ett av de viktigaste målen för EU:s forskningspolitik enligt följande: ” *den europeiska industrin måste fortsätta att vara konkurrenskraftig och öka det högteknologiska innehållet i sin verksamhet och omvandla denna teknik till mycket konkurrenskraftiga säljbara produkter och tjänster på ett miljömässigt hållbart sätt* .”

11. Klaganden ansåg att kommissionsledamotens svar inte på ett tillfredsställande sätt besvarade de farhågor som den hade framfört. Den 21 april 2008 ingav kommissionen ett klagomål till Europeiska ombudsmannen.

Föremålet för utredningen

12. Ombudsmannen inledde en undersökning av följande påståenden om administrativa missförhållanden från kommissionens sida:

Påståenden:

(1) Kommissionen lyckades inte på ett tillfredsställande sätt ta itu med klagandens farhågor om en balanserad representation av berörda parter i plattformens sammansättning.

(2) Kommissionen besvarade inte klagandens begäran om att få information om uppdelningen efter bakgrund av dem som ansökte om att få ansluta sig till plattformens styorkommitté och dess arbetsgrupper.

Utredningen



13. Den 26 juni 2008 bad ombudsmannen kommissionen att avge ett yttrande om de två påståendena ovan. Kommissionen avgav sitt yttrande den 30 oktober 2008. Kommissionens yttrande översändes till klaganden med en uppmaning att inkomma med synpunkter. Den klagande översände sina synpunkter den 27 mars 2009.

14. Den 8 november 2010 lade ombudsmannen fram ett förslag till en vänskaplig lösning. Den 4 mars 2011 översände kommissionen sitt svar till klaganden. Den klagande översände sina synpunkter på kommissionens svar den 29 april 2011.

15. Den 8 oktober 2012 riktade ombudsmannen utkast till rekommendationer till kommissionen. Den 4 mars 2013 översände kommissionen sitt detaljerade yttrande om ombudsmannens utkast till rekommendationer, som översändes till klaganden för synpunkter. Klaganden lämnade inga synpunkter på kommissionens detaljerade yttrande.

Ombudsmannens analys och slutsatser

A. Påstått att kommissionen inte på ett tillfredsställande sätt tog itu med klagandens betänkligheter när det gäller en balanserad representation av berörda parter i plattformens sammansättning

Argument som läggs fram för ombudsmannen

16. Klaganden hävdade att kommissionen inte på ett tillfredsställande sätt tog itu med de betänkligheter som den uttryckte när det gäller den balanserade representationen av berörda parter i plattformens sammansättning. Företaget hävdade att när kommissionen inledde BIOFRAC 2005 och 2006 inrättade plattformen som en direkt uppföljning, gjorde det möjligt för båda att nästan helt kontrolleras av företag med intresse för utbyggnaden av biobränslen. I sitt svar förnekade kommissionär Potočnik inte att BIOFRAC och plattformen var branschdominerade och inflytelserika. Klaganden hävdade att plattformen dominerades av företrädare för företag och lobbygrupper som företräder snäva kommersiella intressen, nämligen bilindustrin, ett skogsbruksföretag, ett energiföretag, en företrädare för jordbrukare och åtta medlemmar från forskningscentrum eller universitet som är nära knutna till olje- och bioteknikindustrin, men det fanns inte en enda företrädare för offentliga intressegrupper. Plattformens obalanserade medlemskap resulterade i rekommendationer som ignorerade de negativa sociala och miljömässiga konsekvenserna av vissa politiska alternativ, såsom den påskyndade användningen av "agrofuels" [8] inom transportsektorn.

17. Klaganden påpekade vidare att medlemmarna i plattformens styrkommitté valdes ut av ordföranden och vice ordförandena för BIOFRAC i samråd med kommissionen. Detta förfarande ledde till att plattformens styrkommitté dominerades av industrin, medan det inte fanns en enda



företrädare för medborgarorganisationer. Plattformens fem arbetsgrupper dominerades också starkt av industrin, och bristen på balanserad representation verkade vara ett medvetet val. Plattformens nyhetsbrev angav till och med att ” *en lämplig balans mellan industri och forskning/offentliga centrum inrättades för att bevara plattformen som en branschledd grupp.* ”

18. Mot bakgrund av ovanstående ansåg klaganden att kommissionen inte lyckades säkerställa en balanserad sammansättning av dessa inflytelserika organ och tillät dem att drivas av snäva kommersiella intressen. Denna politik resulterade i bristfälliga rekommendationer som ignorerade frågor av allmänt intresse, såsom miljömässig hållbarhet, och de mänskliga rättigheterna för lokalsamhällen i agrobränsleproducerande länder. Klaganden hävdade vidare att även om kommissionens meddelande om allmänna principer och miniminormer för kommissionens samråd med berörda parter [9] (nedan kallat kommissionens meddelande om samråd) inte var tillämpligt i detta fall, bör kommissionen uppfylla miniminormer för vem den inbjuder att delta i ETP.

19. I sitt yttrande sammanfattade kommissionen först bakgrunden till ärendet. I Lissabonstrategin betonades vikten av att EU:s forskningspolitik maximerar den nya kunskapens inverkan på ekonomin. Detta mål togs upp i den debatt som föregick utarbetandet av sjunde ramprogrammet. Ett tydligt mål var att öka investeringarna i forskning, särskilt inom den privata sektorn. Ansträngningar gjordes för att föra en bättre dialog med industrin om forskningsprioriteringar. Kommissionen ville att industriforskarna skulle dela sina åsikter med offentliga forskare och konsumenter för att se till att forskningsstrategier inte definierades utan att veta vad som hände på marknaden och därmed missa möjligheter att bidra till EU:s konkurrenskraft. I detta sammanhang uppmuntrade kommissionen inrättandet och utvecklingen av ETP.

20. Kommissionen redogjorde därefter för de viktigaste egenskaperna hos de europeiska handelsplattformarna, inrättandet och driften av dessa. Som ett första steg utvecklar kommissionen ett koncept och uppmuntrar industrisektorena och andra berörda parter att komma samman för att fastställa en gemensam vision för forskningen inom sitt område och för att arbeta med utvecklingen av en strategisk forskningsram. I allmänhet ger kommissionen vägledning och deltar som observatör i möten och evenemang. Kommissionen är dock inte bunden av ETP:s rekommendationer. Den är inte heller på något sätt skyldig att ta upp sina förslag i sina arbetsprogram för forskning. ETP är i själva verket oberoende nätverk av berörda parter, mycket ofta utan rättslig identitet. De träffas flera gånger om året i öppna intressentevenemang. De har inget avtalsförhållande med kommissionen, som varken äger, kontrollerar eller förvaltar dem. Kommissionen beslutar inte om de europeiska handelsplattformarnas medlemskap, men uppmuntrar dem att hålla sina evenemang öppna för berörda parter.

21. Kommissionen förklarade att de europeiska handelsplattformarna rådfrågas utan att några andra berörda parter utesluts från de relevanta samråden. I själva verket har alla organisationer eller enskilda medborgare rätt att lämna förslag och synpunkter till kommissionen. ETP är självständiga när det gäller förfaranden för medlemskap, förvaltning och beslutsfattande. Kommissionen kan följaktligen inte hållas ansvarig för sin sammansättning. Klagandens



argument om ” *kommissionens avsiktliga val* ” saknar därför skäl. Plattformen i fråga välkomnar särskilt alla organisationer som ansöker om att delta som intressenter och anordnar regelbundna konferenser som är öppna för alla berörda parter.

22. När det gäller klagandens första påstående påpekade kommissionen att plattformens SRA endast var ett visionsdokument som utarbetats av ett autonomt nätverk som representerar den europeiska biobränslegemenskapen. Det står dock kommissionen fritt att besluta om den ska godta SRA:s slutsatser och överväga andra synpunkter och förslag. I meddelandet om samråd fastställs ett antal principer som rör kommissionens lagstiftningsprocess. Dessa principer gäller för kommissionens samråds- och dialogprocesser med berörda parter, inbegripet ETP, men de reglerar inte hur oberoende nätverk, såsom plattformen, genomför sina egna samrådsförfaranden. Kommissionen har dock alltid uppmuntrat ETP att eftersträva ett brett deltagande.

23. Slutligen betonade kommissionen att plattformen, som klaganden upprepade gånger har föreslagit, inte inleder någon dialog eller debatterar energipolitiken i allmänhet, för att t.ex. fastställa EU:s mål för biobränslen. Syftet med plattformen är snarare att nå en överenskommelse om forskningsprioriteringar som följer av sådana debatter och som fortfarande är ett mycket tekniskt bidrag. Kommissionen uppgav att det inte fanns någon grund för klagandens subjektiva uppfattning att plattformen har ett ”*väldigt inflytande* ” på kommissionens energipolitik.

24. I sina synpunkter hävdade klaganden att syftet med ETP:er enligt kommissionen var att låta industriforskare ” *dela åsikter med offentliga forskare och konsumenter* ”. När det gäller plattformen hade dock konsumenternas intressen uppenbarligen glömts bort och var inte företrädade. När det gäller kommissionens uttalande att ETP är oberoende nätverk av berörda parter, ofta utan rättslig identitet, och som träffas flera gånger om året, konstaterade klaganden att denna beskrivning utelämnar plattformens viktigaste egenskap. I själva verket kan de senare sammanträda i möten med berörda parter, men dess arbete, i likhet med SRA, utarbetas i *icke-öppna* arbetsgrupper som i oproportionerligt hög grad domineras av företrädare för näringslivet. Även om utkastet var öppet för kommentarer före det slutliga godkännandet, var ”*viktigheterna inte öppna för förändring* ” och det slutliga utkastet ” *begrep inte de grundläggande invändningar som framfördes i många inlagor* ”.

25. Klaganden påpekade också att det faktum att ” *alla organisationer eller enskilda medborgare är fria att lämna förslag och synpunkter till kommissionen* ” inte på något sätt kan jämföras med ETP:s roll, som har inflytande när det gäller att fastställa Europeiska unionens forskningsagenda och tilldelningen av EU-medel. Klaganden hävdade också att kommissionens uttalande att den inte kan hållas ansvarig för ETP:s sammansättning eller medlemskap bortser från det faktum att medlemmarna i plattformens styrkommitté valdes av den kommissionsutnämnda ordföranden och vice ordförandena för BIOFRAC i samråd med kommissionen. Dessutom ”*handplockades medlemmarna i de fem arbetsgrupperna* ” av samma styrkommitté från de tillgängliga kandidaterna.



