



Brussel, 23.4.2018
SWD(2018) 117 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

**Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de
bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden**

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

Samenvatting

Effectbeoordeling inzake het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke minimumnormen voor de bescherming van personen die melding maken van inbreuken op specifieke onderdelen van het Unierecht

A. Noodzaak van actie

Waarom? Wat is het probleem?

Het gebrek aan een doeltreffende bescherming van klokkenluiders in de EU belemmert de doeltreffende handhaving van het Unierecht. Hoewel de toezichtmechanismen en handhavingsinstanties van de EU en van de lidstaten worden versterkt door specifieke EU-maatregelen (zoals oprichting van EU-agentschappen en ondersteuning van de nationale rechtsstelsels), vormen doeltreffende opsporing, onderzoek en vervolging van inbreuken op het Unierecht nog steeds een uitdaging. Op bepaalde gebieden is het lastig om inbreuken op het EU-recht die het algemeen belang kunnen schaden, aan het licht te brengen, doordat bewijsmateriaal moeilijk te verzamelen is. Meldingen van klokkenluiders die bij uitstek toegang hebben tot dergelijke informatie kunnen in deze gevallen een essentiële rol spelen. Als ervoor wordt gezorgd dat klokkenluiders zich beschermd weten tegen represailles en daardoor bereid zijn inbreuken te melden, kan dat derhalve nuttig zijn als basis voor handhavingsmaatregelen en de effectiviteit daarvan vergroten. De Uniewetgever heeft de afgelopen jaren onderkend dat bescherming van klokkenluiders noodzakelijk is in het kader van de handhaving van het Unierecht en daarom in een aantal sectorspecifieke rechtshandelingen van de Unie bepalingen opgenomen over klokkenluiders en meldingskanalen. De geboden bescherming is evenwel nog zeer beperkt en alleen beschikbaar in een aantal sectoren. Niet alle essentiële gebieden worden bestreken waar onvoldoende bescherming van klokkenluiders ertoe leidt dat te veel inbreuken niet worden gemeld, met als gevolg dat het algemeen belang ernstig kan worden geschaad. Evenzo bieden de meeste lidstaten slechts mondjesmaat bescherming en verschilt het beschermingsniveau per lidstaat. Het ontbreken van toereikende en consistente bescherming van klokkenluiders op EU- en nationaal niveau leidt tot onvoldoende meldingen, hetgeen op zijn beurt leidt tot „gemiste kansen” wat betreft het opsporen en voorkomen van inbreuken op Unierecht. Dat ondermijnt de effectiviteit van de handhaving daarvan.

Wat moet met dit initiatief worden bereikt?

De **algemene doelstelling** is het aanpakken van onvoldoende melding van inbreuken op het Unierecht die het algemeen belang ernstig schaden, op die gebieden waarvoor geldt dat krachtige bescherming van klokkenluiders er aanzienlijk toe kan bijdragen dat dergelijke schade wordt onthuld, voorkomen en ontmoedigd. De **specifieke doelstellingen** zijn: i) versterking van de bescherming van klokkenluiders tegen represailles; ii) rechtszekerheid en duidelijkheid; en iii) steun voor bewustmaking, en bestrijding van sociaal-culturele factoren die leiden tot onvoldoende melding.

Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?

