



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 23.4.2018r.
SWD(2018) 117 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii**

{COM(2018) 218 final} - {SEC(2018) 198 final} - {SWD(2018) 116 final}

Streszczenie oceny skutków
Ocena skutków wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej wspólne minimalne normy ochrony osób zgłaszających naruszenia w określonych dziedzinach prawa Unii
A. Zasadność działań
Dlaczego istnieje konieczność podjęcia działań? Na czym polega problem?
Brak skutecznej ochrony sygnalistów w UE utrudnia skuteczne egzekwowanie prawa Unii. Chociaż przez konkretne działania na szczeblu unijnym (tj. tworzenie agencji unijnych, wspieranie krajowych systemów sądowych itd.) wzmacniane są krajowe i unijne mechanizmy monitorowania oraz krajowe organy ścigania, skuteczne wykrywanie naruszeń prawa Unii, prowadzenie w ich sprawie dochodzeń oraz ich ściganie nadal stanowi wyzwanie. W niektórych dziedzinach trudno jest ujawnić naruszenia prawa Unii, które mogą szkodzić interesowi publicznemu, ponieważ trudno jest zgromadzić dowody. Zgłoszenia dokonane przez sygnalistów, którzy mają wewnętrzny dostęp do takich dowodów, mogą być w tych przypadkach kluczowe. W konsekwencji zapewnianie sygnalistom poczucia bezpieczeństwa w zakresie zgłaszania naruszeń może wesprzeć działania związane z egzekwowaniem prawa i poprawić ich skuteczność. W ostatnich latach prawodawca Unii uznał potrzebę ochrony sygnalistów w ramach egzekwowania prawa Unii oraz wprowadził określone elementy ochrony i kanały zgłaszania nieprawidłowości w kilku sektorowych aktach Unii. Ochrona ta jest jednak wciąż bardzo ograniczona i sektorowa oraz nie obejmuje wszystkich kluczowych dziedzin, w których niewystarczająca ochrona sygnalistów prowadzi do niskiego poziomu zgłaszania naruszeń prawa Unii, które to naruszenia mogą poważnie zaszkodzić interesowi publicznemu. Podobnie większość państw członkowskich zapewnia jedynie fragmentaryczną ochronę, której poziom jest różny. Brak wystarczającej i spójnej ochrony na szczeblu unijnym i krajowym skutkuje niskim poziomem zgłaszania przez sygnalistów, co z kolei przekłada się na „niewykorzystane szanse” w zakresie wykrywania naruszeń prawa Unii i zapobiegania tym naruszeniom oraz osłabia skuteczność egzekwowania tego prawa.
Jaki jest cel niniejszej inicjatywy?
Celem ogólnym jest rozwiązanie problemu niskiego poziomu zgłaszania naruszeń prawa Unii prowadzących do poważnych szkód dla interesu publicznego w dziedzinach, w których silna ochrona sygnalistów może znacząco przyczynić się do ujawniania takich szkód, zapobiegania im oraz ich powstrzymywania. Cele szczegółowe obejmują: (i) wzmacnianie ochrony sygnalistów i zapobieganie działaniom odwetowym wobec sygnalistów; (ii) zapewnianie jasności i pewności prawa; oraz (iii) wspieranie działań mających na celu podnoszenie świadomości oraz zwalczania czynników społeczno-kulturowych, które prowadzą do niskiego poziomu zgłaszania.
Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na szczeblu unijnym (zasada pomocniczości)

