

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese

Nr. 2574

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij acht fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Verordening vrijwaringsclausules handelsakkoorden (Kamerstuk 22 112, nr. 2572)

Fiche: Herziening verordening over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven (Kamerstuk 22 112, nr. 2573)

Fiche: Mededeling en richtlijn versterking van bescherming klokkenluiders op EU-niveau

Fiche: Mededeling over de digitale transformatie van gezondheid en zorg (Kamerstuk 22 112, nr. 2575)

Fiche: Mededeling naar een gemeenschappelijke Europese gegevensruimte (Kamerstuk 22 112, nr. 2576)

Fiche: Herziening van de Europese richtlijn hergebruik van Overheidsinformatie (Kamerstuk 22 112, nr. 2577)

Fiche: Mededeling Kunstmatige intelligentie voor Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 2578)

Fiche: Verordening inzake relatie tussen platforms en bedrijven (Kamerstuk 22 112, nr. 2579)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Mededeling en richtlijn versterking van bescherming klokkenluiders op EU-niveau

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, De Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité ter versterking van de bescherming van klokkenluiders op EU-niveau
Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
23 april 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
Mededeling: COM (2018)214
Richtlijn: COM (2018) 218
- d) *EUR-lex*
Mededeling:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0214&qid=1526044549981&from=EN>
Richtlijn:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/DOC/?uri=CELEX:52018PC0218&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD (2018) 116
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 16, 33, 43, 50, 53 lid 1, 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 en 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 31 van het Euratomverdrag
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gewone wetgevingsprocedure
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Vanuit Europese instellingen en maatschappelijke organisaties en vakbonden¹ is vaker kenbaar gemaakt dat er behoefte is aan Europees beleid inzake de bescherming van klokkenluiders. Dit voorstel biedt gemeenschappelijke minimumnormen voor de bescherming van klokkenluiders, die melding maken van onwettige activiteiten of inbreuken

¹ o.a. Transparency International, de Europese Federatie van ambtenarenbonden en de Europese Federatie van Journalisten

op het Unierecht op een groot aantal gebieden.² De Europese Commissie acht het van belang om klokkenluiders te beschermen omdat werknemers vaak in posities verkeren waarin zij als eerste kennis krijgen van misstanden die een groot effect kunnen hebben op de publieke belangen. Zonder hun medewerking komen deze misstanden wellicht nooit aan het licht.

Klokkenluiders bevinden zich in een kwetsbare positie en zijn vaak terughoudend om naar buiten te treden uit angst voor represailles, bijvoorbeeld in de vorm van ontslag of reputatieschade. Bovendien kan het ontbreken van bescherming voor klokkenluiders negatieve gevolgen hebben voor de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van de media. Het beschermen van klokkenluiders als informatiebronnen voor journalisten is van essentieel belang voor onderzoeksjournalistiek en voor de journalisten om hun rol als waakhond te vervullen.

De wijze en mate van bescherming van klokkenluiders lopen van lidstaat tot lidstaat sterk uiteen. Het beleid in de lidstaten heeft vaak betrekking op specifieke terreinen en de mate van bescherming verschilt. Een gebrek aan effectieve bescherming van klokkenluiders heeft nadelige gevolgen voor het functioneren van het EU-recht en beleid.

In het voorstel worden de volgende maatregelen genoemd:

