



Analiza UniaEuropejska.org

Nr 8 [9] / 2011

Lobbing. Piąta władza w UE

Teresa Matusiak

1. Wprowadzenie

Nie bez kozery Bruksela nazywana jest „europejską stolicą lobbingu”, czy też „mekką lobbystów”. Unia Europejska, jako organizacja o charakterze wielonarodowym oraz o otwartym procesie tworzenia polityki, w którym wielką rolę odgrywają narodowe elity polityczno-administracyjne, jest świetnym obszarem dla rozwijania lobbingu¹. Bruksela i Strasburg wpływają na kształt ponad 70 proc. ustaw narodowych państw członkowskich. Dystans między decydentami europejskimi a obywatelami państw członkowskich, którzy często są adresatami tych decyzji, jest widoczny. Z drugiej strony wielość regulacji wspólnotowych, ich specyficzny i techniczny charakter, implikuje konieczność konsultowania się z zainteresowanymi grupami zawodowymi, społecznymi lub organizacjami pozarządowymi². Europejskie grupy interesu są, z powodu nieobecności partii politycznych na szczeblu wspólnotowym, głównym kanałem przekazywania potrzeb i roszczeń obywateli europejskich³.

Pojęcie lobbingu wywodzi się z języka angielskiego. Pierwotnie „lobby” (od łacińskich słów *lobbium*, *lobia* - galeria, pasaż) oznaczało kuluary. To Anglicy nadali mu znaczenie, jakie posiada ono do dzisiaj - charakteryzujące relacje pomiędzy przedstawicielami władz i ludźmi, którzy pragnęli do nich uzyskać dostęp. Termin „lobby” stał się synonimem rozmów w kluarach, uprawiania „dyplomacji kluarowej”⁴. Według Lestera W. Milbratha „lobbying jest bodźcem i komunikatem skierowanym przez osobę - niebędącą jedynie obywatelem - do reprezentanta rządu z nadzieją, że wpłynie na jego decyzję”.

2. Rodzaje lobbingu

Wśród sposobów lobbowania wyróżniamy formy bezpośrednie i pośrednie. Te pierwsze mogą być nieformalne - przykładem może być kontakt twarzą w twarz (*lobby by body*), np. spotkanie czy zaproszenie do teatru. Z kolei oficjalny list lub delegacja do wysokiego urzędnika zalicza się do lobbingu bezpośredniego i formalnego.

¹U. Kurczewska. M. Molęda-Zdziech, *Lobbying w Unii Europejskiej-zarys problematyki*, (źródło: URL <www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/2-1999_Kurczewska.pdf>, listopad 2011).

²L. Graniszewski, C. Piątkowski, *Grupy interesu w UE*, Warszawa 2004, s. 6.

³Ibidem, s. 12.

⁴Źródło: URL <www.ed.byd.pl/index.php?id=242&submenu=221>, listopad 2011.

Natomiast sposób pośredni polega na zaangażowaniu naukowców, autorytetów, sławnych osób (np. zespół Spice Girls w 1998 roku lobbował przed PE przeciwko nowemu prawu własności intelektualnej)⁵. Do tego typu lobbingu zaliczamy także manifestacje, kampanie informacyjne, petycje, czy też mailingi (stanowisk - *position paper*'s, raportów, ekspertyz).

Wśród grup interesów, działających w UE, możemy wymienić:

- organizacje narodowe;
- *Eurogrupy*:
 - grupy interesu ekonomicznego (*business interests*) (66%)
 - grupy interesu publicznego (20%)
 - przedstawiciele wolnych zawodów (11%)
 - związki zawodowe (3%);
- organizacje sektora prywatnego (przedsiębiorstwa, konsultanci itp.);
- reprezentacje lokalne i regionalne.

Do podstawowych zadań grup interesu należy:

- reprezentowanie interesów członków wobec instytucji unijnych poprzez wypracowywanie wspólnych stanowisk;
- zapewnienie przepływu informacji między instytucjami UE i ich członkami.

3. Próby regulacji lobbingu

Nie ulega wątpliwości, że lobbingu jest potrzebny dla właściwego funkcjonowania instytucji europejskich. Jednakże wraz ze wzrostem aktywności grup interesu pojawiła się konieczność regulacji tego procesu. Na forum wspólnotowym regulowanie spraw związanych z funkcjonowaniem lobbingu rozpoczęto w latach 90. XX wieku.

⁵ R. van Schendeln, *Machiavelli w Brukseli. Sztuka lobbingu w Unii Europejskiej*, Gdańsk, 2006, s. 227.

