EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 3.7.2024
COM(2024) 269 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de uitvoering en toepassing van Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden

1. INLEIDING

1.1. Achtergrond

Richtlijn (EU) 2019/1937 [1] inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (de "Richtlijn") is een cruciaal instrument van het Unierecht. Zij legt minimumnormen op EU-niveau vast om een hoog niveau van evenwichtige en doeltreffende bescherming te waarborgen voor personen die informatie verstrekken over inbreuken op de EU-wetgeving op belangrijke beleidsgebieden [2] waar dergelijke inbreuken het algemeen belang kunnen schaden[3]. Personen die dergelijke informatie hebben verkregen in het kader van hun werkgerelateerde activiteiten en hiervan melding maken ("klokkenluiders"), voorzien de nationale en EU-handhavingssystemen van informatie. Dit helpt om inbreuken op de EU-wetgeving te voorkomen en aan te pakken. Een sterke bescherming van klokkenluiders tegen represailles is essentieel om meldingen aan te moedigen en de doeltreffendheid van het EU-recht te versterken. Deze bescherming voor klokkenluiders is ook essentieel voor het waarborgen van hun vrijheid van meningsuiting, zoals vastgelegd in artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Krachtens de richtlijn moeten de lidstaten ervoor zorgen dat: i) klokkenluiders beschikken over doeltreffende kanalen om inbreuken op de EU-regels vertrouwelijk te melden, zowel intern (binnen een organisatie) als extern (aan een bevoegde autoriteit); ii) meldingen van klokkenluiders naar behoren worden onderzocht en er door de organisaties en bevoegde autoriteiten gevolg aan wordt gegeven; en dat iii) klokkenluiders beschermd zijn tegen represailles.

1.2. Doelstelling en reikwijdte van het verslag

Op grond van artikel 26, lid 1, van de richtlijn moesten de lidstaten deze uiterlijk 17 december 2021 in hun nationale rechtsorde omzetten. Krachtens artikel 27, lid 1, van de richtlijn moet de Commissie verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering en toepassing van de richtlijn.

Al met al was er een aanzienlijke vertraging bij de omzetting van de richtlijn in de lidstaten (zie hieronder). Aangezien de richtlijn nog niet lang wordt toegepast en zinvolle relevante informatie op het moment van publicatie van dit verslag ontbreekt, heeft het verslag geen betrekking op de toepassing van de richtlijn.

Dit verslag is gebaseerd op de nationale maatregelen tot omzetting van de richtlijn, die door de lidstaten aan de Commissie zijn gemeld, en op extern onderzoek dat in opdracht van het directoraat-generaal Justitie en Consumentenzaken is uitgevoerd. Dat beoordeelt de

[1] PB L 305 van 26.11.2019, blz. 17.
[2] Het gaat bijvoorbeeld om inbreuken op regels inzake overheidsopdrachten, financiële diensten, de bestrijding van witwassen, vervoersveiligheid en milieubescherming, inbreuken op regels inzake volksgezondheid, consumentenbescherming, gegevensbescherming en inbreuken die de financiële belangen van de Unie schaden of verband houden met de interne markt.
[3] Zie arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen, C-147/23, ECLI:EU:C:2024:346, punt 73.

maatregelen die zijn meegedeeld door de lidstaten die vóór 17 december 2023 een volledige omzetting hadden gemeld.

In het verslag wordt beoordeeld of de nationale maatregelen in overeenstemming zijn met de richtlijn, d.w.z. of de bepalingen van de richtlijn volledig en correct zijn omgezet, en worden de belangrijkste vastgestelde tekortkomingen belicht. Het richt zich op de kernbepalingen van de richtlijn, die als volgt zijn gegroepeerd: materieel en personeel toepassingsgebied; voorwaarden voor bescherming; meldingskanalen en procedures; en beschermings- en ondersteuningsmaatregelen.

2. STAND VAN ZAKEN VAN DE OMZETTING

Op de uiterste datum voor de omzetting van de richtlijn (17 december 2021) hadden slechts drie lidstaten volledige omzettingsmaatregelen vastgesteld en meegedeeld[4]. Acht lidstaten hebben een volledige omzetting gemeld in 2022[5] en dertien lidstaten in 2023[6].

Om de omzetting van de richtlijn af te dwingen, heeft de Commissie in januari 2022 tegen 24 lidstaten inbreukprocedures ingeleid omdat zij geen volledige omzettingsmaatregelen hadden genomen en gemeld[7]. In maart 2023 heeft de Commissie zes lidstaten[8] voor het Hof van Justitie van de Europese Unie (het "Hof") gedaagd omdat zij de richtlijn niet hadden omgezet en geen omzettingsmaatregelen hadden gemeld, met het verzoek aan het Hof om financiële sancties op te leggen[9]. Het Hof heeft in een van deze zaken reeds uitspraak gedaan[10]. Op de datum van publicatie van dit verslag lopen er, naast de vijf zaken die nog bij het Hof aanhangig zijn, inbreukprocedures tegen zes lidstaten[11].

