



Bryssel den 23.4.2018
SWD(2018) 117 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten

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

Sammanfattning

Konsekvensbedömning av Europaparlamentets och rådets förslag till direktiv om fastställande av gemensamma minimistandarder för att skydda personer som rapporterar om överträdelser på specifika områden av EU-rätten

A. Behov av åtgärder

Varför? Vilket problem behöver åtgärdas?

Bristen på ett effektivt skydd för visselblåsare inom EU försvårar kontrollen av efterlevnaden av EU-rätten. Även om man är i färd med att stärka EU:s och medlemsstaternas övervakningsmekanismer och kontrollorgan genom särskilda EU-åtgärder (inrättandet av EU-organ, stöd till nationella rättssystem etc.) är det fortfarande svårt att upptäcka, utreda och lagföra överträdelser av EU-rätten. På vissa områden är överträdelser av EU-rätten som kan skada allmänintresset svåra att avslöja eftersom det är svårt att samla in bevis. Då kan rapporter från visselblåsare med insiderinformation och tillgång till sådana bevis vara avgörande för att avslöja överträdelsena. Att säkerställa att visselblåsare känner att de tryggt kan rapportera överträdelser kan därför främja åtgärder för att kontrollera efterlevnaden och göra dessa mer effektiva. De senaste åren har EU-lagstiftaren insett att skydd för visselblåsare måste ingå i kontrollen av efterlevnaden av EU-rätten och har infört visst skydd och vissa rapporteringskanaler i några sektorsspecifika EU-rättsakter. Skyddet är dock fortfarande mycket begränsat och sektorsspecifikt och omfattar inte alla viktiga områden där bristande skydd av visselblåsare leder till underrapportering av överträdelser av EU-rätten som kan medföra allvarlig skada för allmänintresset. I de flesta medlemsstater är skyddet dessutom ett lappverk och skyddsnivån varierar. Bristen på tillräckligt och enhetligt skydd på EU-nivå och nationell nivå resulterar i alltför få larm från visselblåsare, vilket i sin tur leder till att man missar möjligheter att upptäcka och hindra överträdelser av EU-rätten och till att kontrollen av efterlevnaden av EU-rätten blir mindre effektiv.

Vad förväntas initiativet leda till?

Det allmänna målet är att åtgärda problemet med underrapportering av överträdelser av EU-rätten som medför allvarlig skada för allmänintresset på områden där ett starkt skydd för visselblåsare i hög grad kan bidra till att avslöja, förebygga och avvärja sådana skador.

De särskilda målen är att i) stärka skyddet för visselblåsare och undvika att de utsätts för repressalier, ii) ge ökad rättslig klarhet och rättssäkerhet, och iii) stödja åtgärder för att öka medvetenheten och bekämpa sociokulturella faktorer som leder till underrapportering.

Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå (subsidiaritet)?