Ombudsmannens preliminära bedömning som ledde fram till ett vänskapligt lösningsförslag

26. I sin preliminära bedömning erinrade ombudsmannen först om att det i artikel 1 i fördraget om Europeiska unionen (nedan kallat EU-fördraget) sedan Lissabonfördraget trädde i kraft föreskrivs att ” *hans fördrag markerar ett nytt skede i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan Europas folk, där beslut fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt* ”. Denna bestämmelse överensstämmer med kommissionens etablerade praxis att samråda med berörda parter när den utformar sin politik. Under 2002 kodifierades denna praxis delvis i kommissionens meddelande om samråd. I meddelandet bekräftades mångfalden av bidrag till kommissionens beslutsfattande och gav upphov till höga förväntningar på den framtida utvecklingen i den riktningen. I detta avseende har artikel 11 i EU-fördraget, till följd av Lissabonfördragets ändring, följande lydelse:

”1. Institutionerna ska på lämpligt sätt ge medborgarna och de representativa sammanslutningarna möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter på alla områden som omfattas av unionens åtgärder.

2. Institutionerna ska föra en öppen, öppen och regelbunden dialog med representativa sammanslutningar och det civila samhället.

3. Europeiska kommissionen ska genomföra breda samråd med berörda parter för att säkerställa att unionens åtgärder är samstämmiga och öppna.”

27. När det gäller det specifika område som berörs här noterade ombudsmannen att det i skäl 25 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/30/EG om främjande av användningen av biodrivmedel eller andra förnybara drivmedel (nedan kallat biobränsledirektivet) [10] anges att ” *en ökning av användningen av biodrivmedel bör åtföljas av en detaljerad analys av de miljömässiga, ekonomiska och sociala konsekvenserna för att avgöra om det är lämpligt att öka andelen biodrivmedel i förhållande till konventionella bränslen.* ” i skäl 9 i sjunde ramprogrammets beslut [11] anges att ” *dialogen mellan vetenskap och samhälle i Europa bör intensifieras för att utveckla en forsknings- och forskningsagenda som tillgodoser medborgarnas farhågor, bland annat genom att främja kritisk reflektion, och syftar till att stärka allmänhetens förtroende för vetenskapen.* ” I detta sammanhang noterade ombudsmannen också att politiken för stöd till biodrivmedel är kontroversiell [12] .

28. Innan ombudsmannen bedömde de argument som lagts fram för honom ansåg han att det var lämpligt att klargöra vissa begrepp eller skillnader, som uttryckligen eller underförstått nämndes i skriftväxlingen mellan klaganden och kommissionen och i deras respektive inlagor.

29. Med utgångspunkt i termerna ” *representation* ”, ” *samråd* ”, ” *rådgivning/rådgivande organ* ” noterade ombudsmannen att den klagande i sin skrivelse till kommissionen hänvisade till ” *samråd* ”, ” *rådgivning* ” och ” *rådgivande organ* ”. I sitt svar hänvisade kommissionen till ” *offentligt samråd* ” på olika områden och till ” *olika rådgivande organ* ” för att visa att bidrag till dess beslutsfattande om biobränslen kommer från flera källor. I sitt yttrande redogjorde



kommissionen ingående för hur alla typer av aktörer kan uttrycka sina åsikter om de frågor som forumet diskuterar. Vid ett tillfälle konstaterade kommissionen att i princip alla EU-medborgare kan uttrycka sina åsikter inom ramen för plattformen. Ombudsmannen noterade att det framgår av ovanstående att båda parter i detta fall har använt termer som, beroende på politikområde, kan hänvisa till mycket olika förfaranden och olika nivåer av inverkan och samverkan med kommissionen.

30. Ombudsmannen fortsatte sedan att definiera begreppen *representativitet* och *objektivitet*. Han påpekade i detta avseende att klaganden i sin skrivelse till kommissionen av den 1 juni 2007 uttryckte två farhågor: för det första att plattformen inte var representativ för ”*demokrati och rättvisa*” och för det andra att plattformens resultat [13] inte var objektivt. Detta var särskilt oroande för klaganden eftersom kommissionen använder plattformens resultat som vägledning och beaktar dess rekommendationer. Ombudsmannen noterade att det är viktigt att tydligt skilja mellan de två frågorna. För att plattformen ska vara *representativ* för demokratiska och/eller rättvisa värden måste den till exempel ta hänsyn till olika åsikter i ett sammanhang som åtminstone kommer att säkerställa lika deltagande ur förfarandesynpunkt. För att produktionen ska vara representativ måste den utformas utifrån åsikter av mycket olika slag, av vilka vissa kanske inte är av rent teknisk karaktär. *Objektiviteten* ger emellertid upphov till mer konkreta frågor om produktionens tekniska innehåll och kvalitet och den grund på vilken den formuleras. Den ger upphov till specifika frågor om huruvida resultaten är eller rimligen kan förväntas vara välgrundade i sak och i linje med ett välgrundat och sakkunnigutlåtande.

31. När det gäller termerna ”*bindande*” och ”*icke-bindande*” noterade ombudsmannen att kommissionen påpekade att vägledningen från plattformen inte är bindande och att den kan besluta att inte följa sådana råd. Även om det stämmer, tar denna kommentar inte upp klagandens farhågor. Enligt ombudsmannens uppfattning var klagandens åsikt inte att plattformen på något sätt skulle ta över kommissionens beslutsfattande, som uppenbarligen förblir formellt oberoende och självständigt, utan att dess vägledning **påverkade** detta beslutsfattande.

32. Ombudsmannen underströk därefter att detta ärende rör frågor som är sektorsövergripande, det vill säga att de inte enbart avser det administrativa området för ett särskilt generaldirektorat. Han konstaterade att klaganden och kommissionen naturligtvis är fullt medvetna om detta. I sin skrivelse till kommissionsledamot Potočnik av den 1 juni 2007 noterade klaganden att ”[*e*]n kommer att skicka en kopia av denna skrivelse till kommissionens ordförande José Manuel Barroso och kommissionens vice ordförande Kallas, eftersom den privilegierade tillgång och inflytande som beviljats BIOFRAC och [plattformen] understryker en större utmaning för kommissionen när det gäller att ta itu med den ofta obalanserade intresserepresentationen i rådgivande grupper som består utarbetandet av politiska förslag.” [14] Denna sektorsövergripande aspekt beaktades fullt ut vid bedömningen av detta ärende och motsvarande förslag till en vänskaplig lösning.

33. En noggrann läsning av kommissionsledamot Potočniks skrivelse av den 27 juni 2007 till klaganden visade att den innehåller vissa positiva och användbara uppgifter. Kommissionsledamotens skrivelse var välstrukturerad och gav användbar



bakgrundsinformation. Den satte frågan i sitt relevanta sammanhang och förklarade kortfattat plattformens starka fokus på branschen och motsvarande sammansättning av dess medlemskap. Kommissionsledamoten tog dessutom upp klagandens mer allmänna farhågor genom att försäkra sig om att kommissionen baserar sin politik på de synpunkter som den får genom olika offentliga samråd. I kommissionsledamotens skrivelse angavs särskilt att kommissionens forskningspolitik bygger på bidrag från rådgivande organ. Den lämnade dock inga ytterligare uppgifter om denna aspekt av klagandens farhågor.

34. Efter att ha granskat lagstiftningen för sjunde ramprogrammet ansåg ombudsmannen att det var rimligt att kommissionen ansåg att plattformen borde vara inriktad på industrin. Även om kommissionen bör ta hänsyn till miljöaktivisters, människorättsaktivisters och konsumentföreträdares samt synpunkter från industriidkare och andra affärsintresserade, kräver varken artikel 11 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) eller kommissionens meddelande om samråd att varje europeisk handelsplattform ska ha en balanserad representation av olika intressen. En övergripande balans kunde också hittas genom att lyssna på en mängd olika källor till råd, var och en representerar ett annat intresse. Kommissionen måste med nödvändighet ha ett stort utrymme för skönmässig bedömning när den beslutar hur den nödvändiga övergripande balansen ska uppnås.

35. Mot denna bakgrund innehöll kommissionsledamotens svar på klagandens skrivelse en tillfredsställande förklaring om plattformens fokus på industrin. Det skulle dock ha varit rimligt och lämpligt för kommissionen att lämna ett mer detaljerat svar på de övriga farhågor som framfördes i klagandens skrivelse.

36. I synnerhet förklarade varken kommissionsledamotens skrivelse eller senare kommissionens yttrande huruvida det finns några mekanismer för att säkerställa att plattformens bidrag faktiskt är objektivt, nämligen objektiviteten i dess råd/rekommendationer. Detta var en fråga som den klagande uttryckte särskild oro över. Även om kommissionen kortfattat nämnde ” *offentligt samråd* ” i olika sammanhang och ” *olika rådgivande grupper* ”, förklarade den inte om bidragskällorna säkerställer att hänsyn tas till frågor av allmänt intresse, vilket både klaganden och det ovan nämnda direktivet om biodrivmedel hänvisar till (” *miljömässiga, ekonomiska och sociala konsekvenser* ”).

37. Slutligen gav kommissionen inte klaganden någon information som skulle göra det möjligt för den att få en grundläggande uppfattning om hur stor vikt kommissionen fäster vid bidragen från dessa olika källor. Ombudsmannen drog slutsatsen att det förmodligen är svårt att exakt beräkna den inverkan som varje källa kan ha i varje enskilt fall. Ombudsmannen anser emellertid att kommissionens anspelning på den stora mängden förfaranden och den mängd input som den får genom offentligt samråd och från rådgivande organ inte rimligen kan anses utgöra ett tillräckligt svar på de farhågor som klaganden har framfört i detta ärende [15] .

38. Mot bakgrund av ovanstående konstaterade ombudsmannen att kommissionens svar inte på ett tillfredsställande sätt tog upp alla klagandens farhågor och att detta kunde utgöra ett fall av administrativa missförhållanden. Han lade därför fram ett lämpligt förslag till lösning för kommissionen.



39. Vid denna tidpunkt ansåg ombudsmannen att det var relevant att kortfattat notera följande punkter. För det första vände sig klaganden inledningsvis till generaldirektoratet för forskning. Ombudsmannen förstod således att ombudsmannen till en början kunde ha ansett att det var bäst att lämna ett kortfattat svar med kortfattade kommentarer om det relevanta sammanhanget. Med tanke på att klaganden är en organisation i det civila samhället som förespråkar god samhällsstyrning skulle det dock ha varit rimligt och lämpligt för GD Forskning att involvera kommissionens specialiserade avdelningar för god förvaltning och kommunikation med det civila samhället och/eller generalsekretariatet, för att ge klaganden ett mer tillfredsställande och informativt svar. För det andra, mot bakgrund av det allt större fokuset på inkluderande EU-politik, särskilt förstärkt genom artikel 11 i EU-fördraget, skulle kommissionen själv gynna om den skulle fastställa en sund praxis för att tillhandahålla tydligt strukturerad information och svar närhelst frågor om dess källor till externa bidrag och hur de påverkar dess beslutsprocess. Att anta ombudsmannens vänliga lösningsförslag skulle vara ett steg i den riktningen.