Specifiek wat betreft de verplichting voor juridische entiteiten in de private sector met 50-249 werknemers om interne meldingskanalen op te zetten, voorziet de richtlijn in een tweede omzettingstermijn, die op 17 december 2023 is verstreken. In januari 2024 stuurde de Commissie schriftelijke aanmaningen naar de twee lidstaten[12] die deze verplichting niet binnen die termijn hadden omgezet.

3. BEOORDELING VAN OMZETTINGSMAATREGELEN

3.1 Materieel en personeel toepassingsgebied

3.1.1 Materieel toepassingsgebied

[4] Malta, Portugal, Zweden.
[5] Cyprus, Denemarken, Frankrijk, Ierland, Kroatië, Letland, Litouwen, Roemenië.
[6] Bulgarije, Duitsland, Finland, Griekenland, Hongarije, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Slovenië, Slowakije, Spanje en Tsjechië.
[7] Alle lidstaten behalve Malta, Portugal en Zweden.
[8] Duitsland, Estland, Hongarije, Luxemburg, Polen en Tsjechië.
[9] Overeenkomstig artikel 258 en artikel 260, lid 3, VWEU.
[10] Arrest in zaak C-147/23, reeds aangehaald.
[11] België, Griekenland, Litouwen, Nederland, Oostenrijk en Slowakije.
[12] Estland en Polen.

In artikel 5, leden 1 en 2, wordt bepaald welke soorten "inbreuken" kunnen worden gemeld. In **artikel 2** wordt het materieel toepassingsgebied van de richtlijn vastgesteld. In **artikel 3** wordt bepaald hoe de richtlijn zich verhoudt tot i) specifieke regels inzake de melding van inbreuken in andere EU-handelingen en ii) EU- of nationale bepalingen inzake de bescherming van specifieke soorten informatie en inzake strafrechtelijke procedures. In deze bepalingen wordt het onderwerp van de meldingen en openbaarmakingen beschreven die onder de richtlijn vallen. De correcte omzetting van deze bepalingen is essentieel om ervoor te zorgen dat de richtlijn haar doel bereikt, namelijk de handhaving van het EU-recht op belangrijke beleidsgebieden versterken.

Verschillende lidstaten hebben de definitie van inbreuken overeenkomstig **artikel 5, lid 1,** in enge zin omgezet, met name door inbreuken weg te laten die het doel of de toepassing ondermijnen van de regels die binnen het materiële toepassingsgebied vallen (m.a.w. de zaken met betrekking tot "misbruik van recht"). Dit sluit het melden van dergelijke zaken uit, met name op het gebied van vennootschapsbelastingrecht. Bovendien hebben verschillende lidstaten belangrijke elementen van de definitie van "informatie over inbreuken" uit hoofde van **artikel 5, lid 2,** niet omgezet, zoals "redelijke vermoedens", inbreuken die "zeer waarschijnlijk" zullen plaatsvinden of "pogingen om inbreuken te verbergen", waardoor de reikwijdte van de informatie die kan worden gemeld, wordt beperkt.

Er zijn verschillen tussen de lidstaten in de juridische techniek die wordt gebruikt om de beleidsgebieden om te zetten die in i) **artikel 2** en ii) de in de **bijlage** bij de richtlijn vermelde EU-besluiten zijn vastgelegd. De meeste lidstaten hebben de bepalingen van artikel 2 overgenomen in hun omzettingswetten, met inbegrip van de in de bijlage vermelde handelingen, hetzij door de handelingen expliciet over te nemen, hetzij door naar de bijlage te verwijzen. Verschillende lidstaten hebben echter verzuimd de aan de bijlage toegevoegde rechtshandelingen in het materiële toepassingsgebied op te nemen, met inbegrip van de rechtshandelingen die na de inwerkingtreding van de richtlijn zijn vastgesteld[13].

Sommige lidstaten hebben het materiële toepassingsgebied onjuist omgezet, aangezien hun wetgeving de in artikel 2 genoemde rechtsgebieden niet opsomt, maar slechts naar de richtlijn in haar geheel verwijst, wat onvoldoende rechtszekerheid biedt. In één lidstaat heeft het materiële toepassingsgebied betrekking op meldingen over inbreuken op gebieden die zijn opgenomen in de richtlijn, op voorwaarde dat deze meldingen zijn gedaan om het algemeen belang te beschermen.

