Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

9 юли 2020 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Принципи, които уреждат разследването на произшествия в областта на морския транспорт — Директива 2009/18/ЕО — Член 8, параграф 1 — Страни, чиито интереси биха могли да влязат в конфликт с поверената на разследващия орган задача — Членове на разследващия орган, изпълняващи успоредно други функции — Несъздаване на независим разследващ орган“

По дело C-257/19

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 26 март 2019 г.,

Европейска комисия, за която се явяват S. L. Kalėda и N. Yerrell, в качеството на представители,

ищец,

срещу

Ирландия, за която се явяват M. Browne, G. Hodge и A. Joyce, в качеството на представители, подпомагани от N. J. Travers, SC, и B. Doherty, BL,

ответник,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: I. Jarukaitis, изпълняващ функцията на председател на пети състав, K. Lenaerts, председател на Съда, изпълняващ функцията на съдия в пети състав, E. Juhász, M. Ilešič и C. Lycourgos (докладчик), съдии,

генерален адвокат: H. Saugmandsgaard Øe,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

* Език на производството: английски.

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че като не е създала разследващ орган, който по отношение на своето устройство, правна структура и процес на вземане на решения е независим от всяка страна, чиито интереси биха могли да влязат в конфликт с поверената му задача, Ирландия не е изпълнила задълженията си по член 8, параграф 1 от Директива 2009/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за определяне на основните принципи, които уреждат разследването на произшествия в областта на морския транспорт, и за изменение на Директива 1999/35/ЕО на Съвета и Директива 2002/59/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 131, 2009 г., стр. 114).

Правна уредба

Правото на Съюза

2 Съображения 2, 13, 25 и 26 от Директива 2009/18 гласят:

„(2) Бързото провеждане на технически разследвания на морските произшествия подобрява безопасността на морския транспорт, като способства за предотвратяване на нови произшествия, причиняващи загуба на човешки живот, погиване на кораби и замърсяване на морската среда.

[…]

(13) Провеждането на безпристрастни разследвания на безопасността при произшествия и инциденти, засягащи морски кораби или други плавателни съдове в пристанищни или други ограничени морски зони, е от изключително значение с оглед постигането на резултати при установяването на обстоятелствата и причините за такива произшествия или инциденти. Поради това подобни разследвания следва да се провеждат от квалифицирани лица под контрола на независим орган или образувание, притежаващ(о) необходимите правомощия, за да се избегне всякакъв конфликт на интереси.

[…]

(25) Държавите членки и [Съюзът] следва надлежно да вземат под внимание препоръките за безопасност, произтичащи от разследването на безопасността.

(26) Тъй като целта на техническото разследване е предотвратяване на морски произшествия и инциденти, заключенията и препоръките за безопасност не следва при никакви обстоятелства да се използват при определяне на отговорност или на вина“.

3 Член 1 от тази директива предвижда:

„1. Целта на настоящата директива е подобряване на морската безопасност и предотвратяване на замърсяването от кораби, и по този начин намаляване на риска от бъдещи морски произшествия, посредством:

а) улесняване на бързото провеждане на разследванията на безопасността и точен анализ на морските произшествия и инциденти, за да се определят причините за тях, както и

б) гарантиране на своевременно и точно докладване на резултатите от разследванията на безопасността и на предложенията за корективни мерки.

2. Разследванията по смисъла на настоящата директива нямат за цел определяне на отговорност или вина. Държавите членки обаче гарантират, че разследващият орган или образувание (наричани по-долу „разследващият орган“) не се въздържа да докладва изцяло причините за морското произшествие или инцидента, в случай че от резултатите може да се направи заключение за вина или отговорност“.

4 Член 5 от посочената директива гласи:

„1. Всяка държава членка гарантира, че се провежда разследване на безопасността от посочения в член 8 разследващ орган при много тежки морски произшествия:

а) които засягат кораб, плаващ под нейно знаме, независимо от местоположението на произшествието;

б) които са възникнали в нейните териториалните морета и вътрешни води, определени в [Конвенцията на Организацията на обединените нации по морско право], независимо под какво знаме плава(т) корабът(ите), засегнат(и) от произшествието; или

в) които засягат значителен интерес на държавата членка, независимо от местоположението на произшествието и знамето на засегнатия(те) кораб(и).

2. В допълнение, в случай на тежко произшествие разследващият орган извършва предварителна оценка, за да реши дали да предприеме или не разследване на безопасността. Когато разследващият орган реши да не предприема разследване на безопасността, мотивите за това решение се отразяват и нотифицират в съответствие с член 17, параграф 3.

В случай на всяко друго морско произшествие или инцидент разследващият орган решава дали да бъде предприето или не разследване на безопасността.

[…]“.

5 Съгласно член 8 от Директива 2009/18:

„1. Държавите членки гарантират, че разследванията на безопасността се провеждат под отговорността на безпристрастен постоянен разследващ орган, на когото са предоставени необходимите правомощия, и от разследващи лица с необходимата квалификация, компетентни по въпроси, отнасящи се до морски произшествия и инциденти.

За да проведе безпристрастно разследване на безопасността, разследващият орган е независим, по отношение на своето устройство, правна структура и процес на вземане на решение, от която и да е страна, чиито интереси биха могли да влязат в конфликт с поверената му задача.

