



Bruxelles, 23.4.2018
SWD(2018) 117 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

**Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului
privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii**

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

Fișă rezumat

Evaluarea impactului cu privire la Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unor standarde minime comune pentru protecția persoanelor care raportează încălcări în domeniile specifice ale legislației UE

A. Necesitatea de a acționa

De ce? Care este problema abordată?

Lipsa unei protecții efective a avertizorilor de nereguli în cadrul UE împiedică asigurarea respectării legislației UE. Dacă mecanismele de monitorizare și organismele de asigurare a respectării legii de la nivelul UE și de la nivel național sunt în curs de a fi consolidate prin acțiuni specifice ale UE (și anume, crearea de agenții ale UE, sprijinirea sistemelor judiciare naționale etc.), detectarea, cercetarea și urmărirea penală eficace a încălcărilor legislației UE rămân o provocare. În anumite domenii, demascarea încălcărilor legislației UE care pot prejudicia interesul public este dificilă deoarece colectarea elementelor de probă este complicată. Raportările transmise de avertizorii care au acces la astfel de elemente de probă pot fi esențiale în aceste cazuri. Prin urmare, asigurarea faptului că avertizorul se simte în siguranță pentru a raporta încălcări poate contribui la acțiunile de asigurare a respectării legii și poate spori eficacitatea acestora. În ultimii ani, legiuitorul UE a recunoscut necesitatea protejării avertizorilor ca parte a asigurării respectării legislației UE și a introdus unele elemente de protecție și canale de raportare în câteva acte legislative sectoriale ale Uniunii. Cu toate acestea, protecția este încă foarte limitată și sectorială și nu acoperă toate domeniile-cheie în care o protecție insuficientă a avertizorilor conduce la o subraportare a cazurilor de încălcare a legislației UE care pot conduce la grave prejudicii aduse interesului public. În mod similar, majoritatea statelor membre oferă protecție doar în mod fragmentat, iar nivelul acesteia variază. Lipsa unei protecții suficiente și coerente la nivelul UE și la nivel național determină o subraportare de către avertizori, care, la rândul ei, înseamnă „oportunități ratate” în detectarea și prevenirea încălcărilor legislației UE și subminează eficacitatea asigurării respectării acesteia.

Ce se așteaptă de la această inițiativă?

Obiectivul general este de a aborda subraportarea cazurilor de încălcare a legislației UE care duc la grave prejudicii aduse interesului public în domeniile în care o protecție puternică a avertizorilor poate contribui în mod semnificativ la demascarea, prevenirea și descurajarea unor astfel de prejudicii.

Obiectivele specifice sunt: (i) consolidarea protecției avertizorilor și evitarea represaliilor împotriva acestora; (ii) asigurarea clarității și securității juridice și (iii) sprijinirea sensibilizării și combaterea factorilor socio-culturali care determină subraportarea.

Care este valoarea adăugată a acțiunii la nivelul UE (subsidiaritate)?

