KONFEDERACJA LEWIATAN

Proces legislacyjny w Unii Europejskiej

Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego

Rzeczpospolita Polska

Dofinansowane przez Unię Europejską

Spis treści

Wstęp **3**

Aktywność przedlegislacyjna **6**

Komisja Europejska **8**

Priorytety polityczne i plan prac Komisji Europejskiej 8

Dyrekcje generalne KE 9

Zaproszenie do zgłaszania uwag i konsultacje publiczne 10

Zwykła procedura ustawodawcza **12**

Pierwsze czytanie 12

Drugie czytanie 18

Komitet pojednawczy 19

Wejście w życie przepisów unijnych 19

Warto mieć na uwadze **20**

Dlaczego warto się zrzeszać? **22**

Przybornik lobbysty – jak działać skutecznie **25**

Przydatne linki **26**

Bibliografia **28**

Wstęp

W Brukseli decyduje się przyszłość polskich firm. Szacuje się, że **niemal 80%** legislacji obowiązującej w Polsce, która dotyczy funkcjonowania firm, powstaje na poziomie unijnym. Wielu polskich przedsiębiorców działa także w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, korzystając z czterech swobód jednolitego rynku (przepływ osób, towarów, usług, kapitału), który jest głównym źródłem wzrostu europejskiej gospodarki. Dlatego kluczowe dla Konfederacji Lewiatan oraz naszych członków jest jak największe zaangażowanie w działalność lobbingową na poziomie unijnym i udział w pracach nad projektami legislacyjnymi, które dotyczą codziennego funkcjonowania firm ze wszystkich sektorów. **Naszym celem jest skuteczny lobbing, który doprowadzi do przyjęcia przez unijne instytucje legislacji, która będzie korzystna dla firm, czyli będzie wspierała wzrost gospodarczy, innowacyjność i konkurencyjność polskiego biznesu**.

Większe zaangażowanie w działalność lobbingową w UE jest **jednak niemożliwe bez zrozumienia unijnego procesu legislacyjnego**. Proces ten jest skomplikowany i niezwykle rozbudowany, ponieważ musi uwzględniać interesy i porządki prawne 27 państw. Należy jednak pamiętać, że decyzje w Unii Europejskiej podejmują wybrani przedstawiciele państw członkowskich, a więc konkretne osoby, z którymi można się kontaktować, by prezentować swoje stanowiska, a także których prace można kontrolować. Biorąc pod uwagę znaczenie unijnych regulacji dla funkcjonowania biznesu, **uważne śledzenie procesów legislacyjnych**, które toczą się w UE, i **większe zaangażowanie polskich przedsiębiorców** w prace nad ich ostatecznym kształtem jest konieczne.

O znaczeniu lobbingu świadczą liczby – **ponad 12 tys. podmiotów jest wpisanych do unijnego rejestru organizacji** (tzw. transparency register), które próbują wpływać na wdrażanie i kształtowanie polityki przez instytucje UE. **Niemal połowa z nich (5,6 tys.) to przedsiębiorstwa oraz stowarzyszenia branżowe i przemysłowe**.

Dlatego też jeśli polskie firmy nie są obecne na poziomie unijnym, **tracą swoje prawo do wpływania na kształt legislacji**, która będzie ich bezpośrednio dotyczyć. **Narażają się także na negatywne skutki lobbingu ze strony innych przedsiębiorstw**, które dążą do wzmocnienia swojej pozycji na rynku UE.

Tworzenie prawa unijnego to proces długotrwały, ale otwarty na udział i zaangażowanie interesariuszy, w tym przedsiębiorców. **Unijni decydenci często potrzebują specjalistycznej wiedzy, jaką dysponują firmy, i chętnie z niej korzystają. Dlatego przedsiębiorcy powinni być zdecydowanie bardziej aktywni w Brukseli**.

Kinga Grafa
Zastępczyni Dyrektorki Generalnej ds. europejskich, Dyrektorka Biura w Brukseli

Luana Żak
Zastępczyni Dyrektorki Biura w Brukseli

Ewelina Augustyniak
Ekspertka ds. UE

Przedstawicielstwo Konfederacji Lewiatan w Brukseli

Od ponad 20 lat Konfederacja Lewiatan jest obecna w Brukseli, gdzie posiada swoje przedstawicielstwo i utrzymuje stały kontakt z instytucjami UE. Dzięki temu ma realny wpływ na kształtowanie unijnej polityki kluczowej dla polskiego biznesu. Nasze działania lobbingowe koncentrują się na tworzeniu sprzyjających warunków dla rozwoju polskich firm na jednolitym rynku europejskim oraz dostosowaniu unijnych regulacji do krajowych potrzeb przedsiębiorców.

Dzięki unikalnej wiedzy eksperckiej i doskonałej znajomości procesów decyzyjnych w UE, Lewiatan potrafi skutecznie wpływać na tworzenie prawa na odpowiednim etapie, minimalizując ryzyko niekorzystnych dla firm regulacji. Nasze partnerstwa z innymi organizacjami pozwalają na jeszcze skuteczniejsze działania, wzmacniając nasz głos w kluczowych kwestiach, takich jak transformacja energetyczna czy cyfryzacja – obszary, w których ważne jest wyważenie interesów poszczególnych krajów i sektorów w ramach strategii europejskiej.

Jako jedyna polska organizacja biznesu należąca do BusinessEurope, uczestniczymy w pracach jej grup roboczych, współtworząc wspólne stanowiska europejskiego biznesu wobec nowych projektów legislacyjnych. Budujemy silne koalicje z europejskimi organizacjami pracodawców, co pozwala nam skutecznie reprezentować interesy polskich przedsiębiorców na poziomie europejskim i mieć realny wpływ na decyzje podejmowane w Brukseli.

Aktywność przedlegislacyjna

Działalność lobbingowa nie polega wyłącznie na reagowaniu na zaprezentowane już przez Komisję Europejską (KE) propozycje legislacyjne. Prace nad nową legislacją unijną zaczynają się dużo wcześniej niż prezentacja pierwszych propozycji zapisów. Dlatego też niezwykle istotna w prowadzeniu skutecznego lobbingu jest działalność przedlegislacyjna.

Definiowanie tematu, kwestii kluczowych oraz podejścia legislatora odbywa się w czasie spotkań, seminariów, konferencji tematycznych i debat organizowanych przez m.in. instytucje europejskie, organizacje europejskich partnerów społecznych (np. BusinessEurope – pracodawcy czy ETUC – związki zawodowe) lub organizacje sektorowe (np. CEMEET – pracodawcy z sektora przemysłowego czy ETF – pracownicy sektora transportu). Każdego tygodnia w Brukseli odbywają się dziesiątki wydarzeń z udziałem unijnych decydentów, podczas których interesariusze mają okazję prezentować swoje stanowiska, a tym samym potencjalnie wpływać na kierunki rozwoju Unii Europejskiej.