[…]

2. Разследващият орган гарантира, че отделните лица, провеждащи разследвания, имат работни познания и практически опит в онези области, които спадат към обичайните им задължения при разследване. Освен това разследващият орган гарантира незабавен достъп до необходимите експертни ресурси, ако се налага.

3. Поверените на разследващия орган дейности може да бъдат разширени до събирането и анализа на данни, свързани с морската безопасност, в частност за превантивни цели, доколкото тези дейности не засягат неговата независимост или не включват отговорност по регулаторни, административни или стандартизационни въпроси.

[…]

5. Разследващият орган е в състояние да реагира незабавно при известие за произшествие и да получи необходимите ресурси за независимо изпълнение на функциите си. На неговите провеждащи разследванията лица се осигурява статус, който им дава необходимите гаранции за независимост.

6. Разследващият орган може да съчетае задачите, произтичащи от настоящата директива, с работата по разследване на случаи, които не са свързани с морски произшествия, при условие че подобни разследвания не застрашават независимостта му“.

6 Член 14, параграфи 1 и 2 от тази директива гласи:

„1. Разследванията на безопасността, провеждани съгласно настоящата директива, приключват с публикуването на доклад във формат, определен от компетентния разследващ орган и съгласно съответните раздели на приложение I.

Разследващите органи може да решат, че разследване на безопасността, което не засяга много сериозно или, според случая, сериозно морско произшествие и чиито констатации не биха спомогнали за предотвратяването на бъдещи произшествия и инциденти, приключва с опростен доклад, който се публикува.

2. Разследващите органи полагат всички усилия, за да направят обществено достъпен, и по-специално достъпен за морския сектор, посочения в параграф 1 доклад, включително неговите заключения и евентуални препоръки, в срок от 12 месеца от датата на произшествието. Ако не е възможно да се представи заключителен доклад в рамките на този срок, се публикува междинен доклад в срок от 12 месеца от датата на произшествието“.

7 Член 15 от посочената директива предвижда:

„1. Държавите членки гарантират, че направените от разследващите органи препоръки за безопасност се вземат надлежно предвид от адресатите и, където е уместно, изпълнението им се проследява по съответния начин съгласно [правото на Съюза] и международното право.

2. Където е уместно, разследващият орган или Комисията дават препоръки за безопасност въз основа на абстрактния анализ на данни и [въз основа на] цялостните резултати от проведените разследвания на безопасността.

3. Препоръките за безопасност по никакъв начин не определят отговорността или вината за дадено произшествие“.

Ирландското право

Закон за търговското корабоплаване

8 С член 7 от Merchant Shipping (Investigation of Marine Casualties) Act 2000 (Закон за търговското корабоплаване (разследвания на морски произшествия) от 2000 г., наричан по-нататък „Законът за търговското корабоплаване“) се създава Marine Casualty Investigation Board (Звено за разследване на морски произшествия, Ирландия) (наричано по-нататък „ЗРМП“). Съгласно параграф 1 от този член ЗРМП има за задача да „провежда разследване в случай на морско произшествие и [да] публикува докладите от съответните разследвания“. Съгласно параграф 3 от посочения член този орган има „правомощията, необходими за или свързани с изпълнението на неговите функции“.

9 Член 8 от Закона за търговското корабоплаване предвижда, че „при изпълнението на функциите си [ЗРМП] е независимо от министъра, и по-общо от всяко друго лице или орган, чиито интереси биха могли да влязат в конфликт с изпълняваните от него функции“. Съгласно член 2 от този закон „министър“ означава министърът на морските и природните ресурси.

10 Член 9, параграф 1 от посочения закон гласи:

„[ЗРМП] се състои от:

a) три лица, назначени от министъра;

b) главния инспектор и

c) главния секретар на Department of the Marine and Natural Resources [Министерство на морските и природните ресурси, Ирландия] или упълномощено от него лице“.

11 Член 9, параграф 2 от същия закон предвижда, че министърът определя измежду лицата, назначени съгласно параграф 1 от същия член, председател и заместник-председател на ЗРМП.

12 Понятието „главен инспектор“ е определено в член 2 от Закона за търговското корабоплаване като лицето, което заема длъжността или изпълнява функциите на главен инспектор в Marine Survey Office (Служба за контрол върху корабоплаването, Ирландия) към Министерството на морските и природните ресурси.

13 Член 17 от този закон установява правила относно конфликтите на интереси и предвижда в частност, че членовете на ЗРМП, както и консултантите, експертите и разследващите са длъжни да съобщават „всеки интерес от имуществено или друго естество във връзка със или от значение за кораб, участвал в морско произшествие, или товар на такъв кораб или който и да е друг разглеждан от [ЗРМП] въпрос“.

Наредба за търговското корабоплаване

14 С член 4 от European Communities (Merchant Shipping) (Investigation of Accidents) Regulations 2011 [Наредба от 2011 г. за търговското корабоплаване в Европейските общности (Разследвания на произшествия), наричана по-нататък „Наредбата за търговското корабоплаване“] ЗРМП е определено за постоянно разследващ орган за целите на прилагането на член 8 от Директива 2009/18.

