ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

9 juli 2020*

„Niet-nakoming – Beginselen voor het onderzoek van ongevallen in de zeescheepvaartsector – Richtlijn 2009/18/EG – Artikel 8, lid 1 – Partijen waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de aan de onderzoeksinstantie toevertrouwde opdracht – Leden van de onderzoeksinstantie die tegelijkertijd ook andere functies uitoefenen – Verzuim om een onafhankelijke onderzoeksinstantie in te stellen”

In zaak C-257/19,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 26 maart 2019,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door S. L. Kalėda en N. Yerrell als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Ierland, vertegenwoordigd door M. Browne, G. Hodge en A. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door N. J. Travers, SC, en B. Doherty, BL,

verweerder,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: I. Jarukaitis, waarnemend president van de Vijfde kamer, K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend rechter van de Vijfde kamer, E. Juhász, M. Ilešič en C. Lycourgos (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

* Procestaal: Engels.

Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat Ierland, door geen onderzoeksinstantie in te stellen die wat betreft organisatie, juridische structuur en besluitvorming onafhankelijk is van iedere partij waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de haar toevertrouwde opdracht, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot vaststelling van de grondbeginselen voor het onderzoek van ongevallen in de zeescheepvaartsector en tot wijziging van richtlijn 1999/35/EG van de Raad en richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB 2009, L 131, blz. 114).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

2 De overwegingen 2, 13, 25 en 26 van richtlijn 2009/18 luiden als volgt:

„(2) Een spoedige uitvoering van het technische onderzoek naar ongevallen op zee bevordert de maritieme veiligheid doordat het herhaling van dergelijke ongevallen, waarbij mensenlevens en schepen verloren gaan en verontreiniging van het mariene milieu optreedt, helpt voorkomen.

[...]

(13) Het is van het allergrootste belang dat het veiligheidsonderzoek naar ongevallen en incidenten met zeeschepen, dan wel met andere schepen in havens of andere beperkte maritieme zones, op onpartijdige wijze wordt verricht, opdat de omstandigheden en oorzaken van zulke ongevallen of incidenten effectief kunnen worden vastgesteld. Dit onderzoek dient dan ook te worden verricht door gekwalificeerde onderzoekers onder toezicht van een onafhankelijke, met de nodige bevoegdheden toegeruste instantie of entiteit, teneinde belangenconflicten te vermijden.

[...]

(25) De lidstaten en de [Unie] dienen op passende wijze rekening te houden met de veiligheidsaanbevelingen die naar aanleiding van een veiligheidsonderzoek worden gedaan.

(26) Aangezien het technische veiligheidsonderzoek ten doel heeft ongevallen en incidenten op zee te voorkomen, dienen de conclusies en de veiligheidsaanbevelingen in geen geval te worden gebruikt om de aansprakelijkheid te bepalen of de schuldvraag te beantwoorden.”

3 Artikel 1 van deze richtlijn bepaalt:

„1. Deze richtlijn heeft ten doel de maritieme veiligheid te verhogen en verontreiniging door schepen te voorkomen en daarmee de kans op toekomstige ongevallen op zee te verminderen door:

a) een spoedige uitvoering van het veiligheidsonderzoek en een gedegen analyse van ongevallen en incidenten op zee te bevorderen, teneinde de oorzaken ervan vast te stellen, en

b) ervoor te zorgen dat tijdig en nauwgezet verslag over het veiligheidsonderzoek wordt uitgebracht en voorstellen voor herstelmaatregelen worden gedaan.

2. Het onderzoek uit hoofde van deze richtlijn dient niet ter bepaling van de aansprakelijkheid, noch ter beantwoording van de schuldvraag. De lidstaten zorgen er evenwel voor dat de onderzoeksinstantie of -entiteit (hierna ‚onderzoeksinstantie') niet nalaat om de oorzaken van een ongeval of incident op zee onverkort te rapporteren omdat uit haar bevindingen conclusies in verband met schuld of aansprakelijkheid kunnen worden getrokken."

4 Artikel 5 van die richtlijn luidt:

„1. Elke lidstaat zorgt ervoor dat de in artikel 8 bedoelde onderzoeksinstantie een veiligheidsonderzoek instelt na een zeer ernstig ongeval op zee:

a) waarbij een onder zijn vlag varend schip is betrokken, ongeacht de plaats van het ongeval;

b) in zijn territoriale zee of binnenwateren als omschreven in [het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee], ongeacht de vlag van het schip of de schepen die bij het ongeval zijn betrokken, of

c) waarbij de lidstaat een aanzienlijk belang heeft, ongeacht de plaats van het ongeval of de vlag van het betrokken schip of de betrokken schepen.

2. Daarnaast verricht de onderzoeksinstantie, in het geval van een ernstig ongeval, een voorafgaande beoordeling om te besluiten om al dan niet een veiligheidsonderzoek te verrichten. Wanneer de onderzoeksinstantie besluit om geen veiligheidsonderzoek te verrichten, worden de redenen voor dit besluit genoteerd en kenbaar gemaakt overeenkomstig artikel 17, lid 3.