Ongeveer de helft van de lidstaten heeft artikel 2 onjuist omgezet wat betreft de definitie van inbreuken die de financiële belangen van de Unie schaden als bedoeld in artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ("VWEU") of van inbreuken in verband met de interne markt als bedoeld in artikel 26, lid 2, VWEU, omdat zij geen

[13] Sinds de inwerkingtreding van de richtlijn zijn vier handelingen aan de bijlage toegevoegd: Verordening (EU) 2020/1503 betreffende Europese crowdfundingdienstverleners; Verordening (EU) 2022/1925 (digitalemarktenverordening) en Verordening (EU) 2023/1114 betreffende markten in cryptoactiva; Verordening (EU) 2024/573 betreffende gefluoreerde broeikasgassen tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 517/2014.

duidelijke verwijzing hebben opgenomen naar de EU-regels die op deze gebieden van toepassing zijn.

Een grote meerderheid van de lidstaten heeft het toepassingsgebied van de omzettingswetgeving uitgebreid tot gebieden of handelingen die niet onder de richtlijn vallen [14] . Enkele lidstaten hebben alle inbreuken op EU-wetgeving in het materiële toepassingsgebied opgenomen. Verschillende lidstaten hebben het toepassingsgebied uitgebreid tot inbreuken op nationale regels die geen uitvoering geven aan EU-wetgeving, maar betrekking hebben op de in de richtlijn opgesomde gebieden. Ongeveer de helft van de lidstaten heeft het toepassingsgebied uitgebreid tot andere specifieke gebieden van nationaal recht, zoals corruptiemisdrijven of (ernstige) strafrechtelijke en/of administratieve misdrijven. Enkele lidstaten hebben de werkingssfeer van hun omzettingswetten uitgebreid tot specifieke gebieden zoals arbeidsrecht of gezondheid en veiligheid op het werk. Verschillende lidstaten hebben alle (ernstige) inbreuken op hun nationale wetgeving die het algemeen belang kunnen schaden, opgenomen.

Overeenkomstig **artikel 3, lid 2,** doet deze richtlijn geen afbreuk aan de verantwoordelijkheid van de lidstaten om de nationale veiligheid te garanderen of hun bevoegdheid om hun essentiële veiligheidsbelangen te beschermen. De Commissie benadrukt dat de lidstaten een passend evenwicht moeten vinden tussen: i) het doel van de richtlijn, namelijk de doeltreffende handhaving van de regels die binnen het toepassingsgebied van de richtlijn vallen (met inbegrip van regels inzake gemengde overheidsopdrachten waaraan defensie- of veiligheidsaspecten verbonden zijn) en ii) de bescherming van de nationale veiligheid. De Commissie benadrukt ook dat de lidstaten overeenkomstig **artikel 3, lid 3, punt a),** een passend evenwicht moeten vinden tussen: i) de doelstelling van de richtlijn en ii) de bescherming van gerubriceerde gegevens tegen ongeoorloofde toegang.

In ongeveer de helft van de lidstaten zijn problemen in verband met non-conformiteit vastgesteld. In sommige gevallen wordt informatie die verband houdt met de nationale veiligheid en/of gerubriceerde informatie volledig uitgesloten van het toepassingsgebied van de omzettingswetgeving, zelfs wanneer dergelijke informatie betrekking heeft op de beleidsgebieden die onder de richtlijn vallen. In enkele gevallen is het niet duidelijk of meldingen over inbreuken op regels inzake overheidsopdrachten waaraan defensie- of veiligheidsaspecten verbonden zijn die onder relevante EU-wetgeving vallen, binnen de werkingssfeer van de omzettingswetten vallen. Enkele lidstaten beroepen zich op artikel 3, lid 2, om hele categorieën personen, zoals defensiepersoneel, militairen of personaal van inlichtingendiensten, uit te sluiten van de werkingssfeer van de omzettingswetten.

Het niet toekennen van bescherming in geval van meldingen onder de bescherming van het beroepsgeheim van advocaten en van het medisch beroepsgeheim en onder de geheimhouding van rechterlijke beraadslagingen (**artikel 3, lid 3, punten b) en c)**) is in de meeste lidstaten

[14] De Commissie heeft de lidstaten bij de omzetting van de richtlijn consequent aangemoedigd om te overwegen het toepassingsgebied uit te breiden tot andere gebieden, en meer in het algemeen te zorgen voor een alomvattend en samenhangend kader op nationaal niveau. Zie de mededeling van de Commissie "Versterking van de bescherming van klokkenluiders op EU-niveau" van 23.4.2018, COM(2018) 214 final.

niet op correcte wijze omgezet. In sommige van deze lidstaten is het niet toekennen van de bescherming van het beroepsgeheim van advocaten ten onrechte uitgebreid tot meer dan de bescherming van de vertrouwelijkheid van de communicatie tussen advocaten en hun cliënten. Andere omzettingswetten: i) kennen geen bescherming toe in geval van meldingen die in het algemeen onder het beroepsgeheim vallen of ii) breiden de uitsluiting voor de geheimhouding van gerechtelijke beraadslagingen uit tot alle activiteiten van rechters of gerechtelijke procedures in het algemeen.