40. Mot bakgrund av ovanstående överväganden lade ombudsmannen fram följande vänliga lösningsförslag till kommissionen:

”Med beaktande av ombudsmannens slutsatser skulle kommissionen kunna överväga att komplettera sitt svar till klaganden genom att lämna information om

1) huruvida det finns några mekanismer för att säkerställa att den europeiska teknikplattformen för biodrivmedel faktiskt är objektiv och/eller rekommendationer till kommissionen om dess beslutsfattande,

2) huruvida mekanismerna för offentligt samråd och olika rådgivande grupper som kommissionens ursprungliga svar hänvisar till är avsedda för och faktiskt säkerställer att tillräcklig uppmärksamhet ägnas åt de frågor av allmänt intresse som klaganden tar upp. Dessutom skulle kommissionen kunna tillhandahålla information om rådgivande organ, deras sammansättning och alla mekanismer som införts för att säkerställa objektiviteten i deras bidrag till kommissionens beslutsfattande om biodrivmedel.

3) I vilken utsträckning de separata insatsvarorna från olika externa källor beaktas i kommissionens beslutsfattande om biobränslen.”

De argument som lagts fram för ombudsmannen efter hans vänliga lösningsförslag

Kommissionens svar

1) Tillgänglighet till mekanismer för att säkerställa den faktiska



objektiviteten i plattformens råd och/eller rekommendationer

41. När det gäller punkt 1 i ombudsmannens förslag klargjorde kommissionen inledningsvis att plattformen ” kan delta i rekommendationer om de övergripande energipolitiska målen, t.ex. om fastställande av mål för förnybar energi, endast genom offentliga samråd som är öppna för alla berörda parter och allmänheten ”.

42. Plattformens direkta bidrag till kommissionens beslutsfattande handlar om kommissionens forskningspolitik om biodrivmedel och är därför huvudsakligen av teknisk karaktär. I sin strategiska forskningsram identifierade plattformen de tekniska flaskhalsar som hindrar utvecklingen av innovativ teknik för biodrivmedel och föreslog forskningsåtgärder som bidrar till att övervinna dem.

43. Objektiviteten i plattformens rekommendationer bör därför bedömas mot bakgrund av avsaknaden av en teknisk partiskhet till följd av till exempel medlemmarnas egna intressen, och därmed tillhandahållandet av en rättvis bedömning av alla relevanta tekniska alternativ. Kommissionen anser att plattformens bidrag kan kännetecknas av dess öppenhet för ett brett spektrum av tekniska alternativ. Denna tekniska neutralitet beror först och främst på plattformens egen beslutsprocess, som säkerställer att de synpunkter som ges återspeglar sektorns åsikter som helhet snarare än de särskilda aktörernas åsikter. Utarbetandet av plattformens rekommendationer innebär en intern diskussion och konsensus innan dessa överlämnas till kommissionen eller till andra organ. När det gäller den senaste SRA anordnades också ett offentligt samråd som i hög grad påverkade det slutliga dokumentet.

44. Kommissionen noterade vidare att den bedömer objektiviteten i de råd och rekommendationer som plattformen fått, särskilt genom att a) systematiskt närvara vid plattformens styrkommittés möten och iaktta beslutsprocessen, B) Tillhandahållande av riktlinjer/god praxis. C) granska de dokument som tagits fram av plattformen och använda dem som underlag för diskussioner vid utarbetandet av EU-relevanta åtgärder och initiativ såsom den strategiska planen för energiteknik (SET-planen), och d) diskutera med plattformens förvaltningsfrågor om dess medlemskap eller organisationen av dess utåtriktade verksamhet, när sådana åtgärder anses lämpliga av båda sidor. Som exempel, efter en sådan interaktion, beslutade plattformen att i sin styrkommitté inkludera en icke-statlig organisation, Bellona Foundation, en norsk miljöorganisation med fokus på teknik. Ett annat exempel är öppnandet av plattformens årliga möte med intressenter för andra sektorer med potentiellt intresse för området. På grundval av ovanstående ansåg kommissionen att plattformen kännetecknas av öppenhet och delaktighet i sina förfaranden och av sina viktigaste resultat.

2) mekanismer för att säkerställa uppmärksamheten på frågor som rör allmänintresset och insatsvarornas objektivitet och 3) i vilken utsträckning externa insatser beaktas i kommissionens beslutsfattande om biodrivmedel.

45. I sitt svar granskade kommissionen de följande två punkterna i ombudsmannens förslag till



en vänskaplig lösning tillsammans och gjorde detta på i huvudsak tre nivåer när det gäller de viktigaste politiska initiativen för biobränslen: a) den övergripande energipolitiska nivån, b) den forsknings- och teknikpolitiska nivån och c) genomförandenivån för forskning och utveckling. När det gäller var och en av dessa nivåer gav kommissionen detaljerade exempel på hur frågor av allmänt intresse i samband med biodrivmedel har behandlats och integrerats, vilka externa källor som har varit inblandade och hur deras insats har beaktats.

46. När det gäller led a hänvisade kommissionen till energi- och klimatförändringspaketet (nedan kallat energipaketet), som samlar EU:s viktigaste politiska instrument på detta område och noterade att offentliga samråd har använts i stor utsträckning för att säkerställa att instrumenten korrekt återspeglar allmänhetens oro och känslighet. I exemplet med direktivet om förnybar energi [16] fastställdes bindande mål för användningen av energi från förnybara energikällor, inklusive ett specifikt bindande mål (som förväntas till stor del uppnås med biobränslen) på 10 % för användningen av förnybar energi inom transportsektorn senast 2020. Kommissionen anordnade fem offentliga samråd som bidrog till förslaget till direktiv om förnybar energi. Dessa samråd ledde till svar från ett brett spektrum av berörda parter, däribland medborgare och icke-statliga organisationer. I det andra samrådet behandlades särskilt hållbarhetskriterier för biodrivmedel. Kommissionen hävdade att även om det fanns allmänt stöd från de svarande för de föreslagna kriterierna, föreslog många berörda parter att hållbarhetssystemet skulle stärkas ytterligare, t.ex. när det gäller den föreslagna minimiandelen minskning av växthusgasutsläppen från biodrivmedel, som generellt ansågs otillräcklig. Denna procentsats ökades därefter från 10 % i kommissionens ursprungliga förslag till samråd till 35 % i kommissionens förslag om förnybar energi.

47. När det gäller led b lade kommissionen fram exemplet med SET-planen, det vill säga den ”*tekniska delen*” i energipaketet, vars främsta syfte var att anpassa EU:s forskningspolitik till annan relevant politik och andra relevanta initiativ. SET-planen omfattade utfrågningar och workshoppar med etablerade rådgivande grupper och intressentgrupper samt ett offentligt samråd. SET-planen antog en bred strategi för koldioxidsnål teknik och införde ett antal åtgärder för att främja deras införande i EU. Genomförandet av SET-planen består av en uppsättning industriinitiativ, varav ett är det europeiska initiativet för industriell bioenergi (EIBI). EIBI syftar till att göra avancerad bioenergiteknik kommersiellt tillgänglig i stor skala senast 2020 och att stärka EU:s tekniska ledarskap för förnybara drivmedel. Som anges i SET-planen fokuserar den på ”*nästa generation*” biobränslen. Liksom alla SET-Plan Industrial Initiatives är det industriledd. EIBI:s huvudlinjer har föreslagits av plattformen och har använts som underlag för diskussioner med ett antal berörda parter (industriföreningar och teknikplattformar, kommissionens generaldirektorat med intresse för initiativet, Europeiska energiforskningsalliansen (EERA), EU:s medlemsstater och associerade länder inom sjunde ramprogrammet). EIBI har vid flera tillfällen presenterats för en bredare publik (bl.a. allmänheten, icke-statliga organisationer och den akademiska världen). Det genomförs av ett ”EIBI-team” som består av företrädare för industrin, medlemsstaterna och sjunde ramprogrammets associerade länder som har förklarat sitt särskilda intresse för initiativet, liksom kommissionen och EERA.

48. När det gäller led c förklarade kommissionen att SET-planens verksamhet påverkar



definitionen av det årliga arbetsprogrammet, som avser tilldelningen av medel genom sjunde ramprogrammet. När det gäller biodrivmedel definieras WP:s innehåll genom ett särskilt förfarande enligt följande. För det första tar kommissionens avdelningar som arbetar med energiforskning fram ett strategidokument med inspiration från flera källor. Dessa inkluderar SET-planen, den rådgivande gruppen för energiriktlinjer, utbyten och interaktion med biobränslegemenskapen, inom plattformen och utanför, samt resultaten från tidigare projekt. För det andra diskuterar och enas kanslierna hos kommissionsledamöterna med ansvar för forskning och innovation och energi om detta strategidokument innan det skickas till kommittén för energiprogram för eventuella förslag. Efter samråd mellan avdelningarna godkänns och offentliggörs arbetsgruppen.

49. Kommissionen har gjort gällande att det finns många exempel på fall där frågor av allmänt intresse införlivas i arbetsgruppen för biodrivmedel. Med tanke på behovet av att undvika eventuella negativa effekter av biobränsleproduktionen på livsmedels- och fodermarknaden och behovet av att öka biodrivmedlens potential att minska utsläppen av växthusgaser från transporter har kommissionen sedan början av sjunde ramprogrammet uteslutande stött biobränsleforskning om *avancerade* biodrivmedel. I ansökningsomgången om bioraffinaderier inom ramen för arbetsgruppen var forskningskonsortier dessutom skyldiga att genomföra en fullständig hållbarhetsbedömning baserad på livscykelanalys (LCA).

50. Sammanfattningsvis hävdade kommissionen att den genom att tillhandahålla den begärda informationen har gjort en lämplig uppföljning av ombudsmannens förslag till en vänskaplig lösning.