15 Съгласно член 6 от тази наредба в случай на много тежко произшествие ЗРМП провежда разследване във връзка с безопасността, а в случай на тежко произшествие — извършва предварителна оценка, за да реши дали да проведе такова разследване.

16 Член 11 от Наредбата за търговското корабоплаване предвижда публикуването на доклад за всяко проведено разследване във връзка с безопасността.

17 Съгласно член 12, параграф 1 от тази наредба ЗРМП отравя към съответните субекти препоръки за безопасност и проследява изпълнението им в съответствие с правото на Съюза и международното право. Съгласно член 12, параграф 2 от тази наредба издадените от ЗРМП препоръки за безопасност в никакъв случай не определят отговорността или вината за дадено произшествие.

Досъдебната процедура и производството пред Съда

18 На 13 юли 2015 г. в рамките на процедурата „EU Pilot“ Комисията изпраща на Ирландия писмо, с което я приканва да даде разяснения по различни въпроси, свързани с прилагането на Директива 2009/18, и в частност да обясни предвидените в ирландското право правила за обезпечаване на изискваните съгласно член 8 от тази директива оперативна независимост и безпристрастност. В това отношение тя посочва, че двама членове на ЗРМП, а именно главният инспектор и главният секретар на Department of Transports, Tourism and Sports (Министерство на транспорта, туризма и спорта, Ирландия) (наричано по-нататък „MTTC“), поело правомощията на Министерството на морските и природните ресурси, изпълняват други функции по регулиране и контрол върху прилагането на правната уредба в областта на морския транспорт и/или риболова.

19 На 17 септември 2015 г. Ирландия отговаря на това писмо, като се позовава на принципа на независимост, закрепен в член 8 от Закона за търговското корабоплаване. В частност тя дава уточнения във връзка със структурата и дейността на ЗРМП, както и във връзка с ролята на главния инспектор, член на този орган, и ролята на неговия заместник в случаите на провеждано от ЗРМП разследване или изготвяне на доклад за морско произшествие. Посочва и обстоятелството, че в тези случаи министърът и MTTC не играят роля.

20 На 29 април 2016 г. Комисията изпраща на Ирландия официално уведомително писмо, в което подчертава, че взетите от тази държава членка мерки не са достатъчни, за да се гарантира спазването от страна на ЗРМП на изискванията за независимост, посочени в член 8, параграф 1 от Директива 2009/18, тъй като, на първо място, главният инспектор на Службата за контрол върху корабоплаването и главният секретар на MTTC са членове на ЗРМП, на следващо място, MTTC контролира целия морския транспорт в Ирландия и носи пълната отговорност за него, и на последно място, тази служба изпълнява функции по регулиране и контрол върху прилагането на правната уредба, като например инспектира и регистрира корабите, удостоверява правоспособността на морските лица и образува производства за нарушения на правната уредба.

21 На 22 юни 2016 г. Ирландия отговаря на официалното уведомително писмо, като поддържа по-специално че ЗРМП отговаря на предвидените в член 8 от Директива 2019/18 изисквания за независимост и че Комисията не е доказала наличието на какъвто и да било конфликт на интереси от страна на членовете на ЗРМП в качеството им на служители на ресорното министерство, нито пък на практика каквото и да било неизпълнение на изискванията, установени с посочената разпоредба.

22 На 28 април 2017 г. Комисията изпраща мотивирано становище на Ирландия, в което приема, че като не е създала разследващ орган, който по отношение на своето устройство, правна структура и процес на вземане на решения е независим от всяка страна, чиито интереси биха могли да влязат в конфликт с поверената му задача, Ирландия не е изпълнила задълженията си по член 8, параграф 1 от Директива 2009/18. Комисията приканва тази държава членка да вземе необходимите мерки, за да се съобрази с мотивираното становище в срок от два месеца, считано от получаването му.

23 На 22 юни 2017 г. в отговора си на посоченото мотивирано становище Ирландия оспорва твърдението на Комисията, че е налице неизпълнение на задължения.

24 Тъй като не е удовлетворена от отговора на Ирландия, Комисията решава да предяви настоящия иск.

По иска

Доводи на страните

25 Комисията упреква Ирландия, че е нарушила разпоредбите на член 8, параграф 1 от Директива 2009/18, като не е предвидила в националното си право правна уредба, която да гарантира, че по отношение на своето устройство, правна структура и процес на вземане на решения ЗРМП е независимо от всяка страна, чиито интереси биха могли да влязат в конфликт с поверената му задача.

26 Тази институция подчертава, че член 8 от Закона за търговското корабоплаване наистина предвижда, че ЗРМП е независимо от всяко друго лице или орган, чиито интереси биха могли да влязат в конфликт с изпълняваните от него функции, но че същевременно член 9, параграф 1 от този закон гласи, че ЗРМП има петчленен състав, в който главният инспектор и главният секретар на МТТС или упълномощено от него лице са членове по право. Комисията отбелязва, че въпросният главен инспектор и въпросният главен секретар упражняват функции в качеството си на членове на ЗРМП, като същевременно продължават да изпълняват обичайните си задачи в качеството съответно на началник на Службата за контрол върху корабоплаването и на главен секретар на МТТС. Така член 9 от Закона за търговското корабоплаване изрично обвързвал качеството на тези двама членове на ЗРМП с изпълнението на посочените други функции.