3.1.2 Persoonlijk toepassingsgebied

Het doel van **artikel 4** is ervoor te zorgen dat bescherming wordt geboden aan zo veel mogelijk categorieën personen die in het kader van hun werkgerelateerde activiteiten bevoorrechte toegang hebben tot informatie over inbreuken en die aan represailles blootstaan als zij dergelijke informatie melden.

Artikel 4, lid 1, bevat een indicatieve lijst van categorieën personen die onder de richtlijn vallen. Enkele lidstaten hebben voorzien in een uitputtende lijst, terwijl verschillende lidstaten sommige categorieën die in artikel 4, lid 1, worden opgesomd, zoals "bezoldigde en onbezoldigde stagiairs", "vrijwilligers", "aannemers" of "leveranciers" niet hebben omgezet. De meeste lidstaten hebben de begrippen "werknemers" en "zelfstandigen" omgezet zonder verwijzing naar respectievelijk artikel 45, lid 1, en artikel 49 VWEU, waardoor deze begrippen worden beperkt tot hun definitie in het nationale recht en de uniforme toepassing van deze autonome begrippen van EU-recht in alle lidstaten wordt ondermijnd.

Artikel 4, lid 4, biedt ook bescherming tegen represailles aan andere personen dan de melders, voor zover relevant, zoals facilitators en derden die verbonden zijn met de melders en die ook het slachtoffer kunnen worden van represailles in een werkgerelateerde context, zoals familieleden en collega's. Deze bepaling is in sommige lidstaten in enge zin omgezet waardoor facilitators of derden niet naar behoren zijn opgenomen.

3.2. Voorwaarden voor bescherming

In de **artikelen 6, 7, 10 en 15** zijn de voorwaarden vastgelegd voor de bescherming tegen represailles van personen die een melding of openbaarmaking verrichten.

Artikel 6, lid 1, stelt de voorwaarden vast waaronder melders voor bescherming in aanmerking komen, waaronder de voorwaarde dat zij gegronde redenen hadden om aan te nemen dat de informatie klopte op het moment van openbaarmaking. Dit betekent dat de melders geen bescherming verliezen wanneer de informatie over gemelde inbreuken door een eerlijke vergissing onjuist is en dat hun beweegredenen geen enkele rol spelen. Artikel 6, lid 1, is niet op correcte wijze omgezet door enkele lidstaten die in hun wetgeving rekening lijken te houden met de beweegredenen van personen als voorwaarde om bescherming te genieten.

In **artikel 7, leden 1 en 2,** is het beginsel vastgelegd dat melders vrij zijn in hun keuze om eerst intern of direct extern melding te maken. **Artikel 6, lid 4,** bepaalt dat personen die meldingen doen aan de relevante instellingen, organen of instanties van de Unie, in aanmerking komen voor bescherming onder dezelfde voorwaarden als personen die extern

melding hebben gedaan. Verschillende lidstaten leggen ten onrechte de verplichting op om eerst intern melding te doen of staan alleen onder specifieke omstandigheden directe meldingen via een extern kanaal toe. Sommige lidstaten hebben niet expliciet voorzien in de bescherming van personen die meldingen doen aan EU-instellingen.

Artikel 15 van de richtlijn bevat de voorwaarden voor de bescherming van personen die een openbaarmaking doen.

Met name stelt **artikel 15, lid 1, punt b),** de voorwaarden vast voor directe openbaarmakingen, d.w.z. zonder eerst intern en extern of ten minste extern melding te hebben gedaan. De persoon moet volgens dat artikel gegronde redenen hebben om aan te nemen dat: i) de inbreuk een dreigend of reëel gevaar kan zijn voor het algemeen belang of ii) er een risico bestaat op represailles bij externe meldingen, of het niet waarschijnlijk is dat de inbreuk doeltreffend wordt verholpen. Er worden ook specifieke omstandigheden opgesomd die onder i) of ii) vallen, zoals omstandigheden waarbij het risico bestaat van onherstelbare schade of waarbij bewijsmateriaal kan worden achtergehouden of vernietigd.