3.1. Parlament Europejski

a) Raport Galle'a (1991)

Pierwszą instytucją, która zainicjowała debatę w tej kwestii, był Parlament Europejski. W 1991 roku belgijski deputowany Marc Galle przedstawił Komisji Regulaminowej raport zawierający propozycję uchwalenia kodeksu postępowania (*code of conduct*) oraz rejestru lobbystów akredytowanych przy PE. Punkty sporne pojawiły się w kwestii definicji lobbingu oraz formy rejestru (obligatoryjna czy fakultatywna). Pojawiły się wątpliwości, czy regulację należy również rozciągnąć na członków PE i KE.

Według raportu lobbysta to osoba, która „działa w imieniu osoby trzeciej i broni jej interesów w kontaktach z Parlamentem Europejskim i innymi instytucjami wspólnotowymi”. Za lobbystów będzie uważać się także tych, „którzy regularnie dostarczają informacje albo utrzymują stałe kontakty z członkami PE, jak również z pracownikami innych instytucji”. W dokumencie zaproponowano ograniczenie dostępu do niektórych stref Parlamentu Europejskiego oraz stworzenie obowiązkowej deklaracji interesów finansowych członków tej instytucji. Raport poniósł klęskę i nie znalazł się na wokandzie PE, głównie z dwóch przyczyn. Po pierwsze, przez pojawienie się szerokiej opozycji zarówno wśród reprezentantów grup interesu, jak i w PE. Po drugie, Komisja Europejska patrzyła nieprzychylnym okiem na podejmowane próby, obawiając się wzrostu pozycji niektórych grup.

b) Raport Forda i Nordmanna (1996)

Na forum PE w 1995 przedstawiono dwa raporty. Pierwszy, dotyczący głównie działalności osób trzecich, nie będących członkami PE, natomiast drugi koncentrował się na parlamentarzystach.

W raporcie Forda zaproponowano, żeby zezwolenie dostępu do PE uzależnione było od:

- dobrowolnej rejestracji;
- przestrzegania kodeksu dobrego postępowania;
- rocznego sprawozdania z działalności, określającego „korzyści, dotacje, darowizny oraz jakiegokolwiek inne formy gratyfikacji przewidziane dla członków, urzędników i asystentów”.

W przypadku osób odmawiających stosowania powyższych zasad dostęp do PE zostałby ograniczony.

Z kolei raport Nordmanna, który jak wspomniano, koncentrował się na eurodeputowanych, uzupełnił te reguły o:

- deklarację dochodów członków PE;
- deklarację interesów parlamentarzystów, zawierającą:
 - ich działalność zawodową oraz inne funkcje, z których otrzymują wynagrodzenie;
 - prezenty i świadczenia rzeczowe lub pieniężne otrzymane w ramach swojego mandatu i przekraczające kwotę roczną, ustaloną przez Kolegium Kwestorów⁶.

Po długich debatach Parlament zdecydował się połączyć owe raporty i w ten sposób w 1996 roku powstała zmodyfikowana wersja obu dokumentów. Członkowie Parlamentu są zobowiązani do:

- składania szczegółowych deklaracji na temat swojej zawodowej aktywności wraz z listą osób trzecich, od których otrzymują pomoc finansową lub w innej formie na swoją działalność;
- nieprzyjmowania podarunków, honorariów czy innych korzyści w zamian za głosowanie zgodne z intencją darczyńcy;
- rejestrowania podarunków (każdy z nich o wartości powyżej 600 euro jest rejestrowany jako „podarunek wartościowy” - *significant gift*)⁷.

c) Regulamin PE

Dokument ten, przyjęty w 1999 roku, w art. 9 postanawia, że „osoby, które zamierzają często przychodzić do gmachu Parlamentu w celu dostarczania deputowanym informacji związanych z wykonywaniem mandatu parlamentarnego, w interesie deputowanych lub stron trzecich”, mają obowiązek posiadać imienny identyfikator. Jest on wydawany przez Kwestorów i ważny przez okres najwyżej jednego roku⁸.

⁶ **Kolegium Kwestorów** jest organem Parlamentu Europejskiego odpowiedzialnym za sprawy administracyjne i finansowe bezpośrednio dotyczące posłów i ich warunków pracy. Posiedzenia kwestorów odbywają się na ogół raz w miesiącu.

⁷ U. Kurczewska, M. Molęda- Zdziech, op. cit., s. 57.

