



Brussel, 23.4.2018  
COM(2018) 218 final

2018/0106 (COD)

Voorstel voor een

**RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden**

{SEC(2018) 198 final} - {SWD(2018) 116 final} - {SWD(2018) 117 final}

## TOELICHTING

### 1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

#### • Motivering en doel van het voorstel

Onrechtmatige activiteiten en rechtsmisbruik kunnen voorkomen binnen elke openbare of particuliere instantie of organisatie, of die nu groot of klein is. Zulk gedrag kan allerlei vormen aannemen, zoals corruptie, fraude, ambtsovertredingen en nalatigheid. Als dergelijke gedragingen niet worden aangepakt, kan het algemeen belang soms ernstig worden geschaad. Mensen die voor een organisatie werken of met een organisatie in contact komen bij hun werkgerelateerde activiteiten zijn vaak als eerste op de hoogte van dergelijke zaken en verkeren daardoor bij uitstek in een positie om degenen in te lichten die het probleem kunnen aanpakken.

Klokkenluiders, dat wil zeggen personen die informatie over een misstand die zij in een werkgerelateerde context hebben verkregen, melden (binnen de betrokken organisatie of aan een externe autoriteit) of in de openbaarheid brengen, helpen schade voorkomen en zorgen ervoor dat dreiging of schade voor het algemeen belang, die anders wellicht verborgen zou blijven, aan het licht komt. Zij worden er echter door vrees voor represailles vaak van weerhouden om hun bezorgdheid kenbaar te maken. Om deze redenen wordt op zowel Europees<sup>1</sup> als internationaal<sup>2</sup> niveau steeds meer erkend dat doeltreffende bescherming van klokkenluiders een aanzienlijke rol kan spelen bij de bescherming van het algemeen belang.

Het ontbreken van doeltreffende bescherming van klokkenluiders is ook problematisch uit het oogpunt van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van de media, rechten die zijn verankerd in artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de EU (hierna „het Handvest” genoemd). Uit de besprekingen over pluralisme in de media en democratie tijdens het tweede jaarlijkse colloquium over de grondrechten, dat de Commissie in november 2016 heeft georganiseerd, kwam naar voren dat de bescherming van klokkenluiders, als informatiebron voor journalisten, van essentieel belang is voor de waakhondfunctie van de onderzoeksjournalistiek<sup>3</sup>.

Het ontbreken van een doeltreffende bescherming van klokkenluiders kan ook een belemmering vormen voor de handhaving van het EU-recht. Meldingen van klokkenluiders zijn, naast andere methoden om bewijsmateriaal te vergaren<sup>4</sup>, een middel om de nationale en Europese handhavingssystemen te voorzien van informatie die het mogelijk maakt om inbreuken op de regels van de Unie op doeltreffende wijze op te sporen, te onderzoeken en te vervolgen.

Klokkenluiders worden momenteel in de EU in uiteenlopende mate beschermd<sup>5</sup>. Gebrekkige bescherming van klokkenluiders in een lidstaat kan negatieve gevolgen hebben voor het

---

<sup>1</sup> Zie Aanbeveling CM/Rec(2014)7 van de Raad van Europa van 30 april 2014 betreffende de bescherming van klokkenluiders en Resolutie 2171 (2017) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa van 27 juni 2017.

<sup>2</sup> Normen voor de bescherming van klokkenluiders zijn vervat in internationale instrumenten en richtsnoeren, zoals het VN-Verdrag tegen corruptie van 2004, waarbij de EU en alle lidstaten partij zijn, het actieplan voor corruptiebestrijding van de G20 en het OESO-verslag van maart 2016 over effectieve bescherming van klokkenluiders.

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions\\_40602.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf)

<sup>4</sup> Zoals klachtenregelingen en wettelijke audits.

<sup>5</sup> Meer informatie in het onderdeel Subsidiariteit.

functioneren van het EU-beleid in die lidstaat, maar heeft ook haar weerslag op andere lidstaten. Bescherming van klokkenluiders wordt op EU-niveau slechts in bepaalde sectoren en in uiteenlopende mate geboden<sup>6</sup>. Deze fragmentatie van en lacunes in de bescherming betekenen dat de bescherming van klokkenluiders tegen represailles vaak onvoldoende is. Als potentiële klokkenluiders ervoor terugschrikken om naar buiten te komen met de informatie waarover zij beschikken, worden te veel misstanden niet gemeld, wat leidt tot gemiste kansen voor de preventie en opsporing van inbreuken op het recht van de Unie en mogelijk ernstige schade voor het algemeen belang.

Aanwijzingen voor de mate waarin misstanden niet worden gemeld, kunnen worden ontleend aan enquêtes, zoals de speciale Eurobarometer 2017 over corruptie<sup>7</sup>: 81% van de respondenten gaf aan geen melding te hebben gedaan van corruptie waarmee zij te maken hadden gekregen of waarvan zij getuige waren geweest. 85% van de respondenten meende dat werknemers zelden of zeer zelden melding maken van hun bezorgdheid over dreigingen of schade voor het publiek, uit vrees voor juridische en financiële gevolgen<sup>8</sup>. Ter illustratie van de negatieve gevolgen voor de goede werking van de interne markt: in een studie die de Commissie in 2017 heeft laten uitvoeren<sup>9</sup>, werd het verlies van potentiële voordelen als gevolg van gebrekkige bescherming van klokkenluiders, alleen in de sector overheidsopdrachten, geraamd op 5,8 tot 9,6 miljard EUR per jaar voor de EU in haar geheel.

Om de ongelijke bescherming in de EU aan te pakken, pleiten de EU-instellingen en tal van belanghebbenden voor maatregelen op EU-niveau. Het Europees Parlement heeft in zijn resolutie van 24 oktober 2017 over legitieme maatregelen ter bescherming van klokkenluiders die handelen in het algemeen belang en zijn resolutie van 14 februari 2017 over de rol van klokkenluiders bij de bescherming van de financiële belangen van de EU<sup>10</sup> de Commissie verzocht een voorstel in te dienen voor een horizontaal rechtskader dat garanties biedt voor een hoog niveau van bescherming van klokkenluiders in de EU, zowel in de openbare als in de particuliere sector en bij de nationale en Europese instellingen. De Raad heeft in zijn conclusies over belastingtransparantie van 11 oktober 2016<sup>11</sup> de Commissie aangemoedigd te onderzoeken of maatregelen op EU-niveau mogelijk zijn. Maatschappelijke organisaties en vakbonden hebben consequent aangedrongen op EU-brede wetgeving ter bescherming van klokkenluiders die in het algemeen belang handelen<sup>12</sup>.

De Commissie merkte in haar mededeling *EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing*<sup>13</sup> uit 2016 op dat toepassing en handhaving van de EU-wetgeving een uitdaging

---

<sup>6</sup> Meer informatie in het onderdeel Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein.

<sup>7</sup>

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176>

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item\\_id=54254](http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254)

<sup>9</sup> Milieu Ltd (2017), *Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement* <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>

<sup>10</sup> 2016/2224(INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0402+0+DOC+XML+V0//NL> en (2016/2055(INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0004+0+DOC+XML+V0//NL>).

<sup>11</sup> <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/10/11-ecofin-conclusions-tax-transparency/>

<sup>12</sup> Onder andere Transparency International, Eurocadres, de Europese Federatie van ambtenarenvakbonden (European Public Service Union, EPSU) en de Europese Federatie van Journalisten.

<sup>13</sup> C(2016) 8600 (2017/C 18/02, PB C 18 van 19.1.2017, blz. 10).

blijft, en zegde „*een sterkere nadruk op handhaving teneinde het algemeen belang te dienen*” toe. Met name benadrukte zij dat „*[w]anneer belangrijke zaken aan het licht komen, denk aan emissietests voor voertuigen, waterverontreiniging, illegale stortplaatsen, veiligheid en beveiliging van het vervoer, [...] er vaak geen sprake [blijkt] van een gebrek aan EU-regels, maar veeleer van een gebrekkige toepassing ervan door de lidstaten.*”

Dit voorstel is er overeenkomstig die toezegging op gericht het potentieel van de bescherming van klokkenluiders voor de versterking van de handhaving volledig te benutten. Het voorstel bevat een evenwichtig pakket van gemeenschappelijke minimumnormen die goede bescherming bieden tegen represailles tegen klokkenluiders die inbreuken melden op specifieke beleidsterreinen<sup>14</sup> waar:

- i) er behoefte is aan krachtigere handhaving;
- ii) niet-melding van misstanden door klokkenluiders van aanzienlijke invloed is op de handhaving; en
- iii) inbreuken tot ernstige schade voor het algemeen belang kunnen leiden.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Wat een aantal beleidsterreinen en -instrumenten betreft, heeft de EU-wetgever al erkend dat bescherming van klokkenluiders waardevol is als handhavingsinstrument. Voorschriften die (in uiteenlopende mate van detail) voorzien in kanalen voor melding van misstanden en in bescherming van mensen die inbreuken op de betrokken voorschriften melden, zijn opgenomen in diverse instrumenten, bijvoorbeeld op het gebied van financiële diensten, de veiligheid van het vervoer en de bescherming van het milieu.

Het voorstel voorziet in versterking van de bescherming die al deze instrumenten bieden: het bevat aanvullende regels en waarborgen en stemt deze af op een hoog niveau van bescherming, maar zonder afbreuk te doen aan de specifieke kenmerken van de instrumenten.

Teneinde de richtlijn actueel te houden, zal de Commissie er bij alle nieuwe Uniewetgeving op gebieden waarvoor de bescherming van klokkenluiders relevant is en tot doeltreffender handhaving kan bijdragen, speciaal op letten of het nodig is bepalingen vast te stellen tot wijziging van de bijlage bij de richtlijn. Mogelijke uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn tot andere gebieden of handelingen van de Unie zal ook in overweging worden genomen bij de verslaglegging door de Commissie over de tenuitvoerlegging van de richtlijn.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Door te zorgen voor een solide bescherming van klokkenluiders als middel om de handhaving van het Unierecht te verbeteren op de gebieden waarop het voorstel betrekking heeft, wordt bijgedragen tot de prioriteiten van de Commissie, met name door de doeltreffende werking van de eengemaakte markt (inclusief het ondernemingsklimaat, eerlijke belastingheffing en goede arbeidsrechten) te bevorderen.

Invoering van regels om klokkenluiders robuuste bescherming te bieden, zal bijdragen tot de bescherming van de begroting van de Unie en tot het waarborgen van het gelijke speelveld dat noodzakelijk is voor de goede werking van de interne markt en een eerlijk mededingingsklimaat voor bedrijven. Het voorstel draagt bij tot het voorkomen en opsporen van corruptie, een verschijnsel dat economische groei afremt door bedrijfsonzekerheid, vertragingen en extra kosten te veroorzaken. De transparantie in het bedrijfsleven wordt

---

<sup>14</sup> Vermeld in artikel 1 van het voorstel. De desbetreffende handelingen zijn ook opgenomen in de bijlage.

vergroot, wat bijdraagt tot de uitvoering van de EU-strategie voor duurzame financiering<sup>15</sup>. Het voorstel ondersteunt voorts de maatregelen van de Commissie voor een eerlijkere, transparantere en effectievere belastingheffing in de EU, zoals beschreven in de mededeling die naar aanleiding van het schandaal met de Panama Papers is uitgebracht<sup>16</sup>. In het bijzonder is het een aanvulling op recente initiatieven voor de bescherming van de nationale begrotingen tegen schadelijke belastingpraktijken<sup>17</sup> en op de voorgestelde versterking van de regelgeving inzake witwassen en terrorismefinanciering<sup>18</sup>.

Betere bescherming van klokkenluiders zorgt voor een hoger algemeen niveau van de bescherming van werknemers, overeenkomstig de doelstellingen van de Europese pijler van sociale rechten<sup>19</sup> en met name beginsel 5 (billijke arbeidsvoorwaarden) en beginsel 7b (bescherming bij ontslag). Als eenzelfde hoog beschermingsniveau geldt voor alle personen die de informatie die zij melden, hebben verkregen door hun werkgerelateerde activiteiten (ongeacht de aard daarvan) en werkgerelateerde represailles riskeren, worden de rechten van werknemers in de ruimste zin beschermd. Die bescherming is met name relevant voor personen van wie de arbeidspositie precair is of die in een grensoverschrijdende situatie verkeren.

De regels voor de bescherming van klokkenluiders zullen gelden naast de reeds bestaande bescherming die wordt geboden door andere EU-wetgeving, namelijk i) de wetgeving betreffende gelijke behandeling, die bescherming biedt tegen represailles in reactie op een klacht of op een maatregel om naleving van dit beginsel af te dwingen<sup>20</sup> en ii) de wetgeving betreffende bescherming tegen pesterijen op het werk<sup>21</sup>.

De richtlijn doet geen afbreuk aan de bescherming van werknemers die inbreuken op het arbeidsrecht en de sociale wetgeving van de Unie melden. De bescherming van

---

<sup>15</sup> Zoals geschetst in het actieplan voor een groenere en schonere economie [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180308-action-plan-sustainable-growth\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180308-action-plan-sustainable-growth_en.pdf)

<sup>16</sup> Mededeling van 5 juli 2016 over verdere maatregelen om de transparantie te verhogen en belastingontduiking en -ontwijking te bestrijden (COM(2016) 451).

<sup>17</sup> Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen, Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingspraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt, het voorstel voor een richtlijn betreffende een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB) (COM(2016) 683 final – 2016/0336) en het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende een gemeenschappelijke heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (COM(2016) 685 final – 2016/0337).

<sup>18</sup> Voorstel voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering en tot wijziging van Richtlijn 2009/101/EG (COM(2016) 450 final – 2016/0208 (COD)).

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_nl](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_nl)

<sup>20</sup> Richtlijn 2006/54/EG van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking), Richtlijn 2004/113/EG van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten, Richtlijn 2000/78/EG van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep en Richtlijn 2000/43/EG van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming.

<sup>21</sup> Richtlijn 89/391/EEG van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (PB L 183 van 29.6.1989, blz. 1) en de autonome kaderovereenkomsten die door de Europese sociale partners zijn ondertekend op 26 april 2007 (geweld en pesterijen op het werk) en 8 oktober 2004 (stress op het werk).

klokkenluiders in een werkgerelateerde context loopt parallel aan de bescherming die werknemers en werknemersvertegenwoordigers krachtens de bestaande arbeidswetgeving van de EU genieten wanneer zij bij hun werkgever problemen in verband met de naleving van de regelgeving aankaarten. Ten aanzien van de naleving van de regels inzake gezondheid en veiligheid op het werk wordt in Kaderrichtlijn 89/391/EEG bepaald dat werknemers en werknemersvertegenwoordigers er geen nadeel van mogen ondervinden wanneer zij bij de werkgever problemen aankaarten of met hem overleggen inzake maatregelen om risico's voor de werknemers te ondervangen of bronnen van gevaar uit te schakelen. Werknemers en hun vertegenwoordigers mogen problemen voorleggen aan de bevoegde nationale autoriteiten als zij menen dat de door de werkgever genomen maatregelen en ingezette middelen ontoereikend zijn om veiligheid en gezondheid te garanderen<sup>22</sup>. De Commissie bevordert betere handhaving en naleving van het bestaande regelgevingskader van de EU op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk<sup>23</sup>.

Wat het personeel van de instellingen en organen van de EU betreft, genieten klokkenluiders bescherming op grond van het statuut van de ambtenaren en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Unie. In 2004 is het statuut bij Verordening (EG, Euratom) nr. 723/2004<sup>24</sup> gewijzigd, onder meer door procedures in te stellen voor het melden van fraude, corruptie of ernstige onregelmatigheden, en personeelsleden van de EU die inbreuken melden bescherming te bieden tegen negatieve gevolgen.

De sociale partners vervullen bij de toepassing van de regels voor de bescherming van klokkenluiders een wezenlijke en veelzijdige taak. Onafhankelijke werknemersvertegenwoordigers zijn cruciaal voor het bevorderen van klokkenluiden als mechanisme voor goed bestuur. De sociale dialoog kan ervoor zorgen dat doeltreffende regelingen voor melding en bescherming tot stand komen, die rekening houden met de realiteit op de werkvloer in Europa en met de behoeften van werknemers en bedrijven. Werknemers en vakbonden moeten uitgebreid worden geraadpleegd over alle voorgenomen interne procedures ter facilitering van klokkenluiden. Zulke procedures kunnen ook aan de orde komen in het kader van de onderhandelingen over collectieve arbeidsovereenkomsten. De vakbonden kunnen ook optreden als ontvanger van meldingen of openbaarmakingen van klokkenluiders en een belangrijke rol spelen bij het verlenen van advies en steun aan (potentiële) klokkenluiders.

Tot slot zal het voorstel bijdragen tot een doeltreffender uitvoering van een aantal centrale EU-beleidsmaatregelen die rechtstreeks gevolgen hebben voor de voltooiing van de eengemaakte markt, zoals inzake productveiligheid, veiligheid van het vervoer, milieubescherming, nucleaire veiligheid, veiligheid van levensmiddelen en diervoeders, diergezondheid en dierenwelzijn, volksgezondheid, bescherming van de consument, mededinging, bescherming van privacy en persoonsgegevens en beveiliging van netwerk- en informatiesystemen.

---

<sup>22</sup> Artikel 11 van Richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (PB L 183 van 29.6.1989, blz. 1).

<sup>23</sup> Mededeling van de Commissie *Veiliger en gezonder werk voor iedereen – Modernisering van de wetgeving en het beleid van de EU inzake veiligheid en gezondheid op het werk* (COM(2017) 12 final).

<sup>24</sup> Verordening (EG, Euratom) 723/2004 van de Raad van 22 maart 2004 tot wijziging van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en van de regeling die van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen (PB L 124 van 27.4.2004, blz. 1) (zie de artikelen 22 bis, 22 ter en 22 quater).

## **2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID**

### **• Rechtsgrondslag**

Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 16, 33, 43 en 50, artikel 53, lid 1, en de artikelen 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 en 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en op artikel 31 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (het Euratom-Verdrag). Deze artikelen vormen de rechtsgrondslag voor de verbetering van de handhaving van het Unierecht:

- i) door invoering van nieuwe bepalingen inzake de bescherming van klokkenluiders met als doel versterking van de goede werking van de eengemaakte markt, correcte tenuitvoerlegging van het Uniebeleid inzake productveiligheid, veiligheid van het vervoer, milieubescherming, nucleaire veiligheid, veiligheid van levensmiddelen en diervoeders, diergezondheid en dierenwelzijn, volksgezondheid, bescherming van de consument, bescherming van privacy en persoonsgegevens en beveiliging van netwerk- en informatiesystemen, mededinging en de financiële belangen van de Unie;
- ii) teneinde consequent strenge normen voor de bescherming van klokkenluiders te waarborgen in het kader van sectorale instrumenten van de Unie die al in de dergelijke regels voorzien.

