



Bruselj, 23.4.2018
SWD(2018) 117 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

**Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta
o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije**

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

Povzetek
Ocena učinka predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi skupnih minimalnih standardov za zaščito oseb, ki prijavijo kršitve na posebnih področjih prava EU
A. Nujnost ukrepanja
Zakaj? V čem je težava?
Pomanjkanje učinkovite zaščite žvižgačev v EU ovira učinkovito izvrševanje prava EU. Čeprav se evropski in nacionalni mehanizmi spremljanja ter izvršilni organi krepijo s posebnimi ukrepi EU (tj. ustanovitev agencij EU, podpora nacionalnim pravosodnim sistemom itd.), ostajajo učinkovito odkrivanje, preiskovanje in pregon kršitev prava EU še vedno izziv. Na nekaterih področjih je kršitve prava EU, ki lahko škodijo javnemu interesu, težko odkriti, saj je težko pridobiti dokaze. V teh primerih so lahko kršitve, ki jih prijavijo žvižgači, ki imajo dostop do notranjih informacij, ključnega pomena. Zato lahko žvižgači, ki se pri prijavah kršitev počutijo varni, vplivajo na izvrševanje zakonodaje in povečajo njeno učinkovitost. V zadnjih letih je zakonodajalec EU priznal potrebo po zaščiti žvižgačev kot delu izvrševanja prava EU ter v nekaterih sektorskih aktih Unije uvedel nekatere elemente zaščite in kanalov za prijavo. Vendar je zaščita še vedno zelo omejena in prisotna samo v nekaterih sektorjih ter ne zajema vseh ključnih področij, na katerih nezadostna zaščita žvižgačev vodi k premajhnemu številu prijav kršitev prava EU, ki bi lahko resno škodovala javnemu interesu. Podobno tudi večina držav članic ponuja zaščito le delno, različna pa je tudi raven varstva. Pomanjkanje zadostne in dosledne zaščite na ravni EU in nacionalni ravni pomeni premajhno število prijav s strani žvižgačev, kar ima za posledico „zamujene priložnosti“ pri odkrivanju in preprečevanju kršitev prava EU, ter zmanjšuje učinkovitost njenega izvrševanja.
Kaj naj bi prinesla ta pobuda?
Splošni cilj je obravnavati premajhno število prijav kršitev prava EU, ki povzročajo resno škodo javnemu interesu na področjih, na katerih lahko močna zaščita žvižgačev znatno prispeva k odkrivanju, preprečevanju in odvratanju od take škode. Posebni cilji so: (i) okrepiti zaščito žvižgačev in preprečiti povračilne ukrepe proti njim; (ii) zagotoviti pravno jasnost in varnost; ter (iii) podpirati ozaveščanje in boj proti socialno-kulturnim dejavnikom, ki vodijo do premajhnega števila prijav.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?
Ukrepi EU za uvedbo zaščite žvižgačev so potrebni na tistih področjih, na katerih i) obstaja potreba po izboljšanju izvrševanja, ii) je premajhno število prijav s strani žvižgačev ključni dejavnik, ki vpliva na izvrševanje, ter iii) kršitve prava EU lahko povzročijo resno škodo javnemu interesu. Na podlagi teh meril je zaščita žvižgačev potrebna za izboljšanje izvrševanja pravil o: (i) javnem naročanju; (ii) finančnih storitvah, preprečevanju pranja denarja in financiranju terorizma; (iii) varnosti izdelkov; (iv) varnosti v prometu; (v) varstvu okolja; (vi) jedrski varnosti; (vii) varnosti hrane in krme, zdravju in dobrobiti živali; (viii) javnem zdravju; (ix) varstvu potrošnikov; (x) varstvu zasebnosti in osebnih podatkov ter varnosti omrežij in informacijskih sistemov. Uporablja se tudi za kršitve pravil Unije o konkurenci, za kršitve, ki škodujejo finančnim interesom EU, ter za izogibanje davkom od dohodkov pravnih oseb zaradi njihovega negativnega vpliva na pravilno delovanje notranjega trga. Pomanjkanje zaščite žvižgačev v zadevni državi članici lahko negativno vpliva ne le na delovanje politik EU v tej državi članici, ampak tudi na učinke prelivanja v drugih državah članicah in na ravni EU. Neenaka zaščita žvižgačev po vsej EU ogroža enake konkurenčne pogoje, potrebne za pravilno delovanje enotnega trga in poslovanje podjetij v zdravem konkurenčnem okolju. Zlasti korupcija in goljufije pri javnem naročanju, ki ostajajo neodkrite, povečujejo stroške poslovanja podjetij, izkrivljajo konkurenco in zmanjšujejo privlačnost za naložbe. Neodkrite sheme agresivnega davčnega načrtovanja podjetij, s katerimi se je mogoče izogniti plačilu pravičnega deleža davkov, izkrivljajo enake konkurenčne pogoje med posameznimi državami članicami ter povzročajo izgubo davčnih prihodkov za posamezne države članice in za EU kot celoto (npr. „Luxleaks“). Nadaljnji učinki prelivanja so čezmejna tveganja, nastala zaradi dejanj, ki izkrivljajo konkurenco, nevarnih izdelkov, hrane in krme, danih na enotni trg, onesnaževanja okolja ali tveganja za jedrsko varnost, javno zdravje, zdravje in dobrobit živali, varstvo potrošnikov, varstvo zasebnosti in osebnih podatkov, varnost omrežij in informacijskih sistemov ter varnost v prometu v eni državi članici, ki se širijo v druge države članice, ter vrzeli pri zaščiti žvižgačev v čezmejnih primerih, za katere obstaja tveganje, da bodo spregledani. Samo z ukrepi na ravni EU se lahko odpravi neravnotežje na ravni zaščite in zagotovi dosledno visoka raven zaščite po vsej EU ob zagotavljanju minimalnih standardov usklajevanja. Poleg tega lahko samo ukrepi na ravni EU uskladijo obstoječa pravila o zaščiti žvižgačev v sektorskih aktih Unije.