⁸ *Regulamin Parlamentu Europejskiego*, (źródło: URL <http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/publikacje/zeszyty_OIDE_01.pdf>, listopad 2011).

Dodatkowo aneksy I i IX, dołączone do Regulaminu, określają zasady postępowania lobbystów i parlamentarzystów w ich wzajemnych kontaktach.

3.2. Komisja Europejska

W 1992 roku KE wydała dokument zatytułowany *Otwarty i strukturalny dialog pomiędzy Komisją Europejską a specjalnymi grupami interesu*, w którym zalecono:

- opracowanie rejestru organizacji *non-profit*;
- zachęcanie organizacji *non-profit* do ustanowienia swoich własnych spisów i ich stowarzyszeń;
- opracowanie kodeksu postępowania;
- stworzenie deklaracji praw i obowiązków pracowników Komisji.

Dokument ten stanowi odzwierciedlenie stanowiska Komisji, która nie dostrzegała problemu w istnieniu lobbingu, ale obawiała się sprzedaży projektów dokumentów, prezentowania ich jako oficjalnych stanowisk KE i rozpowszechniania wprowadzających w błąd informacji⁹.

W czasie inauguracyjnego posiedzenia Komisji pod przewodnictwem R. Prodiego 18 września 1999 r. został oficjalnie przyjęty kodeks postępowania komisarzy, który obowiązuje od 2001 roku. Zakazuje on komisarzom podejmowania jakiegokolwiek płatnego zajęcia oraz przyjmowania prezentów o wartości większej niż 150 euro. Ponadto nakazuje sporządzenie deklaracji majątkowej, a także - w celu uniknięcia konfliktu interesów - wymaga od komisarza poinformowania Komisji o miejscu zatrudnienia małżonka. Kodeks reguluje także kwestię późniejszego zatrudnienia komisarzy, stwierdzając, że przez rok po zakończeniu pracy w Komisji były komisarz jest obowiązany informować ją o miejscu i charakterze swojego zatrudnienia. Do KE należy ustalenie, czy nie zachodzi konflikt interesów wynikający z tego, że aktualne zatrudnienie byłego komisarza jest związane ze sprawami, za które był odpowiedzialny, będąc członkiem Komisji¹⁰.

⁹ U. Kurczewska, M. Molęda- Zdziech, „Lobbing w Unii Europejskiej-zarys problematyki”, *Studia Europejskie* nr 2,1999, s. 56.

¹⁰ J. Supernat, *Lobbing w procesach decyzyjnych organów władzy publicznej*, (źródło: URL <http://www.supernat.pl/referaty/lobbing_w_procesach_decyzyjnych_organow_wladzy_publicznej.html>, listopad 2011).

Z kolei w 2006 roku KE wydała Zieloną Kartę, w której zaproponowała „Europejską inicjatywę na rzecz przejrzystości”¹¹. Zawarto w niej definicję lobbingu, zgodnie z którą lobbying to „działania mające na celu wywarcie wpływu na procesy kształtowania polityki i podejmowania decyzji przez instytucje europejskie”. Ponadto stwierdzono, iż lobbying ma prawo istnieć w demokratycznym państwie. Podkreślono, że lobbyści mogą przyczynić się do zwrócenia uwagi instytucji europejskich na ważne problemy. Komisja zaznaczyła, że nie powinno się wywierać nieuzasadnionego wpływu na instytucje europejskie.

Zielona Księga na rzecz Europejskiej Inicjatywy Przejrzystości podejmuje trzy kwestie:

- konieczności ustanowienia bardziej konkretnych ram działalności grup interesu-lobbingu;
- obowiązkowego ujawniania informacji na temat beneficjentów funduszy unijnych;
- informację zwrotną dotyczącą zastosowania minimalnych standardów Komisji na potrzeby konsultacji¹².

Jedną z propozycji zawartych w Zielonej Księdze było stworzenie fakultatywnego systemu rejestracji¹³, który w 2008 roku zastąpił dotychczasową bazę CONECCS (*Consultation, the European Commission and Civil Society*).