1. Een ruime reikwijdte voor de bescherming voor klokkenluiders
De voorgestelde richtlijn heeft betrekking op zowel de publieke als de private sector. De richtlijn geldt voor alle personen die in hun werkomgeving het risico lopen op represailles wanneer zij zich uitspreken, met inbegrip van werknemers, zelfstandigen, freelancers, contractanten en leveranciers, aandeelhouders, bestuurders, vrijwilligers, (onbezoldigde) stagiairs en sollicitanten. Hierin gaat de richtlijn verder dan de Wet Huis voor Klokkenluiders omdat in Nederland de bescherming is gekoppeld aan het werknemersbegrip uit het Burgerlijk Wetboek. Leveranciers vallen er al onder, omdat ook een medewerker van een andere organisatie (zoals een medewerker van een leverancier) een melding kan doen.
De bescherming zal ook gelden voor klokkenluiders in grensoverschrijdende situaties, die momenteel door verschillen tussen de nationale regels tussen wal en schip dreigen te vallen en met represailles te maken kunnen krijgen als zij voor het algemeen belang opkomen.
2. Een verplichting voor de lidstaten om veilige meldkanalen in te richten
Op grond van dit voorstel dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat juridische entiteiten (bedrijven en instellingen) in de private en de publieke sector duidelijke interne kanalen en procedures voor melding en follow-up van meldingen opzetten. Deze verplichting geldt voor de publieke sector (uitgezonderd gemeenten < 10.000 inwoners) en bedrijven die 50 of meer werknemers hebben, een omzet van € 10 miljoen of meer hebben, werken op het gebied van financiële dienstverlening of kwetsbaar zijn voor witwassen van geld of financiering van terrorisme. Daarnaast rust op de lidstaten de

² Zie Annex to the Proposal. Het gaat om de volgende gebieden: i) overheidsopdrachten, ii) financiële diensten en voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering, iii) productveiligheid, iv) vervoersveiligheid, v) milieubescherming, vi) nucleaire veiligheid, vii) veiligheid van levensmiddelen en diervoeders, diergezondheid en dierenwelzijn, viii) volksgezondheid, ix) bescherming van de consument en x) bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens en beveiliging van netwerk- en informatiesystemen. Het voorstel is ook van toepassing op inbreuken op de mededingingsregels van de Unie, inbreuken die schade toebrengen aan de financiële belangen van de EU alsmede, gezien de negatieve gevolgen voor de goede werking van de interne markt, inbreuken op de regelgeving inzake vennootschapsbelasting en constructies die tot doel hebben een belastingvoordeel te verkrijgen dat het doel of de toepassing van het toepasselijke vennootschapsbelastingrecht ondermijnt.

verplichting om kanalen voor externe melding op te zetten en follow-up te geven aan meldingen. De lidstaten wijzen de autoriteiten aan die bevoegd zijn om meldingen te ontvangen en te behandelen. Klokkenluiders moeten in beginsel eerst gebruikmaken van interne kanalen. Indien deze interne kanalen niet functioneren of redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat deze zullen functioneren dienen klokkenluiders de mogelijkheid te hebben om hun melding extern te doen zodat competente autoriteiten onafhankelijk onderzoek kunnen doen naar de vermeende misstanden.

Indien externe kanalen niet beschikbaar zijn, redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat deze naar behoren functioneren of als er sprake is van bijzondere omstandigheden, zoals dreigend gevaar voor het algemeen belang, kunnen de klokkenluiders volgens het voorstel als laatste mogelijkheid misstanden in de openbaarheid brengen.

3. Waarborgen voor de meldingen en betrokkenen

Op grond van het voorstel dient er vertrouwelijk en veilig om te worden gegaan met persoonlijke gegevens van zowel de melders als de personen op wie de meldingen betrekking hebben. Voor degenen op wie een melding betrekking heeft, geldt onverkort het vermoeden van onschuld, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdige rechtsgangen het recht op verdediging. De klokkenluiders komen voor bescherming in aanmerking indien zij gegronde redenen hebben om aan te nemen dat de gemelde informatie juist is ten tijde van de melding en dat de informatie binnen de reikwijdte van de richtlijn valt.

Daarnaast zijn de lidstaten o.a. verplicht om ervoor te zorgen dat de ontvangen meldingen zorgvuldig worden opgevolgd, de klokkenluiders feedback krijgen over de follow-up van de melding, de kaders voor de bescherming van klokkenluiders worden gepubliceerd en dat verslagen worden opgemaakt van de meldingen.