Optreden door de EU is nodig om te voorzien in de bescherming van klokkenluiders op gebieden waar i) er behoefte is aan betere handhaving, ii) onvoldoende melding door klokkenluiders een belangrijke negatieve factor voor de handhaving is, en iii) inbreuken op het Unierecht het algemeen belang ernstig kunnen schaden. Op basis van deze criteria is bescherming van klokkenluiders nodig ter versterking van de handhaving van de voorschriften inzake: i) overheidsopdrachten, ii) financiële diensten en voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering, iii) productveiligheid, iv) veiligheid van het vervoer, v) milieubescherming, vi) nucleaire veiligheid, vii) veiligheid van levensmiddelen en diervoeders, diergezondheid en dierenwelzijn, viii) volksgezondheid, ix) bescherming van de consument en x) bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens en beveiliging van netwerk- en informatiesystemen. De richtlijn is ook van toepassing op inbreuken op de mededingingsregels van de Unie, op inbreuken die de financiële belangen van de EU schaden, gezien hun negatieve gevolgen voor de goede werking van de interne markt, en op ontwijking van vennootschapsbelasting. Onvoldoende bescherming van klokkenluiders in een bepaalde lidstaat kan niet alleen negatieve gevolgen hebben voor de werking van het EU-beleid in die lidstaat, maar heeft ook haar weerslag op andere lidstaten en de EU in haar geheel. Ongelijke bescherming van klokkenluiders in de EU verstoort het gelijke speelveld dat vereist is voor de correcte werking van de interne markt en voor een gezond mededingingsklimaat voor alle ondernemingen. Met name leiden corruptie en fraude in het kader van overheidsopdrachten, indien die onopgemerkt blijven, tot hogere kosten voor het bedrijfsleven, verstoring van de mededinging en verminderde aantrekkelijkheid voor investeringen. Als bedrijven onopgemerkt agressieve fiscale

planningconstructies toepassen en daardoor hun verplichting ontlopen om een billijke bijdrage aan de belastingen te leveren, wordt het gelijke speelveld tussen de lidstaten verstoord en derven de lidstaten en de EU in haar geheel belastinginkomsten (denk aan het LuxLeaks-schandaal). Andere grensoverschrijdende effecten zijn de risico's die voortvloeien uit concurrentieverstorende gedragingen, onveilige producten, levensmiddelen en diervoeders die op de eengemaakte markt worden gebracht, verontreiniging van het milieu, risico's voor nucleaire veiligheid, volksgezondheid, diergezondheid en dierenwelzijn, consumentenbescherming, bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens, beveiliging van netwerk- en informatiesystemen en de veiligheid van het vervoer, die naar andere lidstaten overslaan, maar ook leemten in de bescherming van klokkenluiders die zich in grensoverschrijdende situaties bevinden en daardoor tussen wal en schip dreigen te vallen. Alleen maatregelen op EU-niveau kunnen een einde maken aan de verschillen in beschermingsniveau en zorgen voor een consistent hoog niveau van bescherming in de hele EU, door te voorzien in minimumnormen voor harmonisatie. Bovendien kunnen alleen door optreden van de EU de bestaande regels inzake de bescherming van klokkenluiders in sectorspecifieke wetgevingshandelingen van de Unie op één lijn worden gebracht.

B. Oplossingen

Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsopties zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

- **Optie 1:** handhaving van de status quo.
- **Optie 2:** een aanbeveling van de Commissie met richtsnoeren voor de lidstaten inzake de belangrijkste onderdelen van de bescherming van klokkenluiders, aangevuld met flankerende maatregelen ter ondersteuning van de nationale autoriteiten.
- **Optie 3:** een richtlijn waarbij bescherming van klokkenluiders wordt ingevoerd met betrekking tot de financiële belangen van de Unie, aangevuld met een mededeling over het beleidskader op EU-niveau, met inbegrip van maatregelen ter ondersteuning van de nationale autoriteiten.
- **Optie 4:** een richtlijn waarbij bescherming van klokkenluiders wordt ingevoerd op bepaalde onderdelen van het EU-recht.
- **Optie 4, suboptie 1:** een richtlijn als bedoeld in optie 4, aangevuld met een mededeling over het beleidskader op EU-niveau, met inbegrip van flankerende maatregelen ter ondersteuning van de nationale autoriteiten. **Dit is de voorkeursoptie.**

Wie steunt welke optie?

Slechts enkele van de geraadpleegde belanghebbenden (nationale autoriteiten) waren van mening dat een niet-wetgevende optie het probleem en de oorzaken ervan volledig zou kunnen oplossen. In de categorie werkgeversorganisaties was de helft van de respondenten van de openbare raadpleging van de Commissie voorstander van bindende EU-minimumnormen, terwijl de andere helft tevreden zou zijn met nationale normen of de status quo. De overgrote meerderheid van de respondenten, waaronder maatschappelijke organisaties, vakbonden en het Europees Parlement (resolutie van oktober 2017), gaf de voorkeur aan een breed EU-wetgevingskader voor de bescherming van klokkenluiders.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders van de belangrijkste opties)?