27 Комисията посочва, от една страна, че в рамките на МТТС Службата за контрол върху корабоплаването отговаря за инспекциите, разследванията, сертифицирането и регистрирането на кораби и радиооборудването им, проверяването и удостоверяването на правоспособността на морските лица и контрола за спазване на приложимите правила, като извършва проверки на системите и съоръженията и като образува производства за нарушения на правната уредба. Тя отбелязва, че във връзка със задачата ѝ да контролира прилагането на правната уредба тази служба е длъжна и да публикува известия до мореплавателите по всички релевантни въпроси.

28 Комисията добавя, че главният секретар на МТТС ръководи цялото министерство и отговаря за текущото му управление. Тя поддържа, че Службата за контрол върху корабоплаването му е подведомствена, също както и ирландската брегова охрана, и отделът „Политика за морска безопасност“, който отговаря за политиката и законодателството в областта на безопасността и сигурността, включително за системата за наблюдение на морския трафик.

29 От друга страна, Комисията посочва, че ЗРМП е длъжно да провежда разследвания в случай на много тежки морски произшествия, в които участват плаващи под ирландско знаме кораби или които настъпват в ирландски води.

30 От тези две обстоятелства тя заключава, че всяко разследване във връзка с безопасността ще се припокрива като цяло с дейностите и отговорностите на МТТС и на главния му секретар, както и по-специално с тези на Службата за контрол върху корабоплаването и на нейния главен инспектор. Всъщност въпросните членове на ЗРМП същевременно носели и отговорност за морската безопасност на корабите, плаващи под ирландско знаме, и за проверките за безопасност в ирландски води. Посоченото положение било в разрез с изискването по член 8, параграф 1 от Директива 2009/18. Това, че ЗРМП може да извършва дейност, различна от посочената в член 5 от тази директива дейност по разследване, също било в разрез със задълженията за независимост по този член 8, параграф 1.

31 Комисията добавя, че за да повиши морската безопасност и да допринесе за намаляването на риска от бъдещи морски произшествия, ЗРМП трябва съгласно член 11, параграф 1 и член 12, параграф 1 от Наредбата за търговското корабоплаване, след като проведе разследване, да отправи препоръки за безопасност до съответните субекти и да проследи тяхното изпълнение в съответствие с правото на Съюза и с международното право. От това Комисията заключава, че главният инспектор и главният секретар на МТТС на практика биха се оказали в положение да си отправят препоръки сами на себе си, доколкото всяка препоръка на ЗРМП с цел повишаване на морската безопасност или осигуряване на надзор във връзка с установени при дадено разследване конкретни проблеми за безопасността, ще се прилага от МТТС и/или от Службата за контрол върху корабоплаването, която контролира прилагането на правната уредба и публикува известия до мореплавателите по конкретни въпроси.

32 Комисията признава, че нито текстът, нито целите, преследвани с член 8, параграф 1 от Директива 2009/18, изискват разследващият орган да е независим от всички публични органи. Тя обаче подчертава, че съгласно тази разпоредба разследващият орган трябва по отношение на своето устройство, правна структура и процес на вземане на решения да е независим от всяка страна, чиито интереси „биха могли да влязат в конфликт“ с поверената му задача. Употребата на условно наклонение ясно показвала, че с това задължение посочената директива цели да предотврати потенциалните конфликти на интереси, което би трябвало да накара държавите членки да предвидят достатъчни правни гаранции за независимост на разследващия орган, по-специално по отношение на упражняващите регулаторни функции, когато последните съвпадат с предмета на разследванията във връзка с безопасността.

33 Комисията смята, че като се има предвид качеството на двама от петимата членове на ЗРМП, съществува присъщ риск от конфликт на интереси. Доводът на ирландското правителство, изведен от практиката в рамките на МТТС да се прибягва до заместника на главния инспектор, когато е необходимо произнасяне по въпроси във връзка с разследванията, извършени от ЗРМП, или разглеждане на препоръките на последното, съдържащи се в доклада от разследването и адресирани до министъра или до МТТС, представлявал мълчаливо признание от страна на Ирландия за наличие на такъв конфликт на интереси, дължащ се на това, че главният инспектор и главният секретар на МТТС са сред членовете на ЗРМП. При всяко положение не било достатъчна гаранция за независимост това, че в рамките на МТТС на практика се прибягва до заместника на главния инспектор.

34 Що се отнася до докладите на ЗРМП, на които Ирландия се позовава, за да докаже, че на практика последното било независимо в действията си от МТТС, Комисията отбелязва — като посочва, че в докладите си ЗРМП привлича вниманието върху това, което би могло да бъде подобрено в ирландската правна уредба или практиката по прилагането ѝ — че Ирландия мълчаливо признава, че проведените от ЗРМП разследвания във връзка с безопасността проверяват дейността на МТТС и следователно се припокриват с нея.