Działania na szczeblu unijnym mające na celu wprowadzenie ochrony sygnalistów są konieczne w tych dziedzinach, w których: (i) istnieje potrzeba poprawy egzekwowania; (ii) niski poziom zgłaszania wśród sygnalistów stanowi kluczowy czynnik wywierający wpływ na egzekwowanie; oraz (iii) naruszenia prawa Unii mogą poważnie zaszkodzić interesowi publicznemu. W oparciu o te kryteria ochrona sygnalistów jest potrzebna, by poprawić egzekwowanie przepisów dotyczących: (i) zamówień publicznych; (ii) usług finansowych, zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu; (iii) bezpieczeństwa produktów; (iv) bezpieczeństwa transportu; (v) ochrony środowiska; (vi) bezpieczeństwa jądrowego; (vii) bezpieczeństwa żywności i pasz, zdrowia i dobrostanu zwierząt; (viii) zdrowia publicznego; (ix) ochrony konsumentów; (x) ochrony prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwa sieci i systemów informacyjnych. Ma również zastosowanie do naruszeń związanych z unijnymi regułami konkurencji, naruszeń szkodzących interesom finansowym UE oraz – w kontekście negatywnego wpływu na prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego – do unikania opodatkowania osób prawnych. Niewystarczająca ochrona sygnalistów w danym państwie członkowskim może wywierać negatywny wpływ nie tylko na funkcjonowanie polityki UE w tym państwie, ale również wywoływać skutki uboczne w innych państwach członkowskich oraz w całej UE. Nierówna ochrona sygnalistów w całej UE podważa równe szanse, które są niezbędne do prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku oraz do zapewnienia przedsiębiorstwom możliwości prowadzenia działalności w zdrowym, konkurencyjnym środowisku. W szczególności niewykryte przypadki korupcji i nadużyć finansowych w obszarze zamówień publicznych prowadzą do zwiększenia kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, zakłócenia konkurencji i obniżenia atrakcyjności inwestycyjnej. Niewykryte programy agresywnego planowania podatkowego przedsiębiorstw, którym udaje się uniknąć płacenia przypadającej im części należnych podatków, zakłócają równe szanse między poszczególnymi państwami członkowskimi oraz skutkują uszczupleniem dochodów podatkowych tych państw oraz całej UE (np. afera LuxLeaks). Kolejne skutki uboczne obejmują zagrożenia transgraniczne związane z działaniami zakłócającymi konkurencję, produktami niebezpiecznymi, produktami żywnościowymi i paszami wprowadzonymi na jednolity rynek oraz zanieczyszczeniem środowiska lub zagrożenia dla bezpieczeństwa jądrowego, zdrowia publicznego, zdrowia i dobrostanu zwierząt, ochrony konsumentów, ochrony prywatności i danych osobowych, bezpieczeństwa sieci i systemów informacyjnych oraz bezpieczeństwa transportu w jednym państwie członkowskim, które to zagrożenia wywołują skutki uboczne w innych państwach członkowskich, a także luki w ochronie sygnalistów w sytuacjach transgranicznych, w przypadku których istnieje ryzyko, że ochrona ich nie obejmie. Wyłącznie działania na szczeblu unijnym mogą zaradzić problemowi dysproporcji poziomu ochrony, zapewniając spójny, wysoki poziom ochrony w całej UE dzięki minimalnym normom harmonizacji. Ponadto jedynie działania podejmowane na szczeblu unijnym mogą zagwarantować dostosowanie istniejących przepisów dotyczących ochrony sygnalistów w ramach sektorowych aktów Unii.