W 2008 roku na podstawie wspomnianej Zielonej Księgi Komisja wydała komunikat¹⁴, w którym zdecydowała o wprowadzeniu kodeksu postępowania lobbystów, który został ostatecznie przyjęty w 2008 roku w wyniku konsultacji społecznych. Zawiera ogólne zasady, które powinny regulować relacje pomiędzy grupami interesu a Komisją Europejską. Przedstawiciele grup interesu powinni zawsze:

- 1) przedstawiać się, podając swoje nazwisko i nazwę podmiotu (podmiotów), dla których pracują lub których reprezentują;
- 2) nie wprowadzać w błąd podmiotów trzecich lub pracowników UE w kwestii wpisu do rejestru;

¹¹ *Europejska Inicjatywa na Rzecz Przejrzystości*, (źródło: URL <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0194:FIN:PL:PDF>>, listopad 2011)

¹² M. Molęda- Zdziech, „Ku skuteczniejszemu regulacjom lobbingu na forum Unii Europejskiej”, [w:] U. Kurczewska, *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Warszawa 2008, s. 137.

¹³ Źródło: URL <http://europa.eu/transparency-register/index_pl.htm>, listopad 2011.

¹⁴ Źródło: URL <http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_pl.pdf>, listopad 2011.

- 3) informować o interesach lub klientach bądź członkach, których reprezentują;
- 4) zagwarantować, aby informacje, których dostarczają, były obiektywne, kompletne, aktualne i nie wprowadzające w błąd;
- 5) nie uzyskiwać informacji lub decyzji w sposób nieuczciwy;
- 6) nie nakłaniać pracowników UE do naruszenia zasad i standardów, które ich dotyczą;
- 7) w przypadku zatrudniania byłych urzędników UE szanować ich zobowiązanie do przestrzegania mających do nich zastosowanie przepisów i wymogów dotyczących poufności.

Dodatkowo każda osoba, które powzięła informacje o łamaniu zasad kodeksu, może wnieść skargę do Komisji.

3.3. Przepisy prawa pierwotnego i wtórnego

Należy zauważyć, iż także po stronie urzędników unijnych istnieją pewne zobowiązania. Zgodnie z art. 245 TFUE „członkowie Komisji powstrzymują się od wszelkich czynności niezgodnych z charakterem ich funkcji. Państwa Członkowskie szanują ich niezależność i nie dążą do wywierania na nich wpływów przy wykonywaniu przez nich działań”¹⁵.

Art. 339 TFUE mówi, że „członkowie instytucji Unii, członkowie komitetów, jak również urzędnicy i inni pracownicy Unii są zobowiązani, również po zaprzestaniu pełnienia swoich funkcji, nie ujawniać informacji objętych ze względu na swój charakter tajemnicą zawodową, a zwłaszcza informacji dotyczących przedsiębiorstw i ich stosunków handlowych lub kosztów własnych”¹⁶.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 Kodeksu Dobrej Administracji „urzędnik działa bezstronnie i niezależnie. Urzędnik powstrzyma się od wszelkich arbitralnych działań, które mogą mieć negatywny wpływ na sytuację jednostek, oraz od wszelkich form ich faworyzowania, bez względu na motywy takiego postępowania”. Ustęp drugi tego artykułu precyzuje, że urzędnik nie może kierować się interesem osobistym, rodzinnym lub narodowym. Nie może również

¹⁵Wersja skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 9 maja 2008 r., seria C, nr 115, s.156.

¹⁶Ibidem, s. 193.

uczestniczyć „w podejmowaniu decyzji, w której on lub bliski członek jego rodziny miałby interes finansowy¹⁷”.

Statut funkcjonariusza Komisji w art. 11 wyraźnie stwierdza, że „urzędnik wykonuje swoje obowiązki kierując się wyłącznie interesem Wspólnot i nie może on przyjmować instrukcji od jakiegokolwiek rządu, władz, organizacji lub osoby spoza jego instytucji. Funkcjonariusz wykonuje przydzielone funkcje w sposób obiektywny i bezstronnie, z poszanowaniem obowiązku lojalności wobec Wspólnot”.

3.4. Regulacje zewnętrzne

Nie tylko instytucje unijne podejmują działania zmierzające do uregulowania lobbingu, ale również same grupy interesu starają się wypracować pewien pakiet zasad.

W 1994 roku powstał Dobrowolny kodeks postępowania dla konsultantów spraw publicznych (*Voluntary code of conduct for public affairs consultants*). Został on przygotowany przez dwie organizacje public relations: *Public Affairs Practitioners* (PAP) i *Society of European Affairs Professionals* (SEAP).