35 Като начало Ирландия припомня, първо, текстът на членове 8 и 17 от Закона за търговското корабоплаване, които предвиждат независимост на ЗРМП и установяват правила относно конфликтите на интереси, що се отнася до членовете на този орган. Тя добавя, че за ЗРМП се прилага Ethics in Public Office Act 1995 (Закон от 1995 г. за етичните правила относно публичните длъжности) и Standards in Public Office Act 2001 (Закон от 2001 г. за стандартите относно публичните длъжности), които предвиждат, че лицата, заемащи определени публични длъжности, трябва да декларират наличието на интереси, които могат да засегнат съществено изпълнението на техните задачи. Ирландия изтъква и обстоятелството, че със закон е създадена Standards in Public Office Commission (Комисия за стандартите относно публичните длъжности, Ирландия), която да извършва разследвания по жалби и да дава подробни насоки на длъжностните лица как да спазват правната уредба.

36 ЗРМП било обвързано от предвиденото в това законодателство. За този орган се прилагал и Code of Practice for the Governance of State bodies (Кодекс на добрите управленски практики на държавните органи), който в член 5, параграф 1 предвиждал задължение за ЗРМП да приеме кодекс за поведение на своите членове и персонал. В това отношение Ирландия се позовава на Code of Business Conduct (Кодекс за професионално поведение) на ЗРМП и подчертава, че този кодекс предвижда правила относно в частност безпристрастността на този орган, уреждането на конфликтите на интереси, достъпността на информацията и законовите задължения на ЗРМП.

37 Второ, Ирландия оспорва довода на Комисията, че всяко разследване на ЗРМП непременно се припокрива с дейностите и отговорностите на МТТС. Тя посочва няколко примера, които според нея доказват, че някои разследвания не застъпват дейностите и отговорностите на МТТС. Освен това Ирландия подчертава, че съгласно Закона за търговското корабоплаване инспекторите на МТТС не участват в разследванията, провеждани от ЗРМП. Освен това за прилагането на член 8, параграф 2 и на член 14, параграф 2 от Директива 2009/18 ЗРМП създало група от независими разследващи служители, измежду които определяло разследващ служител за всеки отделен случай, в съответствие с нуждите на разследването.

38 Трето, Ирландия подчертава, че ЗРМП е съставено от петима членове и съответно не е контролирано от двамата визирани от Комисията членове. Всички препоръки на ЗРМП били адресирани до ирландските публични органи, а не до въпросните двама членове. ЗРМП не отправяло никакви препоръки за безопасност до Службата за контрол върху корабоплаването и фактът, че изготвяло доклади от съответното разследване, включващи предназначени за МТТС препоръки, по-скоро показвал наличието, отколкото липсата на независимост.

39 След тези предварителни съображения Ирландия обръща внимание на три аспекта.

40 На първо място, тази държава членка поддържа, че Директива 2009/18 изисква ЗРМП да е независимо не от МТТС, а от всяка страна, чиито интереси биха могли да влязат в конфликт с поверената му задача, с което според нея се има предвид корабособственикът или всяко друго лице, пряко свързано с разследваното произшествие, а не публичен орган като МТТС.

41 Освен това Директива 2009/18 не предвиждала конкретно изискване разследващият орган да е независим от регулаторните органи.

42 Ирландия отбелязва в това отношение, че член 8, параграф 1 от Предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета за определяне на основните принципи, които уреждат разследването на произшествия в областта на морския транспорт, и за изменение на директиви 1999/35/ЕО и 2002/59/ЕО от 23 ноември 2005 г. [COM (2005 590 окончателен)] (наричано по-нататък „предложението за директива“) предвижда разследващият орган да е „функционално независим, в частност от националните органи, компетентни по въпросите на мореходността, сертифицирането, инспекциите, стъкмяването, безопасността на корабоплаването, поддръжката,

контрола върху морския трафик, държавния пристанищен контрол, стопанисването на морските пристанища, и по-общо от всяка друга страна, чиито интереси биха могли да влязат в конфликт с поверената му задача“.

43 Тази формулировка обаче не била възпроизведена в Обща позиция (ЕО) № 17/2008, приета от Съвета на 6 юни 2008 г. с оглед приемането на Директива 2008/…/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от … за определяне на основните принципи, които уреждат разследването на произшествия в областта на морския транспорт и за изменение на Директиви 1999/35/ЕО и 2002/59/ЕО (ОВ C 184 E, 2008 г., стр. 23), която премахвала изискването за разследващ орган, който да е независим от националните органи, компетентни по морските въпроси.

44 Освен това, ако искал разследващият орган да е независим от всички публични органи или от всякакво възможно влияние, както поддържа Комисията, законодателят на Съюза щял да закрепи нормативно това условие, така както направил в други законодателни актове на Съюза.

45 На второ място, според Ирландия Комисията не може да се позовава на презумпцията, че от една страна, главният инспектор и главният секретар на МТТС, членове на ЗРМП, са повлияни от функциите, които упражняват извън този орган, и от друга страна, че ЗРМП е повлияно от тези двама членове.

46 Ирландия подчертава, че последните са малцинство в ЗРМП и че Комисията не е представила конкретни доказателства за това, че безпристрастността или независимостта на ЗРМП е била накърнена. Презумпциите не били допустими. Според Ирландия Комисията не може да предполага, че липсва независимост поради съществуването на структурни връзки между два органа, и единствено на това основание да твърди конфликт на интереси.