In het geval van een ander ongeval of incident op zee besluit de onderzoeksinstantie of er al dan niet een veiligheidsonderzoek moet worden verricht.

[...]"

5 Artikel 8 van richtlijn 2009/18 bepaalt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat veiligheidsonderzoeken worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van een onpartijdige permanente onderzoeksinstantie die over de nodige bevoegdheden beschikt, en door naar behoren gekwalificeerde onderzoekers met deskundigheid op het gebied van ongevallen en incidenten op zee.

Teneinde het veiligheidsonderzoek op onpartijdige wijze te verrichten, is de onderzoeksinstantie wat betreft haar organisatie, juridische structuur en besluitvorming onafhankelijk van iedere partij waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de haar toevertrouwde opdracht.

[...]

2. De onderzoeksinstantie zorgt ervoor dat individuele onderzoekers over de nodige operationele kennis en praktische ervaring beschikken op de gebieden die onder hun normale onderzoeksbevoegdheden vallen. Bovendien zorgt de onderzoeksinstantie ervoor dat specifieke deskundigheid op korte termijn beschikbaar is, mocht deze noodzakelijk blijken.

3. De aan de onderzoeksinstantie toevertrouwde taken kunnen worden uitgebreid tot het verzamelen en analyseren van gegevens met betrekking tot maritieme veiligheid, met name voor preventiedoeleinden, voor zover deze activiteiten geen afbreuk doen aan haar onafhankelijkheid en geen regelgevende, bestuurlijke of normgevende verantwoordelijkheden meebrengen.

[...]

5. De onderzoeksinstantie krijgt de bevoegdheid onmiddellijk te reageren wanneer zij in kennis wordt gesteld van een ongeval, ongeacht de fase ervan, en krijgt voldoende middelen om haar taken in onafhankelijkheid te verrichten. Haar onderzoekers genieten een status die hun de nodige garanties van onafhankelijkheid biedt.

6. De onderzoeksinstantie mag haar taken uit hoofde van deze richtlijn combineren met onderzoeken naar andere gebeurtenissen dan ongevallen op zee, mits dergelijke onderzoeken haar onafhankelijkheid niet in gevaar brengen."

6 Artikel 14, leden 1 en 2, van deze richtlijn luidt:

„1. Over een veiligheidsonderzoek dat uit hoofde van deze richtlijn wordt verricht, wordt in de door de bevoegde onderzoeksinstantie bepaalde vorm en overeenkomstig de desbetreffende delen van bijlage I een rapport opgesteld en gepubliceerd.

De onderzoeksinstanties kunnen besluiten dat over een veiligheidsonderzoek dat geen betrekking heeft op een zeer ernstig, of in voorkomend geval, een ernstig, ongeval op zee en waarvan de bevindingen niet kunnen leiden tot het voorkomen van toekomstige ongevallen of incidenten, een vereenvoudigd rapport wordt gepubliceerd.

2. De onderzoeksinstanties doen al het mogelijke om het in lid 1 bedoelde rapport, met inbegrip van de conclusies ervan en eventuele mogelijke aanbevelingen, binnen 12 maanden vanaf de dag van het ongeval voor het publiek beschikbaar te maken, en met name aan de maritieme sector. Indien het niet mogelijk is het eindrapport binnen die termijn te voltooien, wordt binnen 12 maanden na de dag van het ongeval een tussentijds rapport gepubliceerd".

7 Artikel 15 van de richtlijn luidt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat met de veiligheidsaanbevelingen van de onderzoeksinstanties op passende wijze rekening wordt gehouden door degenen aan wie zij gericht zijn en dat er, waar nodig, een passend gevolg aan wordt gegeven overeenkomstig het [Unierecht] en het internationaal recht.

2. De onderzoeksinstanties en de Commissie doen, wanneer zulks noodzakelijk is, veiligheidsaanbevelingen op basis van een abstracte analyse van gegevens en de algemene resultaten van uitgevoerde veiligheidsonderzoeken.

3. In een veiligheidsaanbeveling wordt onder geen beding de aansprakelijkheid voor een ongeval bepaald of de schuldvraag beantwoord."

Iers recht

Koopvaardijwet

8 Bij Section 7 van de Merchant Shipping (Investigation of Marine Casualties) Act 2000 [wet van 2000 betreffende de koopvaardij (onderzoek naar ongevallen op zee); hierna: „koopvaardijwet"] is de Marine Casualty Investigation Board (raad voor onderzoek naar ongevallen op zee, Ierland) (hierna: „MCIB") opgericht. Volgens Section 7, lid 1, heeft de MCIB tot taak „onderzoeken bij ongevallen op zee te verrichten en de verslagen van dergelijke onderzoeken te publiceren". Volgens Section 7, lid 3, zijn aan deze instantie „de bevoegdheden [verleend] die nodig zijn of verband houden met de uitoefening van haar taken".