Dlatego też bardzo ważna jest regularna obecność w Brukseli. Warto uczestniczyć w wydarzeniach, a także we współpracy z innymi przedsiębiorcami oraz stowarzyszeniami organizować własne debaty na istotne tematy, które mogą rozpocząć dyskusje na poziomie europejskim o dalszych kierunkach działań.

Niezwykle istotne są również bezpośrednie kontakty i regularne spotkania z przedstawicielami instytucji unijnych, polskiej administracji publicznej czy też organizacji partnerów społecznych/ sektorowych. **Każda instytucja unijna może być źródłem wielu cennych informacji o kierunkach planowanych zmian i propozycjach legislacyjnych, a także partnerem do rozmów**.

Wszystkie te działania umożliwiają zwrócenie uwagi na pewne problemy, zaproponowanie rozwiązań, które mogą wpłynąć na przyszłe propozycje legislacyjne, czy też budowę potencjalnych sojuszy z innymi interesariuszami. Oprócz reagowania na propozycje KE warto być proaktywnym, prezentować swój punkt widzenia i inspirować przyszłe działania Brukseli.

UCZESTNICY UNIJNEGO PROCESU LEGISLACYJNEGO

Organy doradcze:
- Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny
- Komitet Regionów

Organizacje partnerów społecznych:
- Pracodawców, np. BusinessEurope
- Związków zawodowych, np. ETUC

RADA EUROPEJSKA
przywódcy 27 państw członkowskich UE, przewodniczący/a Rady Europejskiej i przewodniczący/a Komisji Europejskiej

Określa ogólne kierunki i priorytety polityczne realizowane przez KE

KOMISJA EUROPEJSKA
przewodniczący/a Komisji Europejskiej oraz 27 komisarzy i ich gabinety polityczne

Przedkłada nowe wnioski ustawodawcze i przygotowuje budżet UE

Wybiera przewodniczącego KE i zatwierdza skład KE, poprzedzony wysłuchaniami kandydatów, może uchwalić „wotum nieufności", zmuszając Komisję do dymisji

Pozostałe grupy interesu:
- Organizacje pozarządowe (np. WWF)
- Organizacje branżowe (np. Ceemet)

Środowiska opiniotwórcze i analityczne:
- Media (np. Politico, Euractiv)
- Think Tanki (np. Bruegel, CEPS)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ
ministrowie ze wszystkich krajów UE, w zależności od omawianego obszaru polityki

Uchwalają większość przepisów prawa unijnego i ustanawiają budżet UE

PARLAMENT EUROPEJSKI
obecnie 720 deputowanych

Zatwierdza Wieloletnie Ramy Finansowe oraz musi się zgodzić na zawarcie umowy międzynarodowej

Komisja Europejska

Inicjatywa ustawodawcza, czyli uprawnienie do przedkładania projektów aktów normatywnych, co do zasady jest zarezerwowana dla Komisji Europejskiej.

Gdy pojawia się propozycja legislacyjna, czyli dokument opracowany przez Komisję Europejską, temat jest już w dużej mierze zdefiniowany, a optyka zagadnienia ustalona. Na tym etapie możliwe jest przygotowanie opinii na temat proponowanego tekstu, lecz zwykle już niemożliwe jest przedłożenie zupełnie nowej propozycji. **Dlatego też ważne jest zapoznanie się z priorytetami politycznymi i planami prac KE, aby z wyprzedzeniem zaprezentować swoją opinię na temat kształtu przyszłej legislacji**.

Priorytety polityczne i plan prac Komisji Europejskiej

W opracowywaniu ogólnej strategii politycznej UE uczestniczą wspólnie Rada Europejska, Parlament Europejski (PE), Rada Unii Europejskiej (RUE) i Komisja Europejska. Rada Europejska, czyli szefowie państw lub rządów państw członkowskich, określa ogólne kierunki i priorytety polityczne, które są realizowane przez Komisję Europejską.

Przewodniczący Komisji określa priorytety polityczne na czas swojej kadencji. Co pięć lat, na początku każdej nowej kadencji Komisji, jej przewodniczący/a przedstawia priorytetowe obszary, na których Komisja skoncentruje się w danym okresie urzędowania.

Następnie sporządzany jest program prac Komisji, który obejmuje działania na kolejne 12 miesięcy i który opisuje, w jaki sposób zostaną zrealizowane priorytety.

Komisja Europejska publikuje również dokumenty poprzedzające prace legislacyjne (np. komunikaty), których celem jest zainicjowanie dyskusji na określony temat na poziomie Unii Europejskiej oraz zaprezentowanie propozycji działań UE w określonej dziedzinie.

Należy oczywiście podkreślić, że w związku z dynamiką stosunków międzynarodowych wcześniej zaprezentowana strategia polityczna UE może również się zmienić i zmusić decydentów do wyznaczenia nowych priorytetów i dostosowania ich do nowych okoliczności – przykładem tego były np. pandemia COVID-19 czy agresja Rosji na Ukrainę.

Warto uważnie analizować wspomniane powyżej dokumenty, ponieważ będą one źródłem wiedzy na temat potencjalnych przyszłych propozycji legislacyjnych i pomogą zaplanować skuteczne działania lobbingowe.

Dyrekcje generalne KE

Struktura Komisji opiera się na podziale na departamenty tematyczne – tak zwane dyrekcje generalne (DG), które odpowiadają za różne obszary polityki. DG opracowują i wdrażają politykę UE, przepisy unijne i programy finansowania oraz nimi zarządzają. **Odgrywają one kluczową rolę w procesie legislacyjnym UE, od początkowego opracowywania wniosków po ich wdrożenie i monitorowanie**.

Po zidentyfikowaniu problemu politycznego odpowiednia DG przygotowuje wniosek legislacyjny, uwzględniając aspekty techniczne, ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. **DG angażują się w dialog z różnymi interesariuszami**, w tym rządami krajowymi, przedstawicielami przemysłu, organizacjami pozarządowymi i innymi grupami interesu, aby zebrać opinie i zapewnić szerokie konsultacje.

Przed ostatecznym zatwierdzeniem wniosek przechodzi konsultacje między dyrekcjami, podczas których inne DG zgłaszają uwagi i sugerują zmiany. Dzięki temu wniosek jest kompleksowy i uwzględnia wszystkie istotne perspektywy w Komisji.

Projekt wniosku jest przedkładany Kolegium Komisarzy, czyli politycznemu kierownictwu Komisji Europejskiej, do zatwierdzenia. Po zatwierdzeniu wniosek jest formalnie przyjmowany przez Komisję i przekazywany do Parlamentu Europejskiego oraz Rady Unii Europejskiej do rozpatrzenia.

