

V Bruseli 8. mája 2018
(OR. en)

**Medziinštitucionálny spis:
2018/0106 (COD)**

**8713/18
ADD 3**

FREMP 69	ENFOCUSTOM 86
JAI 384	AGRI 218
TELECOM 125	ETS 12
COMPET 285	SERVICES 40
RC 12	TRANS 181
CONSOM 132	FISC 203
DAPIX 128	SAN 139
DATAPROTECT 85	ENV 281
DROIPEN 63	GAF 15
FIN 372	ATO 26
EMPL 179	CYBER 85
MI 324	COPEN 134
PI 50	POLGEN 63
SOC 234	INF 63
CODEC 717	ANIMAUX 6

NÁVRH

Od:	Jordi AYET PUIGARNAU, riaditeľ, v zastúpení generálneho tajomníka Európskej komisie
Dátum doručenia:	23. apríla 2018
Komu:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generálny tajomník Rady Európskej únie
Č. dok. Kom.:	SWD(2018) 117 final
Predmet:	PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU Sprievodný dokument Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o ochrane osôb nahlasujúcich porušenia práva Únie

Delegáciám v prílohe zasielame dokument SWD(2018) 117 final.

Príloha: SWD(2018) 117 final

V Bruseli 23. 4. 2018
SWD(2018) 117 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Spríevodný dokument

**Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o ochrane osôb nahlasujúcich
porušenia práva Únie**

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

Súhrnný prehľad
Posúdenie vplyvu k návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa stanovujú spoločné minimálne normy na ochranu osôb nahlasujúcich porušenie predpisov v osobitných oblastiach práva EÚ
A. Potreba konať
Prečo? Aký problém sa rieši?
Nedostatočne účinná ochrana oznamovateľov v EÚ zhoršuje účinné presadzovanie práva EÚ. Prostredníctvom konkrétnych opatrení EÚ (t. j. vytvorením agentúr EÚ, podporou vnútroštátnych súdnych systémov atď.) sa síce posilňujú európske a vnútroštátne mechanizmy monitorovania a orgány presadzovania práva, ale účinné odhaľovanie, vyšetrovanie a stíhanie porušení práva EÚ je naďalej problematické. V určitých oblastiach môžu porušenia práva EÚ viesť k poškodeniu verejného záujmu, pričom ich odhalenie je náročné, keďže dôkazy sa ťažko získavajú. A práve v takýchto prípadoch majú hlásenia oznamovateľov s prístupom k interným informáciám organizácie, a teda k takýmto dôkazom, rozhodujúci význam. Zaistenie pocitu bezpečnosti oznamovateľov pri nahlasovaní porušení práva teda môže byť rozhodujúce pre opatrenia na presadzovanie práva a posilnenie účinnosti jeho presadzovania. Zákonodarca EÚ v posledných rokoch uznal, že oznamovateľov je potrebné chrániť ako súčasť presadzovania práva EÚ, a zaviedol určité prvky ochrany a oznamovacie kanály v niekoľkých aktoch Únie pre konkrétne odvetvia. Ochrana je však stále veľmi obmedzená a odvetvová a nevzťahuje sa na všetky kľúčové oblasti, v ktorých nedostatočná ochrana oznamovateľov vedie k nedostatočnému nahlasovaniu porušení práva EÚ, čo môže viesť k vážnemu poškodeniu verejného záujmu. Väčšina členských štátov podobne ponúka ochranu len v určitých oblastiach, pričom úroveň ochrany sa takisto líši. Nedostatočná a nejednotná ochrana na európskej a vnútroštátnej úrovni vedie k tomu, že oznamovatelia nedostatočne nahlasujú porušenie práva, výsledkom čoho sú „zmeškané príležitosti“ na odhalenie porušení práva EÚ a predchádzanie takýmto porušeniam a ďalej sa oslabuje účinnosť jeho presadzovania.
Čo sa od tejto iniciatívy očakáva?
Všeobecným cieľom je riešiť nedostatočné nahlasovanie prípadov porušenia práva EÚ, ktoré vedú k vážnemu poškodeniu verejného záujmu v oblastiach, v ktorých by silná ochrana oznamovateľov mohla výrazne prispieť k odhaľovaniu takéhoto poškodenia, k predchádzaniu takémuto poškodeniu a odrádzaniu od neho. Osobitné ciele sú: i) posilniť ochranu oznamovateľov a zabrániť odvetným opatreniam, ktoré sú na nich zamerané; ii) zabezpečiť právnu jasnosť a istotu a iii) podporiť zvyšovanie informovanosti a boj proti sociálno-kultúrnym faktorom, ktoré vedú k nedostatočnému nahlasovaniu.
Aká je pridaná hodnota opatrení na úrovni EÚ (subsidiarita)?
Opatrenia EÚ smerujúce k zavedeniu ochrany oznamovateľov sú potrebné v oblastiach, kde i) je potrebné posilniť presadzovanie práva; ii) nedostatočné nahlasovanie zo strany oznamovateľov je kľúčovým faktorom ovplyvňujúcim presadzovanie práva a iii) porušenia práva EÚ môžu viesť k vážnemu poškodeniu verejného záujmu. Na základe týchto kritérií je ochrana oznamovateľov potrebná na účely posilnenia presadzovania pravidiel týkajúcich sa: i) verejného obstarávania; ii) finančných služieb, predchádzania praniu špinavých peňazí a financovania terorizmu; iii) bezpečnosti výrobkov; iv) bezpečnosti dopravy; v) ochrany životného prostredia; vi) jadrovej bezpečnosti; vii) bezpečnosti potravín a krmív, zdravia a dobrých životných podmienok zvierat; viii) verejného zdravia; ix) ochrany spotrebiteľa; x) ochrany súkromia a osobných údajov a bezpečnosti sietí a informačných systémov. Vzťahuje sa takisto na porušenia súvisiace s pravidlami hospodárskej súťaže Únie, porušenia poškodzujúce finančné záujmy EÚ a na vyhýbanie sa daňovým povinnostiam v oblasti dane z príjmu právnických osôb, keďže majú negatívny vplyv na riadne fungovanie vnútorného trhu. Nedostatočná ochrana oznamovateľov v členskom štáte môže mať negatívny dosah nielen na fungovanie politik EÚ v danom členskom štáte, ale tento nepriaznivý účinok môže presahovať aj do iných členských štátov a do celej EÚ. Nerovnomerná ochrana oznamovateľov v EÚ znemožňuje vytvorenie rovnakých podmienok potrebných na riadne fungovanie jednotného trhu a na to, aby podniky mohli vykonávať činnosť v zdravom konkurenčnom prostredí. Sú to najmä korupcia a podvody vo verejnom obstarávaní, ktoré zostávajú neodhalené a zvyšujú náklady na podnikanie, vedú k narušeniu hospodárskej súťaže a znižujú atraktivnosť z hľadiska investorov. Neodhalené systémy agresívneho daňového plánovania spoločností, ktorým sa darí vyhýbať sa zaplateniu svojho náležitého podielu daní, narušajú rovnaké podmienky na trhu a vedú k strate daňových príjmov jednotlivých členských štátov, ako aj EÚ ako celku (napr. LuxLeaks). Ďalšími nepriaznivými faktormi sú cezhraničné riziká vyplývajúce z činností, ktoré narušajú hospodársku súťaž, z nebezpečných výrobkov, potravín a krmív umiestňovaných na jednotný trh, zo znečistenia životného prostredia alebo riziká v oblasti jadrovej bezpečnosti, verejného zdravia, zdravia a dobrých životných podmienok zvierat, ochrany spotrebiteľa, ochrany súkromia a osobných údajov, bezpečnosti sietí a informačných systémov a bezpečnosti dopravy v jednom členskom štáte, ktorých vplyvy môžu presahovať do iných členských štátov, a medzery v ochrane oznamovateľov v cezhraničných situáciách, ktorým hrozí, že sa na nich v rámci ochrany zabudne. Nerovnováhu v úrovni ochrany a zaistenie jednotnej vysokej úrovne ochrany v celej EÚ môže riešiť len EÚ, a to stanovením minimálnych noriem harmonizácie. Len opatreniami na úrovni EÚ sa navyše môžu zosúladiť existujúce pravidlá upravujúce ochranu oznamovateľov v aktoch Únie pre konkrétne odvetvia.

