KONFEDERACJA LEWIATAN

Proces legislacyjny w Unii Europejskiej

wersja skrócona

Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego

Rzeczpospolita Polska

Dofinansowane przez Unię Europejską

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.

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

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

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

Określa ogólne kierunki i priorytety polityczne realizowane przez KE

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

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

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

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

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

Zwykła procedura legislacyjna

Zwykła procedura legislacyjna jest podstawowym mechanizmem stanowienia prawa w Unii Europejskiej. Trzy instytucje są zaangażowane w prace nad ostatecznym tekstem propozycji legislacyjnej: Komisja Europejska, Rada Unii Europejskiej oraz Parlament Europejski.

Komisja Europejska i jej rola w legislacji

Co do zasady, Komisja Europejska posiada wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej w UE, co oznacza, że opracowuje i przedkłada projekty aktów prawnych. Gdy propozycja legislacyjna jest gotowa, jej treść i optyka są już w dużej mierze ustalone, co utrudnia wprowadzenie radykalnych zmian na dalszych etapach. Dlatego kluczowe jest wcześniejsze zaangażowanie w proces planowania, szczególnie poprzez analizę priorytetów politycznych i programu prac KE, aby móc zgłaszać swoje opinie na etapie przygotowywania przyszłych aktów prawnych.

Struktura Komisji – dyrekcje generalne

Komisja jest podzielona na dyrekcje generalne (DG), które odpowiadają za konkretne obszary polityki i przygotowują wnioski legislacyjne. DG angażują interesariuszy, prowadzą konsultacje oraz przeprowadzają analizy ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. Po uzgodnieniu między dyrekcjami projekt trafia do Kolegium Komisarzy, które zatwierdza go przed przesłaniem do Parlamentu Europejskiego i Rady UE. DG wspierają także proces legislacyjny, negocjacje z PE i Radą oraz monitorują wdrażanie przyjętych przepisów.

Konsultacje publiczne i wpływ interesariuszy

Komisja Europejska organizuje konsultacje publiczne, podczas których obywatele, przedsiębiorstwa i inne podmioty mogą wyrażać swoje opinie o przyszłych inicjatywach legislacyjnych. W ramach platformy „Wyraź swoją opinię" możliwe jest zgłaszanie uwag oraz monitorowanie kolejnych etapów legislacji. Ważnym elementem konsultacji są zielone i białe księgi, które definiują kierunki przyszłych działań. Dla zainteresowanych wpływaniem na kształt przepisów kluczowe jest angażowanie się na wczesnych etapach prac Komisji i kontakt z odpowiednimi DG.

Zwykła procedura ustawodawcza

Większość przepisów UE powstaje w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, w której Parlament Europejski i Rada UE współdecydują. Proces rozpoczyna się od przedstawienia wniosku przez Komisję. Równocześnie przesyła ona wniosek do analizy parlamentom narodowym, a w niektórych przypadkach także Komitetowi Regionów i Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu.

Najważniejsze etapy unijnego procesu legislacyjnego:

1.

Komisja Europejska
przedkłada wniosek ustawodawczy

Radzie UE i **Parlamentowi Europejskiemu**

2.

Obie instytucje mogą przyjąć ten wniosek **w pierwszym albo w drugim czytaniu**

- Na tym etapie kluczowe znaczenie ma ścisła współpraca z Parlamentem Europejskim, zwłaszcza z posłem sprawozdawcą oraz tzw. sprawozdawcami cieniami. To właśnie za ich pośrednictwem istnieje możliwość zgłaszania propozycji zmian do przygotowywanego dokumentu.
- Istotny jest również kontakt z przedstawicielami ministerstw w kraju oraz Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE, którzy biorą udział w pracach nad stanowiskiem Rady UE.

3.

W przypadku braku porozumienia po drugim czytaniu, zwoływane jest posiedzenie komitetu pojednawczego w celu wypracowania kompromisu.

4.

Jeżeli tekst uzgodniony przez komitet pojednawczy jest dla obu instytucji do zaakceptowania, trafia na trzecie czytanie, gdzie musi zostać zatwierdzony w całości przez Parlament i Radę.

Następnie akt ustawodawczy zostaje przyjęty

UWAGA! Wiele aktów prawnych przyjmowanych jest już w pierwszym czytaniu dzięki trilogom – nieformalnym negocjacjom między Komisją, Parlamentem i Radą, które ułatwiają uzgodnienie wspólnego stanowiska.

Implementacja w krajach członkowskich

Po przyjęciu nowego aktu legislacyjnego na poziomie UE, każde państwo członkowskie ma obowiązek jego wdrożenia. W zależności od formy aktu prawnego państwa członkowskie mają mniej (rozporządzenie) lub więcej (dyrektywa) swobody w sposobie wdrożenia przyjętej regulacji. Na tym etapie możliwość oddziaływania jest już znikoma. Można monitorować proces implementacji, analizować jego skutki oraz przygotowywać się do ewentualnych zmian i przeglądów przepisów, które zazwyczaj następują po upływie 3-4 lat od ich wejścia w życie.