Verschillende lidstaten hebben de essentiële omstandigheden van artikel 15, lid 1, punt b), niet omgezet. In enkele lidstaten is de situatie met betrekking tot gevaar voor het algemeen belang of het risico op represailles verkeerd gedefinieerd.

3.3. Meldingskanalen en procedures

3.3.1. Interne meldingskanalen en procedures

In **artikel 8** van de richtlijn zijn de juridische entiteiten in de private en de publieke sector gedefinieerd die kanalen en procedures voor interne meldingen moeten opzetten. Hierin zijn ook de voorwaarden uiteengezet waaronder dergelijke kanalen mogen worden gedeeld of extern mogen worden beheerd door derden.

Artikel 8, lid 3, verplicht alle juridische entiteiten in de private sector met 50 of meer werknemers om interne kanalen op te zetten. **Artikel 8, lid 6,** staat juridische entiteiten in de private sector met 50 tot 249 werknemers toe om middelen te delen voor het in ontvangst nemen van meldingen en het verrichten van onderzoeken, teneinde de lasten voor deze entiteiten te verlichten. Enkele lidstaten hebben de flexibiliteit waarin artikel 8, lid 6, voorziet ook ten onrechte uitgebreid tot grotere entiteiten. Meer in het bijzonder hebben zij ondernemingsgroepen toegestaan om meldingskanalen uitsluitend op groepsniveau op te zetten, waardoor alle entiteiten die tot dezelfde groep behoren werden vrijgesteld van de verplichting om hun eigen interne kanaal op te zetten. Dit druist in tegen de doelstelling van de richtlijn om de toegankelijkheid en nabijheid van de kanalen voor potentiële klokkenluiders te waarborgen.

In **artikel 9** worden de vereisten beschreven die van toepassing zijn op de procedures voor interne meldingen. Verschillende elementen van deze bepaling, zoals de verplichting om zorgvuldig opvolging te geven aan meldingen, of de termijnen voor de bevestiging van ontvangst of voor de fysieke ontmoetingen, zijn in de meeste lidstaten onjuist omgezet.

3.3.2. Externe meldingskanalen en procedures

In **artikel 11** is de verplichting opgenomen om externe meldingskanalen op te zetten en opvolging inzake meldingen te bieden.

Sommige van deze verplichtingen zijn niet op correcte wijze omgezet. Eén lidstaat sluit het opvolgen van meldingen uit voor inbreuken die meer dan twee jaar geleden zijn gepleegd, een beperking in de tijd die de doeltreffendheid van de richtlijn ondermijnt wat betreft de versterking van de handhaving van de EU-wetgeving. Enkele lidstaten bieden niet de nodige rechtszekerheid wat betreft de aangewezen bevoegde autoriteiten.

Artikel 11, lid 6, bevat specifieke verplichtingen voor autoriteiten die meldingen ontvangen, maar niet bevoegd zijn om deze te behandelen. Ongeveer de helft van de lidstaten heeft dit artikel niet op correcte wijze omgezet. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer zij deze verplichtingen alleen aan specifieke autoriteiten opleggen; wanneer zij de verplichting weglaten om de meldingen binnen een redelijke termijn op veilige wijze door te zenden aan de bevoegde autoriteit; of wanneer zij de verplichting weglaten om de melder onverwijld over deze doorzending te informeren.

3.3.3. Behandeling van anonieme meldingen

Overeenkomstig artikel 6, lid 2, doet de richtlijn geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om te beslissen of zij juridische entiteiten in de private of de publieke sector en bevoegde autoriteiten verplichten anonieme meldingen te aanvaarden en te behandelen. De Commissie benadrukt dat, als de lidstaten een dergelijke verplichting opleggen om anonieme meldingen te aanvaarden, deze meldingen behandeld moeten worden als alle andere meldingen, wat betreft de procedurele rechten van de melders en wat betreft de verplichtingen van de entiteiten en autoriteiten om gevolg te geven aan deze meldingen.

In ongeveer de helft van de omzettingswetten zijn anonieme meldingen geregeld, waarbij in de meeste gevallen een verplichting is opgelegd aan de bevoegde autoriteiten, of meer in het algemeen aan alle juridische entiteiten die meldingskanalen beheren, om anonieme meldingen te aanvaarden en te behandelen. Enkele van deze wetten voorzien echter in de mogelijkheid om van de vereisten van de richtlijn af te wijken, bijvoorbeeld wat betreft de bevestiging van ontvangst, het geven van feedback of de opvolging. Eén lidstaat voorziet in een volledig andere procedure voor de behandeling en opvolging van anonieme meldingen.