### **• Subsidiariteit**

Het doel van het voorstel, de versterking van de handhaving van het Unierecht door bescherming van klokkenluiders, kan niet in voldoende mate worden verwezenlijkt wanneer de lidstaten afzonderlijk of op ongecoördineerde wijze optreden. De versnippering van de op nationaal niveau geboden bescherming zal dan naar verwachting voortduren. Dit betekent dat niet alleen de negatieve gevolgen van de versnippering voor de werking van allerlei EU-beleidsmaatregelen binnen afzonderlijke lidstaten aanhouden, maar ook de weerslag daarvan op andere lidstaten.

Inbreuken op de EU-voorschriften inzake overheidsopdrachten of mededinging leiden tot verstoring van de mededinging op de eengemaakte markt, kostenverhogingen voor het bedrijfsleven en een minder aantrekkelijk investeringsklimaat. Agressieve fiscale planningconstructies leiden tot oneerlijke belastingconcurrentie en tot derving van belastinginkomsten voor de lidstaten en voor de algemene begroting van de EU. Inbreuken op het gebied van productveiligheid, veiligheid van het vervoer, milieubescherming, nucleaire veiligheid, veiligheid van levensmiddelen en diervoeders, diergezondheid en dierenwelzijn, volksgezondheid, bescherming van de consument, bescherming van privacy en persoonsgegevens en beveiliging van netwerk- en informatiesystemen kunnen leiden tot ernstige risico's, die zich ook buiten de landsgrenzen doen gevoelen. Ten aanzien van de bescherming van de financiële belangen van de Unie wordt in artikel 310, lid 6, en artikel 325, leden 1 en 4, VWEU bepaald dat de Unie gelijkwaardige, afschrikkende wetgevingsmaatregelen moet vaststellen om die belangen te beschermen tegen onwettige activiteiten.

Het is dan ook duidelijk dat de handhaving van het EU-recht slechts kan worden verbeterd door wetgevingsmaatregelen op Unieniveau waarbij minimumnormen voor de harmonisatie van de bescherming van klokkenluiders worden vastgesteld. Bovendien kan slechts actie door de EU de nodige samenhang waarborgen en de bestaande sectorale voorschriften van de Unie inzake de bescherming van klokkenluiders op één lijn brengen.

- **Evenredigheid**

Dit voorstel is evenredig met de doelstelling om de handhaving van het Unierecht te verbeteren en gaat niet verder dan nodig is om die doelstelling te verwezenlijken.

Ten eerste worden gemeenschappelijke minimumnormen vastgesteld voor de bescherming van personen die inbreuken melden op slechts die gebieden waar: i) er behoefte is aan krachtigere handhaving, ii) ontoereikende melding van misstanden door klokkenluiders de handhaving in aanzienlijke mate belemmert en iii) inbreuken tot ernstige schade voor het algemeen belang kunnen leiden.

Het voorstel is daarom met name gericht op gebieden met een duidelijke Europese dimensie, waar het grootste effect op de handhaving kan worden bereikt.

Ten tweede bevat het voorstel slechts minimumnormen voor de bescherming en behouden de lidstaten de mogelijkheid om bepalingen in te voeren of te handhaven die gunstiger zijn voor de rechten van klokkenluiders.

Ten derde zijn de uitvoeringskosten (d.w.z. de kosten van het opzetten van kanalen voor interne melding) voor middelgrote ondernemingen niet significant, terwijl de voordelen, namelijk versterking van de bedrijfsprestaties en vermindering van de vervalsing van de mededinging, aanzienlijk lijken. Met specifieke uitzonderingen op het gebied van financiële diensten zijn kleine en micro-ondernemingen over het algemeen vrijgesteld van de verplichting om procedures voor interne melding en follow-up van meldingen op te zetten. Ook de kosten voor de tenuitvoerlegging door de lidstaten worden beperkt geacht, aangezien de lidstaten de nieuwe verplichting in hun nationale recht kunnen omzetten met gebruikmaking van de structuren die al krachtens het bestaande sectorale rechtskader zijn opgezet.

- **Keuze van het instrument**

Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel is een richtlijn voor minimumharmonisatie het geschikte instrument om het potentieel van klokkenluiders in het kader van de handhaving van het Unierecht te benutten.

### **3. EVALUATIE<sup>25</sup>, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING**

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Bij het uitwerken van het voorstel is gebruikgemaakt van de resultaten van de uitgebreide overlegactiviteiten die de Commissie in 2017 heeft ontplooid: een twaalf weken durende openbare raadpleging (al eerder genoemd), drie gerichte raadplegingen van belanghebbenden, twee workshops met deskundigen van de lidstaten en een workshop met academici en deskundigen op het gebied van belangenbehartiging<sup>26</sup>.

In het kader van de openbare raadpleging heeft de Commissie 5 707 reacties ontvangen. Daarvan was 97% (5 516) afkomstig van privépersonen. De overige 3% (191 reacties) kwam van respondenten die namens een organisatie optraden<sup>27</sup>. Twee derde van de reacties (van privépersonen en organisaties) kwam uit Duitsland en Frankrijk (respectievelijk 43% en

---

<sup>25</sup> Niet van toepassing.

<sup>26</sup> Zie voor nadere gegevens bijlage 2 van de effectbeoordeling.

<sup>27</sup> Ruim een kwart, 26%, van de deelnemende organisaties waren ngo's, 22% werkgeversorganisaties, 19% vakbonden, 13% bedrijven en 7% overheidsinstanties.



23%), uit Spanje kwam 7%, uit Oostenrijk 6% en uit Italië en België elk 5%. De overige reacties kwamen voor een evenredig deel uit de overige lidstaten.

Vrijwel alle respondenten (99,4%) waren het ermee eens dat klokkenluiders moeten worden beschermd en 96% sprak zich zeer sterk uit voor het opnemen van wettelijk bindende minimumnormen voor de bescherming van klokkenluiders in het Unierecht. De belangrijkste gebieden waar bescherming volgens de respondenten nodig is, zijn: i) bestrijding van fraude en corruptie (genoemd door 95% van de respondenten); ii) bestrijding van belastingontduiking en -ontwijking (93%); iii) milieubescherming (93%); en iv) bescherming van de volksgezondheid en de openbare veiligheid (92%).

Tijdens de door de Commissie georganiseerde workshops en naar aanleiding van de openbare raadpleging brachten enkele lidstaten naar voren dat een wetgevingsinitiatief van de EU in overeenstemming zou moeten zijn met het subsidiariteitsbeginsel.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

De Commissie heeft een externe studie<sup>28</sup> laten uitvoeren naar de kwantitatieve en kwalitatieve effecten en de voordelen van het opnemen van de bescherming van klokkenluiders in diverse gebieden van het Unierecht en het nationale recht. Bij die studie werd een analyse verricht en informatie aangedragen als basis voor de probleemstelling en de beoordeling van de door de Commissie overwogen opties.

- **Effectbeoordeling**

Voor dit voorstel is een effectbeoordeling verricht. De Raad voor regelgevingstoetsing bracht aanvankelijk op 26 januari 2018 een negatief advies met uitgebreid commentaar uit. Naar aanleiding van een op 15 februari ingediende herziene versie van de effectbeoordeling bracht de Raad voor regelgevingstoetsing op 5 maart een positief advies uit<sup>29</sup> met een aantal opmerkingen, waarmee rekening is gehouden in het eindverslag van de effectbeoordeling<sup>30</sup>.

Naast het basisscenario (d.w.z. handhaving van de status quo) zijn vier beleidsopties beoordeeld, waarvan er twee zijn afgewezen.

De twee afgewezen opties waren: i) een wetgevingsinitiatief op basis van artikel 50, lid 2, onder g), VWEU ter versterking van de integriteit van de particuliere sector door de invoering van minimumnormen voor het opzetten van kanalen voor melding en ii) een wetgevingsinitiatief op basis van artikel 153, lid 1, onder a) en b), VWEU ter verbetering van het werkmilieu om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen, en inzake de arbeidsvoorwaarden.

In het eerste geval zou de rechtsgrondslag de overheidssector uitsluiten van het toepassingsgebied, terwijl de beschikbaarheid en de opzet van de kanalen voor externe melding (d.w.z. aan de bevoegde autoriteiten) en de beschikbaarheid en de vorm van de bescherming van klokkenluiders tegen represailles geheel aan de wetgeving van de lidstaten zou worden overgelaten.

---

<sup>28</sup> Zie bijlage 13 van de effectbeoordeling voor het studierapport. Bijlage 14 vermeldt ook methoden, aannamen, bronnen en kwalificaties in verband met de effectbeoordeling en per land uitgesplitste cijfers inzake de beoordeling van de opties.

<sup>29</sup> SEC(2018) 198.

<sup>30</sup> SWD(2018) 116.

In het tweede geval zou de richtlijn alleen van toepassing zijn op werknemers, terwijl andere potentiële klokkenluiders, zoals zelfstandigen, contractanten enz., die volgens de beschikbare informatie en de internationale normen van wezenlijk belang kunnen zijn voor het onthullen van dreigingen of schade voor het algemeen belang, en die net zo goed bescherming tegen represailles nodig hebben, buiten beschouwing zouden blijven. Het beperkte toepassingsgebied zou tot een ernstige leemte in de bescherming van klokkenluiders op EU-niveau leiden, terwijl het initiatief, door het uitsluiten van een aantal cruciale categorieën klokkenluiders, de handhaving van het Unierecht ook slechts in beperkte mate zou verbeteren. Het beperkte toepassingsgebied zou niet worden gecompenseerd door een verdergaande bescherming, aangezien de rechtsgrondslag niet meer bescherming biedt dan de beleidsopties die wel in aanmerking zijn genomen. Uitbreiding van de bescherming tot situaties waarin er geen sprake is van een grensoverschrijdende dimensie of een effect op andere lidstaten, of waarin er geen verband is met het Unierecht of de financiële belangen van de EU, is bovendien een verstrekkende – en daardoor zeer kostbare – EU-regelgevingsmaatregel.

De onderzochte beleidsopties zijn: i) 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; ii) 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; iii) een richtlijn waarbij bescherming van klokkenluiders wordt ingevoerd op een aantal specifieke gebieden (waaronder de financiële belangen van de Unie) waar het melden van misstanden moet worden aangemoedigd met het oog op de handhaving van het Unierecht, omdat inbreuken tot ernstige schade voor het algemeen belang leiden; en iv) een richtlijn als bedoeld onder iii), aangevuld met een mededeling als bedoeld onder ii).

Voor dit voorstel is de laatste optie gekozen. Een wetgevingsinitiatief met dit brede toepassingsgebied is bij uitstek geschikt voor het wegnemen van de versnippering die momenteel bestaat, en het vergroten van de rechtszekerheid. Daarmee kan effectief een eind worden gemaakt aan het feit dat te veel misstanden niet worden gemeld en kan de handhaving van het Unierecht worden verbeterd op alle aangegeven gebieden, waarvoor geldt dat inbreuken het algemeen belang ernstige schade kunnen toebrengen. De begeleidende mededeling bevat aanvullende maatregelen die de Commissie wil nemen en goede praktijken op het niveau van de lidstaten die tot een doeltreffende bescherming van klokkenluiders bijdragen.

De voorkeursoptie heeft voordelen op economisch, maatschappelijk en milieugebied. De nationale autoriteiten worden ondersteund bij het opsporen en bestrijden van fraude en corruptie ten nadele van de EU-begroting (het huidige verlies van inkomsten wordt geraamd op 179 tot 256 miljard EUR per jaar). Op andere gebieden van de eengemaakte markt, zoals overheidsopdrachten, worden de voordelen geraamd op 5,8 tot 9,6 miljard EUR per jaar voor de EU in haar geheel. De voorkeursoptie biedt ook effectieve steun voor de strijd tegen belastingontwijking, die voor de lidstaten en de EU tot een derving van belastingopbrengsten van naar schatting 50 tot 70 miljard EUR per jaar leidt als gevolg van winstverschuiving. De invoering van solide bescherming van klokkenluiders leidt tot betere arbeidsvoorwaarden voor de 40% van de beroepsbevolking in de EU die momenteel niet beschermd is tegen represaillemaatregelen, en verbetert de bescherming voor bijna 20% van de beroepsbevolking in de EU. Bescherming van klokkenluiders versterkt de integriteit en de transparantie van de particuliere en de openbare sector en draagt bij tot eerlijke concurrentie en een gelijk speelveld op de eengemaakte markt.

De uitvoeringskosten voor de openbare sector worden geraamd op 204,9 miljoen EUR aan eenmalige kosten en 319,9 miljoen EUR aan jaarlijkse operationele kosten. Voor de particuliere sector (grote en middelgrote ondernemingen) worden de totale kosten geraamd op 542,9 miljoen EUR aan eenmalige kosten en 1 016,6 miljoen EUR aan jaarlijkse operationele kosten. De totale kosten voor de openbare sector en de particuliere sector samen zijn dan 747,8 miljoen EUR aan eenmalige kosten en 1 336,6 miljoen EUR aan jaarlijkse operationele kosten.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

In verband met de omvang van particuliere ondernemingen wordt in het voorstel in het algemeen aan kleine en micro-ondernemingen vrijstelling verleend van de verplichting om kanalen voor interne melding op te zetten. Melders die in dergelijke ondernemingen werkzaam zijn, kunnen hun meldingen rechtstreeks richten aan de bevoegde nationale autoriteiten. De algemene vrijstelling geldt niet voor kleine en micro-ondernemingen die actief zijn op het gebied van financiële diensten. Dergelijke ondernemingen blijven verplicht om kanalen voor interne melding op te zetten, overeenkomstig de bestaande verplichtingen als vervat in de wetgeving van de Unie op het gebied van financiële diensten. De kosten zijn voor die bedrijven minimaal (verzonken kosten), aangezien zij volgens de bestaande voorschriften van de Unie reeds verplicht zijn om over kanalen voor interne melding te beschikken. De lidstaten mogen, nadat een passende risicobeoordeling is verricht, verlangen dat kleine ondernemingen in specifieke sectoren kanalen voor interne melding opzetten, indien zij dat noodzakelijk achten op grond van hun eigen analyse en hun nationale behoeften. De risicobeoordeling moet rekening houden met de specifieke aard van de sector en een beoordeling inhouden van de risico's die zijn verbonden aan de verplichting om interne kanalen op te zetten, en van de noodzaak van die verplichting. De kosten voor middelgrote ondernemingen die verplicht zijn kanalen voor interne melding op te zetten, zijn niet significant. De gemiddelde kosten per middelgrote onderneming bedragen naar schatting gemiddeld 1 374 EUR aan eenmalige uitvoeringskosten en naar schatting gemiddeld 1 054,60 EUR per jaar aan operationele kosten. De algemene vrijstelling voor kleine en micro-ondernemingen geldt niet voor ondernemingen die actief zijn op het gebied van financiële diensten of die kwetsbaar zijn ten aanzien van witwassen of terrorismefinanciering.

- **Grondrechten**

Door de bescherming van klokkenluiders te verbeteren, heeft het voorstel positieve gevolgen voor de grondrechten, en met name:

- i) de vrijheid van meningsuiting en het recht op informatie (artikel 11 van het Handvest): ontoereikende bescherming van klokkenluiders tegen represailles tast de vrijheid van meningsuiting van de betrokkene aan, alsmede het recht van het publiek om toegang te krijgen tot informatie en de vrijheid van de pers. Door verbetering van de bescherming van klokkenluiders en verduidelijking van de voorwaarden waarop die bescherming wordt geboden, ook als het gaat om het in de openbaarheid brengen van informatie, wordt klokkenluiden naar de media aangemoedigd en mogelijk gemaakt;
- ii) het recht op rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden (artikelen 30 en 31 van het Handvest): een hoger niveau van bescherming van klokkenluiders wordt gewaarborgd door de totstandkoming van kanalen voor melding en verbetering van de bescherming tegen represailles in de werkgerelateerde context;

- iii) er is ook een positief effect op het recht op eerbiediging van het privéleven, de bescherming van persoonsgegevens, gezondheidszorg, milieubescherming en consumentenbescherming (respectievelijk artikelen 7, 8, 35, 37 en 38 van het Handvest) alsook het algemene beginsel van behoorlijk bestuur (artikel 41), aangezien het voorstel bevordert dat inbreuken worden opgespoord en voorkomen.

Meer in het algemeen zorgt het voorstel ervoor dat mistanden vaker worden gemeld en dat schending van de grondrechten in het kader van de uitvoering van het Unierecht wordt tegengegaan op alle gebieden waarop het voorstel van toepassing is.

Het voorstel gaat uit van een evenwichtige aanpak die de eerbiediging moet waarborgen van alle verdere mogelijk betrokken rechten, zoals de eerbiediging van het privéleven en de bescherming van de persoonsgegevens (artikelen 7 en 8 van het Handvest) van klokkenluiders, maar ook van degenen op wie een melding betrekking heeft, alsmede het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging ten aanzien van laatstgenoemden (artikelen 47 en 48 van het Handvest). Ook het effect van het voorstel op de vrijheid van ondernemerschap (artikel 16 van het Handvest) voldoet aan artikel 52, lid 1, van het Handvest.

#### **4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING**

Dit initiatief heeft geen gevolgen voor de begroting van de EU.

#### **5. OVERIGE ELEMENTEN**

- **Uitvoeringsplannen en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

Over de uitvoering en de toepassing van de voorgestelde richtlijn zal de Commissie respectievelijk twee en zes jaar na het verstrijken van de omzettingsdatum verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad. Er is dan voldoende tijd verstreken om te beoordelen hoe de richtlijn functioneert en of het nodig is aanvullende maatregelen te nemen, zoals mogelijke uitbreiding van de bescherming van klokkenluiders tot andere gebieden.

