EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 23.4.2018
SWD(2018) 117 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til
Europa-Parlamentets og Rådets direktiv
om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen

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

Resumé
Konsekvensanalyse af et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles minimumsstandarder for beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser i særlige områder af EU-lovgivningen
A. Behov for handling
Hvorfor? Hvad er problemstillingen?
Manglen på effektiv beskyttelse af whistleblowere inden for EU hæmmer den effektive håndhævelse af EU-lovgivningen. Mens EU -og nationale overvågningsmekanismer og håndhævelsesorganer styrkes gennem specifikke EU-aktioner (*dvs.* oprettelse af EU-agenturer, støtte af nationale retssystemer osv.), er den effektive afsløring, efterforskning og retsforfølgning af overtrædelser af EU-retten stadig en udfordring. På visse områder er overtrædelser af EU-retten, som kan skade den offentlige interesse, vanskelige at fjerne, siden det er svært at indsamle bevismateriale. Rapporter fra whistleblowere med intern adgang til sådanne beviser kan være af afgørende betydning i disse sager. Ved at sikre at whistleblowere føler sig sikre til at indberette overtrædelser, sikres håndhævelsesforanstaltninger og dens effektivitet styrkes. I de senere år har EU-lovgiveren erkendt behovet for beskyttelse af whistleblowere som en del af håndhævelsen af EU-lovgivningen og har indført nogle beskyttelseselementer og rapporteringskanaler i nogle sektorspecifikke EU-retsakter. Dog er beskyttelse stadig meget begrænset og sektorspecifik og omfatter ikke alle de vigtigste områder, hvor utilstrækkelig beskyttelse af whistleblowere fører til underrapportering af overtrædelser af EU-retten, der kan føre til alvorlig skade for offentlighedens interesse. De fleste medlemsstater yder ligeledes kun beskyttelse i en fragmenteret måde, og beskyttelsesniveauet varierer. Manglen på tilstrækkelig og konsekvent beskyttelse på EU- og nationalt plan resulterer i manglende anmeldelse af whistleblowere, der igen betyder "forpassede muligheder" for at opdage og forebygge overtrædelser af EU-lovgivningen og svække effektiviteten af dens håndhævelse.
Hvilke resultater forventes der af initiativet?
Det overordnede mål er at gøre noget ved manglende anmeldelse af overtrædelser af EU-lovgivningen, der medfører alvorlig skade på offentlighedens interesse på områder, hvor grundig beskyttelse af whistleblowere kan bidrage væsentligt til at afsløre, forebygge og hindre sådan skade. **De specifikke mål** er at: i) Styrke beskyttelsen af whistleblowere og undgå gengældelse mod dem; (ii) give juridisk klarhed og sikkerhed og (iii) støtte bevidstgørelse og bekæmpelse af sociokulturelle faktorer, der fører til manglende anmeldelse.
Hvad er merværdien ved tiltag på EU-plan (nærhedsprincippet)

Indsats på EU-plan for at indføre whistleblowerbeskyttelse er nødvendig på de områder, hvor i) der er behov for at styrke håndhævelsen ii) manglende anmeldelse af whistleblowere er en nøglefaktor for håndhævelse og iii) overtrædelser af EU-lovgivningen kan medføre alvorlig skade på offentlighedens interesser. På grundlag af disse kriterier, er der brug for beskyttelse af whistleblowere for at styrke håndhævelsen af reglerne om: i) offentlige indkøb ii) finansielle tjenesteydelser, forebyggelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme iii) produktsikkerhed iv) transportsikkerhed v) miljøbeskyttelse vi) nuklear sikkerhed vii) fødevare- og fodersikkerhed, dyresundhed og dyrevelfærd viii) folkesundhed ix) forbrugerbeskyttelse x) beskyttelse af privatlivets fred og personlige data og sikkerheden i net- og informationssystemer. Det gælder også for overtrædelser vedrørende Unionens konkurrenceregler, overtrædelser, der skader EU's finansielle interesser, og i betragtning af deres negative virkninger på det indre markeds funktion, og til bekæmpelse af selskabernes skatteundgåelse. Utilstrækkelig beskyttelse af whistleblowere i en given medlemsstat kan have negative konsekvenser ikke kun for EU-politikkernes funktion i den pågældende medlemsstat, men også afsmittende indvirkninger på andre medlemsstater som helhed. Ulige beskyttelse af whistleblowere i hele EU underminerer de lige konkurrencevilkår, der er nødvendige for, at det indre marked kan fungere ordentligt, og for virksomheder, der ønsker at operere på et sundt konkurrencemiljø. Især korruption og svig i forbindelse med offentlige indkøb, der forbliver uopdaget, øger omkostningerne for erhvervslivet, forvrider konkurrencen og forringer tiltrækningskraft for investeringer. Uopdagede aggressive skatteplanlægningsordninger, der er udtænkt af virksomheder, der er i stand til at undgå at betale deres rimelige andel af skatterne, forvrider de lige konkurrencevilkår og medfører tab af skatteindtægter for de enkelte medlemsstater og for EU som helhed (f.eks. "Luxleaks"). Yderligere afsmittende virkninger er grænseoverskridende risici som følge af retsakter, der fordrejer konkurrencen, usikre produkter, fødevarer og foder, der bringes i omsætning på det indre marked, forurening af miljøet eller risici for den nukleare sikkerhed, folkesundhed, dyresundhed og -velfærd, forbrugerbeskyttelse, beskyttelse af personoplysninger og privatlivets fred, net- og informationssikkerhed og sikkerheden inden for transport i en medlemsstat, inden for andre medlemsstater, og mangler i beskyttelsen af whistleblowere i grænseoverskridende situationer, der falder igennem huller "risiko". Kun en indsats på EU-plan kan afhjælpe ubalancen i den grad af beskyttelse, der sikrer et ensartet og højt niveau for beskyttelse i hele EU ved hjælp af minimumsstandarder for harmonisering. Endvidere kan kun en indsats på EU-plan afstemme de eksisterende regler om beskyttelse af whistleblowere i sektorspecifikke EU-retsakter.