47 На трето място, Ирландия посочва като пример няколко доклада на ЗРМП, които съдържали критики и препоръки към ирландската брегова охрана, и по-общо по отношение на ирландската правна уредба или практиката по прилагането ѝ, което доказвало независимостта на ЗРМП от МТТС.

Съображения на Съда

48 Комисията подчертава, че по силата на член 9 от Закона за търговското корабоплаване главният секретар на МТТС, който ръководи цялото министерство, и главният инспектор на Службата за контрол върху корабоплаването, която е подведомствена на МТТС, са и членове на ЗРМП. Предвид функциите, които изпълняват в рамките на МТТС и на въпросната служба, тези две лица трябвало, наред с функциите им в ЗРМП, да следят за морската безопасност на корабите, плаващи под ирландско знаме, и за безопасността в ирландски води. При това положение Комисията упреква Ирландия, че не е изпълнила задълженията си по член 8, параграф 1 от Директива 2009/18, тъй като тази държава членка не разполага с правна уредба, която да гарантира, че по отношение на своето устройство, правна структура и процес на вземане на решения ЗРМП е независимо от всяка страна, чиито интереси биха могли да влязат в конфликт с поверената му задача.

49 В това отношение преди всичко следва да се отбележи, че по силата на член 7 от Закон за търговското корабоплаване и член 4 от Наредбата за търговското корабоплаване ЗРМП е длъжно да изпълнява в Ирландия функциите на разследващ орган по член 8 от Директива 2009/18. Именно под отговорността на този орган се провеждат предвидените в член 5 от тази директива разследвания във връзка с безопасността.

50 Съгласно член 8, параграф 1 от Директива 2009/18 държавите членки гарантират, че разследванията във връзка с безопасността се провеждат под отговорността на безпристрастен постоянен разследващ орган. Тази разпоредба предвижда и че „[з]а да проведе безпристрастно разследване на безопасността, разследващият орган е независим, по отношение на своето устройство, правна структура и процес на вземане на решение, от която и да е страна, чиито интереси биха могли да влязат в конфликт с поверената му задача“.

51 Що се отнася, на първо място, до това дали MTTC и Службата за контрол върху корабоплаването са по смисъла на член 8, параграф 1 от Директива 2009/18 страни, чиито интереси биха могли да влязат в конфликт с поверената на ЗРМП задача, следва да се припомни целта на тази директива.

52 Така съгласно член 1 тя има за цел подобряване на морската безопасност, предотвратяване на замърсяването от кораби и намаляване на риска от морски произшествия чрез улесняване на бързото провеждане на разследвания във връзка с безопасността и точен анализ на морските произшествия и инциденти и чрез гарантиране на своевременно и точно докладване на резултатите от разследванията във връзка с безопасността и на предложенията за корективни мерки.

53 Видно от съображение 13 от посочената директива, провеждането на безпристрастни разследвания във връзка с безопасността при произшествия и инциденти, засягащи морски кораби или други плавателни съдове в пристанищни или други ограничени морски зони, е от изключително значение за целите на установяването на обстоятелствата и причините за такива произшествия или инциденти. Съгласно същото съображение тези разследвания следва да се провеждат от квалифицирани лица под контрола на независим орган или образувание, притежаващ(о) необходимите правомощия, за да се избегне всякакъв конфликт на интереси.

54 Освен това, макар в съответствие с член 15, параграф 3 и съображение 26 от Директива 2009/18 целта на разследванията във връзка с безопасността не е да се определя отговорността или вината, при тези разследвания все пак се изготвят съгласно член 14 от тази директива доклади за произшествията. Съгласно член 15, параграф 1 от посочената директива направените от разследващия орган препоръки за безопасност трябва да се вземат под внимание от техните адресати. Както се посочва в съображение 25 от Директива 2009/18, те трябва да бъдат надлежно взети под внимание и от държавите членки и от Съюза, за да се подобри морската безопасност.

55 По силата на член 7 от Закона за търговското корабоплаване и на членове 6 и 12 от Наредбата за търговското корабоплаване ЗРМП отговаря за провеждането на разследвания във връзка с безопасността, както и за изготвянето на доклади и препоръки, които може да наложат то да се произнася по правната уредба в областта на морското корабоплаване.

56 От представената на Съда преписка обаче е видно, че за тази правна уредба отговаря MTTC. Освен това отделът „Политика за морска безопасност“, който е подведомствен на това министерство, отговаря за политиката и законодателството в областта на безопасността и сигурността, включително за системата за наблюдение на морския трафик.

57 Освен това разследванията на ЗРМП може да наложат същото да се произнася във връзка с дейности, свързани с морската безопасност, инспекциите, разследванията, сертифицирането и регистрирането на корабите.

58 Безспорно е обаче, че MTTC отговаря общо за морската безопасност на корабите, плаващи под ирландско знаме, и на корабите, намиращи се в ирландски води. Подведомствени на MTTC са и ирландската брегова охрана, и Службата за контрол върху корабоплаването, която отговаря за инспекциите, разследванията, сертифицирането и регистрирането на кораби и

радиооборудването им, проверяването и удостоверяването на правоспособността на морските лица и контрола за спазване на приложимите правила, като проверява системите и съоръженията и като образува производства за нарушения на правната уредба.