1. Przedstaw się z imienia i nazwiska oraz wskaż organizację, której jesteś członkiem.
2. Przedstaw interesy, które reprezentujesz.
3. Nie wprowadzaj świadomie w błąd funkcjonariuszy UE co do swojego statusu i charakteru swojej wizyty ani nie twórz fałszywego wrażenia w tym zakresie.
4. Ani bezpośrednio, ani pośrednio nie przedstawiaj fałszywie swoich kontaktów z instytucjami UE.
5. Zachowaj poufny charakter otrzymanych informacji.
6. Nie rozpowszechniaj w sposób świadomy lub przez niedbalstwo nieprawdziwych lub mylących informacji oraz dołóż należytych starań, aby nie stało się to przez przypadek.
7. Nie sprzedawaj w celu osiągnięcia zysku kopii dokumentów otrzymanych w instytucjach UE.

¹⁷Kodeks Dobrej Administracji, źródło: URL <<http://www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/code.faces>>, listopad 2011.

8. Nie uzyskuj informacji z instytucji UE w nieuczciwy sposób.
9. Unikaj jakiegokolwiek zawodowego konfliktu interesów.
10. Nie dawaj, ani nie oferuj żadnych finansowych zachęt:
 - funkcjonariuszowi UE;
 - członkowi Parlamentu Europejskiego;
 - osobom z ich personelu.
11. Nigdy nie podejmuj, ani nie proponuj żadnych działań, które prowadziłyby do wywarcia niewłaściwego wpływu na wskazane powyżej osoby.
12. W kontaktach z pracownikami UE pamiętaj o obowiązujących ich w instytucjach UE przepisach i obowiązkach służbowych¹⁸.

Ponadto w literaturze spotkać możemy tzw. Dekalog lobbysty¹⁹:

1. Przygotuj jasną strategię.
2. Nawiąż i utrzymuj długofalowe kontakty z decydentami.
3. Docieraj do tego, kto przygotowuje szkic projektu.
4. Przygotowuj się dobrze do spotkań.
5. Prezentuj problemy w sposób jasny i krótki.
6. Rozważ „za” i „przeciw” każdego argumentu.
7. Utrzymuj dobrą komunikację.
8. Poznaj dobrze system podejmowania decyzji i podejmuj działania na jak najwcześniejszym jego etapie.
9. Bądź czujny – monitoruj!
10. Bądź świadom różnic systemów w kraju i Brukseli.

¹⁸ J. Supernat, op.cit.

¹⁹ J. Greenwood, *Reprezentacja interesów w Unii Europejskiej*, Łódź 2005.s. 8.

4. Lobbying w praktyce

Według danych Rejestru służącemu przejrzystości w UE działa 2475 różnych grup interesu²⁰. W Brukseli jest ok. 18-20 tysięcy lobbystów. Na jednego eurodeputowanego przypada ok. 8 lobbystów. Instytucje europejskie otoczone są siedzibami przedstawicielstw regionów, branż, firm konsultingowych. Do najważniejszych grup interesu należy m.in. Europejska Organizacja Pracodawców Sektora Publicznego (CEEP), Stowarzyszenie Europejskich Izb Handlowych i Przemysłowych (*Eurochambres*), Konfederacja Europejskiego Biznesu (*BusinessEurope*). Ta ostatnia jest postrzegana jako największa organizacja spośród europejskich stowarzyszeń. Skupia 41 członków z 35 państw. Odgrywa kluczową rolę w konsultacjach prowadzonych przede wszystkim przez Komisję Europejską. Przedstawiciele *BusinessEurope* spotykają się z przedstawicielami KE, komisarzami, z kolejnymi prezydentami, aby przedstawić najważniejsze postulaty biznesu europejskiego²¹. Członkiem tej organizacji jest Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan. Natomiast w zakresie tworzenia szeroko pojmowanego społeczeństwa informacyjnego w UE interesy kilku podmiotów (m.in. IBM, Microsoft, Sony, Philips) są reprezentowane przez Międzynarodowy Okrągły Stół ds. Komunikacji (ICRT).

Pierwszym adresatem działań grup interesu jest Komisja, która jako jedyna posiada inicjatywę ustawodawczą, opracowuje wszystkie projekty. Na tym wczesnym etapie lobbystów mogą wiele zdziałać. Dla członków KE dostarczane informacje i doradztwo stanowią podstawę ich pracy. Lobbyści zaspokajają ów ogromny popyt na informację, a dobierając je pod odpowiednim kątem, usiłują wpływać na proces decyzyjny²². Wraz ze wzrostem kompetencji wzrosło również znaczenie Parlamentu Europejskiego. W tym przypadku lobbyści nierzadko wywierają wpływ od wewnątrz, ponieważ korporacje i stowarzyszenia lobbują eurodeputowanych na swoich rzeczników²³.