3.3.4. Geheimhoudingsplicht

Artikel 16 regelt de geheimhoudingsvereisten die van toepassing zijn op zowel externe als interne meldingen om de identiteit van de melders te beschermen. In dezelfde geest vereist **artikel 5, lid 8,** dat alle door facilitators verleende bijstand vertrouwelijk is.

Krachtens **artikel 16, lid 1,** moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de identiteit van melders niet zonder hun uitdrukkelijke toestemming bekend wordt gemaakt aan anderen dan de gemachtigde personeelsleden die bevoegd zijn voor de ontvangst of de opvolging van meldingen. **Artikel 16, lid 2,** regelt de voorwaarden voor afwijkingen van de geheimhoudingsplicht. Verschillende lidstaten hebben deze afwijking onjuist omgezet, bijvoorbeeld door de verwijzing naar de context van onderzoeken of gerechtelijke procedures

weg te laten. Verschillende lidstaten hebben de waarborgen die krachtens **artikel 16, lid 3,** gelden voor het gebruik van deze afwijking, bijvoorbeeld dat melders in kennis worden gesteld *voordat* hun identiteit wordt bekendgemaakt of dat de bevoegde autoriteit de melders een verklaring stuurt over de redenen voor de bekendmaking, onjuist omgezet.

Wat **artikel 5, lid 8,** betreft, hebben verschillende lidstaten het begrip "facilitators" omgezet, maar de geheimhoudingsvereiste weggelaten. Dit heeft gevolgen voor de geheimhouding van de identiteit van zowel de melders als de betrokkenen. Het heeft ook een invloed op de rol van de facilitators in het meldingsproces, aangezien zij zouden kunnen worden gelijkgesteld aan ontvangers van openbaarmakingen.

3.4. Bescherming- en ondersteuningsmaatregelen

In de **artikelen 19 tot en met 23** zijn de beschermings- en ondersteuningsmaatregelen beschreven voor de in artikel 4 bedoelde personen en voor personen op wie de meldingen of openbaarmakingen betrekking hebben.

3.4.1. Verbod op represailles

Artikel 19 bepaalt dat lidstaten elke vorm van represailles moeten verbieden, waaronder dreigingen met en pogingen tot represailles, en geeft een niet-uitputtende — maar essentiële — lijst van verboden represailles.

Verschillende lidstaten hebben het verbod op dreigingen met en pogingen tot represailles weggelaten. Enkele lidstaten hebben artikel 19 omgezet door middel van een algemeen verbod op represailles, zonder de in dit artikel opgenomen lijst over te nemen. Ongeveer de helft van de lidstaten die wel een indicatieve lijst van verboden gedragingen hebben opgenomen, heeft bepaalde vormen van represailles die in dit artikel worden genoemd, weggelaten of onjuist omgezet.

3.4.2. Steunmaatregelen

Artikel 20 verplicht de lidstaten de toegang tot ondersteuningsmaatregelen te garanderen, met name: i) volledige en onafhankelijke informatie en adviezen, kosteloos aangeboden; ii) effectieve ondersteuning van bevoegde autoriteiten, en iii) rechtshulp.

Sommige lidstaten garanderen geen toegang tot individueel advies, maar vragen alleen dat informatie beschikbaar wordt gesteld op een website. Verschillende omzettingswetten voorzien niet in een effectieve ondersteuning door de bevoegde autoriteiten. Verschillende lidstaten hebben geen verwijzingen naar toepasselijke wetgeving inzake rechtshulp opgenomen, waardoor rechtsonzekerheid ontstaat.

Artikel 20, lid 2, voorziet in de mogelijkheid voor de lidstaten om in het kader van gerechtelijke procedures te voorzien in financiële bijstand en andere ondersteuningsmaatregelen. Enkele lidstaten hebben voorzien in financiële bijstand onder bepaalde voorwaarden, bv. in geval van ernstige achteruitgang van de financiële situatie van de melder, terwijl sommige lidstaten ook voorzien in psychosociale ondersteuning.

3.4.3. Bescherming tegen represailles en toegang tot herstelmaatregelen

In **artikel 21** zijn maatregelen vastgesteld ter bescherming tegen represailles, waaronder vrijstelling van aansprakelijkheid en omkering van de bewijslast, alsook toegang tot herstelmaatregelen, met inbegrip van maatregelen in kort geding en schadevergoeding. **Artikel 23, lid 2,** voorziet in maatregelen tot vergoeding van de door betrokkenen geleden schade.

Artikel 21, lid 2, stelt de melders onder bepaalde voorwaarden vrij van aansprakelijkheid voor inbreuken op de beperking op de openbaarmaking van informatie, zoals vertrouwelijkheidsclausules of niet-openbaarmakingsovereenkomsten. Deze bepaling is onjuist omgezet in verschillende lidstaten die aanvullende voorwaarden stellen, bijvoorbeeld door te eisen dat de melder te goeder trouw heeft gehandeld, of die de vrijstelling van aansprakelijkheid niet toepassen op meldingen met betrekking tot bepaalde rechtsgebieden of op openbaarmakingen.