B. Rozwiązania
Jakie legislacyjne i nielegislacyjne warianty strategiczne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Dlaczego?
• Wariant 1: utrzymanie <i>status quo</i>. • Wariant 2: zalecenie Komisji zawierające wytyczne dla państw członkowskich w zakresie kluczowych elementów mechanizmu ochrony sygnalistów uzupełnione o środki wspierające mające na celu udzielenie wsparcia organom krajowym. • Wariant 3: dyrektywa wprowadzająca mechanizm ochrony sygnalistów w obszarze interesów finansowych Unii wraz z towarzyszącym jej komunikatem ustanawiającym ramy polityki na szczeblu UE, uwzględniając środki wspierające mające na celu udzielenie wsparcia organom krajowym. • Wariant 4: dyrektywa wprowadzająca ochronę sygnalistów w określonych dziedzinach prawa Unii. • Wariant 4, podwariant 1: dyrektywa w ramach wariantu strategicznego 4 wraz z towarzyszącym jej komunikatem ustanawiającym ramy polityki na szczeblu UE, uwzględniając środki wspierające mające na celu udzielenie wsparcia organom krajowym. Wariant ten jest wariantem preferowanym.
Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?
Jedynie kilka zainteresowanych stron (organów krajowych), z którymi prowadzono konsultacje, uważa, że wariant nieregulacyjny w pełni rozwiązałby kwestię określenia problemu oraz jego przyczyn. Wśród stowarzyszeń przedsiębiorców połowa respondentów w ramach przeprowadzonych przez Komisję konsultacji publicznych opowiada się za wiążącymi normami minimalnymi na szczeblu UE, natomiast pozostali respondenci byłiby usatysfakcjonowani wyborem wariantu dotyczącego norm krajowych lub utrzymaniem <i>status quo</i>. Znaczna większość respondentów, jak również przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, związki zawodowe i Parlament Europejski (rezolucja z października 2017 r.) uważają, że szerokie unijne ramy prawne w zakresie ochrony sygnalistów byłyby wariantem preferowanym.
C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu
Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?
Wariant preferowany przyniesie korzyści gospodarcze, społeczne oraz korzyści dla środowiska. Przyczyni się również do ujawniania przypadków nadużyć finansowych i korupcji w kontekście budżetu UE oraz do zapobiegania takim przypadkom (obecne ryzyko uszczuplenia dochodów szacuje się na kwotę 179–256 mld EUR). W dziedzinie zamówień publicznych korzyści wynikające ze skutecznej ochrony sygnalistów w UE szacuje się na kwotę 5,8–9,6 mld EUR rocznie. Wariant preferowany pomoże również w walce z unikaniem opodatkowania. Przenoszenie zysków prowadzi do uszczuplenia dochodów podatkowych państw członkowskich i UE szacowanego na kwotę około 50–70 mld EUR. Oczekuje się, że znaczne skutki społeczne będą miały również pozytywny wpływ na obywateli i przedsiębiorstwa. Wprowadzenie silnej ochrony sygnalistów spowoduje poprawę warunków pracy w przypadku 40 % pracowników wchodzących w skład siły roboczej UE, którzy w przeciwnym razie byłoby pozbawieni ochrony (około 60 mln pracowników). Przyczyni się to do poprawy integralności i przejrzystości sektora prywatnego i publicznego oraz do zapewnienia uczciwej konkurencji na jednolitym rynku. Chociaż korzyści nie można określić ilościowo, istnieją dowody potwierdzające, że sygnaliści umożliwiliby zapobieganie niedbalstwu i zaniedbaniu obowiązków, które mają poważny wpływ m.in. na ochronę środowiska, bezpieczeństwo produktów, żywności i transportu, ochronę konsumentów i zdrowie publiczne.
Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?
Koszty wdrożenia (tj. wywiązanie się z obowiązku ustanowienia kanałów wewnętrznego zgłaszania nieprawidłowości oraz związane z tym koszty) można podsumować następująco: • jeżeli chodzi o sektor publiczny, całkowity koszt wynosi 204,9 mln EUR w kosztach jednorazowych oraz 319,9 mln EUR w kosztach corocznych; • jeżeli chodzi o sektor prywatny (średnie i duże przedsiębiorstwa), przewidywany całkowity koszt wynosi EUR (542,9 mln EUR w kosztach jednorazowych i 1 016,7 mln EUR w kosztach corocznych). • Całkowity koszt dla sektora publicznego i prywatnego wynosi łącznie 1 312,4 mln EUR.
Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MSP i mikroprzedsiębiorstw?
Wariant preferowany obejmie jedynie średnie i duże przedsiębiorstwa i nie będzie się wiązał ze znacznymi kosztami – tj. szacowany (jednorazowy) koszt wdrożenia wyniesie w przybliżeniu 1 374 EUR, a szacowany średni roczny koszt operacyjny wyniesie w przybliżeniu 1 054,6 EUR (koszt ten obejmuje koszty rocznego szkolenia dla pracowników, które może nie być konieczne). Wariant preferowany zwolni mikroprzedsiębiorstwa oraz małe przedsiębiorstwa z obowiązku ustanawiania kanałów wewnętrznego zgłaszania nieprawidłowości (z wyjątkiem przedsiębiorstw działających w obszarze usług finansowych lub narażonych na duże ryzyko związane

z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu, a także z wyjątkiem przypadków, w których państwa członkowskie ustanawiają taki wymóg w wyniku przeprowadzonej oceny ryzyka w oparciu o charakter działalności podmiotów i związany z tym poziom ryzyka).

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Oczekiwany wzrost kosztów związanych z wydatkami z tytułu wdrażania wymogów prawnych w przypadku preferowanego wariantu wynosiłby 34 mln EUR (co stanowi kwotę o około 15 mln EUR wyższą niż w scenariuszu odniesienia).

Czy wystąpią inne znaczące skutki?
Wariant przyczyni się do propagowania praw podstawowych, w szczególności wolności wypowiedzi i sprawiedliwych warunków pracy, do zwiększenia wymogów w zakresie zgłaszania oraz do zapobiegania naruszeniom praw podstawowych we wdrażaniu prawa Unii.
D. Działania następne
Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?
Komisja przedłoży Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z wykonania oraz sprawozdanie oceniające w terminie odpowiednio dwóch i sześciu lat (najpóźniej) od dnia upływu terminu transpozycji.