

Brusel 8. května 2018
(OR. en)

Interinstitucionální 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

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generálního tajemníka Evropské komise
Datum přijetí:	23. dubna 2018
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	SWD(2018) 117 final
Předmět:	PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ Průvodní dokument k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie

Delegace naleznou v příloze dokument SWD(2018) 117 final.

Příloha: SWD(2018) 117 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 23.4.2018
SWD(2018) 117 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

**návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení
práva Unie**

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

Souhrnný přehled
Posouzení dopadů návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví společné minimální normy pro ochranu osob oznamujících porušení v konkrétních oblastech práva EU
A. Potřeba opatření
Proč? Jaký problém se řeší?
Nedostatečná účinná ochrana oznamovatelů v EU oslabuje účinné prosazování práva EU. Ačkoliv jsou unijní a vnitrostátní mechanismy monitorování a donucovací orgány posíleny zvláštními opatřeními EU (tj. zřízení agentur EU, podpora vnitrostátních justičních systémů atd.), účinné odhalování, vyšetřování a stíhání případů porušení práva EU představuje i nadále výzvu. V určitých oblastech je porušení práva EU, které může poškodit veřejný zájem, obtížné odhalit, jelikož je složité získat důkazy. V těchto případech mohou mít oznámení oznamovatelů s interním přístupem k těmto důkazům zásadní význam. Zajištění toho, aby se oznamovatelé cítili při oznamování případů porušení bezpečně, může proto podpořit donucovací opatření a zvýšit jejich účinnost. V minulých letech uznal normotvůrce EU potřebu ochrany oznamovatelů jakožto součásti prosazování práva EU a v několika odvětvových aktech Unie zavedl určité prvky ochrany a kanály pro oznamování. Ochrana je však dosud velmi omezená a odvětvová a nezahrnuje všechny klíčové oblasti, v nichž nedostačující ochrana oznamovatelů vede k nedostatečnému oznamování porušení práva EU, jež mohou mít za následek vážné poškození veřejného zájmu. Většina členských států poskytuje obdobně ochranu pouze částečně a úroveň ochrany se liší. Chybějící dostatečná a jednotná ochrana na úrovni EU a jednotlivých členských států vede k nedostatečnému oznamování ze strany oznamovatelů, což se zase projevuje ve „zmeškaných příležitostech“, pokud jde o odhalování případů porušení práva EU a předcházení těmto případům, a snižuje účinnost jeho prosazování.
Čeho by měla tato iniciativa dosáhnout?
Obecným cílem je řešení nedostatečného oznamování případů porušení práva EU majících za následek vážné poškození veřejného zájmu v oblastech, v nichž může důkladná ochrana oznamovatelů významně přispět k odhalování takového poškození, jeho předcházení a odrazování od něj. Specifickými cíli je: i) posílení ochrany oznamovatelů a zabránění tomu, aby byla vůči nim přijímána odvetná opatření; ii) zajištění právní jasnosti a jistoty a iii) podpora zvyšování informovanosti a boje proti sociokulturním faktorům, které mají za následek nedostatečné oznamování.
Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU? (subsidiarita)
Opatření EU k zavedení ochrany oznamovatelů je zapotřebí v oblastech, v nichž i) je nutné posílit prosazování, ii) klíčovým faktorem, který negativně ovlivňuje prosazování, je nedostatečné oznamování ze strany oznamovatelů a iii) porušování práva EU může mít za následek vážné poškození veřejného zájmu. Na základě těchto kritérií je ochrana oznamovatelů zapotřebí k posílení prosazování pravidel týkajících se: i) zadávání veřejných zakázek; ii) finančních služeb, předcházení praní peněz a financování terorismu; iii) bezpečnosti výrobků; iv) bezpečnosti dopravy; v) ochrany životního prostředí; vi) jaderné bezpečnosti; vii) bezpečnosti potravin a krmiv, zdraví a dobrých životních podmínek zvířat; viii) veřejného zdraví; ix) ochrany spotřebitele; x) ochrany soukromí a osobních údajů a bezpečnosti sítí a informačních systémů. Vztahuje se rovněž na porušení pravidel Unie v oblasti hospodářské soutěže, porušení poškozující finanční zájmy Unie a vzhledem k negativnímu dopadu na řádné fungování vnitřního trhu i na vyhýbání se dani z příjmů právnických osob. Nezajištění dostatečné ochrany oznamovatelů v daném členském státě může mít nepříznivé dopady nejen na fungování politik EU v tomto členském státě, ale tyto dopady se mohou rozšířit i do ostatních členských států a celé EU. Nestejná ochrana oznamovatelů v EU narušuje rovné podmínky, které jsou zapotřebí pro řádné fungování jednotného trhu a pro působení podniků ve zdravém konkurenčním prostředí. Zejména korupce a podvody při zadávání veřejných zakázek, jež nejsou odhaleny, zvyšují náklady podnikání, narušují hospodářskou soutěž a snižují přitažlivost pro investice. Neodhalené systémy agresivního daňového plánování uplatňované společnostmi, kterým se daří vyhýbat se placení spravedlivého podílu na daních, narušují rovné podmínky a vedou ke ztrátě daňových příjmů pro jednotlivé členské státy i celou EU (např. „Luxleaks“). K dalším vedlejším účinkům patří přeshraniční rizika vyplývající z jednání, které narušuje hospodářskou soutěž, nebezpečných výrobků, potravin a krmiv uváděných na jednotný trh, znečišťování životního prostředí nebo rizika pro jadernou bezpečnost, veřejné zdraví, zdraví a dobré životní podmínky zvířat, ochranu spotřebitele, ochranu soukromí a osobních údajů, bezpečnost sítí a informačních systémů a bezpečnost dopravy v jednom členském státě, která se rozšiřují do ostatních členských států, a nedostatky v ochraně oznamovatelů v přeshraničních situacích, u nichž hrozí, že zůstanou opomenuti. Pouze opatření EU může odstranit nerovnováhu v úrovni ochrany a zajistit v celé EU jednotnou vysokou úroveň ochrany, a to stanovením minimálních norem pro harmonizaci. Pouze opatření EU může mimoto sladit stávající pravidla týkající se ochrany oznamovatelů, která jsou obsažena v odvětvových aktech Unie.