59 От това следва, че при провежданите от него разследвания ЗРМП може да се окаже длъжно да се произнася във връзка с дейности, осъществявани пряко от МТТС, но и от отдела „Политика за морска безопасност“, както и от брегова охрана и от Службата за контрол върху корабоплаването, а също и да поставя под въпрос в докладите, които изготвя, начина на управление на правомощията, възложени на тези публични органи, и да прави препоръки относно практики, които да се следват в бъдеще, или реформи, които да се въведат.

60 От това следва да се заключи, че МТТС и Службата за контрол върху корабоплаването са страни, чиито интереси могат да влязат в конфликт с поверената на ЗРМП задача, по смисъла на член 8, параграф 1 от Директива 2009/18.

61 Приведените от Ирландия доводи не опровергават този извод.

62 Според тази държава членка с член 8, параграф 1 от Директива 2009/18 се цели да се гарантира независимостта на разследващия орган само спрямо корабособствениците или всяко друго лице, пряко свързано с разследваното произшествие.

63 В подкрепа на това гледище Ирландия се позовава на обстоятелството, че в Директива 2009/18 не е възпроизведено условие, споменато в предложението за директива. Според Ирландия фактът, че законодателят на Съюза е премахнал това условие, за да възприеме разпоредбата именно в редакцията ѝ съгласно действащия член 8, параграф 1 от Директива 2009/18, показва, че е изоставено изискването за разследващ орган, който да е независим от националните органи, компетентни по морските въпроси.

64 В това отношение е важно да се отбележи, че посоченото в предложението за директива условие се отнася единствено до функционалната независимост на компетентните национални органи, а именно че разследващият орган трябва да е „функционално независим в частност от националните органи, компетентни по въпросите на мореходността, сертифицирането, инспекциите, стъкмяването, безопасността на корабоплаването, поддръжката, контрола върху морския трафик, държавния пристанищен контрол, стопанисването на морските пристанища, и по-общо от всяка страна, чиито интереси биха могли да влязат в конфликт с поверената му задача“. В приетата от законодателя на Съюза редакция член 8, параграф 1 от Директива 2009/18 обаче не се ограничава до функционалната независимост, а се отнася до много по-широка независимост, тъй като държавите членки вече са длъжни да обезпечат независимостта на разследващия орган от гледна точка както на неговото устройство, така и на правната му структура и процеса на вземане на решения, като тази независимост се разпростира по отношение на всяко лице, чиито интереси биха могли да влязат в конфликт с поверената на този орган задача. Следователно не може да се приеме, че с тази редакция на член 8, параграф 1 от Директива 2009/18 законодателят на Съюза е искал да изключи публичните органи от кръга на субектите, по отношение на които трябва да се осигури независимостта на разследващия орган.

65 Освен това Ирландия твърди, че ако е искал разследващият орган да е независим от всички публични органи или от всякакво възможно влияние, както поддържа Комисията, законодателят на Съюза щял да закрепи нормативно това условие, така както е направил в Директива № 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, 1995 г., стр. 31; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 17, стр. 10) и в Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от

27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ L 119, 2016 г., стр. 1).

66 От една страна обаче, от писмените ѝ изявления не личи Комисията да твърди, че разследващият орган трябва да е независим от всички публични органи.

67 От друга страна, в член 28 от тази директива и в член 52 от този регламент условието за независимост действително е формулирано по различен начин спрямо член 8, параграф 1 от Директива 2009/18, но фактът, че текстът на тези разпоредби се различава, не е достатъчен, за да се тълкува член 8, параграф 1 от Директива 2009/18 по начин, различен от предвиденото в него. Тази разпоредба изисква по отношение на своето устройство, правна структура и процес на вземане на решения разследващият орган да е независим от „която и да е страна, чиито интереси биха могли да влязат в конфликт с поверената му задача“, като този израз може да обхваща в частност публичните органи.

68 На второ място, следва да се провери дали, както поддържа Комисията, ЗРМП наистина не е независимо от МТТС и от Службата за контрол върху корабоплаването поради присъствието в ЗРМП на двама членове, които успоредно изпълняват функции в МТТС и във въпросната служба.

69 Комисията подчертава по-специално че съгласно член 9 от Закона за търговското корабоплаване ЗРМП се състои от петима членове, сред които главният секретар на МТТС или упълномощено от него лице и главният инспектор на Службата за контрол върху корабоплаването. Предвид обаче функциите, които тези двама членове успоредно изпълняват, от една страна, в МТТС или в Службата за контрол върху корабоплаването, и от друга страна, в ЗРМП, присъствието на тези членове в състава на последното давало основание да се смята, че Ирландия не е изпълнила задълженията си по член 8, параграф 1 от Директива 2009/18.

70 Важно е да се отбележи, че тъй като Комисията не твърди, че от гледна точка на правната си структура ЗРМП е лишено от независимост, следва да се провери само дали участието на главния секретар на МТТС или на упълномощено от него лице, както и на главния инспектор на Службата за контрол върху корабоплаването, в този орган прави същия зависим от гледна точка на устройство и процес на вземане на решения.