Zes jaar na het verstrijken van de omzettingsdatum zal de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengen over het effect van de nationale wetten waarmee de voorgestelde richtlijn is omgezet. Met dat doel zijn benchmarks vastgesteld waaraan de voortgang van de omzetting en de uitvoering van de voorgestelde richtlijn kan worden afgemeten (zie deel 8 van de effectbeoordeling). Om input te krijgen voor het in de toekomst uit te brengen uitvoeringsverslag en om de nagestreefde benchmarks te kunnen beoordelen, is in het voorstel voor de lidstaten de verplichting opgenomen om gegevens te verzamelen over het aantal ontvangen klokkenluidersmeldingen en het aantal naar aanleiding van klokkenluidersmeldingen ingeleide procedures, over de betrokken rechtsgebieden, over het resultaat van de procedures en het economisch effect ervan in termen van teruggevorderde middelen en over gemelde represailles. Deze gegevens zullen vervolgens als basis dienen voor de verslagen van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Zij kunnen worden aangevuld met de jaarverslagen van het Europees Openbaar Ministerie (EPPO) en de ombudsman van de EU.

Daarnaast zullen de verzamelde gegevens worden aangevuld met andere relevante gegevensbronnen, zoals de door de Commissie opgestelde Eurobarometer over corruptie en de uitvoeringsverslagen over al bestaande sectorale wetgeving van de EU die in bescherming van klokkenluiders voorziet.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Het voorstel bouwt voort op de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over het in artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens vastgelegde recht op vrijheid van meningsuiting en op de beginselen die op basis daarvan door de Raad van Europa zijn uitgewerkt in de aanbeveling van 2014 over de bescherming van klokkenluiders.

**Hoofdstuk I (artikelen 1–3)** bevat een beschrijving van het toepassingsgebied van de richtlijn en definities van de gebruikte termen.

In artikel 1 worden de gebieden opgesomd waarvoor volgens de beschikbare gegevens de bescherming van klokkenluiders noodzakelijk is om de handhaving te versterken van de EU-voorschriften, omdat inbreuken daarop ernstige schade kunnen toebrengen aan het algemeen belang.

Artikel 2 bepaalt op welke personen de richtlijn van toepassing is. Het artikel is gebaseerd op de aanbeveling van de Raad van Europa betreffende de bescherming van klokkenluiders en omvat alle mogelijke categorieën van personen die door hun werkgerelateerde activiteiten (ongeacht de aard van die activiteiten en of deze bezoldigd of onbezoldigd zijn), bij uitstek toegang hebben tot informatie over inbreuken die ernstige schade kunnen toebrengen aan het algemeen belang, en kwetsbaar zijn voor represailles, alsmede andere categorieën personen die voor de toepassing van de richtlijn aan hen gelijk kunnen worden gesteld, zoals aandeelhouders, vrijwilligers, onbezoldigde stagiaires en sollicitanten.

De definities in artikel 3 zijn gebaseerd op de beginselen van de aanbeveling van de Raad van Europa betreffende de bescherming van klokkenluiders. Met name worden de begrippen „melder” en „represaille” zo ruim mogelijk gedefinieerd, teneinde te voorzien in doeltreffende bescherming van klokkenluiders als middel om de handhaving van het Unierecht te verbeteren.

In **hoofdstuk II (artikelen 4–5)** wordt bepaald dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat juridische entiteiten in de particuliere en de publieke sector passende interne procedures opzetten voor de ontvangst en follow-up van meldingen. Die verplichting moet waarborgen dat informatie over reële of potentiële inbreuken op het Unierecht snel degenen bereikt die het dichtst bij de bron van het probleem staan, het best in staat zijn om onderzoek te verrichten en de bevoegdheid hebben om het probleem aan te pakken, indien mogelijk.

Artikel 4 bevat het beginsel dat de verplichting interne kanalen op te zetten in verhouding dient te staan tot de omvang van de entiteit en, wat particuliere entiteiten betreft, rekening dient te houden met het risiconiveau van hun activiteiten uit het oogpunt van het algemeen belang. Met uitzondering van ondernemingen die actief zijn op het gebied van financiële diensten, zoals bepaald in de Uniewetgeving, zijn micro-ondernemingen en kleine ondernemingen vrijgesteld van de verplichting om kanalen voor interne melding op te zetten.

Artikel 5 bevat de minimumnormen waaraan kanalen voor interne melding en procedures voor de follow-up van meldingen moeten voldoen. In het bijzonder wordt erin bepaald dat de kanalen voor melding de vertrouwelijkheid van de identiteit van de melder moeten garanderen, want dat is een van de basisvoorwaarden voor de bescherming van klokkenluiders. Ook wordt bepaald dat de persoon of de dienst die bevoegd is meldingen in ontvangst te nemen, daaraan een zorgvuldige follow-up geeft en de melder binnen een redelijke termijn over de follow-up informeert. Entiteiten die over procedures voor interne melding beschikken, dienen voorts eenvoudig te begrijpen en breed toegankelijke informatie te verstrekken over deze procedures alsook over de procedures voor externe melding aan de betrokken bevoegde autoriteiten.

In **hoofdstuk III (artikelen 6–12)** wordt bepaald dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de bevoegde autoriteiten beschikken over kanalen voor externe melding en over procedures voor de ontvangst en follow-up van meldingen, en worden de minimumnormen voor die kanalen en procedures bepaald.

In artikel 6 wordt bepaald dat de bevoegde autoriteiten die de lidstaten aanwijzen, in het bijzonder onafhankelijke en autonome kanalen voor externe melding moeten opzetten die veilig zijn en de geheimhouding waarborgen, follow-up moeten geven aan meldingen en de melder binnen een redelijke termijn feedback moeten geven. Artikel 7 bevat de minimumvereisten voor de opzet van de kanalen voor externe melding. In artikel 8 wordt bepaald dat de bevoegde autoriteiten moeten beschikken over personeelsleden die zich speciaal met de behandeling van meldingen bezighouden en daarvoor specifiek zijn opgeleid, en worden de door die personeelsleden uit te oefenen functies bepaald.

Artikel 9 bevat de vereisten waaraan de procedures voor externe melding moeten voldoen, bijvoorbeeld wat betreft verdere communicatie met de melder, de termijn voor feedback aan de melder en de toepasselijke vertrouwelijkheidsregeling. Met name moeten deze procedures de bescherming van de persoonsgegevens van zowel de melder als de betrokken persoon waarborgen. In artikel 10 wordt bepaald dat de bevoegde autoriteiten eenvoudig te begrijpen en goed toegankelijke gebruikersvriendelijke informatie openbaar moeten maken over de kanalen die beschikbaar zijn voor melding en de toepasselijke procedures voor de ontvangst en de behandeling van meldingen. Artikel 11 bepaalt dat alle meldingen op gepaste wijze moeten worden geregistreerd. Artikel 12 voorziet in een regelmatige toetsing door de nationale bevoegde autoriteiten van de procedures voor de ontvangst en follow-up van meldingen.

In **hoofdstuk IV (artikelen 13–18)** zijn minimumnormen opgenomen inzake de bescherming van melders en de personen op wie een melding betrekking heeft.

Artikel 13 bevat de voorwaarden waaronder melders in aanmerking komen voor bescherming krachtens deze richtlijn.

Meer specifiek wordt bepaald dat melders gegronde redenen moeten hebben gehad om aan te nemen dat de gemelde informatie juist was op het moment van de melding. Het gaat om een essentiële waarborg tegen kwaadwillige of oneerlijke meldingen, die ervoor zorgt dat wie willens en wetens onjuiste informatie meldt, geen bescherming geniet. Dit uitgangspunt zorgt er ook voor dat de bescherming niet vervalt als de melder te goeder trouw een onjuiste melding heeft gedaan. Evenzo zouden melders voor bescherming uit hoofde van deze richtlijn in aanmerking moeten komen als zij redelijke gronden hebben om aan te nemen dat de gemelde informatie binnen het toepassingsgebied van de richtlijn valt.

Melders moeten bovendien in het algemeen eerst gebruikmaken van interne kanalen; indien deze kanalen niet functioneren of redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat zij zullen functioneren, mogen melders hun melding richten aan de bevoegde autoriteiten en in laatste instantie aan het publiek of de media. Deze vereiste is nodig om te waarborgen dat de informatie de personen bereikt die kunnen bijdragen tot het vroegtijdig en doeltreffend wegnemen van risico's voor het algemeen belang en tot de preventie van ongerechtvaardigde reputatieschade als gevolg van publieke openbaarmaking. Tegelijkertijd zijn bepaalde uitzonderingen op deze regel nodig voor het geval dat de interne en/of externe kanalen niet functioneren of redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat zij naar behoren zullen functioneren. Artikel 13 voorziet daarom in de nodige flexibiliteit voor de melder, zodat deze naargelang van de individuele omstandigheden van het geval het meest geschikte kanaal kan kiezen. Bovendien voorziet het artikel in de bescherming van publieke openbaarmaking met

inachtneming van democratische beginselen zoals transparantie en verantwoordingsplicht en in grondrechten als de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van de media.

Artikel 14 bevat een niet-limitatieve lijst van de verschillende vormen die represaillemaatregelen kunnen aannemen.

Artikel 15 verbiedt represailles in welke vorm dan ook en bevat verdere maatregelen die de lidstaten zouden moeten nemen om de bescherming van melders te waarborgen, zoals:

- het publiek kosteloos en op gemakkelijk toegankelijke wijze onafhankelijke informatie en advies verstrekken over de procedures en rechtsmiddelen die beschikbaar zijn ter bescherming tegen represailles;
- melders vrijstellen van aansprakelijkheid voor niet-naleving van beperkingen op de openbaarmaking van informatie zoals opgelegd bij overeenkomst of bij de wet;
- voorzien in omkering van de bewijslast bij juridische procedures, zodat in gevallen waarin op het eerste gezicht van represailles sprake is, de persoon die maatregelen neemt tegen een klokkenluider moet bewijzen dat er geen sprake is van represailles wegens het klokkenluiden;
- melders passende toegang geven tot herstelmaatregelen in verband met represailles, met inbegrip van maatregelen in kort geding, in afwachting van de voltooiing van gerechtelijke procedures, overeenkomstig het nationale kader;
- ervoor zorgen dat klokkenluiders, wanneer tegen hen buiten de werkgerelateerde context juridische stappen worden ondernomen, zoals procedures wegens laster, schending van auteursrecht of verbreking van een geheimhoudingsplicht, zich ter verdediging erop kunnen beroepen dat zij een melding of openbaarmaking hebben verricht overeenkomstig de richtlijn.

Artikel 16 maakt duidelijk dat degene op wie een melding betrekking heeft, onverkort de rechten geniet waarin het Handvest van de grondrechten van de EU voorziet, waaronder het vermoeden van onschuld, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht en de rechten van de verdediging.

Artikel 17 voorziet in de doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties die noodzakelijk zijn om:

- enerzijds de effectiviteit van de voorschriften inzake de bescherming van melders te waarborgen, zodat handelingen om melding te bemoeilijken, represaillemaatregelen en vexatoire procedures tegen melders en inbreuken op de verplichting om hun identiteit vertrouwelijk te behandelen, worden bestraft en proactief worden ontmoedigd, en
- anderzijds kwaadwillige en oneerlijke meldingen die de effectiviteit en de geloofwaardigheid van het stelsel voor de bescherming van klokkenluiders aantasten, te ontmoedigen en ongegronde reputatieschade voor de betrokken personen te voorkomen.

Artikel 18 verwijst naar de toepasselijkheid van de EU-voorschriften inzake de bescherming van persoonsgegevens op elke verwerking van persoonsgegevens die uit hoofde van de richtlijn wordt verricht. In dit verband dient elke verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de uitwisseling of verzending van dergelijke gegevens, te voldoen aan de voorschriften van Verordening (EU) 2016/679, Richtlijn (EU) 2016/680 en Verordening (EG) nr. 45/2001.

In **hoofdstuk V (artikelen 19–22)** zijn slotbepalingen opgenomen.

In artikel 19 wordt bepaald dat het de lidstaten vrijstaat gunstiger regelingen in te voeren of te handhaven voor de melder, mits dergelijke bepalingen geen afbreuk doen aan de maatregelen ter bescherming van de betrokkenen. Artikel 20 handelt over de omzetting van de richtlijn.

Artikel 21 bepaalt dat de lidstaten de Commissie informatie moeten verstrekken over de uitvoering en toepassing van de richtlijn, op basis waarvan de Commissie uiterlijk twee jaar na de omzettingsdatum verslag moet uitbrengen aan het Europees Parlement en aan de Raad. Bovendien moeten de lidstaten jaarlijks, indien in de betrokken lidstaat op centraal niveau beschikbaar, statistieken verstrekken over onder meer het aantal meldingen dat de bevoegde autoriteiten hebben ontvangen en het aantal procedures dat op basis van de meldingen en de resultaten van die procedures is ingeleid. In artikel 21 wordt voorts bepaald dat de Commissie uiterlijk zes jaar na de omzetting verslag moet uitbrengen aan het Parlement en de Raad over het effect van de nationale wetten waarmee de richtlijn is omgezet en moet nagaan of aanvullende maatregelen nodig zijn, zoals eventuele wijziging van de richtlijn om de bescherming van klokkenluiders uit te breiden tot andere gebieden of handelingen van de Unie.



Voorstel voor een

## **RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

### **inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden**

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name de artikelen 16, 33, 43 en 50, artikel 53, lid 1, en de artikelen 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 en 325, lid 4, en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, en met name artikel 31,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité<sup>31</sup>,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's<sup>32</sup>,

Gezien het advies van de Rekenkamer<sup>33</sup>,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Personen die voor een organisatie werken of met een organisatie in contact staan in de context van hun werkgerelateerde activiteiten, zijn vaak als eerste op de hoogte van dreigingen of schade voor het algemeen belang die zich in die context voordoen. Door de noodklok te luiden, spelen zij een belangrijke rol /bij het onthullen en voorkomen van inbreuken op de wetgeving en ter bescherming van het maatschappelijk welzijn. Potentiële klokkenluiders worden echter door vrees voor represailles vaak van melding van hun bezorgdheid of vermoedens weerhouden.
- (2) Op Unieniveau fungeren de meldingen van klokkenluiders als een eerste fase van het proces van de handhaving van het Unierecht: zij zijn een middel om de nationale en Europese handhavingssystemen te voorzien van informatie die het mogelijk maakt om inbreuken op het Unierecht op doeltreffende wijze op te sporen, te onderzoeken en te vervolgen.
- (3) Op bepaalde beleidsterreinen kunnen inbreuken op het Unierecht het algemeen belang ernstig schaden, in die zin dat zij significante risico's voor het maatschappelijk welzijn kunnen vormen. Wanneer op dergelijke terreinen zwakke punten voor de handhaving zijn geconstateerd en klokkenluiders bij uitstek een rol kunnen spelen bij de openbaarmaking van inbreuken, moet de handhaving worden verbeterd door klokkenluiders beter te beschermen tegen represailles en doeltreffende kanalen voor melding op te zetten.

---

<sup>31</sup> PB C [...] van [...], blz. [...].

<sup>32</sup> PB C [...] van [...], blz. [...].

<sup>33</sup> PB C [...] van [...], blz. [...].

- (4) De bescherming van klokkenluiders loopt in de EU van lidstaat tot lidstaat uiteen en is niet op alle beleidsterreinen even goed. De gevolgen van inbreuken op het Unierecht met een grensoverschrijdende dimensie die door toedoen van klokkenluiders aan het licht zijn gekomen, illustreren dat ontoereikende bescherming in één land niet alleen negatieve gevolgen kan hebben voor de werking van het EU-beleid in dat land, maar ook haar weerslag kan hebben op andere lidstaten en de EU in haar geheel.
- (5) Daarom moeten er minimumnormen komen om een doeltreffende bescherming van klokkenluiders te garanderen ten aanzien van rechtshandelingen en beleidsterreinen waarvoor geldt dat i) de handhaving moet worden verbeterd, ii) onvoldoende melding van misstanden door klokkenluiders van aanzienlijke invloed is op de handhaving en iii) inbreuken op het Unierecht tot ernstige schade voor het algemeen belang leiden.
- (6) Bescherming van klokkenluiders is nodig om de handhaving van de Uniewetgeving inzake overheidsopdrachten te verbeteren. Niet alleen moeten fraude en corruptie bij de uitvoering van de EU-begroting, onder meer op het gebied van overheidsopdrachten, worden voorkomen en opgespoord, ook moet worden gezorgd voor verbetering van de thans ontoereikende handhaving van de voorschriften inzake overheidsopdrachten door nationale overheden en bepaalde openbaarnutsbedrijven in het kader van de aanbesteding van goederen, werkzaamheden en diensten. Inbreuken op deze regelgeving leiden tot verstoring van de mededinging, tot hogere kosten voor het bedrijfsleven, tot schending van de belangen van investeerders en aandeelhouders en tot vermindering van de aantrekkingskracht voor investeerders en een ongelijk speelveld voor het Europese bedrijfsleven, en tasten derhalve de goede werking van de eengemaakte markt aan.
- (7) Op het gebied van financiële diensten is de meerwaarde van de bescherming van klokkenluiders al door de Uniewetgever onderkend. In de nasleep van de financiële crisis, die ernstige tekortkomingen inzake de handhaving van de betrokken regelgeving aan het licht heeft gebracht, zijn in een aanzienlijk aantal rechtsinstrumenten op dat terrein maatregelen ter bescherming van klokkenluiders opgenomen<sup>34</sup>. In het bijzonder wordt, in de context van het prudentiële kader voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, in Richtlijn 2013/36/EU<sup>35</sup> voorzien in bescherming van klokkenluiders, die ook geldt voor Verordening (EU) nr. 575/2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen.
- (8) Wat betreft de veiligheid van producten die op de eengemaakte markt worden gebracht, zijn ondernemingen die bij de productie- en toeleveringsketen betrokken zijn, de primaire gegevensbron, wat betekent dat meldingen van klokkenluiders een hoge toegevoegde waarde hebben, doordat zij veel dichterbij de bron van mogelijke oneerlijke en illegale productie-, invoer- of distributiepraktijken betreffende onveilige producten staan. Dit is een goede reden voor het beschermen van klokkenluiders met

---

<sup>34</sup> Mededeling *Het versterken van sanctieregelingen in de financiële sector* (COM(2010) 716 definitief van 8.12.2010).