²⁰Źródło: URL

<<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/mainstatistics.do?action=prepareView&locale=pl#pl>>, listopad 2011.

²¹ U. Kurczewska, *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Warszawa 2008, s. 62.

²² H.H. von Arnim, *Europejska zмова. Jak urzędnicy UE sprzedają naszą demokrację*, Wrocław 2009, s. 119.

²³ Ibidem, s. 119.

4.1. Przykłady działań lobbingowych w Unii Europejskiej

a) Pakiet REACH (*Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals*)

W roku 2007 w Parlamencie Europejskim toczyły się intensywne prace nad pakietem REACH, nakładającym na firmy obowiązek rejestracji niebezpiecznych chemikaliów. Spektrum dziedzin społecznych i ekonomicznych, do których odnoszą się przepisy jest szeroki, np. ochrona środowiska, konkurencyjność przemysłu, ochrona pracowników i zdrowia, warunki pracy. Nie bez powodu regulacja ta jest zaliczana do kompleksowych, a jednocześnie najbardziej spornych. Do momentu uchwalenia pakietu obowiązywało 40 różnych aktów, co utrudniało interpretację i stosowanie przepisów. REACH miał zastąpić wcześniejszy system, który dzielił substancje na: „nowe”, czyli około 3000 substancji wprowadzonych na rynek po 1981 roku (kiedy wprowadzono obowiązkową autoryzację) oraz wcześniej istniejące, które wprowadzono przed 1981 r. i których liczbę szacuje się na ok. 100 tysięcy²⁴.

Obroty przemysłu chemicznego na terenie Unii Europejskiej wynoszą 440 mld euro rocznie. Zatrudnienie w tej branży wynosi 1,7 mln pracowników, zaś dalsze 3 mln ludzi jest zatrudnionych w sektorach kooperujących. Europejski przemysł chemiczny to największy producent na świecie, na którego strukturę składają się ogromne koncerny oraz 27 tysięcy małych i średnich przedsiębiorstw²⁵.

Można wyróżnić kilka głównych grup podmiotów, które usiłowały wpływać na kształt ostatecznej wersji REACH:

- rządy państw szczególnie zainteresowanych projektem, w tym przede wszystkim Wielkiej Brytanii, Niemiec, Polski, Czech;
- europejskie organizacje reprezentujące pracodawców i przemysł sektora chemicznego oraz innych gałęzi- m.in. CEFIC (*European Chemical Industry Council*), *BusinessEurope*, UEAPME (*European Association of Craft, Small and Medium- sized Enterprises*), *EuroCommerce*, CIA (*Chemical Industries Association*);

²⁴ U. Kurczewska, *Rola europejskich grup interesów ekonomicznych w kształtowaniu polityk sektorowych Unii Europejskiej*, [w:] U. Kurczewska, *Deficyt demokracji...*, op. cit., s. 153.

²⁵ *Ibidem*, s. 154.

- stowarzyszenia ekologiczne i konsumenckie, m.in. *Greenpeace*, *Friends of Europe*, WWF²⁶.

Bardzo wyraźnie zarysował się wówczas konflikt interesów przemysłu chemicznego i organizacji ochrony środowiska. Jednym z najaktywniejszych podmiotów była CEFIC (*European Chemical Industry Council*), reprezentująca narodowe federacje przedsiębiorstw przemysłu chemicznego. Kampania lobbingowa miała na celu złagodzenie wprowadzonych przez rozporządzenie restrykcji wobec przedsiębiorstw chemicznych i importerów. Jej celem było także stworzenie pozytywnego wizerunku producentów chemicznych jako odpowiedzialnych społecznie wytwórców²⁷.

Po drugiej stronie sporu mamy do czynienia z organizacjami ekologicznymi i konsumenckimi. Skoncentrowały się one głównie na szkodliwości związków chemicznych. Akcentowały ponadto konieczność uregulowań prawnych chroniących człowieka i przyrodę przed zalewem syntetycznych związków chemicznych o niezbadanych właściwościach. Kampanie tych organizacji miały na celu pobudzenie debaty publicznej oraz rozbudzenie świadomości ekologicznej.