B. Řešení
Jaké legislativní a nelegislativní možnosti byly zvažovány? Je některá možnost upřednostňována? Proč?
• Možnost č. 1: zachování stávající situace. • Možnost č. 2: doporučení Komise s pokyny pro členské státy ohledně hlavních prvků ochrany oznamovatelů, které je doplněno doprovodnými opatřeními na podporu vnitrostátních orgánů. • Možnost č. 3: směrnice, která zavádí ochranu oznamovatelů v oblasti finančních zájmů Unie a která je doplněna sdělením, jež stanoví politický rámec na úrovni EU, včetně doprovodných opatření na podporu vnitrostátních orgánů. • Možnost č. 4: směrnice, která zavádí ochranu oznamovatelů v určitých oblastech práva EU. • Díličí možnost č. 1 v rámci možnosti č. 4: směrnice podle možnosti politiky č. 4 doplněná sdělením, jež stanoví politický rámec na úrovni EU, včetně doprovodných opatření na podporu vnitrostátních orgánů. Toto je upřednostňovaná možnost.
Kdo podporuje kterou možnost?
Pouze několik málo konzultovaných zúčastněných stran (vnitrostátní orgány) se domnívalo, že by vymezený problém a jeho příčiny zcela odstranila možnost bez právních předpisů. Co se týká hospodářských sdružení, polovina respondentů ve veřejné konzultaci Komise podpořila závazné minimální normy EU, zatímco ostatní by se spokojili s vnitrostátními normami nebo se zachováním stávající situace. Naprostá většina respondentů, jakož i občanská společnost, odborové svazy a Evropský parlament (usnesení z října 2017) se domnívají, že by upřednostňovanou možností měl být široký legislativní rámec EU pro ochranu oznamovatelů.
C. Dopady upřednostňované možnosti
Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?
Upřednostňovaná možnost bude mít hospodářské a společenské přínosy i přínosy pro životní prostředí. Pomůže odhalovat případy podvodů a korupce v souvislosti s rozpočtem EU (stávající riziko ztráty příjmů se odhaduje v rozmezí od 179 do 256 miliard EUR) a odrazovat od nich. V oblasti veřejných zakázek se přínosy účinné ochrany oznamovatelů v EU odhadují na 5,8 až 9,6 miliardy EUR ročně. Upřednostňovaná možnost pomůže rovněž v boji proti vyhýbání se daňovým povinnostem. Přesouvání zisku znamená pro členské státy a EU podle odhadů ztrátu daňových příjmů ve výši 50–70 miliard EUR. Rovněž se očekává, že široké sociální dopady ovlivní příznivě občany i podniky. Zavedení důkladné ochrany oznamovatelů zlepší pracovní podmínky 40 % pracovníků v EU, kteří by jinak chráněni nebyli (přibližně 60 milionů osob). Posílí integritu a transparentnost soukromého a veřejného sektoru a přispěje ke spravedlivé soutěži na jednotném trhu. Třebaže přínosy nelze vyčíslit, z důkazů vyplývá, že oznamovatelé by umožnili předcházet nedbalosti a profesnímu pochybení se závažnými dopady mimo jiné na ochranu životního prostředí, bezpečnost výrobků, potravin a dopravy, ochranu spotřebitele a veřejné zdraví.
Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?
Náklady na provedení (tj. splnění povinnosti zavést interní kanály pro oznamování a související náklady) jsou shrnuty takto: • U veřejného sektoru činí celkové náklady 204,9 milionu EUR ve formě jednorázových nákladů a 319,9 milionu EUR ve formě ročních nákladů. • U soukromého sektoru (střední a velké společnosti) činí celkové odhadované náklady 542,9 milionu EUR ve formě jednorázových nákladů a 1 016,7 milionu EUR ve formě ročních nákladů. • Celkové náklady veřejného i soukromého sektoru činí 1 312,4 milionu EUR.
Jaký bude dopad na podniky, včetně malých a středních podniků a mikropodniků?
Upřednostňovaná možnost se bude vztahovat pouze na střední a velké podniky a nebude znamenat významné náklady – tj. odhadované náklady na provedení (jednorázové) ve výši přibližně 1 374 EUR a průměrné roční provozní náklady ve výši 1 054,6 EUR (to zahrnuje náklady na odbornou přípravu zaměstnanců, jež nemusí být zapotřebí). Upřednostňovaná možnost osvobodí malé podniky a mikropodniky od povinnosti zavést interní kanály pro oznamování (vyjma podniků v oblasti finančních služeb nebo podniků náchylných k praní peněz či financování terorismu, a v případě, že to vyžadují členské státy po posouzení rizik na základě povahy činnosti subjektů a výsledné úrovně rizik).
Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?
Očekávané zvýšení nákladů v souvislosti s výdaji na splnění právních požadavků u upřednostňované možnosti bude činit 34 milionů EUR (přibližně o 15 milionů EUR více než u základního scénáře).

Očekávají se jiné významné dopady?
Tato možnost podpoří základní práva, zejména svobodu projevu a spravedlivé pracovní podmínky, zvýší požadavky na oznamování a odradí od porušování základních práv při provádění práva EU.
D. Návazná opatření
Kdy bude tato politika přezkoumána?
Komise předloží Evropskému parlamentu a Radě zprávu o provádění a hodnotící zprávu, a to (nejpozději) dva roky resp. šest let od uplynutí lhůty pro provedení.