Klagandens synpunkter

1) Tillgänglighet till mekanismer för att säkerställa den faktiska objektiviteten i plattformens råd och/eller rekommendationer

51. I sina synpunkter hävdade klaganden att kommissionens svar inte tog upp punkt 1 i ombudsmannens förslag på ett korrekt sätt. För det första kommenterade kommissionen kommissionens argument att plattformen endast är involverad i att ge rekommendationer till de övergripande energipolitiska målen genom offentliga samråd som är öppna för alla berörda parter och för allmänheten. Klaganden betonade att det faktum att det är möjligt för flera berörda parter att yttra sig i en viss fråga inte innebär att det kommer att beaktas i kommissionens beslutsfattande. Plattformens roll att påverka politiken genom utformningen av den strategiska forskningsagendan och vikten av dess bidrag vid tilldelningen av medel inom sjunde ramprogrammet ”*kan inte jämföras med den mer symboliska roll som ges till andra intressenter som just får lämna in sina synpunkter*”. De berörda parternas möjlighet att avge ett yttrande ”*kan inte användas för att motivera den privilegierade tillgången och/eller den oproportionerliga roll som ges en kategori, t.ex. kommersiella intressen*”. Det faktum att andra berörda parter kan avge ett yttrande säkerställer inte att plattformens råd och/eller rekommendationer är objektiva.



52. För det andra instämde klaganden inte i kommissionens argument att plattformens bidrag huvudsakligen är av teknisk karaktär och att objektiviteten i dess råd bör bedömas mot bakgrund av att det inte finns någon teknisk partiskhet. Klaganden anser att plattformens bidrag går långt utöver de tekniska alternativen för agrobränslen. BIOFRAC:s rekommendation om ett mål om 25 % användning av agrobränslen i Vision Report 2030 kan till exempel knappast anses vara av teknisk karaktär. Att fastställa ett mål för jordbruksbränslen ” *inom målen för förnybar energi var en viktig politisk fråga med långtgående konsekvenser* ”. Klaganden tillskrev den mycket höga andelen agrobränsleanvändning i EU att plattformen är så starkt industridominerad. Detta resulterar i råd som ” *är partiska mot sina medlemmars kommersiella intressen* ”. Enligt klaganden var det omöjligt att inom plattformens branschdominerade sammansättning ifrågasätta användningen av agrobränslen. Klaganden uppmärksammade dessutom kommissionens eget erkännande av ETP:s roll i besluten om sjunde ramprogrammet och uttalandet att ” *de visar sig vara kraftfulla aktörer i utvecklingen av den europeiska forskningspolitiken, särskilt när det gäller att inrikta sjunde ramprogrammet för forskning för att bättre tillgodose industrins behov* [17] ”. Klaganden ansåg att tilldelningen av medel, beslut om forskningspolitik och mål för förnybar energi alla är av stor betydelse.

53. För det tredje kommenterade klaganden kommissionens hänvisning till plattformens beslutsfattande när det gäller SRA, där ett offentligt samråd anordnades. Klaganden hävdade att kommissionens påstående att detta samråd hade ett betydande inflytande på slutdokumentet helt klart bortsåg från det faktum att den viktigaste punkten från många grupper i det civila samhället som kommenterade förslaget till SRA inte alls beaktades. Även om många grupper förkastade målet på 25 % för användning av agrobränslen i EU, vilket lades fram som huvudmål för den strategiska resolutionsplanen, noterades det inte ens i texten. Klaganden hävdade att kommissionen och plattformen däremot använder samrådet för att ” *belägga* ” SRA i ett skikt av legitimitet.

54. För det fjärde instämde klaganden inte i kommissionens förklaringar om hur den bedömer plattformens objektivitet och dess slutsats att SRA och EIBI var ett exempel på öppenhet och delaktighet i förfarandena och dess viktigaste resultat. Den hävdade att plattformen kan vara öppen för olika sektorer av industrin med anknytning till jordbruksbränslen, men att den inte är inkluderande. Enligt klaganden återspeglar plattformens resultat endast affärsintressen och representerar inte synpunkter och farhågor från sektorer såsom konsumenter eller samhällen som påverkas av tillväxten av agrobränslen. Det faktum att SRA och EIBI var föremål för samråd innebär inte att rådgivningen är objektiv. Plattformens interna förfaranden återspeglar fortfarande det faktum att den är ett organ som helt domineras av affärsintressen. Det väsentliga målet, drivkraften för agrobränslen, är inte öppen för diskussion.

55. Klaganden ifrågasatte dessutom kommissionens argument att den säkerställde plattformens objektivitet genom att delta i styrkommitténs möten och diskussioner om dess medlemskap. Styrkommittén är fortfarande till övervägande del företagsdominerad, och enligt klaganden är kommissionen delvis ansvarig för detta. Styrkommittén valdes av den kommissionsutnämnda BIOFRAC-ordföranden och de två vice ordförandena i samråd med kommissionen. De 125 medlemmarna i de fem arbetsgrupperna handplockades av



styrkommittén bland över 300 kandidater. Slutligen valdes endast två företrädare för icke-statliga organisationer ut.

56. Den klagande underströk sedan vikten av att en icke-statlig organisation, Bellona, deltar i styrkommittén. Den hävdade att införandet av en icke-statlig organisation i styrkommittén inte förändrar verkligheten att detta fortfarande är ett organ som domineras av industrin. Bellona hade dessutom kritiserats för sin roll i Zero Emissions Platform (nedan kallad ZEP), en teknikplattform för avskiljning och lagring av koldioxid (CCS). Enligt klaganden *har Bellona aktivt främjat den kontroversiella CCS-tekniken*. Genom att delta i ZEP:s styrkommitté bidrog det till att *"legitimera organets partiska inflytande"*.

2) mekanismer för att säkerställa uppmärksamheten på frågor som rör allmänintresset och insatsvarornas objektivitet och 3) i vilken utsträckning externa insatser beaktas i kommissionens beslutsfattande om biodrivmedel.

57. När det gäller kommissionens svar på punkterna 2 och 3 i ombudsmannens förslag till en vänskaplig lösning hävdade klaganden att det är diskutabelt om kommissionen gick i spetsen för integreringen av frågor av allmänt intresse i sina energi- och klimatpolitiska initiativ.

58. I exemplet med kommissionens förslag till direktiv om förnybar energi om den övergripande energipolitiska nivån under a) noterade klaganden att kommissionens ursprungliga förslag endast innehöll tre hållbarhetskriterier. Klaganden anser att alla hänvisningar till "hållbarhet" utan sociala frågor är omotiverade, medan kommissionens senare hänvisning till "miljömässig hållbarhet" är vilseledande. Detta beror på att alla miljöfrågor som rör mark, luft och vatten behandlades genom rena rapporteringskrav. I själva verket infördes kriteriet indirekt ändring av markanvändning (ILUC) i direktivet om förnybar energi i ett senare skede av Europaparlamentet. När det gäller fastställandet av obligatoriska mål hävdade klaganden att det obligatoriska agrobränslemålet är en mycket kostsam åtgärd för att bekämpa klimatförändringarna. Kommissionen gick dock vidare med obligatoriska mål och konstaterade att *"användningen av obligatoriska mål fick brett stöd"*. Detta trots att alla icke-statliga organisationer över hela linjen uttryckte sitt motstånd mot det obligatoriska målet för jordbruksbränsle.

59. Klaganden hävdade att det inom ramen för direktivet om förnybar energi inte kunde hävdas att offentliga samråd har "säkrat" en "lämplig reflektion" av "allmän oro och känslighet". Kommissionen övervägde aldrig att sänka målet för jordbruksbränslen eller helt släppa det. När det gäller de föreslagna utsläppsminskningarna, kriteriet om biologisk mångfald och rapporteringskraven för alla andra miljörelaterade (jord-, luft- och vattenfrågor) och sociala frågor, återspeglade kommissionens förslag inte "allmänhetens oro och känslighet". Klaganden ansåg att kommissionens argument att utsläppsminskningströskeln efter den andra omgången av offentliga samråd höjdes från 10 % till 35 % visade att förslaget utgjorde ett dåligt politiskt beslutsfattande eftersom det framförde användningen av jordbruksmark som en "klimatåtgärd", samtidigt som det endast krävde en sådan mindre utsläppsminskning. Klaganden föreslog



också att "[s] ome har hävdad att kommissionen kan ha föreslagit en så låg utsläppsminskningströskel för att ha ett förhandlingsverktyg... samtidigt som man kom undan med andra stora brister såsom utelämnande av indirekt förändrad markanvändning och sociala frågor". I vilket fall som helst hävdade klaganden att kommissionen inte kunde påstå sig ha rådfrågat allmänheten på lämpligt sätt.

60. När det gäller SET-planen och initiativ som EIBI på forsknings- och teknikinivå enligt b ovan noterade klaganden att kommissionen medgav att dessa är branschledda. Kommissionens svar att industriinitiativen SET-planen har använts "som underlag för diskussion" med andra "intressenter", däribland ETP, andra generaldirektorat inom kommissionen, EERA och EU:s medlemsstater, innebär att synpunkterna från det civila samhället och miljöorganisationerna inte har beaktats. Som kommissionen uttryckte det *har de "framlagts för en bredare publik vid flera tillfällen"*. Klaganden betonade att detta visade att kommissionen varken ägnade tillräcklig uppmärksamhet åt frågor av allmänt intresse eller iaktade kravet på objektivitet för bidrag från rådgivande grupper.

61. Klaganden lämnade därefter in sina synpunkter på SET-planens inverkan på omfattningen av genomförandet av forsknings- och teknikpolitiken avseende sjunde ramprogrammets arbetsprogram, som granskats under c ovan. Enligt klaganden innebär det faktum att SET-planen leder till formuleringen av ansökningsomgångar att industrin formar forskningsagendan och att den påverkar hur forskningsbudgeten används. WP-förfarandet, som kommissionen har beskrivit i sitt svar, innehåller inte något inslag i det civila samhällets deltagande eller samråd. Klaganden hävdade att kommissionens uttalande att arbetsgruppen för sjunde ramprogrammet tar hänsyn till frågor av allmänt intresse genom att fokusera enbart på "avancerade" biobränslen bortser från det faktum att denna forskningspolitik endast kommer att löna sig i framtiden, medan de obligatoriska mål som anges i direktivet om förnybar energi redan är tillämpliga. Under tiden skulle agrobränslemålen kunna intensifiera klimatförändringarna snarare än bidra till att bekämpa dem.

62. Den klagande sammanfattade vad den uppfattade som det centrala problemet på detta område på följande sätt: *"kommissionen har inrättat ett organ som domineras av näringslivet för att ge råd i samma fråga där de har ett kommersiellt intresse och med ett förutbestämt mål att öka användningen av jordbruksbränslen i EU. Detta på förhand fastställda mål och det obalanserade medlemskapet har resulterat i rekommendationer som är blinda för de negativa sociala och miljömässiga konsekvenserna av att påskynda användningen av agrobränslen i EU."*

63. Klaganden avslutade sina synpunkter med att ange att kommissionen inte på ett tillfredsställande sätt tog upp a) de frågor som ombudsmannen ställde i sitt vänliga lösningsförslag och b) klagandens betänkligheter.