Po przedłożeniu wniosku odpowiednia DG zapewnia wsparcie techniczne i analityczne podczas procesu legislacyjnego. Pomaga w dyskusjach i negocjacjach z Parlamentem Europejskim i Radą, wyjaśniając techniczne zawiłości i odpowiadając na wątpliwości zgłaszane przez ustawodawców.

Po przyjęciu legislacji DG są zaangażowane w jej wdrożenie i egzekwowanie. Wydają wytyczne, nadzorują przestrzeganie przez państwa członkowskie oraz monitorują wpływ legislacji, aby zapewnić osiągnięcie zamierzonych celów. Na podstawie monitoringu i oceny DG mogą proponować poprawki lub rewizje do istniejącej legislacji, aby sprostać pojawiającym się wyzwaniom lub poprawić jej skuteczność.

Zaproszenie do zgłaszania uwag i konsultacje publiczne

Opracowując przepisy prawne, Komisja Europejska stara się poznać zdanie obywateli, przedsiębiorstw i innych zainteresowanych stron. Mogą oni wyrazić swoją opinię w ramach tzw. zaproszenia do zgłaszania uwag i konsultacji publicznych.

W portalu **Wyraź swoją opinię** można podzielić się poglądami na temat inicjatyw Komisji. Można subskrybować powiadomienia o kolejnych etapach procesu legislacyjnego – od tworzenia inicjatyw po przyjęcie przepisów. Jest to cenne źródło informacji na temat przyszłej legislacji oraz miejsce, w którym można zaprezentować swoje stanowisko i mieć wpływ na kształt przyszłych przepisów.

W portalu publikowane są tzw. zielone i białe księgi. Zielone księgi to dokumenty, które mają zainicjować dyskusję na określony temat. Założenia spisane w zielonych księgach przedstawione są bardziej szczegółowo w białych księgach, czyli dokumentach zawierających wnioski z poszczególnych obszarów, które mogą prowadzić do konkretnej propozycji legislacyjnej. Celem konsultacji jest diagnoza kierunku, w jakim powinno zmierzać stanowienie nowego prawa.

Komisja może także zasięgać fachowych porad w danej dziedzinie oraz konsultować się z określonymi zainteresowanymi grupami, na przykład poprzez ukierunkowane konsultacje, spotkania, warsztaty, seminaria, fora dyskusyjne.

Dlatego też podczas działań lobbingowych **niezwykle ważne jest śledzenie komunikatów Komisji Europejskiej** zachęcających do zgłaszania uwag, w których prezentowane są plany kolejnych propozycji legislacyjnych.

Po opublikowaniu komunikatu w danej sprawie warto spotkać się z przedstawicielami dyrekcji generalnej KE, która będzie wiodąca przy opracowywaniu przyszłej legislacji, i zaprezentować swoje propozycje. Jeśli nic nie jest jeszcze postanowione, szansa na uwzględnienie stanowiska jest większa. Z kolei im bliżej Kolegium Komisarzy (zespół 27 komisarzy), podczas którego konkretne projekty są zatwierdzane, tym trudniej liczyć na uwzględnienie propozycji zmian.

Zwykła procedura ustawodawcza

Większość unijnych przepisów jest przyjmowana w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, w której Parlament Europejski i Rada UE mają takie samo prawo głosu.

Komisja przedkłada wniosek ustawodawczy Parlamentowi i Radzie, które muszą zatwierdzić tekst, zanim stanie się on aktem prawnym UE. Obie instytucje równolegle przystępują do analizy wniosku. Analizę tę nazywa się „czytaniem". Zanim Rada i Parlament przyjmą lub odrzucą wniosek ustawodawczy, odbyć się mogą nawet 3 czytania.

Równocześnie KE przekazuje wniosek ustawodawczy do parlamentów krajowych, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES – warto pamiętać, że KL reprezentuje tam dwóch przedstawicieli), które wydają opinie na temat propozycji legislacyjnej.

Pierwsze czytanie

W pierwszym czytaniu Parlament i Rada rozpatrują wniosek Komisji równolegle, ale to PE musi przyjąć swoje stanowisko jako pierwszy – PE może:

1. zatwierdzić propozycję KE bez zmian,
2. wprowadzić do niej zmiany,
3. lub odrzucić ją.

Następnie Rada może postanowić, że je zatwierdza, co oznacza przyjęcie aktu ustawodawczego, albo może wprowadzić zmiany do stanowiska Parlamentu i przekazać swoje stanowisko w pierwszym czytaniu Parlamentowi do rozpatrzenia w drugim czytaniu.

Większość unijnych aktów prawnych negocjowanych w tym trybie jest **przyjmowana w pierwszym czytaniu. Jest to możliwe dzięki nieformalnym negocjacjom międzyinstytucjonalnym w formie rozmów trójstronnych (tzw. trilog)**, które ułatwiają wypracowanie wspólnych stanowisk i umożliwiają szybsze zakończenie zwykłej procedury ustawodawczej.

Parlament i Rada mogą **w dowolnym momencie** osiągnąć nieformalne porozumienie prowadzące do zakończenia procedury legislacyjnej.

Parlament Europejski – pierwsze czytanie

W Parlamencie prace legislacyjne toczą się w dwóch głównych trybach: na posiedzeniach komisji i sesjach plenarnych.

Po otrzymaniu wniosku ustawodawczego przewodniczący Parlamentu Europejskiego przekazuje wniosek odpowiedniej komisji parlamentarnej, która będzie odpowiedzialna za przygotowywanie sprawozdania, ale często z uwagi na to, że propozycja legislacyjna obejmuje też kompetencje innych komisji, one również mogą być w różnym stopniu zaangażowane w ocenę wniosku.

Prace legislacyjne i działalność polityczna Parlamentu odbywają się obecnie w 20 komisjach i czterech podkomisjach, z których każda wybiera swojego przewodniczącego i maksymalnie czterech wiceprzewodniczących. Dodatkowo każda grupa polityczna mianuje koordynatora – szefa delegacji w danej komisji.

Komisje prowadzą prace na większym poziomie szczegółowości. Analizują wnioski ustawodawcze, wprowadzają do nich poprawki i głosują nad nimi w trakcie swoich comiesięcznych posiedzeń.

W każdej sprawie komisje wyznaczają spośród swoich członków posłów sprawozdawców, którzy kierują procesem decyzyjnym i przygotowują sprawozdanie na temat projektu aktu prawnego. Sprawozdanie może być zmienione pod wpływem poprawek złożonych przez posłów i przyjętych przez komisję. Komisja w pełnym składzie głosuje wówczas nad pierwotnym tekstem z poprawkami, w tym nad poprawkami kompromisowymi uzgodnionymi wspólnie przez grupy polityczne.