4. klokkenluiders doeltreffend beschermen tegen benadeling

De lidstaten moeten zorgen voor een wettelijk benadelingsverbod, zodat verantwoordelijk handelende klokkenluiders tegen elke vorm van benadeling, direct of indirect zullen worden beschermd. In geval van vermeende vergelding dient de aangesproken persoon (werkgever of – indien van toepassing – andere (rechts)persoon) te bewijzen dat de maatregel geen gevolg was van de melding maar uitsluitend gebaseerd op gerechtvaardigde gronden.

5. Handhaving: sancties

De lidstaten dienen te zorgen dat sancties toepasselijk zijn op natuurlijke en rechtspersonen die o.a. meldingen (proberen te) verhinderen of klokkenluiders benadelen. Daarnaast moeten ook sancties toepasselijk zijn op natuurlijke personen die kwaadwillige of oneerlijke meldingen of openbaarmakingen verrichten, met inbegrip van maatregelen om getroffen personen schadeloos te stellen.

b) Impact assessment Commissie

In het impact assessment zijn naast het handhaven van de huidige situatie een viertal opties onder de loep genomen. De eerste betreft een aanbeveling van de Commissie waarmee richtsnoeren worden verstrekt over de belangrijkste elementen van de bescherming van klokkenluiders, aangevuld met complementaire maatregelen ter ondersteuning van de lidstaten. Optie twee betreft een richtlijn die betrekking heeft op de bescherming van klokkenluiders op het gebied van de financiële belangen van de Europese Unie met een mededeling waarin een beleidskader op EU-niveau wordt vastgesteld, aangevuld met complementaire maatregelen ter ondersteuning van de lidstaten. Optie drie betreft een richtlijn die betrekking heeft op de bescherming van klokkenluiders op specifieke gebieden, inclusief de financiële belangen van de Europese Unie. De

vierde optie is een richtlijn als bedoeld onder optie drie aangevuld met een mededeling als bedoeld onder optie twee.

Uiteindelijk is door de Commissie gekozen voor optie vier aangevuld met ondersteunende maatregelen voor de lidstaten. Deze optie heeft volgens de Commissie voordelen op economisch, maatschappelijk en milieugebied. Het zal fraude en corruptie in de EU-begroting helpen ontmaskeren en ontmaskeren (het huidige risico van inkomstenderving wordt op dit vlak geschat op € 179 tot € 256 miljard). Op het gebied van overheidsopdrachten wordt het voordeel van effectieve klokkenluidersbescherming in de EU geschat tussen € 5,8 en € 9,6 miljard per jaar. Bovendien helpt het voorstel bij het bestrijden van belastingontwijking, op dit moment wordt geschat dat tussen € 50 en € 70 miljard aan belastinginkomsten in de EU worden ontweken.

Voorts zal dit voorstel volgens de Commissie de integriteit en transparantie van zowel de private als de publieke sectoren vergroten en bijdragen aan een eerlijke concurrentie op de interne markt. Daarnaast zal het beschermen van klokkenluiders bijdragen aan het tegengaan van nalatigheid en wanpraktijken met potentieel ernstige gevolgen b.v. op het gebied van milieubescherming, product-, voedsel- en transportveiligheid, consumentenbescherming en volksgezondheid.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland erkent het belang van het bieden van effectieve bescherming aan klokkenluiders. De voorgestelde richtlijn vertoont, behoudens enkele verschillen, grote gelijkenissen met het Nederlands beleid en regelgeving. Voor het beschermen van klokkenluiders is een initiatiefwetsvoorstel in 2016, de Wet Huis voor klokkenluiders door de regering bekrachtigd.³ Op 1 juli 2016 is deze wet in werking getreden. Deze wet beoogt klokkenluiders van rechtsbescherming te voorzien en bij te dragen aan de oplossing van maatschappelijke misstanden. Uit ervaring met het werken met het Huis voor klokkenluiders blijkt dat het Huis een rol vervult in de verbinding tussen onderzoek, advisering en voorlichting over misstanden en in onderlinge samenwerking en actieve betrokkenheid met de buitenwereld.