B. Løsninger

Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?

- **Løsningsmodel 1:** Opretholdelse af status quo.
- **Løsningsmodel 2:** En henstilling fra Kommissionen om vejledning til medlemsstaterne om nøgleelementer til whistleblowerbeskyttelse suppleret af ledsageforanstaltninger til støtte af nationale myndigheder.
- **Løsningsmodel 3:** Et direktiv om indførelse af whistleblowerbeskyttelse inden for Unionens finansielle interesser suppleret af en meddelelse om en politisk ramme på EU-plan, herunder ledsageforanstaltninger til støtte af nationale myndigheder;
- **Løsningsmodel 4:** Et direktiv om beskyttelse af whistleblowere i visse områder af EU-retten.
- **Mulighed 4 undervalg 1**: Et direktiv i henhold til løsningsmodel 4 suppleret med en meddelelse om en politisk ramme på EU-niveau, herunder ledsageforanstaltninger for at støtte de nationale myndigheder. **Dette er den foretrukne løsning.**

Hvem støtter hvilken løsning?

Kun nogle få af de hørte interessenter (nationale myndigheder) mener, at en ikkelovgivningsmæssig model vil fuldt ud løse problemet og årsagerne hertil. Blandt erhvervsorganisationer støtter halvdelen af respondenterne i Kommissionens offentlige høring EU's bindende minimumsstandarder, mens de resterende ville være tilfredse med nationale standarder eller status quo. Et overvældende flertal af respondenterne samt civilsamfundet, fagforeningerne og Europa-Parlamentet (resolution af oktober 2017) mener, at en omfattende EU-lovgivning om beskyttelse af whistleblowere vil være den foretrukne løsning.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Den foretrukne løsning vil medføre økonomiske, samfundsmæssige og miljømæssige fordele. Den vil bidrage til at fjerne maskeringen og forebygge svig og korruption på EU's budget (nuværende risiko i provenutab skønnes til at ligge på mellem 179 og 256 mia. EUR). På området for offentlige indkøb anslås fordelen for effektiv beskyttelse af whistleblowere i EU til at ligge på mellem 5,8 og 9,6 mia. EUR årligt. Den foretrukne løsning vil også bidrage til bekæmpelsen af skatteundgåelse. Overførsel af overskud til et tab i skatteindtægter for medlemsstaterne og EU anslås til ca. 50-70 mia. EUR

Også omfattende sociale virkninger forventes at få en positiv virkning på mennesker og virksomheder. At indføre stærk beskyttelse af whistleblowere vil forbedre arbejdsvilkårene for 40 % af EU's arbejdsstyrke, som ellers ville være uden beskyttelse (ca. 60 mio. arbejdstagere). Det vil øge integriteten og gennemsigtigheden i den private og den offentlige sektor og bidrage til fair konkurrence på det indre marked. Selv om fordelene ikke kan kvantificeres, viser det sig, at whistleblowere ville være i stand til at forhindre uagtsomhed og fejlbehandling med alvorlige indvirkninger, *bl.a.* på miljøbeskyttelse, produkt-, fødevare- og transportsikkerhed, forbrugerbeskyttelse og folkesundhed.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Gennemførelsesomkostningerne (*dvs.* overholdelse af forpligtelsen til at etablere interne rapporteringskanaler og dertil knyttede omkostninger) opsummeres som følger:

- Den offentlige sektors samlede omkostninger beløber sig til 204,9 mio. EUR i engangsudgifter og 319,9 mio. EUR i årlige omkostninger.
- For den private sektor (mellemstore og store virksomheder) er de forventede samlede omkostninger i euro (542,9 mio. EUR som en engangspris og 1016,7 mio. EUR i årlige omkostninger).
- De samlede omkostninger for både den offentlige og private sektor, 1312,4 mio. EUR.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?

Den foretrukne løsning dækker kun de mellemstore og store virksomheder og vil ikke have betydelige omkostninger – *dvs.* ca. gennemførelsesomkostninger (engangsbeløb) anslået til 1.374 EUR og gennemsnitlige årlige driftsomkostninger anslået til 1.054,6 EUR (dette omfatter omkostningerne til årlig uddannelse af ansatte, hvilket måske ikke er nødvendigt). Den foretrukne løsning vil fritage mikrovirksomheder og små virksomheder fra pligten til at udarbejde interne rapporteringskanaler (undtagen på området finansielle tjenesteydelser eller risiko for hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme, og hvis medlemsstaterne kræver det efter en risikovurdering baseret på arten af de aktiviteter, som udføres af de enheder og deraf følgende risici).

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Den forventede omkostningsstigning for udgifterne til gennemførelse af lovkravene for den foretrukne løsning vil

udgøre 34 mio. EUR (ca. 15 mio. EUR højere end i referencescenariet).

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?
Muligheden vil fremme grundlæggende rettigheder, især ytringsfrihed og retfærdige arbejdsvilkår, øge rapporteringskravene og hindre overtrædelse af grundlæggende rettigheder i forbindelse med gennemførelsen af EU-lovgivningen.
D. Opfølgning
Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?
Kommissionen vil forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om gennemførelsen og en evalueringsrapport, som henholdsvis to og seks år (senest) efter fristen for gennemførelse udløber.