EU-åtgärder för att införa skydd för visselblåsare behövs på de områden där i) det finns ett behov av att stärka kontrollen av efterlevnaden, ii) underrapportering från visselblåsare är en viktig faktor som påverkar kontrollen av efterlevnaden och iii) överträdelse av EU-rätten kan medföra allvarlig skada för allmänintresset. Grundat på dessa kriterier behövs skydd för visselblåsare för att stärka kontrollen av bestämmelser på områden som i) offentlig upphandling, ii) finansiella tjänster, förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism, iii) produktsäkerhet, iv) transportsäkerhet, v) miljöskydd, vi) kärnsäkerhet, vii) livsmedels- och fodersäkerhet, djurs hälsa och välbefinnande, viii) folkhälsa ix) konsumentskydd, x) skydd för den personliga integriteten, personuppgifter och nätverks- och informationssystemssäkerhet. Behovet av skydd gäller även överträdelse av EU:s konkurrensregler, överträdelse som skadar EU:s ekonomiska intressen och, med tanke på de negativa effekterna för en väl fungerande inre marknad, företags skatteplanering för att undvika bolagsskatt. Otillräckligt skydd för visselblåsare i en viss medlemsstat kan få negativa konsekvenser för en väl fungerande EU-politik inte bara i den medlemsstaten, utan kan även få följdverkningar i andra medlemsstater och i EU som helhet. Om visselblåsare inte ges likvärdigt skydd i hela EU undergrävs de likvärdiga förutsättningar som behövs för en väl fungerande inre marknad och sund konkurrens mellan företag. Om korruption och bedrägerier i samband med offentliga upphandlingar inte upptäcks medför detta framför allt att kostnaderna för att bedriva affärsverksamhet ökar, att konkurrensen snedvids och att det blir mindre attraktivt att investera. Oppptäckta aggressiva skatteplaneringsupplägg som företag utnyttjar för att undvika att betala skatt snedvrider konkurrensvillkoren och resulterar i förlorade skatteintäkter för både enskilda medlemsstater och EU som helhet (t.ex. Luxleaks). Det finns även andra faktorer som riskerar att medföra att problem i en medlemsstat sprider sig till andra medlemsstater, och luckor i skyddet av visselblåsare i gränsöverskridande situationer som gör att dessa riskerar att "falla mellan stolarna". Faktorer som kan ge spridningseffekter är bland annat gränsöverskridande risker till följd av åtgärder som snedvrider konkurrensen, osäkra produkter, livsmedels- och foderprodukter som släpps ut på den inre marknaden, miljöförstöring eller risker som hotar kärnsäkerheten, folkhälsan, djurs hälsa och välbefinnande, konsumentskyddet, skyddet av den personliga integriteten, skyddet av personuppgifter, nätverks- och informationssystemssäkerheten och transportsäkerheten. Åtgärder på EU-nivå är enda sättet att komma till rätta med obalansen i skyddsnivån och säkerställa en konstant hög skyddsnivå i hela EU i form av harmoniserade miniminormer. Dessutom är det endast genom åtgärder på EU-nivå som man kan anpassa de befintliga reglerna om skydd av visselblåsare i sektorspecifika EU-rättsakter.