<sup>35</sup> Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 338).

betrekking tot de veiligheidseisen die voor „geharmoniseerde producten”<sup>36</sup> en „niet-geharmoniseerde producten”<sup>37</sup> gelden. Bescherming van klokkenluiders is ook essentieel ter voorkoming van de onttrekking aan de legale handel van vuurwapens, hun onderdelen en componenten en munitie alsmede defensiegerelateerde producten, doordat het melden wordt aangemoedigd van inbreuken zoals documentfraude, wijziging van markeringen, valse invoer- of uitvoeraangiften en frauduleuze intracommunautaire verwerving van vuurwapens, waarvoor vaak geldt dat de producten aan de legale markt worden onttrokken. De bescherming van klokkenluiders helpt ook de illegale vervaardiging van zelfgemaakte explosieven voorkomen, doordat wordt bijgedragen tot de juiste toepassing van beperkingen en controles ten aanzien van precursoren van explosieven.

- (9) Het belang van de bescherming van klokkenluiders in termen van het voorkomen en ontmoedigen van inbreuken op de Unievoorschriften inzake de veiligheid van het vervoer die mensenlevens in gevaar kunnen brengen, is reeds erkend in de sectorale wetgevingsinstrumenten van de Unie inzake de veiligheid van de luchtvaart<sup>38</sup> en het zeevervoer<sup>39</sup>, die in doelgerichte maatregelen voor de bescherming van klokkenluiders en specifieke meldingskanalen voorzien. Deze instrumenten voorzien ook in bescherming tegen represailles voor werknemers die fouten melden die zijzelf te goeder trouw hebben gemaakt (de zogeheten „cultuur van billijkheid”). De bestaande elementen van de bescherming van klokkenluiders in deze twee sectoren dienen te worden aangevuld en daarnaast moet in dergelijke bescherming worden voorzien ter verbetering van de handhaving van de veiligheidsnormen voor andere vervoerswijzen, namelijk het wegvervoer en het spoorvervoer.
- (10) Het verzamelen van bewijsmateriaal en het opsporen en bestrijden van milieudelicten en onrechtmatig gedrag dat in strijd is met de bescherming van het milieu levert nog steeds problemen op en derhalve is op dat gebied verbetering nodig, zoals aangegeven in de mededeling van de Commissie „EU-maatregelen om de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance te verbeteren” van 18 januari 2018<sup>40</sup>. Aangezien momenteel slechts in één sectoraal instrument inzake milieubescherming regels inzake de bescherming van klokkenluiders zijn opgenomen<sup>41</sup>, lijkt invoering daarvan noodzakelijk om doeltreffende handhaving van het milieuacquis van de Unie te waarborgen, omdat inbreuken op het milieuacquis het algemeen belang ernstig kunnen schaden en buiten de landsgrenzen gevolgen kunnen hebben. Dit geldt ook wanneer onveilige producten tot milieuschade kunnen leiden.

---

<sup>36</sup> De relevante wetgeving inzake harmonisatie in de Unie wordt omschreven en opgesomd in Verordening [XXX] tot vaststelling van voorschriften en procedures voor de naleving en de handhaving van de harmonisatiewetgeving van de Unie (2017/0353(COD)).

<sup>37</sup> Geregeld bij Richtlijn 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 december 2001 inzake algemene productveiligheid (PB L 11 van 15.1.2002, blz. 4).

<sup>38</sup> Verordening (EU) nr. 376/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart (PB L 122 van 24.4.2014, blz. 18).

<sup>39</sup> Richtlijn 2013/54/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 betreffende bepaalde verantwoordelijkheden van de vlaggenstaat met betrekking tot de naleving en de handhaving van het Verdrag betreffende maritieme arbeid (PB L 329 van 10.12.2013, blz. 1) en Richtlijn 2009/16/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende havenstaatcontrole (PB L 131 van 28.5.2009, blz. 57).

<sup>40</sup> COM(2018) 10 final.

<sup>41</sup> Richtlijn 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten (PB L 178 van 28.6.2013, blz. 66).

- (11) Dezelfde overwegingen nopen ertoe in bescherming van klokkenleiders te voorzien als aanvulling op de bestaande bepalingen ter voorkoming van inbreuken op de EU-voorschriften inzake de voedselketen en in het bijzonder de veiligheid van levensmiddelen en diervoeders, alsmede diergezondheid en dierenwelzijn. De diverse Unievoorschriften op deze gebieden zijn onderling nauw verbonden. In Verordening (EG) nr. 178/2002<sup>42</sup> zijn de algemene beginselen en vereisten opgenomen die ten grondslag liggen aan alle maatregelen van de Unie en de lidstaten inzake levensmiddelen en diervoeders, met een bijzonder accent op voedselveiligheid, teneinde een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en de belangen van de consument op voedselgebied te waarborgen en de goede werking van de interne markt te verzekeren. In die verordening wordt onder meer bepaald dat exploitanten van levensmiddelenbedrijven en diervoederbedrijven hun werknemers of anderen niet mogen ontmoedigen met de bevoegde autoriteiten samen te werken, indien daardoor een risico in verband met een levensmiddel of een diervoeder kan worden voorkomen, beperkt of weggenomen. De Uniewetgever heeft ten aanzien van de diergezondheidswetgeving dezelfde aanpak gevolgd met Verordening (EU) 2016/429, waarbij de regels worden vastgesteld ter voorkoming en bestrijding van op dieren of mensen overdraagbare dierziekten<sup>43</sup>.
- (12) Betere bescherming van klokkenluiders zou ook een preventief en afschrikkend effect hebben met betrekking tot inbreuken op de Euratomvoorschriften inzake nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval, en zou de handhaving versterken van de bepalingen van de herziene richtlijn nucleaire veiligheid<sup>44</sup> inzake een effectieve nucleaire veiligheidscultuur, en met name artikel 8 ter, lid 2, onder a), waarin onder meer wordt bepaald dat de bevoegde regelgevende autoriteit beheerssystemen met gepaste voorrang voor nucleaire veiligheid moet opzetten die, op alle personeels- en managementniveaus, een kritische attitude bevorderen jegens de geleverde prestaties afgemeten aan de toepasselijke veiligheidsbeginselen en -praktijken, alsook een tijdige rapportering over veiligheidskwesties.
- (13) Evenzo kunnen meldingen van klokkenluiders cruciaal zijn voor het opsporen, voorkomen, verminderen of wegnemen van risico's voor de volksgezondheid en de bescherming van de consument die voortvloeien uit inbreuken op Unievoorschriften, en die anders onopgemerkt zouden kunnen blijven. Met name is er ook een sterk verband tussen de bescherming van de consument en gevallen waarin onveilige producten tot aanzienlijke schade voor de consument zouden kunnen leiden. Er dient derhalve te worden voorzien in bescherming van klokkenluiders in verband met de relevante Unievoorschriften die uit hoofde van de artikelen 114, 168 en 169 VWEU zijn vastgesteld.
- (14) Ook de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens is een terrein waar klokkenluiders zich in een bevoorrechte positie bevinden om inbreuken op het Unierecht aan het licht te brengen die het algemeen belang ernstig kunnen

---

<sup>42</sup> Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB L 31 van 1.2.2002, blz. 1).

<sup>43</sup> PB L 84 van 31.3.2016, blz. 1.

<sup>44</sup> Richtlijn 2014/87/Euratom van de Raad van 8 juli 2014 tot wijziging van Richtlijn 2009/71/Euratom tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties (PB L 219 van 25.7.2014, blz. 42).

schaden. Soortgelijke overwegingen gelden voor inbreuken op de richtlijn inzake de beveiliging van netwerk- en informatiesystemen<sup>45</sup>, die voorziet in melding van incidenten (ook indien daardoor geen persoonsgegevens in gevaar zijn gebracht) en in beveiligingsvereisten voor aanbieders van essentiële diensten in talrijke sectoren (zoals energie, gezondheid, vervoer en bankdiensten) en aanbieders van belangrijke digitale diensten (zoals cloudcomputing). Meldingen van klokkenluiders zijn op dit terrein met name waardevol ter voorkoming van beveiligingsincidenten die belangrijke economische en sociale activiteiten en veelgebruikte digitale diensten treffen. Deze meldingen dragen bij tot de continuïteit van de verlening van diensten die essentieel zijn voor de werking van de interne markt en het maatschappelijk welzijn.

- (15) Meldingen van klokkenluiders zijn noodzakelijk om de opsporing en preventie van inbreuken op de mededingingswetgeving van de Unie te verbeteren. Daardoor wordt een bijdrage geleverd aan de efficiënte werking van de markten in de Unie en worden een gelijk speelveld voor ondernemingen en voordelen voor de consument mogelijk gemaakt. De bescherming van klokkenluiders zou de handhaving van het mededingingsrecht van de Unie bevorderen, ook wat de staatssteun betreft. Wat betreft de mededingingsvoorschriften die op ondernemingen van toepassing zijn, is het belang van melding van misstanden door personen binnen de organisatie voor het opsporen van inbreuken op het mededingingsrecht reeds erkend in het kader van het clementiebeleid van de EU en de recente invoering door de Commissie van een tool om misstanden anoniem te melden<sup>46</sup>. Door invoering van bescherming van klokkenluiders op het niveau van de lidstaten zouden de Europese Commissie en de bevoegde autoriteiten van de lidstaten beter in staat zijn om inbreuken op het mededingingsrecht van de Unie op te sporen en te beëindigen. Wat overheidssteun betreft, kunnen klokkenluiders een belangrijke rol spelen door onrechtmatig verleende steun te melden en informatie te geven over misbruik van steun op nationaal, regionaal en lokaal niveau.
- (16) De bescherming van de financiële belangen van de Unie, die betrekking heeft op de bestrijding van fraude, corruptie en alle andere illegale activiteiten die raken aan de uitgaven van de Unie, de inning van de inkomsten en middelen van de Unie en het vermogen van de Unie, is een belangrijk gebied waarop de handhaving van het Unierecht moet worden verbeterd. Betere bescherming van de financiële belangen van de Unie omvat tevens de tenuitvoerlegging van de begroting van de Unie met betrekking tot uitgaven uit hoofde van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie. Gebrekkige handhaving op het gebied van de financiële belangen van de Unie, onder meer ter bestrijding van fraude en corruptie op nationaal niveau, leidt tot vermindering van de inkomsten van de Unie en misbruik van EU-middelen, wat een versturende invloed op overheidsinvesteringen en groei kan hebben en het vertrouwen van het publiek in EU-maatregelen kan ondermijnen. Bescherming van klokkenluiders is noodzakelijk ter vergemakkelijking van het opsporen, voorkomen en ontmoedigen van fraude en illegale activiteiten op dat gebied.

---

<sup>45</sup> Richtlijn (EU) 2016/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016 houdende maatregelen voor een hoog gemeenschappelijk niveau van beveiliging van netwerk- en informatiesystemen in de Unie.

<sup>46</sup> Mededeling van de Commissie betreffende immunititeit tegen geldboeten en vermindering van geldboeten in kartelzaken (PB C 298 van 8.12.2006, blz. 17) en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-591\\_nl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_nl.htm).

- (17) Handelingen die een inbreuk vormen op de voorschriften inzake vennootschapsbelasting en constructies die ertoe strekken een belastingvoordeel te verkrijgen en zich aan wettelijke verplichtingen te onttrekken en daarmee het doel van de toepasselijke wetgeving inzake vennootschapsbelasting teniet te doen, tasten de goede werking van de interne markt aan. Dergelijke handelingen kunnen leiden tot oneerlijke belastingconcurrentie en grootschalige belastingontduiking, waardoor het gelijke speelveld voor ondernemingen wordt verstoord en de lidstaten en de begroting van de hele Unie belastinginkomsten mislopen. De bescherming van klokkenluiders is een aanvulling op recente initiatieven van de Commissie om de transparantie en de uitwisseling van informatie op fiscaal gebied te verbeteren<sup>47</sup> en in de Unie een eerlijker vennootschapsbelastingklimaat tot stand te brengen<sup>48</sup>, die de lidstaten in staat moeten stellen belastingontduikingsconstructies en andere frauduleuze constructies die anders mogelijk niet zouden worden ontdekt, doeltreffender te identificeren en te ontmoedigen.
- (18) In bepaalde Uniehandelingen, met name op het gebied van financiële diensten, zoals Verordening (EU) nr. 596/2014 betreffende marktmisbruik<sup>49</sup> en de op basis van die verordening vastgestelde Uitvoeringsrichtlijn (EU) 2015/2392 van de Commissie<sup>50</sup>, zijn al uitvoerige voorschriften over de bescherming van klokkenluiders opgenomen. Dergelijke al bestaande Uniewetgeving, waaronder de op de lijst in deel II van de bijlage vermelde handelingen, moet door deze richtlijn worden aangevuld, op zodanige wijze dat de instrumenten volledig in overeenstemming zijn met de minimumnormen, met behoud van de specifieke bepalingen waarvoor zij zijn vastgesteld, die op de desbetreffende sector betrekking hebben. Dit is met name van belang om vast te stellen welke juridische entiteiten op het gebied van financiële diensten en de preventie van witwassen en terrorismefinanciering momenteel verplicht zijn kanalen voor interne melding op te zetten.
- (19) Wanneer een nieuwe handeling van de Unie wordt vastgesteld ten aanzien waarvan de bescherming van klokkenluiders relevant is en tot doeltreffender handhaving kan bijdragen, moet steeds worden overwogen of het noodzakelijk is de bijlage bij deze richtlijn te wijzigen om de desbetreffende handeling aan het toepassingsgebied toe te voegen.
- (20) Deze richtlijn mag geen afbreuk doen aan de bescherming van werknemers die inbreuken op het arbeidsrecht van de Unie melden. Met name moeten de lidstaten er overeenkomstig artikel 11 van Kaderrichtlijn 89/391/EEG reeds op toezien dat werknemers en werknemersvertegenwoordigers geen nadeel ondervinden van verzoeken of voorstellen aan de werkgever om passende maatregelen te nemen om

---

<sup>47</sup> Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG (zoals gewijzigd).

<sup>48</sup> Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingspraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt (zoals gewijzigd), voorstel voor een richtlijn betreffende een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB) (COM(2016) 683 final – 2016/0336) en voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende een gemeenschappelijke heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (COM(2016) 685 final – 2016/0337).

<sup>49</sup> PB L 173 van 12.6.2014, blz. 1.

<sup>50</sup> Uitvoeringsrichtlijn (EU) 2015/2392 van de Commissie van 17 december 2015 bij Verordening (EU) nr. 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de melding van daadwerkelijke of potentiële inbreuken op deze verordening aan de bevoegde autoriteiten (PB L 332 van 18.12.2015, blz. 126).

risico's voor de werknemers te ondervangen en/of bronnen van gevaar uit te schakelen. Werknemers en hun vertegenwoordigers hebben het recht om problemen voor te leggen aan de bevoegde nationale autoriteiten indien zij menen dat de maatregelen die de werkgever heeft getroffen, of de middelen die hij heeft ingezet, niet toereikend zijn om de veiligheid en gezondheid te verzekeren.

- (21) Deze richtlijn mag geen afbreuk doen aan de bescherming van de nationale veiligheid en van gerubriceerde informatie die uit hoofde van het Unierecht of de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de betrokken lidstaat tegen ongeoorloofde toegang moet worden beschermd. Met name dienen de bepalingen van deze richtlijn de verplichtingen die voortvloeien uit Besluit (EU, Euratom) 2015/444 van de Commissie van 13 maart 2015 betreffende de veiligheidsvoorschriften voor de bescherming van gerubriceerde EU-informatie of Besluit 2013/488/EU van de Raad van 23 september 2013 betreffende de beveiligingsvoorschriften voor de bescherming van gerubriceerde EU-informatie, onverlet te laten.
- (22) Personen die in de context van hun werkgerelateerde activiteiten verkregen informatie over dreigingen of schade voor het algemeen belang melden, maken gebruik van hun vrijheid van meningsuiting. Het recht op vrijheid van meningsuiting, dat is vastgelegd in artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, omvat vrijheid en pluralisme van de media.
- (23) Deze verordening maakt gebruik van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over het recht op vrijheid van meningsuiting en de beginselen die op basis daarvan door de Raad van Europa zijn uitgewerkt in de aanbeveling van 2014 over de bescherming van klokkenluiders<sup>51</sup>.
- (24) Personen hebben specifieke juridische bescherming nodig als zij de informatie die zij melden, hebben verkregen door hun werkgerelateerde activiteiten en als gevolg daarvan in hun werkomgeving het risico lopen op represailles, bijvoorbeeld wegens schending van de geheimhoudingsplicht of loyaliteitsplicht. De reden die ten grondslag ligt aan het bieden van bescherming is hun positie van economische kwetsbaarheid ten opzichte van de persoon van wie zij de facto afhankelijk zijn voor hun werk. Indien er van een dergelijke werkgerelateerde machtsongelijkheid geen sprake is (bijvoorbeeld bij een gewone klager of een burger die getuige is van een misstand), is bescherming tegen represailles niet nodig.
- (25) Voor een doeltreffende handhaving van het Unierecht is het noodzakelijk dat bescherming wordt geboden aan zoveel mogelijk categorieën personen die, ongeacht of zij EU-burgers of onderdanen van een derde land zijn, uit hoofde van hun werkgerelateerde activiteiten (ongeacht de aard van de activiteiten en of zij al dan niet bezoldigd zijn) bij uitstek toegang hebben tot informatie over inbreuken waarvan de melding in het algemeen belang is, en die aan represailles blootstaan als zij die inbreuken melden. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de noodzaak van bescherming wordt bepaald aan de hand van alle relevante omstandigheden en niet uitsluitend op basis van de aard van de werkgerelateerde verhouding, teneinde alle personen te bestrijken die in de ruimste zin in verband staan met de organisatie waar de inbreuk heeft plaatsgevonden.

---

<sup>51</sup> CM/Rec(2014)7.