Ombudsmannens bedömning efter hans vänliga lösningsförslag

64. Ombudsmannen inledde sin bedömning med att konstatera att klaganden i sitt yttrande



hävdade att kommissionens svar var otillfredsställande. Av detta följer att ombudsmannens strävan efter en vänskaplig lösning inte har varit helt framgångsrik.

Inledande anmärkningar

65. Innan ombudsmannen gick vidare med sin bedömning av klagomålet efter hans förslag till en vänskaplig lösning ansåg han att det var nödvändigt att klargöra omfattningen av hans undersökning av klagandens första påstående.

66. I detta syfte var kommissionens svar på ombudsmannens förslag användbart eftersom det klargjorde den fulla omfattningen av plattformens dubbla roll: för det första lämnar plattformen rekommendationer till kommissionen om politiken för forskning om biodrivmedel, och för det andra kan den bidra till kommissionens beslutsfattande när det gäller energipolitiska mål genom deltagande i offentliga samråd. Ombudsmannen förstod detta som att plattformen har a) direkt bidrag till kommissionens beslutsfattande på det snäva området biobränsleforskning och b) indirekt input, genom deltagande i offentliga samråd inom det bredare energipolitiska området. På grund av denna dubbla roll kanske inte plattformens representativitet (den ”*balanserade representationen av intressenter i plattformens sammansättning*”, att använda formuleringen i påståendet) inte uppfattas på samma sätt i samband med exempelvis forskningsprioriteringar inom forskning om biodrivmedel inom sjunde ramprogrammet och den mycket bredare frågan om EU:s blandning av förnybara energikällor. Bedömningen av plattformens representativitet måste därför vara kontextuell.

67. I detta avseende hävdade klaganden i) att plattformens råd inte är tillräckligt objektiva och ii) att kommissionen underlåter att säkerställa att alla synpunkter hörs på ett korrekt sätt i allmänhet. Kommissionen förstod klagandens farhågor i detta avseende och behandlade klagandens argument till stöd för påståendet i enlighet med detta. Ombudsmannen förstod detta tillvägagångssätt som att plattformens representativitet endast kan bedömas på ett korrekt sätt genom att undersöka plattformens objektivitet och de möjligheter som andra berörda parter har att delta i kommissionens beslutsfattande. Detta ligger i linje med ombudsmannens egen förståelse av påståendet och han ansåg därför att det var lämpligt att gå vidare på den grunden.

68. Till stöd för sina olika synpunkter kommenterade både kommissionen och klaganden ingående det väsentliga inflytandet från plattformen och andra berörda parter på kommissionens beslutsfattande på biobränsleområdet. Trots dessa kommentarers användbarhet när det gäller att bidra till ombudsmannens förståelse av frågorna påpekades det att det inte är nödvändigt för den aktuella bedömningen att de sakfrågor som tagits upp tas upp. Det bör däremot redan från början betonas att ombudsmannens analys skulle inriktas på processuella aspekter.

69. Innan ombudsmannen fortsatte med sin analys ansåg han att det var lämpligt att vidareutveckla den analytiska ram som skulle ligga till grund för granskningen av kommissionens svar på hans vänliga lösningsförslag. I detta avseende bör det noteras att ombudsmannen i sitt förslag till en vänskaplig lösning klargjorde centrala begrepp, såsom



"representativitet" och "objektivitet", och definierade den relevanta terminologi som används i kommissionens beslutsfattande på området biodrivmedel (se punkterna 28–31 ovan).

70. Ombudsmannen redogjorde dessutom för de grundläggande bestämmelserna om demokratiska principer efter Lissabonfördragets ikraftträdande, särskilt artiklarna 1 och 11 i EU-fördraget (se punkt 26 ovan). I korthet fastställs i artikel 11 i EU-fördraget vissa demokratiska rättigheter och mandat för institutionerna att använda lämpliga medel för att ge medborgarna och de representativa sammanslutningarna möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter på alla områden av unionens åtgärder. I direktivet fastställs en skyldighet att upprätthålla en öppen, öppen och regelbunden dialog med representativa sammanslutningar och det civila samhället och en skyldighet, som särskilt åligger kommissionen, att genomföra breda samråd med berörda parter för att säkerställa att unionens åtgärder är samstämmiga och öppna. Fördraget ger därigenom konturena av ett diskussionsutrymme där EU-institutionerna samverkar med medborgare, representativa sammanslutningar och det civila samhället.

71. De två första styckena i artikel 11 FEU syftar närmare bestämt till att säkerställa att unionens politik utformas genom ett pluralistiskt bidrag som inbegriper synpunkter från medborgare, representativa sammanslutningar och det civila samhället. Deltagandet i unionens demokratiska liv skapar en koppling mellan EU-medborgarna och dess institutioner och, på grundval av principerna om jämlikhet och öppenhet, ökar medborgarnas förtroende för EU och EU:s förvaltning. Deltagandet är dock inte obegränsat utan måste ske "på lämpligt sätt". För att fullgöra sina skyldigheter måste EU-institutionerna därför fastställa "på lämpligt sätt" genom vilket medborgare och representativa sammanslutningar ges möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter. Ombudsmannen ansåg att det exakta sätt på vilket deltagardemokratin genomförs under alla omständigheter kommer att bero på den aktuella unionsåtgärdens särskilda karaktär och de fastställda förfarandena. I detta avseende har EU-institutionerna med nödvändighet ett utrymme för skönsmässig bedömning, särskilt på områden som är tekniskt komplicerade. De bör dock alltid se till att de objektivt kan motivera hur de utövar detta utrymme för skönsmässig bedömning.

72. Artikel 11 tredje stycket FEU har ett nära samband med lagstiftningsprocessen. Denna bestämmelse, enligt vilken "Europeiska kommissionen ska genomföra breda samråd" [18] bör ges en bred tolkning så att "berörda parter" kan delta i kommissionens samråd. Detta är i linje med kommissionens ståndpunkt, som anges i kommissionens meddelande om samråd, att "den kommer att upprätthålla en inkluderande strategi i linje med principen om öppen styrning: Varje enskild medborgare, företag eller sammanslutning kommer även fortsättningsvis att kunna lämna synpunkter till kommissionen" [19]. Som kommissionen redan har erkänt är det mycket viktigt att säkerställa lika tillgång till samrådsprocessen för att deltagandet ska vara tillräckligt inkluderande. I detta avseende betonade kommissionen sin avsikt att "minska risken för att beslutsfattarna bara lyssnar på ena sidan av argumentet eller att vissa grupper får privilegierad tillgång" [20]. Denna inkluderande modell för deltagande som kommissionen stöder bör inte på förhand utesluta områden för beslutsfattande med särskild inriktning eller som förutsätter en viss sakkunskapsnivå.



73. Mot denna bakgrund undersökte ombudsmannen klagandens påstående och följde därmed analysordningen och den gemensamma behandlingen av de andra och tredje punkterna som kommissionen föreslog och klaganden följde i sina synpunkter.

1) Tillgänglighet till mekanismer för att säkerställa den faktiska objektiviteten i plattformens råd och/eller rekommendationer

74. När det gäller områden där plattformen ger direkta bidrag till kommissionens beslutsfattande försvarade kommissionen i sitt yttrande tillgången till mekanismer för att säkerställa objektiviteten i plattformens rekommendationer i forskningspolitiken om biodrivmedel. Efter att ha påpekat att plattformens huvudsakliga syfte är att föreslå forskningsåtgärder för att utveckla innovativ teknik för biodrivmedel hävdade kommissionen att plattformen inte uppvisar någon teknisk partiskhet utan gör en rättvis bedömning av alla relevanta tekniska alternativ. Enligt kommissionen är plattformens teknikneutralitet och öppenhet ett resultat av dess egen beslutsprocess, som säkerställer att de synpunkter som lämnas återspeglar sektorns åsikter som helhet snarare än de särskilda aktörernas åsikter. Dessutom säkerställer kommissionen att plattformens rekommendationer är objektiva genom att bland annat delta i styrkommitténs möten, diskutera medlemskap och utåtriktad verksamhet och tillhandahålla riktlinjer/god praxis. När plattformen genomför offentliga samråd uppmuntrar kommissionen konsekvent den att säkerställa ett brett deltagande i dem. Under alla omständigheter förbehåller sig kommissionen rätten att avvisa plattformens rekommendationer.

75. I sina synpunkter ansåg klaganden att tilldelningen av medel, beslut om forskningspolitik och mål för förnybar energi alla är av stor betydelse. Den uttryckte sin oenighet med det sätt på vilket kommissionen hanterar dessa frågor och inriktade sig särskilt på sjunde ramprogrammets inriktning, som enligt kommissionen är skräddarsydd ”*för att bättre tillgodose industrins behov* [21]”. Dessutom kritiserade klaganden det sätt på vilket plattformen genomförde ett offentligt samråd om den strategiska forskningsagendan [22].

76. Ombudsmannen betonade ovan (punkt 67) att påståendet i fråga endast kan analyseras på ett korrekt sätt genom att undersöka plattformens objektivitet och de möjligheter som andra berörda parter har att delta i kommissionens beslutsfattande. Han betonade därefter att det på de områden där plattformen ger direkta bidrag till kommissionens beslutsfattande är särskilt viktigt att säkerställa objektiviteten i detta bidrag.

77. I detta avseende tar kommissionens och klagandens inlagor i samband med undersökningen upp tre viktiga frågor när det gäller plattformens direkta bidrag till kommissionens politik för forskning om biodrivmedel: (i) objektiviteten i plattformens rekommendationer som ses med tanke på avsaknaden av ”*teknisk partiskhet*”. II) Kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning att avvisa plattformens rekommendationer. och iii) det sätt på vilket kommissionen säkerställer att plattformen, med beaktande av kommissionens formella oberoende, fungerar i enlighet med de principer som ombudsmannen skisserat ovan.