B. Lösningar
Vilka alternativ, både lagstiftning och andra åtgärder, har övervägts? Finns det ett rekommenderat alternativ? Varför?
<ul style="list-style-type: none"> • Alternativ 1: Nuvarande situation bibehålls. • Alternativ 2: En rekommendation från kommissionen med vägledning till medlemsstaterna om viktiga inslag i skyddet för visselblåsare, kompletterad med åtgärder till stöd för nationella myndigheter. • Alternativ 3: Ett direktiv som inför skydd för visselblåsare för att skydda EU:s ekonomiska intressen, kompletterat med ett meddelande från kommissionen om fastställandet av en politisk ram på EU-nivå, inklusive åtgärder till stöd för nationella myndigheter. • Alternativ 4: Ett direktiv som inför skydd för visselblåsare på vissa områden av EU-rätten. • Alternativ 4.1: Ett direktiv enligt alternativ 4, kompletterat med ett meddelande från kommissionen om fastställandet av en politisk ram på EU-nivå, inklusive åtgärder till stöd för nationella myndigheter. Detta alternativ rekommenderas.
Vem stöder vilka alternativ?
Endast ett fåtal av de tillfrågade intressenterna (nationella myndigheter) anser att icke-reglering kan lösa det definierade problemet och dess orsaker. Hälften av de företagsorganisationer som deltog i kommissionens offentliga samråd stöder bindande miniminormer på EU-nivå, medan resten nöjer sig med nationella normer eller att den nuvarande situationen bibehålls. Såväl en överväldigande majoritet av de tillfrågade som civilsamhället, fackföreningar och Europaparlamentet (resolution från oktober 2017) anser att ett omfattande EU-regelverk för skydd av visselblåsare är att föredra.
C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser
Vad är nyttan med det rekommenderade alternativet (om sådant alternativ finns, annars anges för huvudsakliga alternativ)?
<p>Det rekommenderade alternativet ger både ekonomiska, samhällsmässiga och miljömässiga fördelar. Det kommer att bidra till att avslöja och förhindra bedrägerier och korrupcion som påverkar EU-budgeten (för närvarande beräknas risken för förlorade intäkter uppgå till mellan 179 miljarder euro och 256 miljarder euro). När det gäller offentlig upphandling beräknas ett effektivt skydd för visselblåsare leda till intäkter på mellan 5,8 miljarder euro och 9,6 miljarder euro varje år. Det rekommenderade alternativet kommer även att vara till hjälp i kampen mot skatteflykt. Överföring av vinster gör att medlemsstaterna och EU beräknas gå miste om ca 50–70 miljarder euro i förlorade skatteintäkter.</p> <p>De stora samhällskonsekvenserna förväntas dessutom ha en positiv inverkan på både enskilda och företag. Stärkt skydd för visselblåsare kommer att förbättra arbetsvillkoren för 40 procent av EU:s arbetskraft, som annars hade varit oskyddade (omkring 60 miljoner arbetstagare). Det kommer att stärka den privata och offentliga sektorns integritet och öppenhet och bidra till rättvis konkurrens på den inre marknaden. Även om fördelarna inte kan kvantifieras finns det bevis för att visselblåsare kan förhindra försummelse och oegentligheter med allvarliga konsekvenser, bland annat på områden som miljöskydd, produkt-, livsmedels och transportsäkerhet, konsumentskydd och folkhälsa.</p>
Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om sådant alternativ finns, annars anges för huvudsakliga alternativ)?
<p>Genomförandekostnaderna (dvs. kostnaderna för att fullgöra skyldigheten att inrätta interna rapporteringskanaler och därmed sammanhängande kostnader) fördelas på följande sätt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • För den offentliga sektorn en engångskostnad på 204,9 miljoner euro och årliga kostnader på 319,9 miljoner euro. • För den privata sektorn (medelstora och stora företag) förväntas den totala kostnaden uppgå till en engångskostnad på 542,9 miljoner euro och årliga kostnader på 1 016,7 miljoner euro. • De totala kostnaderna för både den offentliga och den privata sektorn uppgår till 1 312,4 miljoner euro.
Hur påverkas företagen, särskilt små och medelstora företag och mikroföretag?
Det rekommenderade alternativet omfattar endast medelstora och stora företag och kommer inte att innebära några större kostnader – dvs. genomförandekostnaden beräknas uppgå till (ett engångsbelopp på) 1 374 euro och den årliga driftskostnaden till i genomsnitt 1 054,60 euro (detta inbegriper kostnader för årlig utbildning av anställda, som kanske inte behövs). Det rekommenderade alternativet undantar små företag och mikroföretag från skyldigheten att inrätta interna rapporteringskanaler (förutom företag som är verksamma på området för finansiella tjänster eller som riskerar att utsättas för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller om medlemsstaterna kräver detta till följd av en riskbedömning som grundas på den typ av verksamhet som företagen bedriver och de risker som är förknippade med denna).
Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?

Den förväntade ökningen av kostnaderna för att genomföra de rättsliga kraven för det rekommenderade alternativet uppgår till 34 miljoner euro (ca 15 miljoner euro högre än i grundscenariot).

Uppstår andra betydande konsekvenser?

Alternativet kommer att främja grundläggande rättigheter, särskilt yttrandefrihet och rättvisa arbetsvillkor, öka kraven på rapportering och hindra att grundläggande rättigheter kränks vid genomförandet av EU-rätten.

D. Uppföljning**När kommer åtgärderna att ses över?**

Kommissionen kommer att lägga fram en genomföranderapport och en utvärderingsrapport till Europaparlamentet och rådet (senast) två respektive sex år efter utgången av införlivandefristen.