De voorkeursoptie biedt voordelen op economisch, maatschappelijk en milieugebied. Zij zal bijdragen tot het aan het licht brengen en bestrijden van fraude en corruptie op de EU-begroting (huidige ontvangstenderving naar schatting 179 tot 256 miljard EUR). Op het gebied van overheidsopdrachten levert effectieve bescherming van klokkenluiders in de EU jaarlijks naar schatting 5,8 tot 9,6 miljard EUR op. De voorkeursoptie draagt ook bij aan de bestrijding van belastingontwijking. Door winstverschuiving derven de lidstaten en de EU naar schatting 50 tot 70 miljard EUR aan belastinginkomsten.

Ook belangrijke sociale effecten zullen naar verwachting positieve gevolgen hebben voor burgers en ondernemingen. Goede bescherming van klokkenluiders zorgt voor betere arbeidsvoorwaarden voor 40% van de beroepsbevolking in de EU, die anders onbeschermd zou blijven (ongeveer 60 miljoen werknemers). Bescherming van klokkenluiders versterkt de integriteit en de transparantie van de particuliere en de openbare sector en draagt bij tot eerlijke concurrentie op de eengemaakte markt. Hoewel de baten niet kwantificeerbaar zijn, is gebleken dat het optreden van klokkenluiders ernstige nalatigheid en wanbeheer kan voorkomen, onder

andere op het gebied van milieubescherming, veiligheid van producten, voedsel en vervoer, bescherming van de consument en volksgezondheid.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders die van de belangrijkste opties)?

De uitvoeringskosten (d.w.z. de kosten van naleving van de verplichting om interne meldingskanalen op te zetten en aanverwante kosten) kunnen als volgt worden samengevat:

- de totale kosten voor de openbare sector bedragen 204,9 miljoen EUR aan eenmalige kosten en 319,9 miljoen EUR aan jaarlijkse kosten;
- de geraamde kosten voor de particuliere sector (grote en middelgrote ondernemingen) bedragen 542,9 miljoen EUR aan eenmalige kosten en 1 016,7 miljoen EUR aan jaarlijkse kosten;
- de totale kosten voor de openbare en de particuliere sector samen bedragen 1 312,4 miljoen EUR.

Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kmo's en micro-ondernemingen?

De voorkeursoptie is slechts van toepassing op middelgrote en grote ondernemingen en leidt niet tot significante kosten — dat wil zeggen (eenmalige) uitvoeringskosten van circa 1 374 EUR en gemiddelde jaarlijkse operationele kosten van circa 1 054,6 EUR per onderneming (dit bedrag omvat tevens de kosten voor de jaarlijkse opleiding van werknemers, die wellicht niet nodig is). De voorkeursoptie stelt kleine en micro-ondernemingen vrij van de verplichting om interne meldingskanalen op te zetten (behalve voor ondernemingen op het gebied van financiële diensten en ondernemingen die kwetsbaar zijn voor het risico van witwassen of terrorismefinanciering, en ook als de lidstaten organisaties die verplichting willen opleggen naar aanleiding van een risicobeoordeling op basis van de aard van de activiteiten van de organisatie en de daaruit voortvloeiende risico's).

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

De verwachte stijging van de uitgaven ter uitvoering van de wettelijke voorschriften voor de voorkeursoptie zou 34 miljoen EUR bedragen (ongeveer 15 miljoen EUR meer dan in het basisscenario).

Zijn er nog andere significante gevolgen?

De voorkeursoptie bevordert de grondrechten, in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting en het recht op billijke arbeidsvoorwaarden, leidt tot strengere vereisten inzake meldingen en ontmoedigt schending van de grondrechten bij de uitvoering van het Unierecht.

D. Follow-up

Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?

De Commissie brengt aan het Europees Parlement en de Raad respectievelijk twee en zes jaar na de omzettingsdatum verslag uit over de uitvoering en de evaluatie.