Artikel 21, lid 7, eerste alinea, voorziet in een vrijstelling van aansprakelijkheid in gerechtelijke procedures, onder meer wegens laster, schending van de gegevensbeschermingsvoorschriften, openbaarmaking van bedrijfsgeheimen of wegens eisen tot schadeloosstelling. De meeste lidstaten hebben de reikwijdte van deze vrijstelling beperkt, bv. door uitsluiting van i) facilitators of derden die met de melder verbonden zijn, ii) bepaalde soorten gerechtelijke procedures of iii) openbaarmakingen. In de tweede alinea van artikel 21, lid 7, zijn de voorwaarden voor de vrijstelling van aansprakelijkheid vastgesteld indien de gemelde of openbaar gemaakte informatie over inbreuken bedrijfsgeheimen omvat. Meerdere lidstaten hebben de vereiste dat de openbaarmaking van bedrijfsgeheimen als rechtmatig moet worden beschouwd volgens de toepasselijke EU-wetgeving onjuist omgezet wanneer de persoon die deze informatie heeft gemeld of openbaar heeft gemaakt, voldoet aan de voorwaarden van de richtlijn.

Artikel 21, lid 3, voorziet in een vrijstelling van aansprakelijkheid voor handelingen die zijn verricht voor de verwerving van — of toegang tot — de informatie die wordt gemeld of openbaar wordt gemaakt, tenzij deze handelingen op zichzelf een strafbaar feit vormen, d.w.z. geen verband houden met de melding of openbaarmaking of niet noodzakelijk zijn om een inbreuk te onthullen. Ongeveer de helft van de lidstaten heeft deze bepaling onjuist omgezet, in de meeste gevallen door de vereiste met betrekking tot het begrip “op zichzelf staand” weg te laten, waardoor de vrijstelling haar effect verliest.

Artikel 21, lid 5, voorziet in een omkering van de bewijslast in procedures met betrekking tot represailles tegen de melder, d.w.z. het legt de bewijslast bij de persoon die de benadelende maatregel heeft genomen, om aan te tonen dat die maatregel op geen enkele wijze verband hield met de melding. Verschillende lidstaten hebben deze bepaling onjuist omgezet, bv. door van de melders te eisen dat zij de wettigheid van de melding aantonen of dat zij *prima facie* bewijzen dat een bepaalde maatregel een represaille was voor de melding. In één lidstaat geldt de omkering van de bewijslast slechts voor een periode van twee jaar.

Overeenkomstig **artikel 21, lid 6, en artikel 21, lid 8,** moeten personen die het slachtoffer zijn geworden van represailles, toegang hebben tot herstelmaatregelen, met inbegrip van maatregelen in kort geding, en tot maatregelen ter vergoeding van schade. In verschillende nationale wetten zijn de bepalingen inzake maatregelen in kort geding en vergoeding van

schade niet naar behoren omgezet. In het bijzonder voorzien deze wetten niet in maatregelen in kort geding of creëren zij rechtsonzekerheid door geen verwijzingen op te nemen naar toepasselijke algemene bepalingen. Bovendien is de schadevergoeding in een aantal gevallen beperkt tot een geldelijke schadevergoeding, terwijl sommige wetten niet garanderen dat de herstelmaatregelen beschikbaar zijn voor alle personen die recht hebben op bescherming.

Artikel 23, lid 2, verplicht de lidstaten maatregelen te nemen om de schade te vergoeden die betrokkenen hebben geleden wanneer melders bewust onjuiste informatie hebben gemeld of openbaar hebben gemaakt. Ongeveer de helft van de lidstaten heeft deze bepaling niet naar behoren omgezet, bv. door geen passende verwijzingen naar toepasselijke wetgeving op te nemen.

3.4.4. Sancties

Krachtens **artikel 23, leden 1 en 2,** moeten de lidstaten voor doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties zorgen voor personen die een melding belemmeren of trachten te belemmeren; represailles nemen tegen of onnodige of tergende procedures aanspannen tegen personen die recht hebben op bescherming; de verplichting tot geheimhouding van de identiteit van melders schenden, en voor melders die bewust onjuiste informatie hebben gemeld of openbaar gemaakt.