78. När det gäller punkt i medgav ombudsmannen att varje val inom forskningspolitiken, oavsett om det rör sig om teknisk eller snäv räckvidd, inte kan särskiljas från många andra miljömässiga, sociala och ekonomiska överväganden. För att plattformens rekommendationer ska uppfylla kravet på objektivitet inom politiken för forskning och teknisk utveckling, som den har ett direkt bidrag till, måste plattformen ta hänsyn till alla relevanta överväganden. Om kommissionen mäter objektiviteten i plattformens rekommendationer på området för forskning om biodrivmedel på grund av bristen på teknisk partiskhet, antar den ett alltför snävt perspektiv. Som kommissionen själv har medgett är dessutom huvudsyftet med SET-planen att anpassa EU:s forskningspolitik till annan relevant politik och andra relevanta initiativ. Detta mål kommer inte att uppnås om man inte beaktar hur plattformens rekommendationer påverkar annan relevant politik och andra relevanta initiativ.

79. När det gäller punkt ii är kommissionens argument att den inte är skyldig att följa plattformens rekommendationer, inklusive dess vision för det strategiska forskningsområdet, inte övertygande. Kommissionen kan komma att besluta att inte följa plattformens rekommendationer inom forskningspolitiken om biodrivmedel, men den tar ändå hänsyn till dem i sina beslut om fastställande av prioriteringar för forskningsfinansiering på energiområdet. Kommissionen är således inte befriad från skyldigheten att säkerställa objektiviteten i de råd som den mottar i detta avseende.

80. När det gäller led iii erkände kommissionen skyldigheten att säkerställa att plattformens rekommendationer är objektiva och förklarade sina initiativ för att fullgöra denna skyldighet. Klaganden var inte nöjd med dessa initiativ.

81. Kommissionens första initiativ var att uppmuntra plattformen att genomföra sina egna samrådsförfaranden och se till att dessa är så öppna och inkluderande som möjligt, samtidigt som man erkänner att meddelandet om samråd inte är tillämpligt. Ombudsmannen ansåg att detta är helt i linje med den analytiska ram som sammanfattas i punkterna 69–72 ovan och är därför lovvärd.

82. Det andra initiativet gällde öppnandet av plattformens medlemskap för att omfatta en icke-statlig organisation, Bellonastiftelsen. I denna fråga verkade det som om kommissionen och klaganden uppfattar Bellonas medlemskap i plattformen på diametralt motsatta sätt. Kommissionens ståndpunkt var att detta visar plattformens öppenhet för det civila samhället, och klagandens uppfattning var att detta i bästa fall är ett undantag från regeln att plattformen domineras av industrin. Ombudsmannen var inte övertygad om att objektiviteten i plattformens rekommendationer kan mätas genom en enkel aritmetisk övning, där denna objektivitet står i direkt proportion till antalet icke-statliga organisationer bland plattformens medlemmar. Ombudsmannen ansåg i stället att detta borde vara en kvalitativ övning som skulle syfta till att fastställa huruvida plattformens nuvarande sammansättning äventyrar objektiviteten i dess rekommendationer. På grundval av den information som lämnats till honom kunde ombudsmannen inte fastställa att plattformens nuvarande sammansättning i sig, för att inkludera en icke-statlig organisation, äventyrar objektiviteten i dess rekommendationer. Ombudsmannen fann därför inga administrativa missförhållanden när det gäller frågan om plattformens medlemskap.



83. Slutligen bestod kommissionens tredje grupp av initiativ för att säkerställa att plattformens resultat var objektiv: 1) närvaro vid styrkommitténs möten, 2) regelbundna förvaltningsmöten och 3) råd i frågor om god förvaltning. Ombudsmannen fann att dessa initiativ skulle vara övertygande om de åtföljdes av särskilda åtgärder för att konstatera att innehållet i dessa möten återspeglar kommissionens uttalande. I nuläget gav kommissionens åtgärder intrycket av att plattformen är en privilegierad samtalspartner som påverkar kommissionens politik för biobränslen. Kommissionens argument kan i själva verket tolkas som att kommissionen faktiskt förvaltar plattformen och att plattformens synpunkter når kommissionen informellt innan den formellt gör det, vilket hindrar alla andra intressenter från att delta i processen. Detta var ett fall av administrativa missförhållanden.

84. Mot bakgrund av ovanstående överväganden har kommissionen, med hänsyn till unionens demokratiska särdrag, som har stärkts ytterligare sedan Lissabonfördragets ikraftträdande, underlåtit att vidta lämpliga åtgärder för att öka objektiviteten i plattformens rekommendationer på området för forskning om biodrivmedel och därmed i tillräcklig utsträckning ta itu med klagandens farhågor och uppfylla medborgarnas förväntningar. Med tanke på det utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen har på detta område har ombudsmannen lagt fram ett motsvarande förslag till rekommendation nedan.

85. Ombudsmannen medgav att plattformens formella oberoende som ett oberoende nätverk för berörda parter och det faktum att den inte omfattas av kommissionens administrativa struktur kan begränsa omfattningen av kommissionens framtida initiativ. Trots detta har kommissionen lagt fram ett antal initiativ som den hittills har tagit och som, med respekt för plattformens oberoende, har ett betydande inflytande på dess funktion. Ombudsmannen anser att om kommissionen skulle följa upp och komplettera sina tidigare initiativ med mer specifikt innehåll och med garantier för öppenhet i plattformens förfaranden, skulle den inte inkräkta på plattformens oberoende.

2) mekanismer för att säkerställa uppmärksamheten på frågor som rör allmänintresset och insatsvarornas objektivitet och 3) i vilken utsträckning externa insatser beaktas i kommissionens beslutsfattande om biodrivmedel.

86. De överväganden som rör plattformens uppmärksamhet på frågor av allmänt intresse och tillgången till synpunkter från andra berörda parter och det civila samhället intar en mer framträdande plats i diskussionen om plattformens indirekta bidrag på energipolitikens område *lato sensu*. Det är inom ramen för beslutsfattandet på energi- och klimatförändringsområdet som klaganden uttryckte sin oro över kommissionens uppmärksamhet på frågor av allmänt intresse och huruvida kommissionen tar hänsyn till andra källor till synpunkter i sina förslag eller om plattformen utgör en privilegierad samtalspartner.

87. I sitt svar på ombudsmannens förslag till en vänskaplig lösning lade kommissionen till förtydliganden i frågan och erkände att plattformen bidrog till de offentliga samråden om



direktivet om förnybar energi och till andra initiativ, såsom det europeiska initiativet för industriell bioenergi (EIBI). Kommissionen avvisade dock klagandens argument att plattformen utövar ett "väldigt *inflytande*" på kommissionens energipolitik och nämnde specifika exempel på insatser från andra källor.

88. I sina synpunkter hävdade klaganden att plattformens förslag i stor utsträckning följdes inom ramen för offentliga samråd om direktivet om förnybar energi, medan bidrag från organisationer i det civila samhället ignorerades. Särskilt när det gäller frågor som fastställandet av mål för användning av agrobränslen, definitionen av hållbarhetskriterier för utvecklingen av biodrivmedel och användningen av kriteriet om indirekt ändring av markanvändning (ILUC) ignorerades rekommendationer från organisationer i det civila samhället. Klaganden hävdade i huvudsak att kommissionen inte ägnade tillräcklig uppmärksamhet åt frågor av allmänt intresse och inte tog hänsyn till synpunkter från organisationer i det civila samhället.

89. Ombudsmannen betonade att han är medveten om de svårigheter som uppstår vid försöken att mäta synpunkterna från ett offentligt samråd om politiska initiativ. I detta avseende medgav ombudsmannen att kommissionen i sitt svar på sitt förslag till en vänskaplig lösning gav riklig information tillsammans med exempel för att försvara sin ståndpunkt att den i alla initiativ på området förnybar energi med tonvikt på biobränslen uppmärksammar frågor av allmänt intresse för att säkerställa ett pluralistiskt och objektiva bidrag. Klaganden svarade med att åberopa flera exempel som pekade i motsatt riktning.

90. Även om kommissionen oundvikligen kan använda kvantitativa indikatorer för att utvärdera resultatet av ett offentligt samråd om ett visst politiskt initiativ, kan dessa inte ersätta en kvalitativ analys av representativiteten och objektiviteten i bidragen till EU:s beslutsfattande. I detta avseende hänvisade ombudsmannen till den vägledning som han gav i sitt förslag till en vänskaplig lösning, enligt vilken "objektivitet" bör förstås som en fråga som ger upphov till konkreta frågor om det tekniska innehållet och kvaliteten på produktionen och på grundvalen för utformningen av denna produktion. Naturligtvis är de rättssäkerhetsgarantier som kommissionen ger deltagarna i offentliga samråd avgörande. Ökat deltagande och tillgång till offentliga samråd i sig garanterar dock inte ett pluralistiskt bidrag. Enligt kommissionens egna ord bör "*utmaningen att säkerställa en adekvat och rättvis behandling av deltagarna i samrådsförfarandena inte underskattas*" [23] .

91. Med tanke på att hans undersökning tog ett förfarandeperspektiv (punkt 68 ovan) undersökte ombudsmannen därefter de specifika aspekterna av detta ärende, särskilt de frågor som uppkommit inom ramen för direktivet om förnybar energi. I detta avseende noterade ombudsmannen att kommissionen genomförde fem samrådsomgångar, föreföll ha tagit emot och bedömt de synpunkter som lämnats och beaktat den i minst ett fall rörande målet för utsläppsminskningar. Klaganden ansåg att det ursprungliga förslaget var dåligt beslutsfattande, men kommissionens slutliga förslag kunde likaledes betecknas som lyhört för återkopplingen från andra källor efter de offentliga samråden. Under dessa omständigheter och efter en noggrann granskning av klagomålet kunde det inte fastställas att kommissionen åsidosatte de skyldigheter som ombudsmannen analyserade i punkterna 69–72 ovan.



92. Ombudsmannen fann däremot att dess tillvägagångssätt inte var föredömligt när det gäller det sätt på vilket kommissionen har formulerat sina industriella initiativ. I exemplet med EIBI erkände kommissionen att den utvecklas av plattformen i samarbete med många berörda parter, bland annat industrin och andra ETP, kommissionens generaldirektorat och medlemsstaterna. Kommissionen förklarade sedan att EIBI därefter presenteras för en *bredare publik*, inklusive allmänheten, icke-statliga organisationer och akademiker. Detta verkar innebära att EIBI först överenskomms mellan plattformen och de ovannämnda intressenterna och sedan helt enkelt presenteras för tredje part.