Este necesară o acțiune la nivelul UE pentru a introduce protecția avertizorilor în acele domenii i) în care este necesar să se consolideze asigurarea respectării legii, ii) în care subraportarea de către avertizori este un factor esențial care afectează asigurarea respectării legii și iii) în care încălcările legislației UE pot cauza prejudicii grave interesului public. Pe baza acestor criterii, protecția avertizorilor este necesară pentru a consolida asigurarea respectării normelor privind: (i) achizițiile publice; (ii) serviciile financiare, prevenirea spălării banilor și a finanțării terorismului; (iii) siguranța produselor; (iv) siguranța transporturilor; (v) protecția mediului; (vi) securitatea nucleară; (vii) siguranța alimentelor și a hranei pentru animale și sănătatea și bunăstarea animală; (viii) sănătatea publică; (ix) protecția consumatorului; (x) protecția vieții private și a datelor cu caracter personal și securitatea rețelelor și a sistemelor informatice. Aceasta se aplică, de asemenea, încălcărilor normelor Uniunii în materie de concurență, încălcărilor care aduc atingere intereselor financiare ale UE și, având în vedere impactul lor negativ asupra bunei funcționări a pieței interne, și evitării obligațiilor fiscale de către întreprinderi. Protejarea insuficientă a avertizorilor într-un anumit stat membru poate avea nu numai un impact negativ asupra funcționării politicilor UE în acel stat membru, ci și efecte de propagare în alte state membre și în UE în ansamblul său. Protecția inegală a avertizorilor pe teritoriul UE subminează condițiile de concurență echitabile necesare pentru ca piața unică să funcționeze în mod corespunzător și pentru ca întreprinderile să își desfășoare activitatea într-un mediu concurențial sănătos. Cu precădere cazurile de corupție și fraudă în domeniul achizițiilor publice rămase nedetectate sporesc costurile suportate pentru desfășurarea de activități economice, denaturează concurența și reduc atractivitatea pentru investiții. Schemele nedetectate de planificare fiscală agresivă ale societăților care reușesc să evite plata impozitelor care le revin denaturează condițiile de concurență echitabile și au drept rezultat pierderea de venituri fiscale pentru statele membre și pentru UE în ansamblul său (de exemplu, „Luxleaks”). Alte efecte de propagare sunt riscurile transfrontaliere rezultate din acțiuni care denaturează concurența, din produsele, alimentele și hrana pentru animale nesigure introduse pe piața unică și din poluarea mediului sau riscurile pentru securitatea nucleară, sănătatea publică, sănătatea și bunăstarea animalelor, protecția consumatorilor, protecția vieții private și a datelor cu caracter personal, securitatea rețelelor și a sistemelor informatice și siguranța transporturilor dintr-un stat membru care se repercutează asupra altor state membre, precum și lacunele în materie de protecție a avertizorilor în situații transfrontaliere, care riscă să fie ignorați. Numai o acțiune la nivelul UE poate remedia dezechilibrul în ceea ce privește nivelul de protecție, asigurând o protecție ridicată și coerentă în întreaga UE, prin furnizarea unor standarde minime de armonizare. În plus, doar o acțiune la nivelul UE poate alinia normele existente privind protecția avertizorilor din actele legislative sectoriale ale Uniunii.