! **Na tym etapie ważny jest bliski kontakt z PE, w tym z posłem sprawozdawcą i sprawozdawcami cieniami** (shadow rapporteurs – posłowie wyznaczani zazwyczaj przez każdą z grup politycznych, by śledzić procedurę), którzy z reguły rozpoczynają zbieranie opinii od zainteresowanych stron. Można przesłać swoją opinię im, ale także innemu członkowi komisji oraz dowolnemu posłowi do PE. **Warto również być w kontakcie z koordynatorami poszczególnych grup politycznych w komisji, która jest wiodąca, ale również tymi, które będą wydawać opinię**. Ważne jest również utrzymywanie kontaktu z asystentami/doradcami europosłów, doradcami w grupach politycznych, administratorami w sekretariatach właściwej/ych komisji.

Dodatkowo komisje organizują wysłuchania z udziałem zainteresowanych stron. Umożliwiają im one zapoznanie się z opiniami ekspertów, przedstawicieli organizacji europejskich partnerów społecznych czy stowarzyszeń sektorowych na temat danego projektu.

Na podstawie swojego sprawozdania komisja może zdecydować o przystąpieniu do nieformalnych negocjacji z pozostałymi instytucjami przed zakończeniem pierwszego czytania w Parlamencie (wówczas jako mandat służy sprawozdanie komisji). Jednak to zgromadzenie plenarne podejmuje ostateczną decyzję o zezwoleniu komisji przedmiotowo właściwej na przystąpienie do negocjacji. Na tym etapie grupa 1/10 posłów wciąż może złożyć wniosek o poddanie decyzji komisji pod głosowanie na posiedzeniu plenarnym. Wtedy też PE może zatwierdzić mandat komisji do rozpoczęcia negocjacji bądź przyjąć dodatkowe poprawki do sprawozdania i odesłać sprawę do komisji, aby rozpocząć negocjacje.

Komisja może też przyjąć sprawozdanie, ale nie przystąpić do negocjacji lub jej decyzja nie zostanie zatwierdzona. Wtedy to Parlament może zadecydować o odesłaniu sprawy do komisji przedmiotowo właściwej, aby umożliwić jej przystąpienie do negocjacji na podstawie poprawek wcześniej przyjętych na posiedzeniu plenarnym.

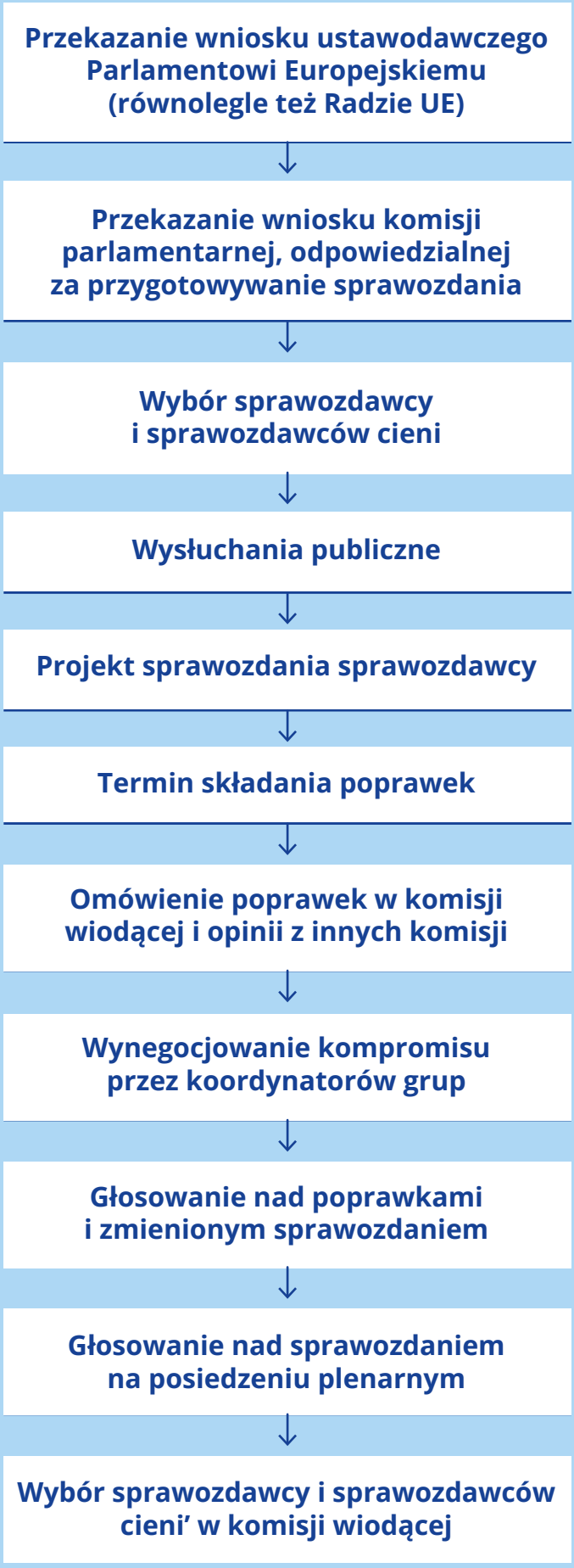
Posiedzenie plenarne jest kulminacyjnym momentem działalności Parlamentu Europejskiego, gdyż stanowi zakończenie prac legislacyjnych prowadzonych w komisjach parlamentarnych oraz grupach politycznych.

Przed każdym głosowaniem na posiedzeniu plenarnym grupy polityczne analizują sprawozdania opracowane przez komisje parlamentarne i wnoszą poprawki. Stanowisko przyjęte przez grupę jest ustalane w drodze porozumienia wewnątrz grupy.

Uwaga! Na tym etapie procesu legislacyjnego pracujemy już nad konkretnym tekstem, zatem możliwość wpływu na kwestie podstawowe jest bardziej ograniczona niż na etapie przedlegislacyjnym.

Zgromadzenie plenarne może zatem zdecydować o przyjęciu swojego stanowiska w pierwszym czytaniu i jest ono przekazywane Radzie bądź o rozpoczęciu negocjacji międzyinstytucjonalnych, tzw. trilog, jeszcze przed zakończeniem pierwszego czytania.

DROGA DO STANOWISKA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO



Rada Unii Europejskiej – pierwsze czytanie

Komisja Europejska przedkłada projekt równolegle Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej – obie instytucje mogą pracować jednocześnie, ale Rada może przyjąć swoje stanowisko w pierwszym czytaniu dopiero po przekazaniu jej stanowiska Parlamentu przyjętego w pierwszym czytaniu.

W oczekiwaniu na stanowisko Parlamentu **Rada często przyjmuje porozumienie polityczne, tzw. podejście ogólne**, czyli tekst prezentujący Parlamentowi jej stanowisko na temat wniosku ustawodawczego Komisji. Przyspiesza to procedurę ustawodawczą i ułatwia Radzie porozumienie w pierwszym czytaniu z Parlamentem Europejskim.