71 Що се отнася до понятието „независимост“, следва да се посочи, че нито член 8, параграф 1 от Директива 2009/18, нито друга нейна разпоредба го дефинират. Поради това следва да се има предвид обичайният му смисъл. Ето защо, що се отнася до публичните органи, независимостта обикновено означава статут, осигуряващ на съответния орган възможността да действа напълно свободно спрямо организациите, по отношение на които трябва да му се осигури независимост, защитен от всякакви указания или натиск (вж. по аналогия решение от 13 юни 2018 г., Комисия/Полша, C-530/16, EU:C:2018:430, т. 67).

72 В случая член 8 от Закона за търговското корабоплаване действително предвижда, че при изпълнението на функциите си ЗРМП е независимо от МТТС, и по-общо от всяко друго лице или орган, чиито интереси биха могли да влязат в конфликт с изпълняваните от ЗРМП функции. Освен това член 17 от този закон установява правила относно конфликтите на интереси на членовете на ЗРМП, като последното е обвързано и от правила за поведение.

73 Това не променя факта, че въпреки тези разпоредби, които закрепват общ принцип на независимост и правила относно конфликтите на интереси, член 9, параграф 1 от Закона за търговското корабоплаване, тълкуван във връзка с член 2 от него, предвижда, че главният секретар на МТТС и главният инспектор на Службата за контрол върху корабоплаването са членове на ЗРМП. Участието в този разследващ орган обаче на двама държавни служители,

които отговарят съответно за MTTC и за тази служба — публични органи, чиито интереси биха могли да влязат в конфликт с поверената на ЗРМП задача — води до невъзможност да се гарантира, че по отношение на своето устройство и процес на вземане на решения този орган е независим.

74 Всъщност несъвместимо с устройствената независимост на ЗРМП е самото присъствие на тези членове, при които очевидно е налице конфликт на интереси, тъй като те са членове на ЗРМП и едновременно с това са им подведомствени публични органи, чиято дейност може да бъде проверявана от този разследващ орган и да бъде обект на критики и препоръки от негова страна.

75 Що се отнася до ролята, която тези членове могат да играят при вземането на решения от разследващия орган, евентуално в полза на интересите на подведомствените им административни органи, в частност като защитават съществуващи техни правила, процедури или практики, тя може да засегне независимостта на ЗРМП от гледна точка на процеса на вземане на решения.

76 Наличието на този конфликт на интереси и на тази потенциална роля е достатъчно, за да се установи нарушение на член 8, параграф 1 от Директива 2009/18, тъй като държавите членки са длъжни да приемат мерки, които отнапред гарантират обективната независимост на разследващия орган, за което свидетелства употребата на условно наклонение във вметнатия израз „биха могли да влязат в конфликт“, съдържащ се в посочената разпоредба.

77 В този смисъл, противно на поддържаното от Ирландия, за да се установи нарушение, не е необходимо да се констатира, че в определени случаи разследващият орган е действал пристрастно, тъй като условията за независимост трябва да са обективно изпълнени, така че ЗРМП да бъде защитено от всякакво влияние, пряко или косвено, на страните, чиито интереси биха могли да влязат в конфликт с поверената му задача (вж. по аналогия решение от 16 октомври 2012 г., Комисия/Австрия, C-614/10, EU:C:2012:631, т. 41).

78 Следователно посочените от Ирландия като примери доклади на ЗРМП, в които са отправени критики или предложения до MTTC или до Службата за контрол върху морското корабоплаване, не са доказателство, че тази държава членка е изпълнила задълженията си по член 8, параграф 1 от Директива 2009/18.

79 Освен това, противно на поддържаното от Ирландия, фактът, че съответните членове са малцинство в ЗРМП, е без значение, тъй като участието в разследващ орган дори само на един член, който в същото време има отговорности в рамките на субект, чиито интереси биха могли да влязат в конфликт с поверената на този орган задача, има за последица това, че не се изключва всякакво подозрение за пристрастност към този субект (вж. по аналогия решение от 16 октомври 2012 г., Комисия/Австрия, C-614/10, EU:C:2012:631, т. 52).

80 От всички изложени по-горе съображения следва, че като не е създала разследващ орган, който по отношение на своето устройство и процес на вземане на решения е независим от всяка страна, чиито интереси биха могли да влязат в конфликт с поверената му задача, Ирландия не е изпълнила задълженията си по член 8, параграф 1 от Директива 2009/18.

По съдебните разноски

81 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

82 След като Комисията е направила искане за осъждането на Ирландия и последната е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

1) Като не е създала разследващ орган, който по отношение на своето устройство и процес на вземане на решения е независим от всяка страна, чиито интереси биха могли да влязат в конфликт с поверената му задача, Ирландия не е изпълнила задълженията си по член 8, параграф 1 от Директива 2009/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за определяне на основните принципи, които уреждат разследването на произшествия в областта на морския транспорт, и за изменение на Директива 1999/35/ЕО на Съвета и Директива 2002/59/ЕО на Европейския парламент и на Съвета.

2) Осъжда Ирландия да заплати съдебните разноски.

Подписи