B. Riešenia
Aké legislatívne a nelegislatívne možnosti politiky sa zvažovali? Je niektorá z možností uprednostňovaná? Prečo?
• 1. možnosť: zachovanie aktuálneho stavu. • 2. možnosť: odporúčanie Komisie poskytujúce členským štátom usmernenia ku kľúčovým prvkom ochrany oznamovateľov doplnené o sprievodné opatrenia na podporu vnútroštátnych orgánov. • 3. možnosť: smernica, ktorou sa zavádza ochranu oznamovateľov v oblasti finančných záujmov Únie doplnená o oznámenie stanovujúce politický rámec na úrovni EÚ vrátane opatrení na podporu vnútroštátnych orgánov. • 4. možnosť: smernica, ktorou sa zavádza ochrana oznamovateľov v určitých oblastiach práva EÚ. • 4. možnosť, 1. čiastková možnosť: smernica podľa 4. možnosti politiky doplnená o oznámenie stanovujúce politický rámec na úrovni EÚ vrátane opatrení na podporu vnútroštátnych orgánov. Toto je uprednostňovaná možnosť.
Kto podporuje ktorú možnosť?
Len niekoľko zainteresovaných strán, s ktorými sa konzultovalo, (vnútroštátne orgány) sa domnieva, že možnosť bez využitia právnych predpisov by v plnej miere vyriešila vymedzenie problému a jeho príčiny. Spomedzi hospodárskych združení polovica respondentov v rámci verejných konzultácií Komisie podporuje záväzné minimálne normy EÚ, pričom zvyšok by sa uspokojil s vnútroštátnymi normami alebo aktuálnym stavom. Prevažná väčšina respondentov, ako aj občianska spoločnosť, odborové zväzy a Európsky parlament (uznesenie z októbra 2017) sa domnievajú, že najlepšou možnosťou by bol široký legislatívny rámec EÚ zameraný na ochranu oznamovateľov.
C. Vplyvy uprednostňovanej možnosti
Aké sú výhody uprednostňovanej možnosti (prípadne hlavných možností, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?
Uprednostňovaná možnosť bude mať hospodárske, spoločenské a environmentálne prínosy. Pomôže odhaľovať podvody a korupciu týkajúce sa rozpočtu EÚ a odrádzať od nich (súčasná riziko straty príjmov sa odhaduje vo výške 179 až 256 miliárd EUR). V oblasti verejného obstarávania sa prínos účinnej ochrany oznamovateľov v EÚ odhaduje vo výške 5,8 až 9,6 miliardy EUR ročne. Uprednostňovaná možnosť bude nápomocná aj v boji proti vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam. Z presunu zisku vyplýva strata daňových príjmov členských štátov a EÚ v odhadovanej hodnote približne 50 až 70 miliárd EUR. Očakáva sa takisto, že rozsiahle sociálne dosahy by mohli pozitívne ovplyvniť ľudí a podniky. Zavedením dôraznej ochrany oznamovateľov sa zlepšia pracovné podmienky 40 % pracovnej sily EÚ, ktorá by inak chránená nebola (približne 60 miliónov pracovníkov). Okrem toho sa posilní integrita a transparentnosť súkromného a verejného sektora, čo prispeje k spravodlivej hospodárskej súťaži na jednotnom trhu. Hoci prínosy nie je možné vyčíslieť, z dôkazov vyplýva, že oznamovatelia by umožnili predísť zanedbaniu a pochybeniam s vážnym dosahom okrem iného na ochranu životného prostredia, bezpečnosť výrobkov, potravín a dopravy, ochranu spotrebiteľa a verejné zdravie.
Aké sú náklady na uprednostňovanú možnosť (prípadne na hlavné možnosti, ak sa žiadna uprednostňovaná možnosť neuprednostňuje)?
Náklady na vykonávanie (t. j. na dodržanie povinnosti vytvoriť interné oznamovacie kanály a súvisiace náklady) možno zhrnúť takto: • vo verejnom sektore by celkové náklady dosiahli hodnotu 204,9 milióna EUR ako jednorazové náklady a 319,9 milióna EUR ako ročné náklady, • v súkromnom sektore (stredné a veľké spoločnosti) predstavujú celkové plánované náklady (542,9 milióna EUR ako jednorazové náklady a 1 016,7 milióna EUR ako ročné náklady), • celkové náklady za súkromný aj verejný sektor predstavujú 1 312,4 milióna EUR.
Aký bude vplyv na podniky, MSP a mikropodniky?
Uprednostňovaná možnosť sa dotkne len stredných a veľkých podnikov a nepovedie k vzniku významných nákladov. Náklady na vykonávanie (jednorazové) sa odhadujú na 1 374 EUR a priemerné ročné prevádzkové náklady sa odhadujú na 1 054,6 EUR (to zahŕňa náklady na každoročnú odbornú prípravu zamestnancov, ktorá možno nebude potrebná). V rámci uprednostňovanej možnosti sa od povinnosti vytvoriť interné oznamovacie kanály oslobodzujú malé podniky a mikropodniky (s výnimkou malých podnikov a mikropodnikov pôsobiacich v oblasti finančných služieb alebo podnikov vystavených možnosti prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu a v prípade, že to členské štáty vyžadujú vzhľadom na posúdenie rizika na základe charakteru činnosti subjektov alebo súvisiacich úrovní rizika).
Očakáva sa významný vplyv na štátne rozpočty a verejnú správu?
Očakávané zvýšenie nákladov na výdavky určené na vykonávanie právnych požiadaviek uprednostňovanej

možnosti by dosiahlo hodnotu 34 miliónov EUR (o približne 15 miliónov EUR viac ako v prípade základného scenára).

Očakávajú sa iné významné vplyvy?
Touto možnosťou sa podporia základné práva, najmä právo na slobodu prejavu a na spravodlivé pracovné podmienky, sprísnia sa požiadavky na nahlasovanie a bude sa odrádzať od porušovania základných práv pri vykonávaní práva EÚ.
D. Nadväzujúce opatrenia
Kedy sa táto politika preskúma?
Komisia predloží Európskemu parlamentu a Rade správu o vykonávaní dva roky a hodnotiacu správu (najneskôr) šesť rokov od uplynutia lehoty na transpozíciu.