W skład Rady UE wchodzą ministrowie rządów państw członkowskich odpowiedzialni za dany obszar polityki. Rada odpowiada za koordynowanie polityki państw członkowskich w konkretnych dziedzinach. Radę wspierają Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Coreper) oraz ponad 150 wysoko wyspecjalizowanych grup roboczych i komitetów, nazywanych organami przygotowawczymi Rady.

Przy każdym czytaniu wniosek przechodzi w Radzie przez 3 szczeble: grupę roboczą (złożoną z przedstawicieli państw członkowskich), Coreper i formację Rady. Pozwala to przeanalizować wniosek merytorycznie na szczeblu grupy roboczej, zweryfikować go i zyskać wstępną polityczną akceptację na forum Coreperu, czyli ambasadorów, którzy łączą wiedzę merytoryczną z kontekstem politycznym, a następnie formalnie zaakceptować na szczeblu ministrów odpowiedzialnych politycznie za dany obszar.

Grupy robocze składają sprawozdanie ze swoich prac Komitetowi Stałych Przedstawicieli (Coreper I lub II), który przygotowuje każdą decyzję Rady podejmowaną na szczeblu ministerialnym. Posiedzeniom odbywającym się na tych trzech szczeblach przewodniczy państwo członkowskie, które sprawuje rotacyjną sześciomiesięczną prezydencję w Radzie.

W pierwszym czytaniu Coreper może przyjąć mandat negocjacyjny na zbliżające się negocjacje międzyinstytucjonalne, chociaż w coraz większym stopniu za mandat Rady służy przyjęte przez nią podejście ogólne.

Strona rządowa reprezentowana jest przez pracowników Stałego Przedstawicielstwa

RP (SP RP) przy UE bądź poszczególnych ministerstw. Dlatego też na tym etapie warto zapoznać się ze stanowiskiem rządu w sprawie proponowanego aktu ustawodawczego i przesłać odpowiednim organom krajowym swoje uwagi.

Na tym etapie można przedstawić stanowisko i zgłosić propozycje poprawek właściwej osobie w SP RP przy UE. Jednak możliwość wpływu na kwestie podstawowe jest zdecydowanie bardziej ograniczona niż na etapie przedlegislacyjnym.

Rozmowy trójstronne – trilog

Przed przyjęciem stanowisk w pierwszym czytaniu **Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej oraz Komisja Europejska mogą rozpocząć rozmowy trójstronne, które mają ułatwić i przyspieszyć osiągnięcie porozumienia**. Podczas rozmów omawia się stanowiska każdej z instytucji, a także uzgadnia poprawki między Parlamentem a Radą. Celem rozmów jest osiągnięcie porozumienia co do zapisów projektu, które zostanie zaakceptowane przez wszystkie strony.

Wymaga to od instytucji wzajemnych i regularnych kontaktów, które przybierają formę rozmów trójstronnych, tj. nieformalnych posiedzeń trójstronnych. Rozmowy te mogą być prowadzone na dowolnym etapie procedury ustawodawczej, a ich wynikiem może być porozumienie w pierwszym czytaniu, wczesne porozumienie w drugim czytaniu, porozumienie w drugim czytaniu albo „wspólny projekt" podczas procedury pojednawczej.

Podczas negocjacji międzyinstytucjonalnych w pierwszym i drugim czytaniu PE jest reprezentowany przez zespół negocjacyjny, któremu przewodniczy sprawozdawca, a jego pracami kieruje przewodniczący komisji przedmiotowo właściwej lub wiceprzewodniczący wyznaczony przez przewodniczącego. W skład zespołu negocjacyjnego wchodzą również sprawozdawcy cienie z każdej grupy politycznej, która jest zainteresowana udziałem w negocjacjach.

RUE reprezentuje zazwyczaj kraj pełniący prezydencję na poziomie przewodniczącego Coreperu I lub Coreperu II, w zależności od przedmiotu negocjacji. Ze względu na dużą liczbę rozmów trójstronnych mogą być one również prowadzone przez przewodniczących odpowiednich grup roboczych.

Uczestnicy rozmów trójstronnych działają na podstawie mandatu negocjacyjnego udzielonego im wcześniej przez ich instytucje.

Gdy instytucje osiągną porozumienie polityczne, muszą je zatwierdzić według własnych regulaminów wewnętrznych. Porozumienie kierowane jest z powrotem do Parlamentu Europejskiego, gdzie jest analizowane przez posłów. Może być przyjęte podczas posiedzenia plenarnego bez zmian bądź z propozycją poprawek. Jest to tzw. pierwsze czytanie.

Następnie porozumienie przekazywane jest Radzie, która w pierwszym czytaniu może zaakceptować tę propozycję – wtedy akt prawny uznaje się za przyjęty.

Jeśli Rada nie jest w stanie w pełni zaakceptować wyniku pierwszego czytania w Parlamencie, przyjmuje swoje stanowisko w pierwszym czytaniu i przekazuje je Parlamentowi, aby przejść do drugiego czytania.

Jeżeli Parlament przyjął swoje stanowisko w pierwszym czytaniu bez porozumienia z Radą, istnieje też możliwość osiągnięcia porozumienia przed drugim czytaniem w Parlamencie: jest to tzw. wczesne porozumienie w drugim czytaniu.

Drugie czytanie

Parlament Europejski ma trzy miesiące (z możliwością przedłużenia do czterech) na przeanalizowanie stanowiska Rady. Najpierw czynią to komisje, które wcześniej już zajmowały się projektem aktu, i przygotowują one zalecenie, które trafia do drugiego czytania na posiedzeniu plenarnym PE.

W tym przypadku Parlament ma trzy możliwości – może zatwierdzić stanowisko Rady i wtedy akt zostaje przyjęty. Może odrzucić stanowisko Rady z pierwszego czytania – akt nie zostaje przyjęty i procedura dobiega końca. Parlament może wreszcie zaproponować poprawki do stanowiska Rady z pierwszego czytania i przekazać jej swoje zdanie. Należy jednak podkreślić, że na tym etapie obowiązują dodatkowe ograniczenia, jeżeli chodzi o dopuszczalność poprawek.

Rada także ma trzy miesiące (z możliwością przedłużenia do czterech) na przeanalizowanie stanowiska Parlamentu. Aby akt prawny został przyjęty, Rada musi zatwierdzić wszystkie poprawki. Jeżeli Rada nie zatwierdzi propozycji, zwoływane jest posiedzenie komitetu pojednawczego.