- (26) Bescherming dient in de eerste plaats geboden te worden aan personen die de status van „werknemer” hebben in de zin van artikel 45 VWEU, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie<sup>52</sup>, dat wil zeggen een persoon die gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens leiding prestaties levert en in ruil daarvoor een vergoeding ontvangt. Bescherming dient derhalve tevens te worden geboden aan werknemers die in een atypische arbeidsverhouding verkeren, onder wie deeltijdwerkers en werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd alsmede personen die een arbeidsovereenkomst of arbeidsbetrekking met een uitzendbureau hebben, dat wil zeggen soorten werkgerelateerde verhoudingen waarop de standaardvormen van bescherming tegen oneerlijke behandeling vaak moeilijk toe te passen zijn.
- (27) De bescherming zou ook moeten gelden voor andere categorieën natuurlijke personen of rechtspersonen die – ook al zijn zij geen “werknemer” in de zin van artikel 45 VWEU – een belangrijke rol kunnen spelen bij het onthullen van inbreuken op het recht en in een positie van economische kwetsbaarheid kunnen verkeren in het kader van hun werkgerelateerde activiteiten. Zo staan op gebieden als productveiligheid leveranciers bijvoorbeeld veel dicht bij de bron van mogelijke oneerlijke en illegale praktijken inzake de productie, invoer of distributie van onveilige producten en zijn wat de besteding van middelen van de Unie betreft, consultants door hun dienstverlening bij uitstek in staat om de aandacht te vestigen op inbreuken waarvan zij getuige zijn. Dergelijke categorieën personen, met inbegrip van zelfstandige dienstverleners, freelancers, aannemers, onderaannemers en leveranciers, krijgen vaak te maken met represailles in de vorm van vervroegde beëindiging of opzegging van een dienstverleningsovereenkomst, een vergunning of een machtiging, omzeterderving, inkomstenderving, dwang, intimidatie of pesterij, opname op een zwarte lijst/bedrijfsboycot of reputatieschade. Ook aandeelhouders en personen in leidinggevende organen kunnen te maken krijgen met represailles, bijvoorbeeld in financieel opzicht of in de vorm van intimidatie of pesterij, opname op een zwarte lijst of reputatieschade. Bescherming moet ook worden geboden aan kandidaten voor een baan of voor dienstverlening aan een organisatie die informatie over inbreuken op het recht hebben verkregen tijdens de aanwervingsprocedure of in een andere fase van precontractuele onderhandelingen en die met represailles te maken kunnen krijgen in de vorm van negatieve arbeidsreferenties of opname op een zwarte lijst of een bedrijfsboycot.
- (28) Doeltreffende bescherming van klokkenluiders strekt zich ook uit tot categorieën personen die weliswaar niet economisch afhankelijk zijn van hun werkgerelateerde activiteiten, maar niettemin te maken kunnen krijgen met represailles als gevolg van het onthullen van inbreuken. Represailles jegens vrijwilligers en onbezoldigde stagiairs kunnen erin bestaan dat geen gebruik meer van hun diensten wordt gemaakt, een negatieve referentie wordt afgegeven voor toekomstige banen of hun reputatie anderszins wordt geschaad.
- (29) Doeltreffende opsporing en preventie van ernstige schade voor het algemeen belang vereist dat de gemelde informatie die recht geeft op bescherming niet alleen onrechtmatige activiteiten betreft, maar ook rechtsmisbruik, namelijk handelen of

---

<sup>52</sup>

Arresten van: 3 juli 1986 in zaak 66/85, Deborah Lawrie-Blum; 14 oktober 2010 in zaak C-428/09, Union Syndicale Solidaires Isère; 9 juli 2015 in zaak C-229/14, Balkaya; 4 december 2014 in zaak C-413/13, FNV Kunsten; en 17 november 2016 in zaak C-216/15, Ruhrlandklinik.



nalaten dat formeel niet onrechtmatig is, doch het doel of de toepassing van de wet ondermijnt.

- (30) Doeltreffende preventie van inbreuken op het Unierecht vereist dat ook bescherming wordt verleend aan personen die informatie verstrekken over mogelijke inbreuken die zich nog niet hebben voorgedaan, maar waarschijnlijk zullen worden gepleegd. Om dezelfde redenen is bescherming ook gerechtvaardigd voor personen die geen positief bewijs aandragen, maar redelijke zorgen of vermoedens kenbaar maken. Bescherming is echter niet nodig in verband met de melding van informatie die reeds tot het publieke domein behoort of van onbewezen geruchten en verhalen.
- (31) Van represailles is sprake als er een nauw (oorzakelijk) verband bestaat tussen de melding en de nadelige behandeling die de melder direct of indirect ten deel valt en op grond waarvan deze persoon voor rechtsbescherming in aanmerking komt. Doeltreffende bescherming van melders met het oog op betere handhaving van het Unierecht vereist een ruime definitie van represaille, die elk voor de melder nadelig handelen of nalaten binnen een werkgerelateerde context omvat.
- (32) Bescherming tegen represailles moet, als middel ter bescherming van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van de media, zowel worden geboden aan personen die informatie over handelen of nalaten melden binnen een organisatie (interne melding) of aan een externe instantie (externe melding) als aan personen die dergelijke informatie door openbaarmaking in het publieke domein brengen (bijvoorbeeld door deze direct ter beschikking van het publiek te stellen via internetplatforms of sociale media, of van de media, gekozen functionarissen, maatschappelijke organisaties, vakbonden en beroeps-/bedrijfsorganisaties).
- (33) Klokkenluiders zijn met name een belangrijke bron voor onderzoeksjournalisten. Door klokkenluiders doeltreffende bescherming te bieden tegen represailles, neemt de rechtszekerheid van (potentiële) klokkenluiders toe, hetgeen klokkenluiden ook in de media stimuleert en vergemakkelijkt. In dit verband is de bescherming van klokkenluiders als journalistieke bron van cruciaal belang om te waarborgen dat onderzoeksjournalistiek in democratische samenlevingen haar rol van waakhond kan vervullen.
- (34) Het is aan de lidstaten om vast te stellen welke autoriteiten bevoegd zijn meldingen over inbreuken die binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen, te ontvangen en daaraan passende follow-up te geven. Daarbij kan het gaan om regulerende of toezichthoudende organen op de betrokken gebieden, wetshandhavingsinstanties, corruptiebestrijdingsinstanties en ombudsmannen. De als bevoegd aangewezen autoriteiten moeten over de nodige capaciteiten en bevoegdheden beschikken voor het beoordelen van de juistheid van de in de melding vervatte beweringen en het aanpakken van de gemelde inbreuken, bijvoorbeeld door over te gaan tot onderzoek, vervolging, terugvordering van middelen of andere passende corrigerende maatregelen, overeenkomstig hun mandaat.
- (35) Het Unierecht voorziet op specifieke gebieden, zoals marktmisbruik<sup>53</sup>, burgerluchtvaart<sup>54</sup> en de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten<sup>55</sup> al in het

---

<sup>53</sup> Eerder aangehaald.

<sup>54</sup> Verordening (EU) nr. 376/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart (PB L 122 van 24.4.2014, blz. 18).

opzetten van kanalen voor interne en externe melding. Wat betreft de in deze richtlijn vervatte verplichting om dergelijke kanalen op te zetten, dient zo veel mogelijk te worden voortgebouwd op de kanalen waarin op grond van specifieke handelingen van de Unie al is voorzien.

- (36) Bepaalde organen en instanties van de Unie, zoals het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA), het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) en het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA), beschikken over externe kanalen en procedures voor het ontvangen van meldingen over inbreuken die binnen het toepassingsgebied van de richtlijn vallen; deze kanalen en procedure voorzien hoofdzakelijk in geheimhouding van de identiteit van de melders. Deze richtlijn doet geen afbreuk aan dergelijke kanalen en procedures voor externe melding, voor zover die voorhanden zijn, maar zorgt ervoor dat personen die melding maken bij deze instellingen, organen en instanties van de Unie, in de hele Unie profiteren van gemeenschappelijke minimumnormen voor bescherming.
- (37) Voor een doeltreffende opsporing en preventie van inbreuken op het Unierecht is het van vitaal belang dat de relevante informatie snel degenen bereikt die het dichtst bij de bron van het probleem staan, het best in staat zijn om onderzoek te verrichten en de bevoegdheid hebben om het probleem aan te pakken, indien mogelijk. Dit betekent dat juridische entiteiten in de particuliere en de publieke sector passende interne procedures dienen op te zetten voor de ontvangst en follow-up van meldingen.
- (38) Voor juridische entiteiten in de particuliere sector staat de verplichting tot het opzetten van interne kanalen in verhouding tot hun omvang en tot het risiconiveau van hun activiteiten uit het oogpunt van het algemeen belang. Deze verplichting dient te gelden voor alle middelgrote en grote ondernemingen, ongeacht de aard van hun activiteiten, op basis van hun verplichting btw te innen. Als algemene regel geldt dat kleine en micro-ondernemingen, als omschreven in artikel 2 van de bijlage bij de aanbeveling van de Commissie van 6 mei 2003, zoals gewijzigd<sup>56</sup>, moeten worden vrijgesteld van de verplichting tot het opzetten van interne kanalen. Na een passende risicobeoordeling kunnen de lidstaten in specifieke gevallen echter eisen dat kleine ondernemingen kanalen voor interne melding opzetten (bv. wegens de significante risico's die mogelijk uit hun activiteiten voortvloeien).
- (39) De vrijstelling van kleine en micro-ondernemingen van de verplichting om kanalen voor interne melding op te zetten dient niet te gelden voor particuliere ondernemingen die actief zijn op het gebied van financiële dienstverlening. Dergelijke ondernemingen moeten verplicht blijven om kanalen voor interne melding op te zetten, overeenkomstig de bestaande verplichtingen als vervat in het acquis van de Unie op het gebied van financiële diensten.
- (40) Het moet duidelijk zijn dat in het geval van private juridische entiteiten die niet voorzien in kanalen voor interne melding, melders direct extern melding moeten kunnen maken bij de bevoegde autoriteiten en dat deze personen de bescherming tegen represailles moeten genieten waarin deze richtlijn voorziet.

---

<sup>55</sup> Richtlijn 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van Richtlijn 2004/35/EG.

<sup>56</sup> Aanbeveling van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (PB L 124 van 20.5.2003, blz. 36).

- (41) Om met name de naleving van de regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten in de publieke sector te waarborgen, dient de verplichting om kanalen voor interne melding op te zetten te gelden voor alle publieke juridische entiteiten – op lokaal, regionaal en nationaal niveau – en in verhouding te staan tot hun grootte. In gevallen waarin kleine publieke entiteiten niet voorzien in kanalen voor interne melding, kunnen de lidstaten interne melding mogelijk maken op een hoger bestuurlijk niveau (d.w.z. op regionaal of centraal niveau).
- (42) Gesteld dat de geheimhouding van de identiteit van de melder wordt verzekerd, staat het elke afzonderlijke private of publieke juridische entiteit vrij om te bepalen wat voor meldingskanalen worden opgezet; een melding kan bijvoorbeeld persoonlijk, per post, via fysieke klachtenbus(sen), via een speciaal telefoonnummer of door middel van een online platform (intranet of internet) worden verricht. Als meldingskanaal mag echter niet alleen gebruik worden gemaakt van methoden waarbij de geheimhouding van de identiteit van de melder niet is verzekerd, zoals persoonlijke melding en klachtenbus(sen).
- (43) Ook kunnen derden worden gemachtigd om namens private en publieke entiteiten meldingen te ontvangen, mits zij passende waarborgen bieden wat betreft de eerbiediging van de onafhankelijkheid, vertrouwelijkheid, gegevensbescherming en geheimhouding. Daarbij kan het gaan om aanbieders van platformen voor externe melding, externe raadsliden of auditors, of vakbondsvertegenwoordigers.
- (44) De procedures voor interne melding moeten het mogelijk maken dat private juridische entiteiten onder strikte geheimhouding meldingen ontvangen en onderzoeken die afkomstig zijn van werknemers van de entiteit en van dochterondernemingen of verbonden ondernemingen van dezelfde entiteit (de groep), maar ook, voor zover mogelijk, van de gevolmachtigden en leveranciers van de groep, en ieder ander die uit hoofde van zijn werkgerelateerde activiteiten met betrekking tot de entiteit en de groep informatie verkrijgt.
- (45) Welke personen of afdelingen binnen een private juridische entiteit het meest geschikt zijn om te worden aangewezen als bevoegd voor de ontvangst en follow-up van meldingen, hangt af van de structuur van de entiteit, maar hun functie dient in elk geval te waarborgen dat zij geen belangenconflicten hebben en onafhankelijk zijn. In kleinere entiteiten kan deze taak worden uitgeoefend als nevenfunctie van een stafmedewerker die in een goede positie verkeert om direct melding te doen aan het hoofd van de organisatie, zoals een hoofd naleving of personeelszaken, een jurist of privacymedewerker, een financieel directeur, een directeur audit of een lid van de raad van bestuur.
- (46) Bij interne meldingen is het voor het scheppen van vertrouwen in de doelmatigheid van het algehele systeem voor de bescherming van klokkenluiders van cruciaal belang dat goede en transparante informatie wordt verstrekt over de aan de melding verbonden follow-upprocedure; dit verkleint de kans op latere overbodige meldingen of openbaarmakingen. De melder dient binnen een redelijke termijn te worden geïnformeerd over de naar aanleiding van de melding te nemen of reeds genomen maatregelen (zoals afsluiting wegens onvoldoende bewijs of om andere redenen, de start van een intern onderzoek en eventueel de bevindingen daarvan en/of maatregelen om het aan de orde gestelde probleem aan te pakken, doorverwijzing naar een bevoegde autoriteit voor verder onderzoek), mits dergelijke informatie geen afbreuk aan het vooronderzoek of het onderzoek doet of de rechten van de betrokkene schaadt. Een dergelijke termijn mag in totaal niet langer duren dan drie maanden. Als nog geen

passende follow-up is vastgesteld, dient de melder hierover en over eventuele verdere feedback die hij tegemoet kan zien, te worden geïnformeerd.

- (47) Personen die overwegen inbreuken op het Unierecht te melden, moeten met kennis van zaken kunnen beslissen of, hoe en wanneer zij tot melding overgaan. Private en publieke entiteiten die over procedures voor interne melding beschikken, dienen informatie te verstrekken over deze procedures alsook over de procedures voor externe melding aan de bevoegde autoriteiten. Deze informatie moet eenvoudig te begrijpen en goed toegankelijk zijn, ook, voor zover mogelijk, voor personen die geen werknemer zijn, maar door hun werkgerelateerde activiteiten met de entiteit in contact komen, zoals dienstverleners, distributeurs, leveranciers en zakenpartners. Dergelijke informatie kan bijvoorbeeld worden geplaatst op een zichtbare locatie die toegankelijk is voor al deze personen, alsmede op de website van de entiteit, en kan ook worden opgenomen in cursussen en opleidingen over ethiek en integriteit.
- (48) Doeltreffende opsporing en preventie van inbreuken op het Unierecht vereist dat potentiële klokkenluiders gemakkelijk en onder strikte geheimhouding de informatie waarover zij beschikken onder de aandacht kunnen brengen van de bevoegde autoriteiten die in staat zijn om het probleem te onderzoeken en aan te pakken, indien mogelijk.
- (49) Gebrek aan vertrouwen in het nut van een melding is een van de belangrijkste factoren die potentiële klokkenluiders afschrikken. Het is derhalve gerechtvaardigd dat de bevoegde autoriteiten duidelijk worden verplicht om zorgvuldig follow-up te geven aan de ontvangen meldingen en de melders binnen een redelijke termijn feedback te geven over de naar aanleiding van de melding te nemen of reeds genomen maatregelen (zoals afsluiting wegens onvoldoende bewijs of om andere redenen, de start van een onderzoek en eventueel de bevindingen daarvan en/of maatregelen om het aan de orde gestelde probleem aan te pakken, doorverwijzing naar een bevoegde autoriteit voor follow-up), mits dergelijke informatie geen afbreuk doet aan het onderzoek of de rechten van de betrokkenen schaadt.
- (50) Follow-up en feedback moet binnen een redelijke termijn worden gegeven; dit is noodzakelijk om het probleem waarop de melding wellicht betrekking heeft, snel aan te pakken en onnodige openbaarmaking te voorkomen. De betrokken termijn mag niet langer zijn dan drie maanden, maar kan tot zes maanden worden verlengd als de specifieke omstandigheden van een zaak hiertoe nopen, zoals met name de aard en complexiteit van het voorwerp van de melding, op grond waarvan wellicht een langdurig onderzoek vereist is.
- (51) Indien het nationale recht of het Unierecht hierin voorziet, dienen de bevoegde autoriteiten zaken of relevante informatie door te verwijzen naar bevoegde organen of instanties van de Unie, zoals – voor de doeleinden van deze richtlijn – het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en het Europees Openbaar Ministerie (EPPO), zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid van de melder om zich direct tot dergelijke organen of instanties van de Unie te wenden.
- (52) Om doeltreffend te kunnen communiceren met het personeel dat met de behandeling van meldingen is belast, dienen de bevoegde autoriteiten te beschikken over en gebruik te maken van specifieke kanalen, die losstaan van hun normale systemen voor het behandelen van klachten van het publiek en waarmee zaken op gebruiksvriendelijke wijze schriftelijk, mondeling, elektronisch en niet-elektronisch kunnen worden gemeld.

- (53) De bevoegde autoriteiten zouden moeten beschikken over personeelsleden die met de behandeling van meldingen zijn belast, onder meer op het gebied van de toepasselijke gegevensbeschermingsvoorschriften, en die speciaal zijn opgeleid voor de verwerking van meldingen, de communicatie met de melder en een passende follow-up van de melding.
- (54) Personen die het voornemen hebben iets te melden, moeten met kennis van zaken kunnen beslissen of, hoe en wanneer zij tot melding overgaan. De bevoegde autoriteiten moeten daarom goed toegankelijke informatie openbaar maken over de kanalen die beschikbaar zijn voor melding aan de bevoegde autoriteiten, de toepasselijke procedures en de personeelsleden die binnen deze autoriteiten met de behandeling van meldingen zijn belast. Alle informatie over meldingen moet transparant, eenvoudig te begrijpen en betrouwbaar zijn, teneinde melding te bevorderen en niet te ontmoedigen.
- (55) De lidstaten dienen er zorg voor te dragen dat de bevoegde autoriteiten beschikken over toereikende beschermingsprocedures voor de verwerking van meldingen van inbreuken en voor de bescherming van de persoonsgegevens van de personen naar wie in de melding wordt verwezen. Dergelijke procedures moeten waarborgen dat de identiteit van elke melder, betrokkene en derde naar wie in de melding wordt verwezen (zoals getuigen of collega's), in elke fase van de procedure wordt beschermd. Deze verplichting dient geen afbreuk te doen aan de noodzaak en de evenredigheid van de verplichting tot openbaarmaking van informatie wanneer dit door het Unierecht of de nationale wetgeving wordt voorgeschreven, en dient onderworpen te zijn aan passende waarborgen uit hoofde van die wetgeving, ook in het kader van onderzoek of gerechtelijke procedures of om de vrijheden van anderen te beschermen, waaronder het recht op verdediging van de betrokkene.
- (56) Het is noodzakelijk dat met de behandeling van meldingen belast personeel van de bevoegde autoriteit en personeelsleden van de bevoegde autoriteit die toegang krijgen tot informatie die een melder aan de bevoegde autoriteit heeft verstrekt, zich houden aan het beroepsgeheim en de geheimhoudingsplicht wanneer zij de gegevens doorgeven, ongeacht of deze doorgifte binnen of buiten de bevoegde autoriteit plaatsvindt, ook wanneer de bevoegde autoriteit een onderzoek of een vooronderzoek start of handhavingsmaatregelen vaststelt in verband met de melding van inbreuken.
- (57) De lidstaten moeten erop toezien dat alle meldingen van een inbreuk naar behoren worden geregistreerd en dat iedere melding binnen de bevoegde autoriteit kan worden opgevraagd, en dat informatie die via de meldingen wordt ontvangen, als bewijsmateriaal kan worden gebruikt in het kader van eventuele handhavingsmaatregelen.
- (58) De bescherming van de persoonsgegevens van de melder en van de betrokkene is van cruciaal belang ter voorkoming van onbillijke behandeling of reputatieschade als gevolg van de bekendmaking van persoonsgegevens, met name gegevens waaruit de identiteit van de betrokkene blijkt. Daarom dienen, overeenkomstig de vereisten van Verordening (EU) 2016/679 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (de algemene verordening gegevensbescherming, hierna ook "GDPR" genoemd), de bevoegde autoriteiten passende gegevensbeschermingsprocedures vast te stellen die specifiek gericht zijn op de bescherming van de melder, de betrokkene en eventuele derden naar wie in de melding wordt verwezen, met inbegrip van een

beveiligd systeem binnen de bevoegde autoriteit, dat uitsluitend toegankelijk is voor bevoegd personeel.