De Wet Huis voor klokkenluiders draagt bij aan de rechtsbescherming van klokkenluiders, zowel in de publieke als in de private sector, door te bepalen dat de te goeder trouw en naar behoren handelende werknemer/ambtenaar die een melding doet van een vermoeden van een misstand, niet vanwege zijn melding mag worden benadeeld in zijn rechtspositie. Voorts verplicht de Wet Huis voor klokkenluiders werkgevers die 50 of meer werknemers in dienst hebben een procedure te hebben voor het melden van misstanden.

De Wet stelt tevens het Huis voor klokkenluiders in. Het Huis voor klokkenluiders is een zelfstandig bestuursorgaan en heeft als taak om onafhankelijk en vertrouwelijk advies te geven aan (potentiële) klokkenluiders en onafhankelijk onderzoek te doen naar vermoedelijke misstanden en de bejegening van klokkenluiders door werkgevers, zowel voor de publieke sector als de private sector. Ten aanzien van de overheid heeft het Huis verdergaande onderzoeksbevoegdheden dan ten aanzien van de private sector. Binnen het Huis voor klokkenluiders is op zowel

³ Kamerstuk 33 258, I.

bestuurlijk als ambtelijk niveau een scheiding aangebracht tussen de afdelingen advies en onderzoek.

De Wet bevat een benadelingsverbod dat werknemers en ambtenaren bescherming biedt. In een benadelingsverbod voor zzp'ers, stagiairs en vrijwilligers zal in een volgende wetswijziging worden voorzien.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland staat overwegend positief tegenover het voorstel van de Commissie om klokkenluiders die vermoedens van misstanden melden beter te beschermen. De voorstellen voor nieuwe maatregelen en aanbevelingen aan de lidstaten komen in hoge mate overeen met de beleidsdoelen die het kabinet zich heeft gesteld met betrekking tot de bescherming van klokkenluiders en het oplossen van maatschappelijke misstanden.

De minimum-maatregelen uit de voorgestelde richtlijn zijn in te delen in de volgende categorieën;

1. Reikwijdte en definities
2. Interne en externe meldkanalen en procedures
3. Waarborgen voor de meldingen en de betrokken personen
4. Bescherming van klokkenluiders tegen represailles
5. Handhaving: sancties

1. Een ruime reikwijdte voor de bescherming voor klokkenluiders

Het kabinet onderschrijft de reikwijdte van de richtlijn, die beoogt arbeidsgelateerd melden van misstanden te faciliteren en de betreffende melders te beschermen in zowel de publieke als de private sector. De werkingssfeer van de Wet Huis voor klokkenluiders is overigens ruimer, want algemeen geformuleerd en niet – zoals in de richtlijn – gerelateerd aan het Unierecht.

In Nederland geldt dat (het melden van) misstanden wel een algemeen maatschappelijk belang dient te hebben. Daarmee wordt voorkomen dat meer individueel arbeidsrechtelijke zaken of zaken die een zeker maatschappelijk belang ontberen, onder de werking van de Wet Huis voor klokkenluiders vallen. Overweging 5 bij het voorstel duidt erop dat sprake moet zijn van aanwezigheid van een dergelijk belang.

2. Een verplichting voor de lidstaten om veilige meldkanalen in te richten

De hierbij gekozen aanpak, waarmee als het ware met een «escalatieladder» wordt gewerkt, komt overeen met de Nederlandse situatie. In Nederland dient in beginsel ook eerst een interne melding te worden gedaan voordat verdere stappen richting extern melden ondernomen kunnen worden. Indien deze weg niet wordt bewandeld is de kans dat een externe partij de klokkenluider verder kan helpen klein. Doorgaans is dit de bevoegde inspectie of toezichthouder of het Huis voor klokkenluiders. Ook in de Nederlandse aanpak is er een uitzondering gemaakt voor situaties waarin het onmogelijk of redelijkerwijs onverstandig is eerst intern een melding te doen.