93. Ombudsmannen ansåg att för att medborgare och representativa sammanslutningar ska kunna utöva rätten till demokratiskt deltagande på alla områden av unionens åtgärder måste de ges en verklig möjlighet att uttrycka sina åsikter och förvänta sig att dessa synpunkter kommer att beaktas av EU-institutionerna. För att uppnå detta bör kommissionen se till att det finns lika möjligheter för alla berörda parter, inklusive allmänheten, icke-statliga organisationer och akademiker. I denna fråga föreföll det som om kommissionen underlät att säkerställa en sådan lika möjligheter och därmed på ett tillfredsställande sätt ta itu med de farhågor som den uttryckte. Detta utgjorde ett fall av administrativa missförhållanden och ombudsmannen lämnade ett motsvarande förslag till rekommendation till kommissionen.

94. För att sammanfatta, mot bakgrund av sin analys ovan, lämnade ombudsmannen följande utkast till rekommendationer till kommissionen:

” 1) Med hänsyn till unionens demokratiska särdrag, som har stärkts ytterligare sedan Lissabonfördraget trädde i kraft, bör kommissionen, i linje med ombudsmannens slutsatser, överväga att ta nödvändiga initiativ för att öka objektiviteten i den europeiska teknikplattformens rekommendationer på området för forskning om biodrivmedel.

2) I linje med ombudsmannens slutsatser bör kommissionen överväga att vidta ytterligare åtgärder för att se till att den får ett pluralistiskt och objektiva bidrag när det gäller politiska initiativ på området förnybar energi, såsom det europeiska initiativet för industriell bioenergi.”

De argument som lagts fram för ombudsmannen efter hans förslag till rekommendationer

Första utkastet till rekommendation

95. I sitt detaljerade yttrande sammanfattade kommissionen sitt svar på ombudsmannens förslag till en vänskaplig lösning och ombudsmannens slutsatser i sin bedömning efter det vänskapliga lösningsförslaget. Rådet medgav att ombudsmannen klassificerade kommissionens initiativ för att öka plattformens objektivitet i tre kluster och erkände att ombudsmannens första förslag till rekommendation endast avser kommissionens tredje grupp av initiativ som bestod av 1) närvaro vid styrkommitténs möten, 2) regelbundna förvaltningsmöten och 3) råd i frågor om god förvaltning men som inte lyckades övertyga ombudsmannen och därför utgjorde ett fall av



administrativa missförhållanden (punkt 83 ovan).

96. I sak noterade kommissionen för det första att ETP:er, vars syfte var att sammanföra ”*tekniskt kunnande, industri, tillsynsmyndigheter och finansinstitut för att utveckla en strategisk agenda för ledande teknik*” har varit framgångsrika när det gäller att utveckla gemensamma visioner, fastställa strategiska forskningsagendor och bidra till fastställandet av forskningsprioriteringar, inbegripet de som ingår i ramprogrammen för forskning, och som visats genom bedömningar som gjordes 2008, 2009 och 2010.

97. Kommissionen instämde inte i ombudsmannens uttalande ”*att dess interaktion med teknikplattformar utgör ett fall av administrativa missförhållanden och är oroad över användningen av detta begrepp, vilket utgör en allvarlig anklagelse*”. Kommissionen tillskrev denna slutsats ett missförstånd som kunde ha uppstått på grund av bristande precision i den formulering som användes i dess svar på ombudsmannens vänliga lösningsförslag. I detta avseende hävdade kommissionen att den listade de initiativ som syftar till att bedöma plattformens objektivitet tillsammans med praktiska åtgärder som syftar till att öka dess objektivitet och tillade att den ansåg att detta förfarande är det mest praktiska och realistiska sättet att ta itu med frågan om objektivitet. Kommissionen påpekade att den inte anser att när den deltar i plattformens möten, diskuterar dess medlemskap och utåtriktad verksamhet och tillhandahåller riktlinjer och rekommendationer för dess förvaltning innebär att den förvaltar plattformen. Dessutom uppgav kommissionen att den inte delar ombudsmannens uppfattning att det inte är möjligt för andra berörda parter att delta i processen genom att ta emot informella synpunkter från en teknikplattform (eller något annat externt organ) i något skede av ett politiskt initiativ.

98. Kommissionen tillade dock att den instämmer i ombudsmannens första förslag till rekommendation om att den bör ta initiativ för att ytterligare stärka plattformens rekommendationer. Kommissionen påpekade att den ansåg att detta var lika relevant för alla teknikplattformar eller liknande organ som omgärdar genomförandet av SET-planen, och även genomförandet av annan verksamhet inom ramprogrammet där så är lämpligt. I detta avseende informerade kommissionen ombudsmannen om att den i samband med övergången från sjunde ramprogrammet till Horisont 2020 [24] överväger en översyn av de olika strukturer/organ som omgärdar genomförandet av ramprogrammet, inklusive ETP. Denna översyn omfattar utarbetandet av en uppsättning gemensamma kriterier för bedömning och övervakning av ETP:s bidrag och resultat. Kommissionen betonade att dessa kriterier inbegriper öppenhet för så många olika berörda parter som möjligt, så att de europeiska teknikplattformarna får bredast möjliga perspektiv på sina respektive forsknings- och innovationsstrategier.

99. Mot bakgrund av dessa argument ansåg kommissionen att den på ett adekvat sätt svarade på ombudsmannens första förslag till rekommendation.

Andra utkastet till rekommendation

100. I sitt detaljerade yttrande instämde kommissionen inte i ombudsmannens slutsats att den ”



inte har säkerställt en sådan lika möjligheter” när det gäller industriinitiativen, eftersom plattformen ”utarbetar dem i samarbete med ett stort antal berörda parter, bland annat näringslivet och andra europeiska handelsplattformar, kommissionens generaldirektorat och medlemsstaterna” och endast ”sedan presenteras för en bredare publik”.

101. Kommissionen noterade att den delar ombudsmannens åsikt att ”ytterligare åtgärder skulle kunna vidtas för att få ett mer pluralistiskt bidrag till politiska initiativ på området förnybar energi, särskilt från allmänheten och icke-statliga organisationer. Dessa bör ges möjlighet att framföra sina synpunkter på ett tillräckligt tidigt stadium för att få möjlighet att påverka beslutsprocessen. Kommissionen noterade dessutom att denna fråga är relevant utöver EIBI.

102. Med hänsyn till alla åtgärder som den redan har vidtagit för att involvera berörda parter utanför det rent tekniska och industriella området, instämde kommissionen emellertid inte i ombudsmannens uttalande om att den inte säkerställde lika möjligheter för alla berörda parter och att detta utgjorde ett fall av administrativa missförhållanden. Kommissionen upprepade sin oro över användningen av detta begrepp, vilket utgör en allvarlig anklagelse.

103. Med detta sagt godtog kommissionen ombudsmannens förslag till rekommendation och ansåg att den, mot bakgrund av förbättringen av SET-planens funktion i Horisont 2020 och utöver det planerade offentliga samrådet om de viktigaste delarna av den framtida SET-planen, överväger att inrätta ett organ vars syfte skulle vara att interagera mer effektivt med det civila samhället i stort och att ge bidrag till de industriella och andra initiativen i SET-planen på ett snabbare, strukturerat och effektivt sätt.

104. Mot bakgrund av dessa argument ansåg kommissionen att den på ett adekvat sätt svarade på ombudsmannens andra förslag till rekommendation.

Ombudsmannens bedömning efter hans förslag till rekommendationer

Inledande anmärkning

105. I sitt detaljerade yttrande över båda utkasten till rekommendationer angav kommissionen att a) den är oroad över ombudsmannens användning av termen ”missförhållanden” som utgör en allvarlig anklagelse och att b) den motsätter sig ombudsmannens slutsatser om administrativa missförhållanden i det här aktuella fallet.

106. När det gäller a erinrar ombudsmannen om att han i enlighet med artikel 228 i EUF-fördraget har befogenhet att ta emot klagomål om fall av administrativa missförhållanden i samband med verksamheten vid unionens institutioner, organ eller byråer. Enligt definitionen i årsrapporten för 1997 ”förekommer administrativa missförhållanden när ett offentligt organ inte agerar i enlighet med en regel eller princip som är bindande för det”. Ombudsmannen har



konsekvent ansett att administrativa missförhållanden är ett brett begrepp och att god förvaltning bland annat kräver efterlevnad av rättsregler och god förvaltningssed [25] .

107. Ett konstaterande av administrativa missförhållanden innebär därför att ombudsmannen anser att en institutions administrativa praxis inte överensstämmer med rättsliga regler och/eller principer för god förvaltning. Men det innebär inte någon form av anklagelse mot en institution, än mindre en allvarlig anklagelse. I detta sammanhang bör det noteras att ombudsmannen i sitt förslag till rekommendationer noggrant begränsade de fall av administrativa missförhållanden som han hade identifierat, motiverade hans ståndpunkt och bad kommissionen att avge ett detaljerat yttrande, vilket gjorde det möjligt för ombudsmannen att reagera på hans slutsatser. Han håller därför inte med om kommissionens påstående att slutsatserna i hans förslag till rekommendationer utgör en allvarlig anklagelse.

108. När det gäller b noterar ombudsmannen att kommissionen invände mot hans slutsats i sitt första förslag till rekommendation (se punkterna 83–85 ovan) och ansåg att detta konstaterande kunde ha påverkats av ett missförstånd. Kommissionen hävdade i huvudsak att den tog det tredje klustret av initiativ för att bedöma snarare än öka objektiviteten i plattformens rekommendationer. Denna åtskillnad är dock inte relevant för denna analys, eftersom bedömningen och ökningen av objektiviteten i plattformens rekommendationer helt enkelt utgör successiva steg i samma process. Härav följer att kommissionens uppfattning om förekomsten av ett missförstånd inte övertygar. Ombudsmannens analys som ledde till det första utkastet till rekommendation innehöll inte heller någon kritik mot att kommissionen förvaltar plattformen, vilket kommissionen verkar föreslå.

109. När det gäller det andra utkastet till rekommendation höll kommissionen inte heller med ombudsmannens uttalande om att den inte säkerställde lika möjligheter för alla berörda parter och att detta utgör ett fall av administrativa missförhållanden. I denna fråga förklarade ombudsmannen i punkterna 92–93 ovan att när det gäller industriinitiativ, närmare bestämt EIBI, utvecklades det relevanta arbetet i samarbete med industrin, ETP, andra generaldirektorat inom kommissionen och medlemsstaterna, medan det endast presenterades för en bredare publik, däribland icke-statliga organisationer och akademiker. Ombudsmannen beklagar att kommissionen verkar motvillig att godta hans konstaterande av administrativa missförhållanden i detta avseende, men noterar också att kommissionen i sitt detaljerade yttrande hänvisade till konkreta initiativ som syftar till större öppenhet och pluralism som kommer att bedömas nedan.