Komitet pojednawczy

Składa się on z równej liczby członków Parlamentu i przedstawicieli Rady. Ma za zadanie uzgodnić tekst, który zaakceptują obie instytucje. W jego posiedzeniach biorą również udział przedstawiciele KE, którzy mogą wyrazić swoją opinię.

Jeżeli komitet:

- nie uzgodni wspólnego tekstu, akt ustawodawczy nie zostaje przyjęty, a procedura dobiega końca,
- uzgodni wspólny tekst, zostaje on przekazany Parlamentowi i Radzie do trzeciego czytania.

Jeżeli Parlament albo Rada nie zatwierdzi wspólnego projektu w trzecim czytaniu, akt uważa się za nieprzyjęty.

Wejście w życie przepisów unijnych

Prawo unijne wchodzi w życie po podpisaniu przez przewodniczących i sekretarzy generalnych Parlamentu Europejskiego i Rady oraz opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym UE.

Następnie jest ono transponowane do ustawodawstwa krajowego i staje się prawem obowiązującym wszystkich obywateli Unii.

Po przyjęciu nowego aktu legislacyjnego na poziomie UE każdy z krajów członkowskich jest zobowiązany do jego wdrożenia. W zależności od formy aktu prawnego państwa członkowskie mają mniej (rozporządzenie) lub więcej (dyrektywa) swobody w sposobie wdrożenia przyjętej regulacji.

! **Gold plating** czyli złocenie przepisów unijnych. Na krajowym etapie implementacji unijnego aktu często dodawane są do niego rozwiązania niekoniecznie sugerowane przez UE, ale z różnych względów korzystne dla władz krajowych lub określonych grup lobbystów. Dlatego też warto śledzić transpozycję przepisów do porządku krajowego.

Na tym etapie możliwość oddziaływania jest ograniczona. Można kontrolować implementację, przygotowywać się do oceny skutków nowego prawa i ewentualnej rewizji regulacji prawnych w przyszłości (zwykle najwcześniej po 3–4 latach od przyjęcia prawa).

Warto mieć na uwadze

- Rada lub Parlament mogą upoważnić Komisję do przyjęcia dwóch rodzajów aktów prawnych o charakterze nieustawodawczym. Są to **akty wykonawcze i delegowane** – upoważnienie takie może być konieczne, na przykład jeśli potrzebne jest dodatkowe doprecyzowanie techniczne, dopuszczenie dodatkowych substancji lub produktów etc. Decyzje te, choć mają często charakter szczegółowy i techniczny, mogą również mieć duży wpływ na ostateczny kształt przyjętych przepisów.

  W ostatnich latach **znacząco wzrosła liczba przyjmowanych aktów wykonawczych i delegowanych**. Mają one na celu doprecyzowanie czysto technicznych kwestii (elementów nieistotnych w ramach aktu podstawowego), **jednak obserwuje się tendencję do regulowania nimi coraz bardziej istotnych z perspektywy biznesu kwestii**. Spowodowane jest to różnymi czynnikami – motywacjami politycznymi (trudności w osiągnięciu porozumienia w zakresie prawodawstwa pierwotnego, zwłaszcza pod presją czasu) i technicznymi (potrzeba zgromadzenia i omówienia dodatkowych analiz, wiedzy eksperckiej i dowodów).

  Przed przyjęciem powyższych aktów Komisja Europejska zazwyczaj tworzy grupy/platformy eksperckie umożliwiające współpracę z biznesem i innymi zainteresowanymi stronami w celu ich odpowiedniego opracowania. Niezwykle ważne jest zatem uważne śledzenie prac nad tworzeniem również tych aktów z uwagi na ich ewolucyjny charakter i rosnące znaczenie. Często też może być to dodatkowa przestrzeń do wywierania wpływu na przyjęte już przepisy.

- PE nie ma obecnie inicjatywy ustawodawczej, ale **w ostatnich latach coraz większą rolę odgrywały sprawozdania z inicjatywy własnej (INI)**, czyli niemające mocy legislacyjnej, ale zwracające uwagę KE na dany temat. Często Komisja w ślad za nimi przedstawia propozycję legislacyjną.

- **Zasada pomocniczości** oznacza, że w dziedzinach, w których Unia dzieli kompetencje z państwami członkowskimi (m.in. rynek wewnętrzny, polityka społeczna, środowisko, transport, energia, ochrona konsumentów itd.), parlamenty narodowe mogą określić, czy proponowane działania nie byłyby skuteczniejsze na poziomie krajowym bądź regionalnym. W związku z tym parlamenty państw członkowskich otrzymują wnioski ustawodawcze od KE w tym samym czasie co PE i RUE.

Dlaczego warto się zrzeszać?

Organizacje, do których należy Lewiatan

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES)

EKES jest organem doradczym i opiniodawczym Unii Europejskiej, który liczy 329 członków pochodzących z państw członkowskich, w tym 21 z Polski. Najważniejsze zadania Komitetu to **doradzanie Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji Europejskiej oraz dbanie o to, by w Brukseli liczył się głos organizacji społeczeństwa obywatelskiego**.

Funkcja doradcza EKES pozwala jego członkom, a w ten sposób również reprezentowanym przez nich organizacjom, brać udział w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej. **Członkowie EKES są podzieleni na trzy grupy: pracodawców, związków zawodowych oraz interesów różnych**. Komitet przygotowuje opinie na temat propozycji prawnych, które przedstawiane są Komisji Europejskiej, Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie UE. Z ramienia polskich pracodawców w EKES zasiada 7 członków, w tym dwóch przedstawicieli konfederacji Lewiatan.

Komitet sporządza opinie, aby przedstawić uzgodnione pomiędzy różnymi grupami interesu stanowisko, które jest wynikiem analizy proponowanego przez instytucje unijne prawodawstwa. Przygotowanie opinii rozpoczyna się od wyznaczenia wśród członków sprawozdawcy, który w ramach prac spotyka się z przedstawicielami KE pracującymi nad danym wnioskiem, oraz ze sprawozdawcą PE. Wypracowany projekt opinii zostaje poddany pod głosowanie wewnętrzne (sekcja oraz sesja plenarna), a następnie przekazany do PE jako oficjalny dokument. Sprawozdawcy EKES są często proszeni o oficjalne zaprezentowanie opinii w Komisji PE, co pozwala na tworzenie międzyinstytucjonalnej sieci kontaktów oraz wzmocnienie siły oddziaływania głosu EKES.

EKES wydaje opinie w ramach:

- konsultacji obowiązkowych w ściśle określonych obszarach, takich jak: polityka rolna; swobodny przepływ osób i usług; polityka transportowa; harmonizacja podatków pośrednich; zbliżenie przepisów dotyczących rynku wewnętrznego; polityka zatrudnienia; polityka społeczna, edukacja, kształcenie zawodowe i młodzież; zdrowie publiczne; ochrona konsumentów; sieci transeuropejskie; polityka przemysłowa; spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna; badania, rozwój technologiczny i przestrzeń kosmiczna oraz środowisko;
- konsultacji nieobowiązkowych, w których instytucje UE mogą zasięgnąć opinii EKES-u w każdej innej sprawie, którą uznają za wymagającą konsultacji;
- własnej inicjatywy, gdy tylko uzna to za stosowne.