Prace toczyły się od 7 maja 2003 roku (wtedy rozpoczęto trwające trzy miesiące konsultacje społeczne). Pakiet REACH (rozporządzenie i dyrektywa) został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 30 grudnia 2006, wszedł w życie z dniem 1 czerwca 2007. Długoletni proces podejmowania decyzji świadczy o skomplikowanej materii i trudnościach w pogodzeniu interesów różnych stron. Przyjęty przez PE i RUE pakiet wyraża kompromis i uwzględnia postulaty zarówno przeciwników, jak i zwolenników tej regulacji, tj. organizacji reprezentujących interesy sektorowe, europejskich stowarzyszeń pracodawców oraz rządów kilku państw członkowskich. Mimo, że nie wszystkie cele zostały osiągnięte, można uznać, że lobbing tych organizacji zakończył się sukcesem.

b) lobbing rolniczy

Wszyscy pamiętamy kontrowersyjne postanowienia Komisji, które stwierdzały, że marchewka jest owocem, ślimak rybą, a zakrzywienie banana nie może być większe niż

²⁶ D. Strachota, *Kulisy uchwalenia pakietu REACH*, (źródło: URL <<http://www.psz.pl>>, listopad 2011).

²⁷ U. Kurczewska, *Rola europejskich grup interesów ekonomicznych w kształtowaniu polityk sektorowych Unii Europejskiej*, [w:] U. Kurczewska, *Deficyt demokracji....*, s. 156.

27 mm. Wydaje się to oczywistym absurdem, jednak te właśnie zmiany wymusili na unijnych decydentach lobbyści.

Uznanie ślimaka za rybę słodkowodną umożliwiło producentom tych bezkręgowców uzyskanie dopłat unijnych, takich o jakie mogą starać się rybacy. Za decyzją Komisji Europejskiej stoją producenci ślimaków, którzy od kilku lat walczyli o to, aby ich połowy dotowane były na równi z rybołówstwem.

Jednym z narodowych produktów kulinarnych Portugalii jest dżem marchewkowy. Dżem zgodnie z unijną definicją musi być mieszaniną owoców i wody, dlatego sprzedaż tego specjału w pozostałych państwach Unii było zagrożone. Lobby portugalskie okazało się na tyle skuteczne, że doprowadziło do uznania przez Komisję marchewki za owoc. Dzięki temu producenci dżemu marchewkowego mogą spać spokojnie.

Z kolei za krzywizną banana stoi lobby francuskie. Tę konkretną unijną wytyczną spełniają tylko banany z byłych francuskich kolonii.

4.2. Polski lobbying w UE

Polskie lobby w Brukseli to:

- biura informacyjne województw;
- biuro PKPP Lewiatan (od 2001 r.);
- Przedstawicielstwo Polskich Organizacji Rolniczych (członek w COPA/COGECA);
- Biuro Przedstawicielskie Poczty Polskiej (od 2006 r.);
- biuro PKP (od 2002 r.);
- PGNiG (od 2007 r.);
- Gaz System (od 2008 r.).

Wśród działań polskich grup interesu możemy wyróżnić zarówno sukcesy, jak i porażki.

a) porażki

• **definicja wódki**

W 2006 roku w PE toczyła się batalia o definicję wódki i sposób jej etykietowania. Polska zabiegała o to, by mogła być produkowana wyłącznie z ziemniaków i zboża. W 2007 roku Parlament przyjął nową, rozszerzoną definicję wódki, zgodnie z którą wódkę będzie można produkować z dowolnych produktów rolnych pod warunkiem właściwego oznakowania na butelkach. Projekt Komisji Środowiska przewidywał, że etykieta powinna zawierać informację o tym, z jakich surowców rolnych taka wódka została wyprodukowana, a napis nie powinien być mniejszy niż 2/3 wielkości napisu "Wódka" znajdującego się na etykiecie. W tekście przyjętym przez Parlament obowiązek odrębnego znakowania surowców innych niż zboża i ziemniaki został zachowany, jednak rozmiar tej informacji, ani miejsce jej umieszczenia na butelce nie zostało sprecyzowane²⁸.

• **brak dopłat do owoców miękkich (2007 r.)**

Dopłaty przyznano jedynie dla producentów truskawek i malin zrzeszonych w grupy (takich w Polsce jest zaledwie kilka %). Walczono o 700euro/hektar – otrzymano 230.

a) sukcesy

- Uchwalenie przez PE rezolucji w sprawie Ukrainy (13.01.2005) i perspektywie jej członkostwa w UE;
- „Truskawkowy lobbying”- lobbying na rzecz nałożenia cel antydumpingowych na import mrożonych truskawek pochodzących z Chin (18 października 2006);
- Rozporządzenie o bezpieczeństwie dostaw gazu (S-O-S).

²⁸ Parlament Europejski przyjął rozszerzoną definicję wódki, (źródło: URL <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20070615IPR07881&language=PL>>, listopad 2011).