- (59) Door middel van regelmatige evaluatie van de procedures van de bevoegde autoriteiten en de uitwisseling van goede praktijken tussen deze autoriteiten moet worden gewaarborgd dat de procedures toereikend zijn en derhalve aan hun doel beantwoorden.
- (60) Om bescherming te genieten, moeten de melders, in het licht van de omstandigheden en de informatie waarover zij ten tijde van de melding beschikken, redelijke gronden hebben om aan te nemen dat de door hen gemelde zaken waar zijn. Deze aanname moet redelijk worden geacht tenzij en totdat het tegendeel is aangetoond. Het gaat om een essentiële waarborg tegen kwaadwillige, lichtzinnige of oneerlijke meldingen, die ervoor zorgt dat wie willens en wetens onjuiste of misleidende informatie meldt, geen bescherming geniet. Ook zorgt dit uitgangspunt ervoor dat de bescherming niet verloren gaat als de melder te goeder trouw een onjuiste melding heeft gedaan. Evenzo zouden melders voor bescherming uit hoofde van deze richtlijn in aanmerking moeten komen als zij redelijke gronden hebben om aan te nemen dat de gemelde informatie binnen het toepassingsgebied van de richtlijn valt.
- (61) De vereiste van een trapsgewijs gebruik van meldingskanalen, als algemene regel, is nodig om te waarborgen dat de informatie de personen bereikt die kunnen bijdragen tot het vroegtijdig en doeltreffend wegnemen van risico's voor het algemeen belang en tot de preventie van ongerechtvaardigde reputatieschade als gevolg van openbaarmaking. Tegelijkertijd zijn bepaalde uitzonderingen op deze benadering nodig, zodat de melder naar gelang van de individuele omstandigheden van het geval het meest geschikte kanaal kan kiezen. Bovendien moeten openbaar­makingen worden beschermd, gezien de democratische beginselen zoals transparantie en verantwoordingsplicht en grondrechten zoals vrijheid van meningsuiting en vrijheid van de media, en moet het belang van werkgevers om hun organisaties te besturen en hun belangen te beschermen worden afgewogen tegen het belang van het publiek om te worden beschermd tegen schade, overeenkomstig de in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ontwikkelde criteria<sup>57</sup>.
- (62) In de regel moeten melders eerst gebruikmaken van de interne kanalen waarover zij beschikken en meldingen richten aan hun werkgever. Het kan echter gebeuren dat er geen interne kanalen zijn (in het geval van entiteiten die dergelijke kanalen niet op grond van een verplichting uit hoofde van deze richtlijn of toepasselijk nationaal recht hoeven op te zetten), dat het gebruik ervan niet verplicht is (hetgeen het geval kan zijn voor personen zonder dienstbetrekking) of dat de interne kanalen wel zijn gebruikt, maar niet goed werkten (de melding werd bijvoorbeeld niet zorgvuldig of binnen een redelijke termijn behandeld, of er is geen actie ondernomen om de inbreuk op het recht aan te pakken, ondanks de positieve resultaten van het vooronderzoek).
- (63) In andere gevallen kan niet redelijkerwijs worden verwacht dat de interne kanalen naar behoren functioneren; bijvoorbeeld wanneer de melder gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij in verband met de melding met represailles te maken zou krijgen, de vertrouwelijkheid niet zou worden beschermd, de uiteindelijk verantwoordelijke in de

<sup>57</sup>

Een van de criteria om te bepalen of een represaille ten aanzien van klokkenluiders die zaken openbaar maken, de vrijheid van meningsuiting aantast op een wijze die niet nodig is in een democratische samenleving, is of de melder die is overgegaan tot de openbaarmaking, over alternatieve kanalen voor openbaarmaking beschikte; zie bijvoorbeeld *Guja vs. Moldova* [GC], nr. 14277/04, EHRM 2008.

werkgerelateerde context bij de inbreuk betrokken is, de inbreuk zou kunnen worden verhuld, bewijs zou kunnen worden achtergehouden of vernietigd, de doeltreffendheid van het onderzoek door de bevoegde autoriteiten zou kunnen worden aangetast of dringend optreden geboden is (bijvoorbeeld vanwege een imminent risico van een wezenlijk en specifiek gevaar voor het leven, de gezondheid en de veiligheid van personen of voor het milieu). In al deze gevallen moeten personen die een externe melding richten tot de bevoegde autoriteiten en, in voorkomend geval, tot organen of instanties van de Unie, worden beschermd. Bovendien moet ook bescherming worden verleend ingeval de wetgeving van de Unie voorziet in de mogelijkheid dat de melder zich direct tot de bevoegde nationale autoriteiten of instellingen, organen of instanties van de Unie richt, bijvoorbeeld als het gaat om fraude ten nadele van de begroting van de Unie, om preventie en opsporing van het witwassen van geld en terrorismefinanciering, of om financiële diensten.

- (64) Personen die direct overgaan tot een openbaarmaking, dienen ook voor bescherming in aanmerking te komen in geval een inbreuk (nog) niet is aangepakt (bijvoorbeeld omdat de inbreuk niet naar behoren is beoordeeld of onderzocht, of omdat geen corrigerende maatregelen zijn genomen), ondanks een interne en/of externe melding na een trapsgewijs gebruik van de beschikbare kanalen, of ingeval melders gegronde redenen hebben om aan te nemen dat de pleger van de inbreuk en de bevoegde autoriteit samenspannen, dat bewijs kan worden verhuld of vernietigd, of dat de doeltreffendheid van onderzoek door de bevoegde autoriteiten in gevaar zou kunnen komen, of in geval van imminent en klaarblijkelijk gevaar voor het algemeen belang, of wanneer sprake is van een risico op onherstelbare schade, waaronder fysiek letsel.
- (65) Melders moeten worden beschermd tegen alle directe of indirecte represailles van de zijde van hun werkgever of klant/ontvanger van diensten en van personen die werken voor of optreden namens laatstgenoemden, zoals collega's en leidinggevenden in dezelfde organisatie of in andere organisaties waarmee de melder contact onderhoudt in het kader van zijn werkgerelateerde activiteiten, als represailles door de betrokkene worden aanbevolen of geduld. Er is bescherming nodig tegen represaillemaatregelen ten aanzien van de melder zelf, maar ook tegen represailles ten aanzien van de juridische entiteit die de melder vertegenwoordigt, zoals weigering van dienstverlening, opname op een zwarte lijst of een bedrijfsboycot. Indirecte represailles omvatten tevens maatregelen tegen familieleden van de melder die ook in een werkgerelateerde positie ten opzichte van diens werkgever of klant/ontvanger van diensten verkeren en maatregelen tegen werknemersvertegenwoordigers die de melder ondersteuning hebben verleend.
- (66) Als represailles ongebreideld voorkomen en onbestraft blijven, heeft dit een remmend effect op potentiële klokkenluiders. Een duidelijk wettelijk verbod op represailles heeft een belangrijk afschrikkend effect, dat nog wordt versterkt door bepalingen inzake persoonlijke aansprakelijkheid en sancties ten aanzien van degenen die zich schuldig maken aan represailles.
- (67) Potentiële klokkenluiders die niet goed weten hoe zij een melding kunnen doen en of zij uiteindelijk zullen worden beschermd, kunnen zich van melding laten weerhouden. De lidstaten dienen te waarborgen dat relevante informatie op gebruiksvriendelijke wijze wordt verstrekt en gemakkelijk toegankelijk is voor het grote publiek. Individueel, onpartijdig en vertrouwelijk advies dient kosteloos beschikbaar te zijn. Zo kan bijvoorbeeld worden uitgelegd of de betrokken informatie onder de toepasselijke regels voor de bescherming van klokkenluiders valt, welk meldingskanaal het best kan worden gebruikt en welke alternatieve procedures beschikbaar zijn ingeval de

informatie niet onder de toepasselijke regels valt (“wegwijs maken”). Toegang tot dergelijke adviezen kan ertoe bijdragen dat meldingen op een verantwoorde wijze via de passende kanalen worden gedaan en dat inbreuken en misstanden tijdig worden ontdekt of zelfs voorkomen.

- (68) In bepaalde nationale kaders en in bepaalde gevallen komen melders die te maken krijgen met represailles, in aanmerking voor vormen van certificering van het feit dat zij voldoen aan de voorwaarden van de toepasselijke regels. Ondanks dergelijke mogelijkheden dienen zij doeltreffende toegang tot rechterlijke toetsing te hebben, waarbij het aan de rechter is om op grond van de afzonderlijke omstandigheden van de zaak te besluiten of zij aan de voorwaarden van de toepasselijke regels voldoen.
- (69) Het moet niet mogelijk zijn om door middel van een overeenkomst afstand te doen van de rechten en verplichtingen waarin deze richtlijn voorziet. Er mag geen gebruik worden gemaakt van de wettelijke en contractuele verplichtingen van natuurlijke personen, zoals getrouwheidsbedingen of vertrouwelijkheids-/niet-openbaarmakingsovereenkomsten, om werknemers van melden te weerhouden, bescherming te ontzeggen of wegens een melding te straffen. Tegelijkertijd mag deze richtlijn geen afbreuk doen aan de bescherming van het wettelijk verschoningsrecht of andere beroepsgeheimen waarin het nationale recht voorziet.
- (70) Represaillemaatregelen worden dikwijls gerechtvaardigd op andere gronden dan de melding en het kan zeer moeilijk zijn voor melders om het verband aan te tonen, terwijl degenen die zich schuldig maken aan de represaille wellicht beschikken over meer macht en middelen om de ondernomen actie en de redenering te boekstaven. Als de melder eenmaal prima facie heeft aangetoond dat hij een melding of openbaarmaking heeft gedaan in de zin van deze richtlijn en te maken heeft gekregen met benadeling, dient de bewijslast te verschuiven naar de persoon die voor de benadeling heeft gezorgd; het dient aan laatstgenoemde te zijn om aan te tonen dat de benadeling op geen enkele wijze verband hield met de melding of openbaarmaking.
- (71) Naast een uitdrukkelijk wettelijk verbod op represailles is het van cruciaal belang dat melders die te maken krijgen met een represaille, toegang hebben tot rechtsmiddelen. Het toepasselijke rechtsmiddel wordt in elk geval bepaald door het soort represaille waarmee men te maken heeft gekregen. Daarbij kan het gaan om maatregelen tot herplaatsing (bijvoorbeeld bij ontslag, overplaatsing of degradatie, of bij weigering van opleiding of bevordering) of tot herstel van een opgezegde dienstverleningsovereenkomst, vergunning of machtiging; vergoeding voor concrete of toekomstige financiële verliezen (gederfd loon, maar ook toekomstige inkomstenderving, kosten in verband met verandering van beroep); vergoeding voor andere economische schade, zoals juridische kosten en medische zorgkosten, en voor immateriële schade (smartengeld).
- (72) De juridische stappen mogen per rechtstelsel verschillen, maar zij dienen altijd te voorzien in een rechtsmiddel dat zo volledig en doeltreffend mogelijk is. De rechtsmiddelen mogen potentiële toekomstige klokkenluiders niet ontmoedigen. Zo kan het, zeker in grotere organisaties, tot een stelselmatige praktijk leiden als vergoeding wordt toegestaan als alternatief voor herplaatsing, hetgeen een afschrikkend effect op toekomstige klokkenluiders heeft.
- (73) Van bijzonder belang voor melders zijn voorlopige maatregelen in afwachting van de voltooiing van mogelijk langdurige gerechtelijke procedures. Maatregelen in kort geding kunnen met name noodzakelijk zijn ter beëindiging van bedreigingen, pogingen tot represailles of aanhoudende represailles (zoals intimidatie op het werk) of



ter voorkoming van vormen van represaille zoals ontslag, die na verloop van veel tijd wellicht moeilijk ongedaan zijn te maken en de betrokkene financieel te gronde kunnen richten – een perspectief dat potentiële klokkenluiders sterk kan ontmoedigen.

- (74) Potentiële klokkenluiders kunnen zich ook in hoge mate laten afschrikken door maatregelen die buiten de werkgerelateerde context tegen melders worden genomen, zoals een procedure wegens laster of schending van auteursrechten, bedrijfsgeheimen, vertrouwelijkheid of de bescherming van persoonsgegevens. Richtlijn (EU) 2016/943 van het Europees Parlement en de Raad<sup>58</sup> stelt melders vrij van de civiele maatregelen, procedures en rechtsmiddelen die in deze richtlijn zijn vastgesteld, wanneer het vermeende verkrijgen, gebruiken of openbaar maken van het bedrijfsgeheim plaatsvond om wangedrag, fouten of illegale activiteiten te onthullen, op voorwaarde dat de verweerder handelde met het oog op de bescherming van het algemeen openbaar belang. Ook in andere procedures dienen melders zich erop te kunnen beroepen dat de melding of openbaarmaking overeenkomstig deze richtlijn heeft plaatsgevonden. In voorkomend geval dient het aan de persoon die de procedure heeft aangespannen, te zijn om te bewijzen dat de melder beoogde de wet te schenden.
- (75) De betrokken leges kunnen een aanzienlijk deel uitmaken van de kosten voor melders die de tegen hen genomen represaillemaatregelen betwisten door middel van een gerechtelijke procedure. Hoewel zij deze leges aan het eind van de procedure mogelijk kunnen terugvorderen, kunnen zij deze wellicht niet vooraf voldoen, met name als zij werkloos zijn en op een zwarte lijst staan. Bijstand voor strafrechtelijke procedures, met name overeenkomstig de bepalingen van Richtlijn (EU) 2016/1919 van het Europees Parlement en de Raad<sup>59</sup>, en meer in het algemeen steun voor wie in ernstige financiële moeilijkheden verkeren, zou in bepaalde gevallen van cruciaal kunnen zijn voor de doeltreffende handhaving van hun recht op bescherming.
- (76) De rechten van de betrokkene dienen te worden beschermd om reputatieschade of andere negatieve gevolgen te voorkomen. Bovendien dienen het recht van verweer en de toegang tot rechtsmiddelen van de betrokkene volledig te worden geëerbiedigd in elke fase van de procedure die volgt op een melding, overeenkomstig de artikelen 47 en 48 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De lidstaten dienen het recht van verweer van de betrokkene te waarborgen, met inbegrip van het recht op toegang tot het dossier, het recht te worden gehoord en het recht op een doeltreffend rechtsmiddel tegen een besluit betreffende de betrokkene, overeenkomstig de toepasselijke procedures van nationaal recht in het kader van een onderzoek of de daaropvolgende gerechtelijke procedures.
- (77) Iedere persoon die direct of indirect te maken krijgt met veroordelen, als gevolg van de melding of openbaarmaking van onjuiste of misleidende informatie, dient onverminderd gebruik te kunnen maken van de bescherming en de rechtsmiddelen die hem uit hoofde van de regels van gemeen recht ter beschikking staan. Indien willens en wetens tot een dergelijke onjuiste of misleidende melding of openbaarmaking is overgegaan, dienen de betrokkenen in aanmerking te komen voor vergoeding overeenkomstig het nationale recht.

---

<sup>58</sup> Richtlijn (EU) 2016/943 van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2016 betreffende de bescherming van niet-openbaar gemaakte knowhow en bedrijfsinformatie (bedrijfsgeheimen) tegen het onrechtmatig verkrijgen, gebruiken en openbaar maken daarvan (PB L 157 van 15.6.2016, blz. 1).

<sup>59</sup> Richtlijn 2016/1919/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 betreffende rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden in strafprocedures en voor gezochte personen in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel (PB L 297 van 4.11.2016, blz. 1).