B. Rešitve
<p>Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Možnost 1: Ohranitev sedanjega stanja. • Možnost 2: Priporočilo Komisije, ki zagotavlja smernice za države članice o ključnih elementih zaščite žvižgačev, dopolnjujejo pa ga tudi spremljevalni ukrepi za podporo nacionalnim organom. • Možnost 3: Direktiva o uvedbi zaščite žvižgačev na področju finančnih interesov Unije, ki jo dopolnjuje sporočilo o določitvi okvira politike na ravni EU, vključno s spremljevalnimi ukrepi za podporo nacionalnim organom; • Možnost 4: Direktiva o uvedbi zaščite žvižgačev na nekaterih področjih prava EU. • Podmožnost 1 možnosti 4: Direktiva iz možnosti 4, ki jo dopolnjuje sporočilo o določitvi okvira politike na ravni EU, vključno s spremljevalnimi ukrepi za podporo nacionalnim organom. To je prednostna možnost.
<p>Kdo podpira katero možnost?</p> <p>Le nekaj zainteresiranih strani, s katerimi so potekala posvetovanja (nacionalni organi), meni, da bi neregulativna možnost v celoti obravnavala opredelitev težave in njene vzroke. Med poslovnimi združenji je polovica anketirancev v javnem posvetovanju Komisije podprla zavezujoče minimalne standarde EU, preostali pa bi bili zadovoljni z nacionalnimi standardi ali ohranitvijo sedanjega stanja. Velika večina anketirancev kot tudi civilna družba, sindikati in Evropski parlament (Resolucija iz oktobra 2017) menijo, da bi bil širši zakonodajni okvir EU o zaščiti žvižgačev najprimernejši.</p>
C. Učinki prednostne možnosti
<p>Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?</p> <p>Prednostna možnost bo imela gospodarske, družbene in okoljske koristi. Pripomogla bo k odkrivanju in odvratanju od goljufij ter korupcije na področju proračuna EU (ocenjeno je, da znaša trenutno tveganje za izgubo prihodkov od 179 do 256 milijard EUR). Ocenjeno je, da bodo na področju javnega naročanja koristi od učinkovite zaščite žvižgačev v EU znašale od 5,8 do 9,6 milijarde EUR. Prednostna možnost bo prav tako pripomogla k boju proti izogibanju davkom. Izguba davčnih prihodkov od preusmerjanja dobička za države članice in EU bo po ocenah znašala približno 50 do 70 milijard EUR.</p> <p>Pričakuje se, da bodo tudi širši socialni učinki pozitivno vplivali na ljudi in podjetja. Uvedba močne zaščite žvižgačev bo izboljšala delovne pogoje za 40 % delavcev v EU, ki bi sicer bili nezaščiteni (okoli 60 milijonov delavcev). Povečala bo integriteto in preglednost zasebnega in javnega sektorja ter prispevala k poštenu konkurenci na enotnem trgu. Čeprav koristi ni mogoče količinsko opredeliti, pa dokazi kažejo, da bi žvižgači omogočili preprečiti malomarnosti in zlorabe s hudimi posledicami, med drugim za varstvo okolja, izdelke, varnost hrane, varstvo potrošnikov in javno zdravje.</p>
<p>Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?</p> <p>Stroški izvajanja (tj. skladnost z obveznostjo vzpostavitve kanalov za notranjo prijavo in povezanih stroškov) so povzeti, kot sledi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • skupni stroški javnega sektorja znašajo 204,9 milijona EUR kot enkratni stroški in 319,9 milijona EUR kot letni operativni stroški; • v zasebnem sektorju (srednja in velika podjetja) predvideni skupni stroški znašajo 542,9 milijona EUR v obliki enkratnih stroškov in 1 016,7 milijona EUR kot letni operativni stroški; • skupni stroški za javni in zasebni sektor znašajo 1 312,4 milijona EUR.
<p>Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?</p> <p>Prednostna možnost bo zajemala le srednja in velika podjetja ter ne bo imela znatnih stroškov – tj. približni stroški izvajanja (enkratni), ocenjeni na 1 374 EUR, in povprečni letni operativni stroški, ocenjeni na 1 054,6 EUR (to vključuje stroške letnega usposabljanja za zaposlene, ki morda ne bo potrebno). Prednostna možnost bo mala in mikro podjetja izvzela iz obveznosti vzpostavitve kanalov za notranjo prijavo (razen tistih na področju finančnih storitev ali podjetij, ranljivih za pranje denarja ali financiranje terorizma, in, če bodo države članice tako zahtevale, tudi po opravljeni oceni tveganja, ki temelji na naravi dejavnosti subjektov in posledični stopnji tveganja).</p>
<p>Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?</p> <p>Pričakovano povišanje stroškov za odhodke za izvajanje pravnih zahtev za prednostno možnost bi znašalo 34 milijonov EUR (približno 15 milijonov EUR več kot v osnovnem scenariju).</p>

Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?

Ta možnost bo spodbujala temeljne pravice, zlasti svobodo izražanja in pravične delovne pogoje, povečala zahteve glede prijav in preprečevala kršitve temeljnih pravic pri izvajanju prava EU.

D. Spremljanje**Kdaj se bo politika pregledala?**

Komisija bo Evropskemu parlamentu in Svetu predložila poročilo o izvajanju in poročilo o oceni, in sicer (najpozneje) dve leti oziroma šest let po izteku roka za prenos.