Opinie przyjmowane są zwykłą większością głosów na sesjach plenarnych odbywających się dziewięć razy w roku w Brukseli. Co roku EKES publikuje 160–190 opinii i raportów informacyjnych. 70% z nich powstaje na wniosek Rady, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. 21% to opinie z inicjatywy własnej i raporty informacyjne, podczas gdy 9% to opinie rozpoznawcze sporządzane zazwyczaj na wniosek kraju przewodniczącego Radzie UE.

Warto pamiętać, że Konfederacja Lewiatan ma dwóch przedstawicieli w EKES. Z ramienia polskich pracodawców w EKES zasiada 7 członków.

BusinessEurope

Konfederacja Lewiatan **jako jedyna organizacja z Polski jest członkiem BusinessEurope**, największej federacji europejskiego biznesu zrzeszającej organizacje pracodawców z państw europejskich. Jako uznany partner społeczny angażuje się w kształtowanie legislacji na poziomie unijnym w imieniu zrzeszonych federacji członkowskich i reprezentuje głos biznesu w europejskim procesie decyzyjnym. W ramach grup roboczych BusinessEurope wraz ze swoimi członkami opracowuje wspólne stanowiska wobec projektów legislacyjnych, publikuje raporty na tematy ważne dla europejskiego biznesu i planuje wspólne działania lobbingowe na poziomie unijnym.

BusinessEurope jest wpływową organizacją i powinna być istotnym elementem działań lobbingowych z następujących powodów:

1. **Reprezentacja europejskich przedsiębiorstw:** BusinessEurope jest przedstawicielem 40 narodowych federacji biznesowych z 35 krajów. Dzięki tak szerokiej reprezentacji wspólny głos europejskich przedsiębiorstw jest słyszany na unijnym poziomie, a dzięki temu wpływ na legislację jest znacznie większy i skuteczniejszy.

2. **Wpływ na proces decyzyjny i lobbing:** BusinessEurope jest kluczowym interesariuszem w tworzeniu polityki UE. Organizacja dostarcza unijnym decydentom cennych informacji i ekspertyz dotyczących różnych propozycji legislacyjnych i regulacyjnych, co zapewnia uwzględnienie interesów przedsiębiorstw w ustanawianiu prawa. To pomaga tworzyć korzystne środowisko biznesowe w Europie. W ramach BusinessEurope wspólnie opracowywane są najskuteczniejsze działania lobbingowe. Jest to również cenne źródło informacji na temat szczegółów poszczególnych etapów procesu legislacyjnego.

3. **Analizy, badania i raporty:** BusinessEurope prowadzi badania i analizy trendów gospodarczych, warunków biznesowych i wpływu projektów legislacyjnych na środowisko inwestycyjne.

4. **Networking i współpraca:** Poprzez zrzeszanie najważniejszych organizacji pracodawców w Europie BusinessEurope ułatwia nawiązywanie kontaktów i współpracę. Daje to możliwości dzielenia się najlepszymi praktykami, a przede wszystkim budowania strategicznych sojuszy w istotnych sprawach.

5. **Dialog społeczny:** BusinessEurope odgrywa znaczącą rolę w europejskim dialogu społecznym, uczestnicząc w dyskusjach ze związkami zawodowymi i innymi partnerami społecznymi. Jako uznany partner społeczny BusinessEurope bierze udział w tworzeniu polityk społeczno-gospodarczych, które przynoszą korzyści zarówno przedsiębiorstwom, jak i pracownikom.

Przybornik lobbysty – jak działać skutecznie

- **Aktywnie monitoruj aktualności i działania instytucji unijnych.**
- **Zidentyfikuj głównych aktorów zaangażowanych w proces legislacyjny oraz zrozum ich sposób działania.**
- **Stwórz sieć kontaktów kluczowych interesariuszy oraz utrzymuj z nimi regularny kontakt.**
- **Bądź obecny w Brukseli → bezpośrednio (np. udział w wydarzeniach, organizacja spotkań) lub pośrednio (np. przy wsparciu przedstawicielstwa KL w Brukseli, BusinessEurope).**
- **Przygotuj strategię działań → zbuduj dobrą argumentację popartą specjalistyczną wiedzą oraz stwórz szeroką koalicję podmiotów, które podzielają twój punkt widzenia.**
- **Reaguj w odpowiednim momencie → wybór odpowiedniego momentu jest kluczowy, aby jak najbardziej zwiększyć swój wpływ. Im wcześniej, tym skuteczniej!**

Przydatne linki

1. **Obserwatorium legislacyjne** – baza wszystkich wniosków legislacyjnych wraz z informacją na temat etapu procedury oraz nazwiskami posłów odpowiedzialnych w PE za dany akt prawny.