B. Soluții
<p>Ce opțiuni de politică legislativă și nelegislativă au fost luate în considerare? Există sau nu o opțiune preferată? De ce?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Opțiunea 1: menținerea statu-quo-ului. • Opțiunea 2: o recomandare a Comisiei care să ofere statelor membre orientări privind elementele esențiale ale protecției avertizorilor, completată de măsuri de însoțire pentru a sprijini autoritățile naționale. • Opțiunea 3: o directivă care să introducă protecția avertizorilor în domeniul intereselor financiare ale Uniunii, completată de o comunicare în care să se stabilească un cadru de politică la nivelul UE și care să includă măsuri de însoțire în sprijinul autorităților naționale. • Opțiunea 4: o directivă care să introducă protecția avertizorilor în anumite domenii ale legislației UE. • Opțiunea 4, subopțiunea 1: o directivă în cadrul opțiunii de politică 4 completată de o comunicare ce stabilește un cadru de politică la nivelul UE care să includă măsuri de însoțire în sprijinul autorităților naționale. Aceasta este opțiunea preferată.
<p>Care sunt susținătorii fiecărei opțiuni?</p> <p>Numai câteva dintre părțile interesate consultate (autorități naționale) consideră că o opțiune care nu implică reglementarea ar aborda pe deplin definirea problemei și factorii determinanți ai acesteia. Din rândul asociațiilor de întreprinderi, jumătate dintre respondenții la consultarea publică organizată de Comisie sprijină instituirea unor standarde minime obligatorii la nivelul UE, în timp ce restul ar fi mulțumiți cu standarde naționale sau cu situația actuală. Majoritatea covârșitoare a respondenților, precum și societatea civilă, sindicatele și Parlamentul European (rezoluția din octombrie 2017) consideră că un cadru legislativ amplu al UE privind protecția avertizorilor ar fi opțiunea preferată.</p>
C. Impacturile opțiunii preferate
<p>Care sunt beneficiile opțiunii preferate (sau ale opțiunilor principale, dacă nu există o opțiune preferată)?</p> <p>Opțiunea preferată va aduce beneficii economice, societale și de mediu. Aceasta va contribui la demascarea și descurajarea fraudei și a corupției în ceea ce privește bugetul UE (se estimează că riscul actual al pierderii de venituri ar fi de 179 de miliarde - 256 de miliarde EUR). În domeniul achizițiilor publice, se estimează că beneficiile unei protecții eficiente a avertizorilor în UE ar fi între 5,8 miliarde și 9,6 miliarde EUR anual. De asemenea, opțiunea preferată va contribui la combaterea evitării obligațiilor fiscale. Transferul de profituri reprezintă o pierdere de venituri fiscale pentru statele membre și UE care este estimată la aproximativ 50-70 de miliarde EUR.</p> <p>De asemenea, se preconizează că impacturile sociale extinse vor avea un efect pozitiv asupra cetățenilor și întreprinderilor. Introducerea unei protecții solide a avertizorilor va îmbunătăți condițiile de muncă pentru 40 % din forța de muncă a UE, care altfel ar fi lipsită de protecție (în jur de 60 de milioane de lucrători). Aceasta va spori integritatea și transparența sectorului privat și a celui public și va contribui la asigurarea unei concurențe loiale în cadrul pieței unice. Deși beneficiile nu pot fi cuantificate, dovezile arată că avertizorii ar facilita prevenirea neglijenței și a greșelii profesionale cu consecințe grave, printre altele, asupra protecției mediului, asupra siguranței produselor, alimentelor și transporturilor, asupra protecției consumatorilor și asupra sănătății publice.</p>
<p>Care sunt costurile opțiunii preferate (sau ale opțiunilor principale, dacă nu există o opțiune preferată)?</p> <p>Costurile de punere în aplicare (și anume, respectarea obligației de a stabili canale interne de raportare și cheltuielile aferente) sunt rezumate după cum urmează:</p> <ul style="list-style-type: none"> • pentru sectorul public, costurile totale se ridică la 204,9 milioane EUR drept costuri punctuale și la 319,9 milioane EUR drept costuri anuale. • Pentru sectorul privat (întreprinderile mijlocii și mari), costurile totale estimate sunt de 542,9 milioane EUR drept costuri punctuale și de 1 016,7 milioane EUR drept costuri anuale. • Costurile totale pentru sectorul public și cel privat sunt de 1 312,4 milioane EUR.
<p>Care va fi impactul asupra societăților, IMM-urilor și microîntreprinderilor?</p> <p>Opțiunea preferată va acoperi doar întreprinderile mijlocii și mari și nu va presupune costuri semnificative - și anume, costurile aproximative de punere în aplicare (punctuale) sunt estimate la 1 374 EUR și costurile operaționale anuale medii sunt estimate la aproximativ 1 054,6 EUR (acestea includ costurile de formare anuală a angajaților, care s-ar putea să nu fie necesare). Opțiunea preferată va scuti întreprinderile mici și microîntreprinderile de obligația de a institui canale interne de raportare (cu excepția celor din domeniul serviciilor financiare sau a celor vulnerabile la spălarea banilor sau la finanțarea terorismului și în cazul în care statele membre impun acest lucru, în urma unei evaluări a riscurilor bazată pe natura activităților desfășurate de</p>

entitățile respective și de nivelul de risc astfel rezultat).

Va exista un impact semnificativ asupra bugetelor și asupra administrațiilor naționale?

Creșterea estimată a costurilor aferente punerii în aplicare a cerințelor juridice pentru opțiunea preferată ar fi de 34 de milioane EUR (cu aproximativ 15 milioane EUR mai mult decât în scenariul de referință).

Vor exista și alte impacturi semnificative?

Opțiunea va promova drepturile fundamentale, în special libertatea de exprimare și condițiile de muncă echitabile, va spori cerințele de raportare și va descuraja încălcarea drepturilor fundamentale în punerea în aplicare a legislației UE.

D. Acțiuni subsecvente**Când va fi revizuită politica?**

Comisia va prezenta Parlamentului European și Consiliului un raport privind punerea în aplicare și un raport de evaluare la doi și, respectiv, șase ani (cel târziu) după expirarea termenului de transpunere.