Första utkastet till rekommendation

110. Ombudsmannen noterar att kommissionen i sitt detaljerade yttrande informerade honom om att den överväger en översyn av de organ som deltar i genomförandet av ramprogrammet [26] . Denna översyn omfattar de ETP för vilka gemensamma kriterier planeras för bedömning och övervakning av deras bidrag och resultat. Bland dessa kriterier räknade kommissionen med öppenhet för så många olika berörda parter som möjligt, för att ETP skulle få största möjliga perspektiv på sina respektive forsknings- och innovationsstrategier.



111. Även om dessa initiativ är av allmän karaktär och i detta skede är bristfälliga, vill ombudsmannen påpeka att de faktorer som beskrivs ovan utgör steg i rätt riktning som skulle bidra till en kvalitativ bedömning (se punkt 81 i detta beslut) av objektiviteten i ETP:s rekommendationer, inbegripet rekommendationerna från den europeiska teknikplattformen för biodrivmedel. Dessutom välkomnar ombudsmannen det faktum att kommissionen erkänner öppenhet för så många olika berörda parter som ett kriterium för att bedöma och övervaka ETP:s resultat. Ombudsmannen är övertygad om att detta uttalande kommer att omvandlas till konkreta åtgärder och praxis.

112. På ett mer allmänt plan noterar ombudsmannen att både i sitt svar på ombudsmannens vänliga lösningsförslag och i sitt detaljerade yttrande godtog kommissionen att den är skyldig att säkerställa att plattformens rekommendationer är objektiva. Dessutom anser ombudsmannen att det är viktigt att lyfta fram kommissionens uttalande att den bör öka objektiviteten inte bara i plattformens rekommendationer, i enlighet med ombudsmannens förslag till rekommendation, utan också för alla ETP:er. Ombudsmannen välkomnar kommissionens åtagande. Ombudsmannen är medveten om att frågan gäller både förstärkningen av unionens demokratiska särdrag och ett politikområde som ligger nära unionsmedborgarna och litar på att kommissionen kommer att tillmäta den nödvändiga betydelsen för genomförandet av Horisont 2020-programmet.

113. Med tanke på att förfarandet för godkännande av lagstiftningsinstrumenten för Horisont 2020-programmet pågår [27] anser ombudsmannen att det inte behövs några ytterligare undersökningar av denna aspekt av klagomålet.

Andra utkastet till rekommendation

114. Ombudsmannen noterar att kommissionen, trots att den motsätter sig hans resonemang som ledde till det andra utkastet till rekommendation, påpekade att den godtog detta förslag till rekommendation. Kommissionen angav närmare bestämt att den, för att genomföra den, inom ramen för förbättringen av SET-planens funktion inom Horisont 2020 övervägde att inrätta ett organ vars syfte skulle vara att interagera mer effektivt med det civila samhället. Kommissionen påpekade att det särskilda uppdraget för ett sådant organ skulle vara att bidra till SET-planens industriella och andra initiativ på ett snabbare, strukturerat och effektivt sätt.

115. Ombudsmannen anser att det vid första anblicken inte kan förbises att syftet med detta initiativ, såsom kommissionen lagt fram, är att säkerställa ett effektivt samspel mellan det civila samhället och andra berörda parter inom ramen för SET-planen. I detta avseende skulle initiativet kunna säkerställa att kommissionen får ett pluralistiskt och objektivt bidrag i sina industripolitiska initiativ på området förnybar energi. Frågan kvarstår dock om detta organ kommer att vara strukturerat och fungera på ett sätt som säkerställer att det erhåller och behandlar synpunkter från alla berörda parter på ett tillfredsställande sätt. Ombudsmannen litar på att kommissionen kommer att ta hänsyn till denna oro när den under genomförandet av Horisont 2020 omvandlar detta initiativ till konkreta åtgärder.



116. På ett mer allmänt plan noterar ombudsmannen kommissionens positiva uttalande om att pluralistiska och objektiva bidrag bör säkerställas inte bara i förhållande till EIBI utan för alla industriella initiativ. Med tanke på att detta åtagande går utöver ombudsmannens andra förslag till rekommendation anser ombudsmannen att det är viktigt att lyfta fram det och att applådera det.

117. Mot bakgrund av ovanstående anser ombudsmannen att denna aspekt av klagomålet inte heller motiverar några ytterligare undersökningar.

118. Mot bakgrund av ovanstående anser ombudsmannen att inga ytterligare undersökningar är motiverade av klagandens första påstående.

B. Påstådd underlåtenhet att informera klaganden om bakgrunden till sökande som vill ansluta sig till styrkommittén

Argument som läggs fram för ombudsmannen

119. I sitt klagomål påpekade klaganden att den i sitt e-postmeddelande av den 20 april 2007 begärde information om bakgrunden till dem som ansökte om medlemskap i plattformens styrkommitté. I sitt svar av den 25 april 2007 uppgav kommissionen att den visserligen var villig att lämna dessa uppgifter, men att den inte kunde göra det i det skedet och begärde att klaganden skulle ha tålamod. I sitt e-postmeddelande av den 2 maj 2007 informerade kommissionen klaganden om att den begärda informationen skulle offentliggöras på plattformens webbplats när den hade fyllts i. Under de följande månaderna skickade klaganden fyra påminnelser utan att få något svar.

120. I sitt yttrande hävdade kommissionen att den inte åtog sig att lämna någon information, utan hänvisade klaganden till plattformens webbplats. Alla klagandens påminnelser skickades till plattformens sekretariat och inte till kommissionen. Kommissionen underlät därför inte *att besvara klagandens begäran och kan inte anklagas för administrativa missförhållanden*.

121. I sina synpunkter uppgav klaganden att det förelåg ett missförstånd. Den hävdade att den var väl medveten om att plattformens sekretariat inte var en kommissionstjänst. Dess klagomål gällde plattformens sekretariats underlåtenhet att lämna ut information om bakgrunden till kandidater till arbetsgrupper även efter fyra påminnelser. I sina synpunkter på kommissionens svar på ombudsmannens vänliga lösningsförslag påpekade klaganden att plattformen trots sina löften inte lämnade ut information om bakgrunden till sökande som ville ansluta sig till styrkommittén. Klaganden beklagade också att kommissionen *”fortfarande inte har samtyckt till eller lagt fram något”*.



Ombudsmannens bedömning

122. När det gäller förfarandefrågan om kommissionens påstådda underlåtenhet att svara på klagandens fyra påminnelsebrev har det genom den aktuella undersökningen klargjorts att påminnelserna skickades till plattformens sekretariat och inte till kommissionen. När det gäller innehållet i klagandens begäran om information om bakgrunden till sökande som vill ansluta sig till plattformens styrkommitté, som lämnades till både kommissionen och plattformen, bör det noteras att kommissionen, även om den uttryckte sin beredvillighet att bifalla begäran, förklarade att informationen inte var tillgänglig och riktade klaganden till plattformens sekretariat och till dess webbplats. Det finns således inga bevis för administrativa missförhållanden när det gäller kommissionens beteende i detta avseende.

C. Slutsatser

På grundval av sin undersökning av detta klagomål avslutar ombudsmannen det med följande slutsatser:

Inga ytterligare undersökningar av klagandens första påstående är motiverade.

Det föreligger inga administrativa missförhållanden i samband med klagandens andra påstående.

Den klagande och kommissionen kommer att informeras om detta beslut.

P. Nikiforos Diamandouros

Utfärdat i Strasbourg den 9 juli 2013

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

[2] Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/30/EG av den 8 maj 2003 om främjande av användningen av biodrivmedel eller andra förnybara drivmedel (EUT L 123, 2003, s. 42).

[3] Europaparlamentets och rådets beslut 1982/2006/EG av den 18 december 2006 om Europeiska gemenskapens sjunde ramprogram för verksamhet inom området forskning, teknisk utveckling och demonstration (2007–2013), EUT L 412, 2006, s. 1.

[4] Finns på: http://ec.europa.eu/research/energy/pdf/biofuels_vision_2030_en.pdf [Länk]

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

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



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

[8] Ombudsmannen förstår termen "agrofuels" som används av klaganden för att hänvisa till bränslen som härrör från livsmedels- och oljegrödor.

[9] Meddelande från kommissionen om en förstärkt samråds- och dialogkultur – Allmänna principer och miniminormer för kommissionens samråd med berörda parter, KOM(2002) 704 slutlig.

[10] Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/30/EG av den 8 maj 2003 om främjande av användningen av biodrivmedel eller andra förnybara drivmedel (EUT L 123, 2003, s. 42).

[11] Europaparlamentets och rådets beslut nr 1982/2006/EG av den 18 december 2006 om Europeiska gemenskapens sjunde ramprogram för verksamhet inom området forskning, teknisk utveckling och demonstration (2007–2013), EUT L 412, 2006, s. 1.

[12] Se OECD:s rapport *Biofuel Support Policy: En ekonomisk bedömning*, OECD 2008 (finns på: http://www.oecd.org/document/28/0,3343,fr_2649_33717_41013916_1_1_1_1,00.html [Länk])

[13] I klagomålet hänvisades till den *ensidiga rådgivningen* från plattformen och ifrågasatte till och med om biobränsletanken uppfyllde sitt eget (objektiva och tekniska) syfte, med hänvisning till "ökande bevis för att agrobränslen förvärrar, inte minskar, hotet om klimatförändringar".

[14] Generalsekretariatet är t.ex. särskilt inriktat på intressebevakning, öppenhet, samråd och relaterade frågor: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/index_en.htm [Länk]

[15] Det bör erinras om att det särskilda initiativ som klaganden hänvisar till i detta ärende innebar att kommissionen beställde en rapport med titeln "En vision för biodrivmedel fram till 2030 och därefter". Det förefaller därför inte orimligt att klaganden har dragit slutsatsen att kommissionen efterlyste råd och rekommendationer som skulle kunna påverka dess långsiktiga politik.

[16] Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG (Text av betydelse för EES), EUT L 140, 2009, s. 16.

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

[18] Strategi tillagd.

[19] Se fotnot 9.

[20] Se i detta avseende kommissionens vitbok om styrelsereformerna i EU, KOM(2001) 428.



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

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

[23] Se kommissionens meddelande om samråd (ovan fotnot 9).

[24] Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Horisont 2020 – ramprogrammet för forskning och innovation (2014–2020), KOM(2011) 809 slutlig.

[25] Europeiska ombudsmannens beslut att avsluta sin undersökning av klagomål 2660/2009/(BU)RT mot Europeiska unionens råd, punkt 21.

[26] Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Horisont 2020 – ramprogrammet för forskning och innovation (2014–2020) (KOM(2011) 809 slutlig).

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