Obecnie polskie działania skupiają się głównie na problemie wydobycia gazu łupkowego. Posłowie Parlamentu Europejskiego chcą wstrzymania wydobycia tego surowca. W interesie Polski, w tym głównie polskich przedsiębiorstw, jest przekonanie eurodeputowanych do zmiany zdania. I tak na przykład PGNiG uruchomiła stronę internetową „Płomień nadziei”, na której można oddać głos poparcia, a tym samym zwrócić uwagę na ten problem²⁹. Warto zauważyć, iż polski lobbing jest odpowiedzią na silne lobby przeciwne wydobyciu gazu łupkowego, akcentujący głównie kwestie ochrony środowiska.

Co przeszkadza w rozwoju polskiego lobbingu na forum UE?

- bariery kulturowe i mentalnościowe (niższy wskaźnik zaufania w porównaniu z pozostałymi członkami UE, nieumiejętność działania w grupie, brak kultury dialogu i kompromisu);
- brak ciągłości podejmowanych zadań (instytucjonalnej, personalnej);
- bariery finansowe;
- brak długofalowej wizji strategicznej zakładanych przedstawicielstw;
- działania najczęściej *ad hoc* i za późno.

5. Zakończenie

Nie ulega wątpliwości, że zjawisko lobbingu staje się coraz bardziej powszechne już nie tylko w poszczególnych państwach, ale przede wszystkim na unijnej arenie. W ostatnich latach nastąpił wyraźny wzrost liczby grup interesu. Jest to m.in. spowodowane rozszerzeniem się zakresu kompetencji UE (wprowadzenie nowych procedur i nowych polityk wspólnotowych). Wśród urzędników coraz większe jest zapotrzebowanie na konsultacje i opinie eksperckie przedstawicieli tych grup, których dotyczy określona legislacja. Toteż mówiąc o zjawisku

²⁹Źródło: URL <<http://www.plomiennadziei.eu>>, listopad 2011.

lobbingu nie należy mieć na myśli tylko negatywnych konotacji, ale przede wszystkim doszukiwać się w tym procesie ekspresji europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. Lobbying pobudza aktywność obywatelską, ułatwia rozpowszechnianie informacji i ich percepcji. Wprowadza jawność procedur i powoduje wzrost znaczenia opinii publicznej.

Bibliografia:**Dokumenty**

1. *Europejska Inicjatywa na Rzecz Przejrzystości*, (źródło: URL <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0194:FIN:PL:PDF>>, listopad 2011).
2. *Kodeks Dobrej Administracji*, (źródło: URL <<http://www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/code.faces>>, listopad 2011).
3. *Regulamin Parlamentu Europejskiego*, (źródło: URL <http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/publikacje/zeszyty_OIDE_01.pdf>, listopad 2011).
4. *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, (źródło: URL <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:pl:PDF>>, listopad 2011).

Monografie i opracowania

1. Arnim von H.H., *Europejska zmowa : jak urzędnicy UE sprzedają naszą demokrację*, Wrocław 2009.
2. Graniszewski L., Piątkowski C., *Grupy interesu w UE*, Warszawa 2004.
3. Greenwood J., *Reprezentacja interesów w Unii Europejskiej*, Łódź 2005.
4. Kurczewska U., *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Warszawa 2008.
5. Kurczewska U., Molęda-Zdziech M., *Lobbing w Unii Europejskiej-zarys problematyki*, (źródło: URL <http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/2-1999_Kurczewska.pdf>, listopad 2011).
6. Schendelen van R., *Machiavelli w Brukseli. Sztuka lobbingu w Unii Europejskiej*, Gdańsk, 2006.
7. Strachota D., *Kulisy uchwalenia pakietu REACH*, (źródło: URL <<http://www.psz.pl>>, listopad 2011).

8. Supernat J., *Lobbing w procesach decyzyjnych organów władzy publicznej*, (źródło: URL http://www.supernat.pl/referaty/lobbing_w_procesach_decyzyjnych_organow_wladzy_publicznej.html), listopad 2011).

Artykuły

1. Kurczewska U., Mołęda- Zdziech M., „Lobbing w Unii Europejskiej - zarys problematyki”, *Studia Europejskie*, nr 2, 1999.

Strony internetowe

1. EuropeDirect Bydgoszcz, www.ed.byd.pl
2. „Płomień nadziei”- strona prowadzona przez PGNiG, www.plomiennadziei.eu
3. Rejestr służący przejrzystości, www.europa.eu/transparency-register