- (78) Sancties zijn nodig om de doeltreffendheid van de regels inzake de bescherming van klokkenluiders te waarborgen. Sancties tegen degenen die represailles of andere nadelige maatregelen ten aanzien van melders nemen, kunnen een afschrikkende werking hebben. Als is aangetoond dat een persoon willens en wetens een onjuiste melding of openbaarmaking heeft verricht, dienen sancties te kunnen worden opgelegd om verdere kwaadwillige meldingen te voorkomen en de geloofwaardigheid van het systeem te vrijwaren. Dergelijke sancties dienen evenredig te zijn, zodat zij geen afschrikkend effect op potentiële klokkenluiders hebben.
- (79) Elke verwerking van persoonsgegevens in het kader van deze richtlijn, met inbegrip van de uitwisseling of doorgifte van persoonsgegevens door de bevoegde autoriteiten, moet in overeenstemming zijn met Verordening (EU) 2016/679 en Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad. Elke uitwisseling of doorgifte van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten op het niveau van de Unie dient in overeenstemming te zijn met Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad<sup>60</sup>. Met name dient rekening te worden gehouden met de beginselen inzake de verwerking van persoonsgegevens vervat in artikel 5 van de algemene verordening gegevensbescherming, artikel 4 van Richtlijn (EU) 2016/680 en artikel 4 van Verordening (EG) nr. 45/2001, en met het beginsel van gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen vervat in artikel 25 van de algemene verordening gegevensbescherming, artikel 20 van Richtlijn (EU) 2016/680 en artikel XX van Verordening (EU) nr. 2018/XX tot intrekking van Verordening (EU) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG.
- (80) Deze richtlijn voert minimumnormen in en het dient de lidstaten vrij te staan regelingen in te voeren of te handhaven die gunstiger zijn voor de melder, mits dergelijke bepalingen geen afbreuk doen aan de maatregelen ter bescherming van de betrokkenen.
- (81) Overeenkomstig artikel 26, lid 2, VWEU dient de interne markt een ruimte zonder binnengrenzen te omvatten waarin het vrije en veilige verkeer van goederen en diensten gewaarborgd is. De interne markt moet de burgers van de Unie meerwaarde bieden in de vorm van betere en veiligere producten en diensten, door voor hoge normen inzake volksgezondheid en milieubescherming te zorgen en het vrije verkeer van persoonsgegevens te waarborgen. Artikel 114 VWEU is de juiste rechtsgrondslag voor het vaststellen van de maatregelen die nodig zijn voor de totstandbrenging en de werking van de interne markt. Naast artikel 114 VWEU dient deze richtlijn te voorzien in een aantal aanvullende specifieke rechtsgrondslagen ter dekking van de gebieden ten aanzien waarvan de maatregelen van de Unie worden vastgesteld op grond van de artikelen 16, 33, 43 en 50, artikel 53, lid 1, de artikelen 62, 91, 100, 103, 109, 168, 169 en 207 VWEU en artikel 31 van het Euratom-Verdrag. Aangezien de richtlijn ook gericht is op betere bescherming van de financiële belangen van de Unie, dient artikel 325, lid 4, VWEU als rechtsgrondslag te worden opgenomen.
- (82) Het materiële toepassingsgebied van deze richtlijn is gebaseerd op de identificatie van gebieden waarop de invoering van bescherming van klokkenluiders op basis van het momenteel beschikbare bewijs gerechtvaardigd en noodzakelijk lijkt. Dit materiële

---

<sup>60</sup> Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 8 van 12.1.2001, blz. 1).

toepassingsgebied kan worden uitgebreid naar andere gebieden of Uniehandelingen, als dit – in het licht van bewijs dat in de toekomst mogelijk naar voren komt of op grond van de evaluatie van de wijze waarop deze richtlijn is toegepast – nodig blijkt om de handhaving te versterken.

- (83) Wanneer toekomstige wetgeving wordt aangenomen die relevant is voor deze richtlijn, moet daarin, waar passend, worden gespecificeerd dat deze richtlijn van toepassing is. Indien nodig dienen artikel 1 en de bijlage te worden gewijzigd.
- (84) De doelstelling van deze richtlijn, namelijk klokkenluiders doeltreffend beschermen met het oog op sterkere handhaving op bepaalde beleidsterreinen en met betrekking tot bepaalde rechtshandelingen waarvoor geldt dat inbreuken op het Unierecht het algemeen belang ernstig kunnen schaden, kan niet afdoende worden bereikt als de lidstaten afzonderlijk of op een ongecoördineerde wijze optreden, maar kan beter worden verwezenlijkt als de Unie minimumnormen aanreikt voor een geharmoniseerde bescherming van klokkenluiders. Bovendien kan alleen optreden van de Unie voor samenhang zorgen en de bestaande regels van de Unie inzake de bescherming van klokkenluiders stroomlijnen. De EU kan derhalve maatregelen treffen overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken.
- (85) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Deze richtlijn moet derhalve worden toegepast overeenkomstig deze rechten en beginselen. Deze richtlijn beoogt met name de volledige eerbiediging te waarborgen van de vrijheid van meningsuiting en van informatie, het recht op bescherming van persoonsgegevens, de vrijheid van ondernemerschap, het recht op een hoog niveau van consumentenbescherming, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en de rechten van de verdediging.
- (86) De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming is geraadpleegd overeenkomstig artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 45/2001 en heeft op [...] een advies uitgebracht<sup>61</sup>

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

## HOOFDSTUK I

### TOEPASSINGSGEBIED EN DEFINITIES

#### *Artikel 1*

#### **Materieel toepassingsgebied**

1. Met het oog op een betere tenuitvoerlegging van het recht en het beleid van de Unie op specifieke gebieden, bevat deze richtlijn gemeenschappelijke minimumnormen

---

<sup>61</sup> PB C ... van ..., blz. ....

voor de bescherming van melders van de navolgende onrechtmatige activiteiten of vormen van rechtsmisbruik:

- a) inbreuken die binnen het toepassingsgebied vallen van de handelingen van de Unie als beschreven in de bijlage (delen I en II), met betrekking tot de volgende gebieden:
    - i) overheidsopdrachten;
    - ii) financiële diensten en voorkoming van witwassen van geld en terrorismefinanciering;
    - iii) productveiligheid;
    - iv) veiligheid van het vervoer;
    - v) bescherming van het milieu;
    - vi) nucleaire veiligheid;
    - vii) veiligheid van levensmiddelen en diervoeders, diergezondheid en dierenwelzijn;
    - viii) volksgezondheid;
    - ix) consumentenbescherming;
    - x) bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens, beveiliging van netwerk- en informatiesystemen.
  - b) inbreuken op de artikelen 101, 102, 106, 107 en 108 VWEU en inbreuken die onder het toepassingsgebied van Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad en Verordening (EU) nr. 2015/1589 van de Raad vallen;
  - c) inbreuken waardoor de financiële belangen van de Unie als omschreven in artikel 325 VWEU en nader toegelicht in met name Richtlijn (EU) 2017/1371 en Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 worden geschaad;
  - d) inbreuken in verband met de interne markt, als bedoeld in artikel 26, lid 2, VWEU, met betrekking tot handelingen die in strijd zijn met de regels van de vennootschapsbelasting of constructies die erop gericht zijn een belastingvoordeel te verkrijgen dat het doel of de toepassing van het toepasselijke belastingrecht ondermijnt.
2. Indien de in deel 2 van de bijlage vermelde sectorspecifieke handelingen van de Unie specifieke regels inzake het melden van inbreuken bevatten, zijn die regels van toepassing. De bepalingen van deze richtlijn zijn van toepassing op alle zaken betreffende de bescherming van melders die niet in voornoemde sectorspecifieke handelingen van de Unie zijn geregeld.

## *Artikel 2*

### **Persoonlijk toepassingsgebied**

3. Deze richtlijn is van toepassing op melders die werkzaam zijn in de particuliere of publieke sector en die informatie over inbreuken hebben verkregen in een werkgerelateerde context, met inbegrip van ten minste de volgende personen:
- a) personen met de status van werknemer in de zin van artikel 45 VWEU;

- b) personen met de status van zelfstandige als bedoeld in artikel 49 VWEU;
  - c) aandeelhouders en personen die behoren tot het leidinggevend orgaan van een onderneming, met inbegrip van niet bij het dagelijks bestuur betrokken leden, vrijwilligers en onbezoldigde stagiairs;
  - d) een ieder die werkt onder toezicht en leiding van aannemers, onderaannemers en leveranciers.
4. Deze richtlijn is ook van toepassing op melders wier werkgerelateerde verhouding nog moet aanvangen, ingeval informatie over een breuk is verkregen tijdens de aanwervingsprocedure of andere precontractuele onderhandelingen.

### *Artikel 3*

#### **Definities**

Voor de toepassing van deze richtlijn gelden de volgende definities:

- (1) “inbreuken”: feitelijke of mogelijke onrechtmatige activiteiten of vormen van rechtsmisbruik met betrekking tot de handelingen en beleidsterreinen van de Unie die binnen het in artikel 1 en de bijlage bedoelde toepassingsgebied vallen;
- (2) “onrechtmatige activiteiten”: handelen of nalaten dat strijdig is met het Unierecht;
- (3) “rechtsmisbruik”: handelen of nalaten dat binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt en kennelijk formeel niet onrechtmatig is, maar het doel of de toepassing van de toepasselijke regels ondermijnt;
- (4) “informatie over inbreuken”: bewijs over feitelijke inbreuken alsmede redelijke vermoedens over mogelijke inbreuken die zich nog niet hebben voorgedaan;
- (5) “melding”: het verstrekken van informatie over een inbreuk die heeft plaatsgevonden of dreigt plaats te vinden binnen de organisatie waar de melder werkt of heeft gewerkt of binnen een organisatie waarmee hij uit hoofde van zijn werk in contact is geweest;
- (6) “interne melding”: het binnen een publieke of private juridische entiteit verstrekken van informatie over inbreuken;
- (7) “externe melding”: het aan de bevoegde autoriteiten verstrekken van informatie over inbreuken;
- (8) “openbaarmaking”: het in het publieke domein brengen van in een werkgerelateerde context verkregen informatie over inbreuken;
- (9) “melder”: een natuurlijke persoon of rechtspersoon die informatie over inbreuken meldt of openbaar maakt die hij in de context van zijn werkgerelateerde activiteiten heeft verkregen;
- (10) “werkgerelateerde context”: huidige of vroegere arbeidsactiviteiten in de publieke of particuliere sector waardoor, ongeacht de aard van de activiteiten, personen informatie kunnen verkrijgen over inbreuken en waarbij deze personen te maken kunnen krijgen met represailles als zij deze inbreuken melden;

- (11) “betrokkene”: een natuurlijke persoon of rechtspersoon die in de melding of bij de openbaarmaking wordt genoemd als persoon aan welke de inbreuk wordt toegeschreven of die met de inbreuk in verband wordt gebracht;
- (12) “represaille”: een dreigend of feitelijk handelen of nalaten naar aanleiding van een interne of externe melding, dat binnen een werkgerelateerde context plaatsvindt en tot ongerechtvaardigde benadeling van de melder leidt of kan leiden;
- (13) “follow-up”: optreden van de ontvanger van de interne of externe melding om de juistheid van de beweringen in de melding na te gaan en de gemelde inbreuk zo nodig aan te pakken, via maatregelen zoals intern vooronderzoek, vervolging, terugvordering van middelen en afsluiting;
- (14) “bevoegde autoriteit”: een nationale autoriteit die gerechtigd is meldingen overeenkomstig hoofdstuk III te ontvangen en die is aangewezen om de in deze richtlijn vervatte plichten te vervullen, met name wat betreft de follow-up van de meldingen.

## **HOOFDSTUK II**

### **INTERNE MELDINGEN EN FOLLOW-UP VAN MELDINGEN**

#### *Artikel 4*

#### **Verplichting tot het opzetten van interne kanalen en procedures voor melding en follow-up van meldingen**

- 5. De lidstaten zorgen ervoor dat juridische entiteiten in de particuliere en de publieke sector interne kanalen en procedures voor melding en follow-up van meldingen opzetten, na overleg met de sociale partners, indien van toepassing.
- 6. Dergelijke kanalen en procedures bieden de werknemers van de entiteit de mogelijkheid een melding te doen. Zij kunnen ook andere personen die in contact staan met de entiteit in het kader van hun werkgerelateerde activiteiten, bedoeld in artikel 2, lid 1, onder b), c) en d), deze mogelijkheid bieden, maar het gebruik van interne kanalen voor melding is niet verplicht voor deze categorieën personen.
- 7. De in lid 1 bedoelde juridische entiteiten in de particuliere sector zijn:
  - a) particuliere juridische entiteiten met 50 of meer werknemers;
  - b) particuliere juridische entiteiten met een jaaronzet of jaarlijks balanstotaal van 10 miljoen EUR of meer;
  - c) particuliere juridische entiteiten, ongeacht hun omvang, die actief zijn op het gebied van financiële diensten of kwetsbaar zijn waar het gaat om witwassen van geld of terrorismefinanciering, als geregeld krachtens de handelingen van de Unie waarnaar in de bijlage wordt verwezen.
- 8. Na een passende risicobeoordeling, waarbij rekening wordt gehouden met de aard van de activiteiten van de entiteiten en het daaraan verbonden risiconiveau, kunnen lidstaten kleine particuliere juridische entiteiten, als omschreven in de aanbeveling

van 6 mei 2003 van de Commissie<sup>62</sup>, voor zover deze niet worden bedoeld in lid 3, onder c), verplichten om kanalen en procedures voor interne meldingen op te zetten.

9. Ieder door een lidstaat uit hoofde van lid 4 genomen besluit wordt aan de Commissie gemeld, met een motivering en de in de risicobeoordeling gebruikte criteria. De Commissie stelt de overige lidstaten van dat besluit in kennis.
10. De in lid 1 bedoelde juridische entiteiten in de publieke sector zijn:
  - a) de nationale overheid;
  - b) de regionale overheid en regionale diensten;
  - c) gemeenten met meer dan 10 000 inwoners;
  - d) andere publiekrechtelijke entiteiten.

#### *Artikel 5*

### **Procedures voor interne meldingen en follow-up van meldingen**

11. De procedures voor meldingen en follow-up van meldingen bedoeld in artikel 4 omvatten:
  - a) kanalen voor het ontvangen van meldingen die door hun ontwerp, opzet en beheer de geheimhouding van de identiteit van de melder waarborgen en waartoe niet-gemachtigde personeelsleden geen toegang hebben;
  - b) de aanwijzing van een persoon of een dienst die bevoegd is follow-up te geven aan de meldingen;
  - c) een zorgvuldige follow-up van de melding door de aangewezen persoon of dienst;
  - d) een redelijke termijn, van ten hoogste drie maanden vanaf de melding, om de melder feedback te geven over de follow-up van de melding;
  - e) duidelijke en gemakkelijk toegankelijke informatie over de procedures en informatie over hoe en onder welke voorwaarden meldingen extern kunnen worden gedaan aan de krachtens artikel 13, lid 2, bevoegde autoriteiten en, in voorkomend geval, aan organen en instanties van de Unie.
12. De in lid 1, onder a), bedoelde kanalen bieden de mogelijkheid om inbreuken te melden op elk van de volgende wijzen:
  - a) schriftelijke meldingen in elektronische vorm of op papier en/of mondelinge meldingen via een telefoonlijn, al dan niet met gespreksopname;
  - b) fysieke ontmoetingen met de persoon of de dienst die is aangewezen voor de ontvangst van meldingen.

Meldingskanalen kunnen intern worden beheerd door een daartoe aangewezen persoon of dienst dan wel extern worden verzorgd door een derde, mits de in lid 1, onder a), bedoelde waarborgen en vereisten in acht worden genomen.

---

<sup>62</sup> Aanbeveling van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (PB L 124 van 20.5.2003, blz. 36).

13. De persoon of dienst bedoeld in lid 1, onder b), kan dezelfde zijn als die welke bevoegd is om de meldingen te ontvangen. Daarnaast kunnen vertrouwenspersonen worden aangewezen, aan wie melders en degenen die overwegen een melding te doen, vertrouwelijk advies kunnen vragen.

### **HOOFDSTUK III**

#### **EXTERNE MELDINGEN EN FOLLOW-UP VAN MELDINGEN**

##### *Artikel 6*

#### **Verplichting om kanalen voor externe melding op te zetten en follow-up te geven aan meldingen**

14. De lidstaten wijzen de autoriteiten aan die bevoegd zijn om meldingen te ontvangen en te behandelen.
15. De lidstaten zorgen ervoor dat de bevoegde autoriteiten:
- a) onafhankelijke en autonome meldingskanalen opzetten, die veilig zijn en de geheimhouding waarborgen, voor het ontvangen en in behandeling nemen van door de melder verstrekte informatie;
  - b) de melder binnen een redelijke termijn, van ten hoogste drie maanden of in naar behoren gemotiveerde gevallen, zes maanden, feedback geven over de follow-up van de melding;
  - c) de informatie in de melding naargelang van het geval aan de bevoegde organen of instanties van de Unie doorgeven voor verder onderzoek, indien het nationale recht of Unierecht hierin voorziet.
16. De lidstaten zorgen ervoor dat de bevoegde autoriteiten follow-up aan de meldingen geven door de noodzakelijke maatregelen te nemen en, voor zover mogelijk, het voorwerp van de meldingen te onderzoeken. De bevoegde autoriteiten stellen de melder in kennis van het eindresultaat van het onderzoek.
17. De lidstaten zorgen ervoor dat elke autoriteit die een melding heeft ontvangen, maar niet bevoegd is om de gemelde inbreuk aan te pakken, de melding doorzendt aan de bevoegde autoriteit en dat de melder hierover wordt geïnformeerd.

##### *Artikel 7*

#### **Opzet van kanalen voor externe melding**

18. Specifieke kanalen voor externe melding worden als onafhankelijk en autonoom beschouwd, indien zij aan elk van de volgende criteria voldoen:
- a) zij zijn gescheiden van de algemene communicatiekanalen van de bevoegde autoriteit, ook van de kanalen waarlangs de bevoegde autoriteit in het kader van haar normale dagelijkse activiteiten intern en met derden communiceert;



- b) door hun ontwerp, opzet en beheer waarborgen de kanalen de volledigheid, integriteit en geheimhouding van de informatie en zijn zij niet toegankelijk voor niet-gemachtigde personeelsleden van de bevoegde autoriteit ;
  - c) zij bieden de mogelijkheid om, met het oog op verder onderzoek, informatie duurzaam op te slaan overeenkomstig artikel 11.
19. De specifieke meldingskanalen bieden de mogelijkheid om een melding te doen op ten minste elk van de volgende wijzen:
- a) schriftelijk, in elektronische vorm of op papier;
  - b) mondeling, via een telefoonlijn, al of niet met gespreksopname;
  - c) tijdens een fysieke ontmoeting met personeelsleden van de bevoegde autoriteit die met de behandeling van meldingen zijn belast.
20. De bevoegde autoriteiten zorgen ervoor dat een melding die op andere wijze dan via de specifieke meldingskanalen bedoeld in de leden 1 en 2 wordt ontvangen, via specifieke communicatiekanalen onverwijld en ongewijzigd wordt toegezonden aan de met de behandeling van meldingen belaste personeelsleden van de bevoegde autoriteit.
21. De lidstaten stellen procedures in om ervoor te zorgen dat als een melding aanvankelijk wordt gericht tot een persoon die niet is aangewezen als verantwoordelijk voor de behandeling van meldingen, deze persoon niet overgaat tot openbaarmaking van informatie aan de hand waarvan de melder of betrokkene zou kunnen worden geïdentificeerd.