In Nederland dienen werkgevers die ten minste 50 werknemers hebben voor een interne meldregeling (klokkenluidersregeling) te zorgen. Nederland plaatst vraagtekens bij de uitbreiding van deze regeling in het richtlijnvoorstel naar bedrijven die een jaarlijkse omzet van € 10 miljoen of meer hebben. De grens van € 10 miljoen lijkt willekeurig gekozen en heeft in landen met een laag prijsniveau een andere betekenis dan in landen in bijvoorbeeld noordwest Europa. Een dergelijke norm creëert in de praktijk dus geen gelijke bescherming of gelijk speelveld. Ook is nog

niet duidelijk om hoeveel extra bedrijven het dan zou gaan en hoe groot deze bedrijven zijn. Tot slot is onduidelijk wat moet worden begrepen onder de restcategorie van de publieke sector (other entities governed by public law; artikel 4, lid 6 onder d) Het is bijvoorbeeld onduidelijk of kleinere gemeenten ook onder deze restcategorie vallen. Nederland zal verduidelijking vragen met betrekking tot deze beknopte definitie, die vermoedelijk nadere uitwerking vergt.

3. Waarborgen voor de meldingen en betrokkenen

Nederland staat positief tegenover de geboden waarborgen voor de betrokken personen, zoals vertrouwelijk en veilig omgaan met persoonlijke gegevens van zowel de melders als de personen op wie de meldingen betrekking hebben. Voorts gaat het voor deze betrokken personen om essentiële beginselen zoals het vermoeden van onschuld, het recht op een onpartijdige rechterlijke instantie en het recht van verdediging. Het kabinet ondersteunt dat klokkenluiders voor bescherming in aanmerking komen, indien zij gegronde redenen hebben om aan te nemen dat de gemelde informatie juist was.

4. Klokkenluiders doeltreffend beschermen tegen elke vorm van represaille/omkering bewijslast

Een van de door de Commissie voorgestelde wijzen om klokkenluiders te beschermen tegen represailles is de omkering van de bewijslast. De Commissie staat op het standpunt dat degene die een voor de klokkenluider nadelige maatregel heeft genomen, dient te bewijzen dat dit geen gevolg is van het klokkenluiden.

De Wet Huis voor klokkenluiders kent ook een verbod op benadeling van een werknemer na een te goeder trouw gedane melding. In Nederland is een omkering van de bewijslast niet expliciet geregeld in de Wet Huis voor klokkenluiders.

Door het benadelingsverbod te versterken met een omkering van de bewijslast, als opgenomen in de richtlijn, wordt de rechtsbescherming extra verankerd. Het is een punt van discussie of de omkering van de bewijslast expliciet in de Nederlandse wet zou moeten worden opgenomen. Onder bijzondere omstandigheden kan de rechter reeds overgaan tot omkering van de bewijslast op grond van de eisen van redelijkheid en billijkheid. (Voorlopig) standpunt is dat de huidige rechtspraktijk hier reeds voldoende in voorziet.

5. Handhaving: sancties

De richtlijn vraagt lidstaten te zorgen voor een effectief sanctiesysteem gericht op de in artikel 17 beschreven handelingen van natuurlijke en rechtspersonen. In de huidige Wet Huis voor klokkenluiders zijn geen expliciete handhavingsmogelijkheden opgenomen. Toezichthouders en inspecties beschikken wel over sanctiemogelijkheden. Bezien moet worden of de richtlijn gevolgen zou moeten hebben voor de bestaande handhavingsmogelijkheden van toezichthouders en inspecties. De exacte gevolgen voor de bestaande handhavingspraktijk moeten nog in kaart worden gebracht.