Znaczenie zaangażowania w proces legislacyjny

Wczesne monitorowanie działań Komisji, analiza dokumentów strategicznych oraz udział w konsultacjach publicznych to kluczowe elementy efektywnego wpływu na kształt legislacji UE. Szczególnie istotne jest budowanie relacji z dyrekcjami generalnymi, europosłami, grupami politycznymi oraz urzędnikami państwowymi, zanim propozycje trafią na zaawansowany etap legislacyjny. Wczesne zgłoszenie propozycji pozwala na ich uwzględnienie w projektach aktów prawnych, co jest znacznie trudniejsze na późniejszych etapach, gdy stanowiska instytucji są już bardziej sformalizowane.

Dlaczego warto się zrzeszać?

Organizacje, do których należy Lewiatan

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES)

EKES jest organem doradczym i opiniodawczym Unii Europejskiej. Funkcja doradcza EKES-u 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 następnie przedstawiane są Komisji Europejskiej, Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie UE. Z ramienia polskich pracodawców w EKES zasiada 7 członków, w tym dwóch przedstawicieli Konfederacji Lewiatan.

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. Lewiatan aktywnie uczestniczy 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.

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.

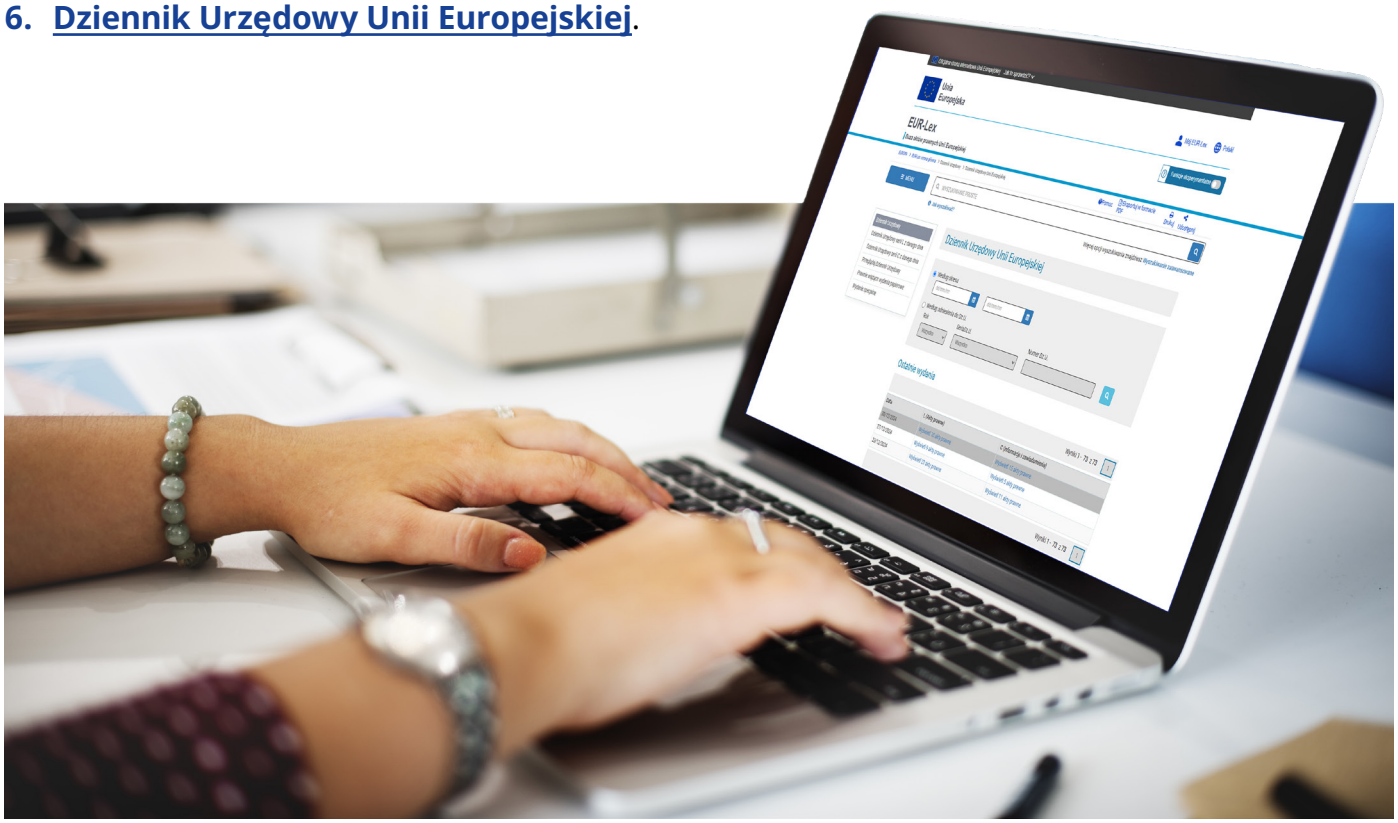
2. **Legislacyjny rozkład jazdy** – przydatne narzędzie do śledzenia postępów prac legislacyjnych w ramach realizacji priorytetów Komisji Europejskiej.

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**.



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