#### *Artikel 8*

#### **Met de behandeling van meldingen belaste personeelsleden**

22. De lidstaten zorgen ervoor dat de bevoegde autoriteiten beschikken over personeelsleden die specifiek belast zijn met de behandeling van meldingen. Deze personeelsleden worden specifiek opgeleid voor de behandeling van meldingen van inbreuken.
23. De met de behandeling van meldingen belaste personeelsleden vervullen de volgende taken:
- a) het verstrekken van informatie aan belangstellenden over de meldingsprocedures;
  - b) het ontvangen van en follow-up geven aan meldingen;
  - c) het onderhouden van contact met de melder om deze te informeren over de vooruitgang en het resultaat van het onderzoek.

#### *Artikel 9*

#### **Procedures voor externe melding**

24. De procedures voor externe meldingen bepalen:

- a) de wijze waarop de bevoegde autoriteit de melder kan verzoeken om de gemelde informatie toe te lichten of de aanvullende informatie waarover hij beschikt, te verstrekken;
  - b) een redelijke termijn, van ten hoogste drie maanden of, in naar behoren gemotiveerde gevallen, zes maanden, om de melder feedback te geven over de follow-up van de melding en over de aard en inhoud van deze feedback;
  - c) de geheimhoudingsregels die van toepassing zijn op meldingen, met inbegrip van een gedetailleerde beschrijving van de omstandigheden waaronder de vertrouwelijke gegevens van een melder openbaar mogen worden gemaakt.
25. De gedetailleerde beschrijving bedoeld in lid 1, onder c), omvat de uitzonderlijke gevallen waarin de geheimhouding van persoonsgegevens niet kan worden gewaarborgd, zoals wanneer de openbaarmaking van gegevens een noodzakelijke en evenredige verplichting is die door de wetgeving van de Unie of door nationale wetgeving wordt opgelegd in het kader van een onderzoek of daaropvolgende gerechtelijke procedures dan wel ter bescherming van de vrijheden van anderen, zoals het recht op verdediging van de betrokkene, waarbij telkens passende waarborgen krachtens die wetgeving van toepassing zijn.
26. De gedetailleerde beschrijving bedoeld in lid 1, onder c), moet duidelijk en eenvoudig te begrijpen zijn en goed toegankelijk zijn voor de melders.

#### *Artikel 10*

### **Informatie over de ontvangst en follow-up van meldingen**

De lidstaten zorgen ervoor dat de bevoegde autoriteiten in een afzonderlijke, gemakkelijk herkenbare en toegankelijke rubriek op hun website in elk geval de volgende informatie publiceren:

- a) de voorwaarden waaronder melders in aanmerking komen voor bescherming krachtens deze richtlijn;
- b) de communicatiekanalen voor het ontvangen van en follow-up geven aan meldingen;
  - i) de telefoonnummers, met de vermelding of de gesprekken bij gebruik van die telefoonlijnen al dan niet worden opgenomen;
  - ii) specifieke elektronische en postadressen, die veilig zijn en geheimhouding waarborgen, om contact op te nemen met de personeelsleden die met de behandeling van meldingen zijn belast;
- c) de procedures die van toepassing zijn bij meldingen van inbreuken als bedoeld in artikel 9;
- d) de geheimhoudingsregels die van toepassing zijn op meldingen, en met name de informatie over de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig artikel 13 van Verordening (EU) 2016/679, artikel 13 van Richtlijn (EU) 2016/680 en artikel 11 van Verordening (EG) nr. 45/2001, naargelang van het geval.
- e) de soort follow-up die meldingen moeten krijgen;
- f) de beschikbare rechtsmiddelen en procedures tegen represailles en de mogelijkheden om vertrouwelijk advies te ontvangen voor personen die overwogen tot melding over te gaan;

g) een verklaring waarin duidelijk wordt uitgelegd dat personen die overeenkomstig deze richtlijn informatie aan de bevoegde autoriteiten verstrekken, niet geacht worden inbreuk te maken op enige bij overeenkomst of bij wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling opgelegde beperking van de openbaarmaking van informatie, en dat deze personen op geen enkele wijze aansprakelijk mogen worden gesteld in verband met deze openbaarmaking.

## *Artikel 11*

### **Registratie van ontvangen meldingen**

27. De lidstaten zorgen ervoor dat de bevoegde autoriteiten een register bijhouden van elke ontvangen melding.
28. De bevoegde autoriteiten zenden onverwijld een bevestiging van ontvangst van een schriftelijke melding naar het post- of e-mailadres dat door de melder is opgegeven, tenzij de betrokkene hiertegen uitdrukkelijk bezwaar heeft gemaakt of de bevoegde autoriteit op redelijke gronden van oordeel is dat de bevestiging van ontvangst van een schriftelijke melding afbreuk zou doen aan de bescherming van de identiteit van de melder.
29. Wanneer voor het melden een telefoonlijn met gespreksopname wordt gebruikt, met instemming van de melder, heeft de bevoegde autoriteit het recht om de mondelinge melding te registreren op een van de navolgende wijzen:
- a) een opname van het gesprek in een duurzame, opvraagbare vorm; of
  - b) een volledige en nauwkeurige schriftelijke weergave van het gesprek, opgesteld door de met de behandeling van meldingen belaste personeelsleden van de bevoegde autoriteit.

De bevoegde autoriteit biedt de melder de mogelijkheid de schriftelijke weergave van het telefoongesprek te controleren, te corrigeren en voor akkoord te tekenen.

30. Wanneer voor de melding een telefoonlijn zonder gespreksopname wordt gebruikt, heeft de bevoegde autoriteit het recht om de mondelinge melding te registreren in de vorm van een nauwkeurig verslag van het gesprek, opgesteld door de met de behandeling van meldingen belaste personeelsleden. De bevoegde autoriteit biedt de melder de mogelijkheid het verslag van het telefoongesprek te controleren, te corrigeren en voor akkoord te tekenen.
31. Wanneer een persoon verzoekt om een bijeenkomst met de met de behandeling van meldingen belaste personeelsleden van de bevoegde autoriteit om een melding te verrichten overeenkomstig artikel 7, lid 2, onder c), zorgen de bevoegde autoriteiten ervoor, mits de melder hiermee instemt, dat een volledig en nauwkeurig verslag van de bijeenkomst wordt bijhouden in een duurzame en opvraagbare vorm. De bevoegde instantie heeft het recht om het verslag van de bijeenkomst te registreren door middel van:
- a) een opname van het gesprek in een duurzame, opvraagbare vorm; of
  - b) volledige en nauwkeurige notulen van de bijeenkomst, opgesteld door de met de behandeling van meldingen belaste personeelsleden van de bevoegde autoriteit.

De bevoegde autoriteit biedt de melder de mogelijkheid het verslag van de bijeenkomst te controleren, te corrigeren en voor akkoord te tekenen.

## *Artikel 12*

### **Evaluatie van de procedures door de bevoegde autoriteiten**

De lidstaten zorgen ervoor dat de bevoegde autoriteiten hun procedures voor de ontvangst en follow-up van meldingen van inbreuken regelmatig, maar ten minste om de twee jaar, evalueren. Bij de evaluatie van deze procedures houden de bevoegde autoriteiten rekening met hun eigen ervaring en die van andere bevoegde autoriteiten en passen zij hun procedures dienovereenkomstig aan.

## **HOOFDSTUK IV**

### **BESCHERMING VAN MELDERS EN BETROKKENEN**

## *Artikel 13*

### **Voorwaarden voor de bescherming van de melders**

32. Een melder komt in aanmerking voor bescherming uit hoofde van deze richtlijn als hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat de gemelde informatie juist was op het moment van melding en dat deze informatie binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn valt.
33. Een melder die een externe melding verricht, komt in aanmerking voor bescherming uit hoofde van deze richtlijn als een van de volgende voorwaarden is vervuld:
  - a) de melder heeft eerst een interne melding gedaan, maar naar aanleiding daarvan zijn geen passende maatregelen genomen binnen de redelijke termijn bedoeld in artikel 5;
  - b) er stonden de melder geen kanalen voor interne melding ter beschikking of de melder kon niet redelijkerwijs worden geacht op de hoogte te zijn van de beschikbaarheid van dergelijke kanalen;
  - c) het gebruik van kanalen voor interne meldingen was niet verplicht voor de melder, overeenkomstig artikel 4, lid 2,
  - d) de melder kon niet redelijkerwijs worden geacht gebruik te maken van kanalen voor interne melding, gezien de inhoud van de melding;
  - e) de melder had gerede gronden om aan te nemen dat het gebruik van kanalen voor interne melding de doeltreffendheid van onderzoeksacties door bevoegde autoriteiten in gevaar zou kunnen brengen;
  - f) de melder was op grond van Unierecht gerechtigd om de melding direct via externe meldingskanalen tot een bevoegde autoriteit te richten.
3. Een persoon die inbreuken die onder het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen, meldt aan de relevante organen of instanties van de Unie, komt in aanmerking voor bescherming als neergelegd in deze richtlijn onder dezelfde voorwaarden als iemand die een externe melding heeft gedaan overeenkomstig de in lid 2 vastgestelde voorwaarden.

4. Een persoon die informatie openbaar maakt over inbreuken die onder het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen, komt in aanmerking voor bescherming uit hoofde van deze richtlijn als:

- a) hij eerst een interne en/of externe melding heeft verricht overeenkomstig de hoofdstukken II en III en lid 2 van dit artikel, maar er naar aanleiding van die melding geen passende maatregelen werden genomen binnen de redelijke termijn bedoeld in artikel 6, lid 2, onder b), en artikel 9, lid 1, onder b); of
- b) hij niet redelijkerwijs kon worden geacht gebruik te maken van kanalen voor interne en/of externe melding, wegens dreigend of manifest gevaar voor het algemeen belang, de bijzondere omstandigheden van de zaak of een risico op onherstelbare schade.

#### *Artikel 14*

### **Verbod op represailles tegen melders**

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om elke vorm van directe of indirecte represailles tegen melders die voldoen aan de voorwaarden van artikel 13 te verbieden, waarbij het met name gaat om:

- a) schorsing, ontslag of soortgelijke maatregelen;
- b) degradatie of weigering van bevordering;
- c) overdracht van taken, verandering van locatie van de arbeidsplaats, loonsverlaging, verandering van de werktijden;
- d) weigering van opleiding;
- e) negatieve prestatiebeoordeling of arbeidsreferentie;
- f) opleggen of toepassen van een disciplinaire maatregel, berisping of andere sanctie, zoals een financiële sanctie;
- g) dwang, intimidatie, pesterijen en uitsluiting op het werk;
- h) discriminatie, benadeling of ongelijke behandeling;
- i) niet-omzetting van een tijdelijke arbeidsovereenkomst in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd;
- j) niet-verlenging of vroegtijdige beëindiging van een tijdelijke arbeidsovereenkomst;
- k) schade, met inbegrip van reputatieschade, of financieel verlies, met inbegrip van omzetsderving en inkomstenderving;
- l) opname op een zwarte lijst op basis van een informele of formele overeenkomst voor een hele sector of bedrijfstak, waardoor de melder geen baan meer vindt in de sector of bedrijfstak;
- m) vroegtijdige beëindiging of opzegging van een contract voor de levering van goederen of diensten;
- n) intrekking van een vergunning of machtiging.

## Maatregelen voor de bescherming van melders tegen represailles

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat melders die voldoen aan de in artikel 13 genoemde voorwaarden worden beschermd tegen represailles. Daarbij gaat het met name om de in de leden 2 tot en met 8 genoemde maatregelen.
2. Volledige en onafhankelijke informatie en adviezen over de beschikbare rechtsmiddelen en procedures die bescherming bieden tegen represailles, dienen gemakkelijk toegankelijk te zijn voor het publiek.
3. Melders hebben toegang tot effectieve bijstand van bevoegde autoriteiten ten aanzien van elke autoriteit die betrokken is bij de bescherming van de melder tegen represailles, onder meer door, voor zover de nationale wetgeving daarin voorziet, het feit te bekrachtigen dat zij in aanmerking komen voor bescherming uit hoofde van deze richtlijn.
4. Een persoon die overgaat tot een externe melding aan de bevoegde autoriteit of tot een openbaarmaking overeenkomstig deze verordening, wordt niet geacht inbreuk te hebben gemaakt op enige beperking op de openbaarmaking van informatie zoals vastgesteld in een overeenkomst, of zoals neergelegd in wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, en een dergelijke openbaarmaking brengt voor de melder generlei aansprakelijkheid met zich mee.
5. In gerechtelijke procedures in verband met benadeling waarmee de melder te maken heeft gekregen, is het, gesteld dat de melder redelijke gronden aanvoert om aan te nemen dat de benadeling een represaille was voor de melding of openbaarmaking, aan de persoon die de represaillemaatregel heeft genomen om aan te tonen dat de benadeling geen gevolg was van de melding, maar uitsluitend was gebaseerd op naar behoren gemotiveerde gronden.
6. Melders hebben passende toegang tot herstelmaatregelen in verband met represailles, met inbegrip van maatregelen in kort geding, in afwachting van de voltooiing van gerechtelijke procedures, overeenkomstig het nationale kader.
7. Naast de in Richtlijn (EU) 2016/943 geregelde vrijstelling van maatregelen, procedures en rechtsmiddelen, hebben melders in gerechtelijke procedures, onder meer wegens laster, schending van auteursrechten, schending van de geheimhoudingsplicht of wegens verzoeken om schadeloosstelling op grond van privaatrecht, publiekrecht of collectief arbeidsrecht, het recht te verzoeken om ongegrondverklaring op grond van het feit dat zij de melding of openbaarmaking overeenkomstig deze richtlijn hebben verricht.
8. Naast het verlenen van rechtsbijstand aan melders in strafrechtelijke procedures en in grensoverschrijdende civiele procedures overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/1919 en Richtlijn 2008/52/EG van het Europees Parlement en de Raad<sup>63</sup>, en overeenkomstig de nationale wetgeving, kunnen de lidstaten voorzien in verdere maatregelen om melders juridische en financiële bijstand en steun te bieden in het kader van een gerechtelijke procedure.

---

<sup>63</sup> Richtlijn 2008/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken (PB L 136 van 24.5.2008, blz. 3).

## *Artikel 16*

### **Maatregelen ter bescherming van betrokkenen**

34. De lidstaten zorgen ervoor dat de betrokkenen ten volle gebruik kunnen maken van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een eerlijk proces, het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging, waaronder het recht om te worden gehoord en het recht op toegang tot het dossier, overeenkomstig het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
35. Als de identiteit van de betrokkenen niet bekend is bij het publiek, zorgen de bevoegde autoriteiten ervoor dat hun identiteit wordt beschermd zolang het onderzoek loopt.
36. De procedures van artikel 9 en 11 zijn ook van toepassing op de bescherming van de identiteit van de betrokkenen.

## *Artikel 17*

### **Sancties**

37. De lidstaten zorgen ervoor dat doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties toepasselijk zijn op natuurlijke personen of rechtspersonen die:
  - a) een melding belemmeren of trachten te belemmeren;
  - b) represaillemaatregelen nemen tegen melders;
  - c) vexatoire procedures aanspannen tegen melders;
  - d) de verplichting tot geheimhouding van de identiteit van melders schenden.
38. De lidstaten zorgen ervoor dat doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties toepasselijk zijn op personen die kwaadwillige of oneerlijke meldingen of openbaarmakingen verrichten, met inbegrip van maatregelen om personen schadeloos te stellen die schade hebben ondervonden van kwaadwillige of oneerlijke meldingen of openbaarmakingen.

## *Artikel 18*

### **Verwerking van persoonsgegevens**

Elke verwerking van persoonsgegevens in het kader van deze richtlijn, met inbegrip van de uitwisseling of doorgifte van persoonsgegevens door de bevoegde autoriteiten, geschiedt overeenkomstig Verordening (EU) 2016/679 en Richtlijn (EU) 2016/680. Elke uitwisseling of doorgifte van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten op het niveau van de Unie geschiedt overeenkomstig Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad Persoonsgegevens die niet relevant zijn voor de behandeling van een specifiek geval, worden onmiddellijk gewist.

## HOOFDSTUK V

### SLOTBEPALINGEN

#### *Artikel 19*

#### **Gunstiger behandeling**

De lidstaten kunnen bepalingen voor de rechten van melders vaststellen of handhaven die gunstiger zijn dan die welke in deze richtlijn zijn vastgelegd, onverlet artikel 16 en artikel 17, lid 2.

#### *Artikel 20*

#### **Omzetting**

39. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 15 mei 2021 aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van deze bepalingen onverwijld mee.
40. Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

#### *Artikel 21*

#### **Verslaglegging, evaluatie en toetsing**

41. De lidstaten verstrekken de Commissie alle relevante informatie betreffende de uitvoering en toepassing van deze richtlijn. Uiterlijk op 15 mei 2023 dient de Commissie op basis van de verstrekte informatie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in over de uitvoering en toepassing van deze richtlijn.
42. Onverminderd verslagleggingsverplichtingen krachtens andere rechtshandelingen van de Unie, zenden de lidstaten de Commissie jaarlijks de volgende statistieken over de in hoofdstuk III bedoelde meldingen toe, voor zover deze op centraal niveau in de betrokken lidstaat beschikbaar zijn:
  - a) het aantal door de bevoegde autoriteiten ontvangen meldingen;
  - b) het aantal onderzoeken en procedures dat naar aanleiding van deze verslagen is ingeleid en het uiteindelijke resultaat daarvan;
  - c) de geschatte financiële schade, indien vastgesteld, en de bedragen die zijn teruggevorderd na onderzoeken en procedures met betrekking tot de gemelde inbreuken.



43. Uiterlijk op 15 mei 2027 dient de Commissie, rekening houdend met haar krachtens lid 1 ingediende verslag en de krachtens lid 2 ingediende statistieken van de lidstaten, bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in waarin de gevolgen worden beoordeeld van de nationale wetgeving tot omzetting van deze richtlijn. In dat verslag wordt de toepassing van deze richtlijn geëvalueerd en nagegaan of aanvullende maatregelen nodig zijn, waaronder eventuele wijzigingen om het toepassingsgebied van deze richtlijn uit te breiden tot andere gebieden of handelingen van de Unie.

*Artikel 22*

**Inwerkingtreding**

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

*Artikel 23*

**Adressaten**

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

*Voor het Europees Parlement*  
*De voorzitter*

*Voor de Raad*  
*De voorzitter*