Artikel 17 spreekt van «penalties»; niet duidelijk is of dit strafrechtelijke en/of civielrechtelijke sancties zijn. Nederland heeft een voorkeur voor het laatste. Dan zou via onrechtmatige daad kunnen worden opgetreden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Op dit moment hebben naast Nederland nog negen andere lidstaten een wet voor de bescherming van klokkenluiders.⁴ In de overige landen is er sprake van gedeeltelijke bescherming voor specifieke sectoren (bijv. financiële dienstverlening) of specifieke soorten misstanden (bijv. corruptie). Voor de lidstaten die geen algemeen beleid hebben omtrent de bescherming van klokkenluiders zullen de voorstellen zowel nieuw als potentieel ingrijpend kunnen zijn.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert het voorstel op artikel 16, 33, 43, 50, 53 lid 1, 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 en 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 31 van het Euratomverdrag. De bevoegdheid voor het beschermen van klokkenluiders heeft geen specifieke grondslag in het Europees recht. De Commissie noemt een aantal artikelen die als basis dienen op specifieke onderdelen. Deze grondslagen zijn daadwerkelijk nodig voor de verschillende doelen die met de richtlijn worden beoogd, zoals fraudebestrijding, voedselveiligheid, productveiligheid etc. De bescherming van de klokkenluiders is een middel om deze doelen te bereiken.

b) Subsidiariteit

Nederland heeft een positief oordeel over de subsidiariteit van dit voorstel. Een goede interne markt is gebaat bij een gelijk speelveld waarbij wetgeving met betrekking tot transparantie en integriteit gelijkwaardig is. Een goede klokkenluidersbescherming is hier onderdeel van. De recente schandalen met grensoverschrijdende gevolgen, 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 heeft op andere landen en de EU in haar geheel. Daarom heeft het meerwaarde om op Europees niveau afspraken te maken hoe lidstaten de bescherming van klokkenluiders vormgeven.

c) Proportionaliteit

Nederland heeft een positief oordeel over de proportionaliteit van het voorstel. Het voorstel gaat niet verder dan noodzakelijk. Met de keuze voor een richtlijn kunnen lidstaten zelf kiezen hoe zij binnen de kaders invulling geven aan de klokkenluidersbescherming. Bovendien biedt het huidige voorstel beperkte administratieve lasten en zijn de kosten voor middelgrote en grote bedrijven minimaal voor Nederland, terwijl voordelen op het gebied van concurrentie en naleving van de wet aanzienlijk worden vergroot. Het voorstel heeft verdergaande consequenties voor bedrijven met minder dan 50 werknemers die op grond van het omzetcriterium onder de werkingssfeer van het voorstel zouden komen te vallen. Deze hebben eenmalige administratieve lasten en kosten voor het inrichten van een interne procedure en daarna incidentele kosten voor het afhandelen en administreren van meldingen.

⁴ Naast Nederland zijn dit: Frankrijk, Hongarije, Ierland, Italië, Litouwen, Malta, Slowakije, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen consequenties voor de EU-begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De Commissie schat dat de verwachte kosten voor de lidstaten voor de implementatie van de wettelijke vereisten € 34 miljoen per lidstaat zullen bedragen. In Nederland is een groot deel van de in te voeren maatregelen al doorgevoerd. De verwachting is dat deze (met name apparaats-) kosten voor Nederland daardoor gering zullen zijn en inpasbaar zijn binnen de bestaande kaders.

De eenmalige uitvoeringskosten voor de werkgevers in de publieke sector worden geschat op € 204,9 miljoen. De jaarlijkse operationele kosten worden geschat op € 319,9 miljoen.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline»

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Volgens de Commissie heeft het voorstel enkel betrekking op grote en middelgrote bedrijven en zal geen aanzienlijke kosten met zich mee brengen. De kosten voor de implementatie worden door de Commissie voor middelgrote bedrijven per bedrijf geschat op € 1.374,- en de gemiddelde operationele kosten op € 1.054,60,- per jaar.

De totale implementatiekosten voor middelgrote en grote bedrijven wordt door de Commissie geschat op € 542.9 miljoen en de jaarlijkse kosten op € 1,017 miljard.