Verschillende lidstaten: i) hebben de gedragingen die tot een sanctie leiden in vage termen gedefinieerd, bv. door inbreuken op of misbruik van de nationale omzettingswetgeving in het algemeen te bestraffen; of ii) hebben sancties ingevoerd die te laag lijken om als afschrikkend te worden beschouwd. Enkele lidstaten hebben de sancties voor het “trachten” te belemmeren van meldingen onjuist omgezet of hebben het begrip “belemmeren” gedefinieerd aan de hand van een uitputtende lijst, waardoor het begrip eng wordt uitgelegd. De sancties voor represailles zijn over het algemeen correct omgezet, met een paar nalevingskwesties veroorzaakt door: i) gebrek aan rechtszekerheid over welke gedragingen strafbaar zijn, ii) veel te lage boetes of iii) de bestraffing van represailles alleen tegen melders en niet tegen andere categorieën waarnaar in artikel 4 wordt verwezen (zoals facilitators). Verschillende lidstaten hebben de sancties voor onnodige of tergende procedures onjuist omgezet door geen specifieke sanctie vast te stellen of door geen verwijzing naar andere relevante wetgeving op te nemen. De sancties voor inbreuken op de vertrouwelijkheid zijn in sommige gevallen onjuist omgezet, bv. door een gebrek aan passende verwijzingen naar toepasselijke wetgeving.

4. CONCLUSIE

Met de vaststelling van de richtlijn werd beoogd de handhaving van de EU-wetgeving te verbeteren door het melden van inbreuken te vergemakkelijken en de melders een degelijke bescherming te bieden. De richtlijn biedt een toegevoegde waarde door duidelijke gemeenschappelijke normen vast te stellen waarmee de vroegere situatie van versnipperde en ongelijke bescherming in de EU en op verschillende beleidsgebieden wordt aangepakt.

Het bieden van rechtszekerheid is essentieel om dit doel te bereiken. Mensen moeten de omvang van hun rechten en de voorwaarden voor bescherming volledig kunnen begrijpen. Zij moeten weloverwogen beslissingen kunnen nemen over of en hoe zij een melding of

openbaarmaking doen, zonder het risico te lopen “tussen wal en schip te vallen” vanwege de vaagheid of dubbelzinnigheid van de toepasselijke regels.

Alle lidstaten hebben de belangrijkste bepalingen van de richtlijn omgezet, bv. inzake de voorwaarden voor bescherming, de vereisten voor het opzetten en de werking van de interne en externe meldingskanalen, het verbod op represailles en de maatregelen ter bescherming en ondersteuning van melders. Een grote meerderheid van de lidstaten heeft de beschermingsregeling van de richtlijn uitgebreid naar andere gebieden van de nationale wetgeving. Verscheidene lidstaten hebben voorzien in aanvullende steunmaatregelen, zoals financiële en psychologische bijstand aan melders.

Hoewel de Commissie de inspanningen erkent die de lidstaten tot dusver hebben geleverd, betreurt zij de over het algemeen zeer late omzetting van de richtlijn. Zoals het Hof heeft erkend, vormt het uitblijven van de vaststelling van bepalingen die nodig zijn voor een volledige en nauwkeurige omzetting van deze richtlijn een bijzonder ernstige situatie, aangezien deze essentieel zijn voor de bescherming van het algemeen belang [15]. De Commissie benadrukt dat het gebrek aan vertrouwelijke meldingskanalen en passende bescherming een afschrikkend effect heeft op potentiële klokkenluiders, met negatieve gevolgen die veel verder reiken dan de richtlijn zelf. Het ondermijnt zowel de doeltreffende handhaving van alle rechtshandelingen van de EU die binnen het materiële toepassingsgebied van de richtlijn vallen als de vrijheid van meningsuiting.

Bovendien blijkt uit dit verslag dat de omzetting van de richtlijn op bepaalde belangrijke gebieden moet worden verbeterd, zoals het materiële toepassingsgebied, de voorwaarden voor bescherming en de maatregelen ter bescherming tegen represailles, met name de vrijstellingen van aansprakelijkheid en de sancties.

De Commissie blijft de naleving van de richtlijn door de lidstaten beoordelen en zal passende maatregelen nemen om de volledige en correcte omzetting ervan in de hele EU te waarborgen, zo nodig door inbreukprocedures in te leiden.

Wanneer voldoende tijd is verstreken sinds de uitvoering van de richtlijn, en uiterlijk in 2026, zal de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad het in artikel 27, lid 3, bedoelde verslag indienen, waarin de werking van de richtlijn wordt beoordeeld en wordt nagegaan of aanvullende maatregelen nodig zijn, waaronder wijzigingen met het oog op de uitbreiding van het toepassingsgebied tot andere EU-handelingen of -gebieden.

[15] Zie arrest in zaak C-147/23, reeds aangehaald, punten 73 en 97.