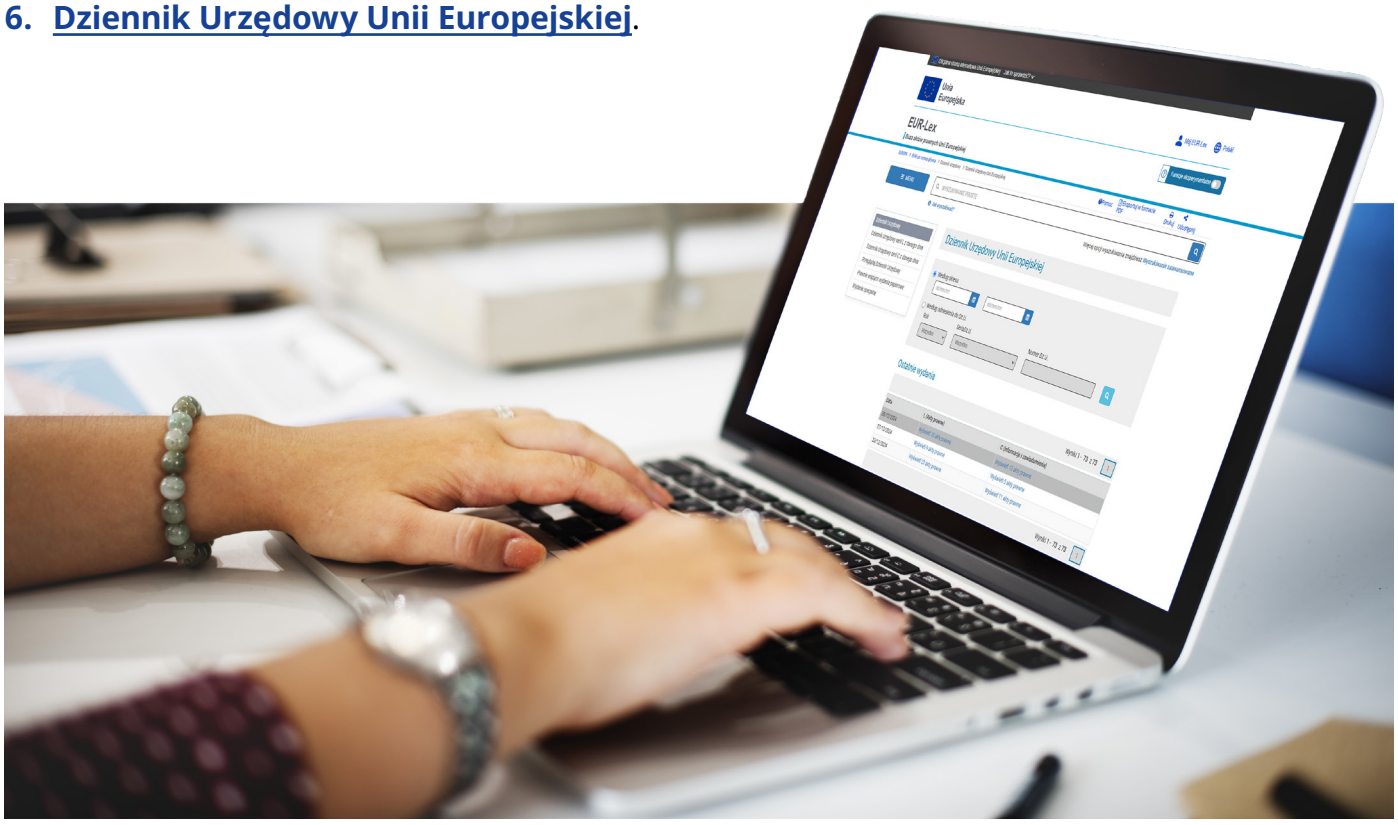
2. **Legislacyjny rozkład jazdy** – przydatne narzędzie do śledzenia postępów prac legislacyjnych w ramach realizacji priorytetów Komisji Europejskiej.

3. **Harmonogram prac komisji parlamentarnych** – harmonogram „prace w toku" przedstawia procedury ustawodawcze, nad którymi obecnie pracuje każda komisja parlamentarna.

4. **Kalendarz posiedzeń Rady Unii Europejskiej** i jej organów przygotowawczych.

5. **Rejestr aktów delegowanych i wykonawczych**.

6. **Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej**.



	Komisja Europejska	Parlament Europejski	Rada Unii Europejskiej
KIEDY?	• stałe utrzymywanie kontaktu jeszcze przed opublikowaniem wniosku legislacyjnego (prezentowanie swoich postulatów) • podczas całego procesu legislacyjnego – przedstawiciele Komisji Europejskiej biorą udział we wszystkich etapach procedury ustawodawczej • podczas rozmów trójstronnych	• stałe utrzymywanie kontaktu • po opublikowaniu projektu aktu legislacyjnego, zwłaszcza na etapie prac w komisjach i podczas zgromadzenia plenarnego • podczas rozmów trójstronnych	• stałe utrzymywanie kontaktu • po opublikowaniu projektu aktu legislacyjnego, zwłaszcza gdy rozpoczną się prace organów przygotowawczych • podczas rozmów trójstronnych
Z KIM?	• z urzędnikami Komisji Europejskiej – wszystkie szczeble: komisarze, członkowie gabinetów komisarzy, pracownicy Dyrekcji Generalnych	• z europosłami, przewodniczącymi komisji parlamentarnych, koordynatorami, doradcami grup politycznych, doradcami i asystentami europosłów, administratorami w komisjach PE	• z pracownikami Stałego Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej oraz pracownikami ministerstw zaangażowanymi w prace Rady UE (zwłaszcza osobami zaangażowanymi w prace organów przygotowawczych, tj. dedykowanych grup roboczych)
W JAKI SPOSÓB?	• monitorowanie priorytetów, programów prac, komunikatów KE • organizacja spotkań prezentujących pomysły i/lub argumenty • udział w wydarzeniach z udziałem urzędników KE • udział w konsultacjach publicznych organizowanych przez KE	• monitorowanie prac komisji parlamentarnych • organizacja spotkań / wydarzeń prezentujących argumenty i stanowiska • udział w spotkaniach zainteresowanych stron/ wysłuchaniach publicznych	• monitorowanie prac i porządku obrad organów przygotowawczych Rady • organizacja spotkań prezentujących argumenty i stanowiska

Bibliografia

1. Podręcznik na temat zwykłej procedury ustawodawczej, 2020, Dział Spraw Legislacyjnych, Parlament Europejski.

2. Strona internetowa Rady Unii Europejskiej: **www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure**

3. Strona internetowa Parlamentu Europejskiego: **www.europarl.europa.eu/about-parliament/pl/home**

4. Strona internetowa Komisji Europejskiej: **commission.europa.eu/about_pl**

5. „EKES w ramach instytucjonalnych”: **www.eesc.europa.eu/sites/default/files/2024-03/qe-01-20-364-pl-n.pdf**

Konfederacja Lewiatan, od maja 2024 roku, realizuje projekt pt. **„Dialog społeczny: uwarunkowania regionalne, krajowe i unijne”**. Projekt jest finansowany z programu FERS 2021-2027 (Fundusze Europejskie).

W projekcie przeprowadzimy badania i analizy dotyczące stanu dialogu społecznego w Polsce i w Unii Europejskiej.

Będziemy wzmacniać naszą aktywność na poziomie europejskim, w tym poprzez:

- warsztaty i wizyty studyjne naszych przedstawicieli w instytucjach UE
- aktywny udział w polskiej prezydencji w Radzie UE
- reprezentację priorytetów polskich pracodawców w instytucjach unijnych

Przewidzieliśmy również wsparcie organizacji regionalnych zrzeszonych w Konfederacji Lewiatan, szkolenia dla przedstawicieli partnerów społecznych oraz audyt cyfrowy Konfederacji, który będzie pierwszym krokiem do wzmocnienia naszych cyfrowych kompetencji.

Zbudujemy również internetową platformę, na której umieścimy opracowane w projekcie wyniki badań analizy, ekspertyzy i ważne informacje dotyczące dialogu społecznego.

Efektem projektu będzie wzmocnienie eksperckiego i instytucjonalnego potencjału Konfederacji w dialogu społecznym oraz podniesienie kompetencji naszych przedstawicieli uczestniczących w dialogu społecznym na poziomie europejskim, krajowym i regionalnym.

Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego
Rzeczpospolita Polska
Dofinansowane przez Unię Europejską