Het voorstel stelt kleine en micro-ondernemingen (minder dan 50 werknemers en/of minder dan een jaarlijkse omzet van € 10 miljoen) vrij van het inrichten van interne rapportagekanalen tenzij er sprake is van risico's op bijvoorbeeld witwassen, financiering van terrorisme en andere risico's. Nederland zal de Commissie om een nadere toelichting op de cijfers vragen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Naar aanleiding van de invoering van de Wet Huis voor Klokkenluiders is een groot deel van de administratieve lasten voor de overheid, decentrale overheden en het bedrijfsleven reeds uitgevoerd. Het voorstel voorziet in een rapportageverplichting voor de nationale instellingen voor klokkenluiders. Aangezien het Huis voor klokkenluiders jaarlijks een verslag uitbrengt aan de beide Kamers der Staten-Generaal zal dit geen significant hogere lasten tot gevolg hebben.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De bescherming van klokkenluiders is in Nederland geregeld in de Wet Huis voor Klokkenluiders. Omdat de overeenkomsten tussen het voorstel

en de Wet Huis voor Klokkenluiders groot zijn, heeft het voorstel naar verwachting geen grote consequenties voor Nederlandse regelgeving. In het voorstel van de Commissie zijn de personen die door een benadelingsverbod worden beschermd ruimer gedefinieerd: ook zzp'ers, stagiairs etc. worden beschermd terwijl in Nederland de bescherming is gekoppeld aan het werknemersbegrip in het Burgerlijk Wetboek. Dit zal binnenkort, naar aanleiding van de motie Bikker, ook in Nederland ruimer worden gedefinieerd zodat ook «anders- werkenden», waaronder aandeelhouders en bestuurders beschermd zullen worden tegen benadeling als gevolg van het melden van een vermoeden van een misstand.⁵ Het vorige kabinet heeft reeds besloten de motie Bikker te zullen uitvoeren en de Wet Huis voor klokkenluiders aan te passen.

Met betrekking tot de handhaving, waaronder de zgn. «omkering van de bewijslast» zal worden gezien of dit nadere regelgeving vergt.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

N.v.t.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Het voorstel voorziet erin dat de richtlijn uiterlijk 15 mei 2021 geïmplementeerd dient te zijn. Aangezien niet duidelijk is wanneer het richtlijnvoorstel zal zijn aanvaard, is een concrete datum nu niet opportuun. Het gaat erom dat de implementatietermijn voldoende tijd biedt om de wetgeving aan te passen. Aangezien de richtlijn, voor zover nu kan worden beoordeeld, slechts beperkte wijzigingen in nationale regelgeving vergt, zal een termijn van twee jaar voor Nederland haalbaar zijn.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Twee jaar na het verstrijken van de omzettingstermijn zal de Commissie bij het Europees Parlement een uitvoeringsverslag indienen. Na zes jaar (15 mei 2027) zal de Commissie een evaluatieverslag uitbrengen aan het Europees Parlement. Het kabinet is van mening dat dit een redelijke evaluatie-termijn is.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Aangezien de Nederlandse wetgeving in grote mate reeds in overeenstemming is met het voorstel, zal het voorstel niet leiden tot significante extra uitvoeringslasten.

Naar verwachting zal het voorstel geen ingrijpende wijzigingen met zich mee brengen. Hierdoor zal het voorstel naar verwachting geen grote uitvoeringslasten veroorzaken voor de rijksoverheid, medeoverheden en uitvoeringsinstanties.

⁵ De motie-Bikker c.s. over wettelijke benadelingsbescherming van personen die anders dan uit dienstbetrekking arbeid verrichten of hebben verricht, Kamerstukken 33 258 en 34 105, I

b) Handhaafbaarheid

Met de huidige wetgeving is er geen/slechts beperkte mate van handhaving. De richtlijn zal naar verwachting enige gevolgen op het gebied van handhaving hebben. Zie ook onder punt 5 «Handhaving: sancties».