9 Section 8 van de koopvaardijwet bepaalt dat de MCIB „bij de uitoefening van zijn taken onafhankelijk is van de minister en in het algemeen onafhankelijk is van enig ander persoon of instantie waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de door de [MCIB] uitgeoefende taken". Volgens Section 2 van die wet moet de term „minister" worden begrepen als de minister van Mariene en Natuurlijke Hulpbronnen.

10 Section 9, lid 1, van voormelde wet bepaalt het volgende:

„De [MCIB] bestaat uit:

a) drie door de minister benoemde personen;

b) de hoofdinspecteur, en

c) de secretaris-generaal van het Department of the Marine and Natural Resources [ministerie van Mariene en Natuurlijke Hulpbronnen, Ierland], of zijn afgevaardigde".

11 Section 9, lid 2, van dezelfde wet bepaalt dat de minister een van de krachtens lid 1 van dit artikel benoemde personen aanwijst als voorzitter van de MCIB en een tweede persoon als plaatsvervangend voorzitter.

12 De term „hoofdinspecteur" wordt in Section 2 van de koopvaardijwet gedefinieerd als de persoon die de functie of de taken vervult van hoofdinspecteur van het Marine Survey Office (bureau voor de scheepvaartinspectie, Ierland), dat deel uitmaakt van het ministerie van Mariene en Natuurlijke Hulpbronnen.

13 Section 17 van de wet stelt regels vast inzake belangenconflicten en bepaalt onder meer dat de leden van de MCIB, de adviseurs, de deskundigen en de onderzoekers verplicht zijn „alle financiële of andere belangen die verbonden zijn of samenhangen met een schip of de lading van een schip dat betrokken is bij een ongeval op zee of bij enige andere kwestie die door de [MCIB] moet worden onderzocht", kenbaar te maken.

Koopvaardijregeling

14 Krachtens Regulation 4 van de European Communities (Merchant Shipping) (Investigation of Accidents) Regulations 2011 [regeling van de Europese Gemeenschappen van 2011 inzake de koopvaardij (Onderzoek van ongevallen); hierna: „koopvaardijregeling"] wordt de MCIB aangewezen als permanente onderzoeksinstantie voor de toepassing van artikel 8 van richtlijn 2009/18.

15 Overeenkomstig Regulation 6 van deze regeling is de MCIB verplicht bij een zeer ernstig ongeval een veiligheidsonderzoek uit te voeren en bij een ernstig ongeval een voorlopige beoordeling te verrichten om te beslissen of een dergelijk onderzoek al dan niet moet worden uitgevoerd.

16 Regulation 11 van de koopvaardijregeling bepaalt dat over elk uitgevoerd veiligheidsonderzoek een rapport wordt gepubliceerd.

17 In lid 1 van Regulation 12 van deze regeling is bepaald dat de MCIB veiligheidsaanbevelingen aan de betrokken partijen doet en zorg draagt voor de opvolging van zijn aanbevelingen overeenkomstig het Unierecht en het internationale recht. Lid 2 van deze Regulation bepaalt dat de veiligheidsaanbevelingen van de MCIB in geen geval de aansprakelijkheid mogen bepalen of de schuldvraag mogen beantwoorden wanneer zich een ongeval heeft voorgedaan.

Precontentieuze procedure en procedure voor het Hof

18 Op 13 juli 2015 heeft de Commissie Ierland in het kader van de EU-pilotprocedure een brief gestuurd waarin zij die lidstaat verzoekt verschillende kwesties met betrekking tot de tenuitvoerlegging van richtlijn 2009/18 te verduidelijken en met name uit te leggen hoe het Ierse recht de door artikel 8 van die richtlijn vereiste operationele onafhankelijkheid en onpartijdigheid waarborgt. De Commissie stelde in dit verband vast dat twee leden van de MCIB, namelijk de hoofdinspecteur en de secretaris-generaal van het Department of Transport, Tourism and Sport (ministerie van Vervoer, Toerisme en Sport, Ierland) (hierna: „DTTS"), dat nu de bevoegdheden van het ministerie van Mariene en Natuurlijke Hulpbronnen uitoefent, nog andere regelgevende en toezichtstaken inzake de toepassing van de regeling op het gebied van het zeevervoer en/of visserij uitoefenen.

19 Op 17 september 2015 heeft Ierland op die brief geantwoord en zich daarbij beroepen op het in Section 8 van de koopvaardijwet vastgelegde onafhankelijkheidsbeginsel. Ierland heeft met name preciseringen gegeven over de structuur en de werking van de MCIB alsmede over de rol van de hoofdinspecteur, die lid is van die instantie, en van zijn plaatsvervanger, in geval van een onderzoek door de MCIB of de opstelling van een rapport over een ongeval op zee. Ierland heeft ook aangevoerd dat de minister en het DTTS in die situaties geen rol spelen.

20 Op 29 april 2016 heeft de Commissie Ierland een aanmaningsbrief gestuurd waarin zij benadrukte dat de door Ierland genomen maatregelen niet volstonden om te waarborgen dat de MCIB voldoet aan de in artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/18 gestelde onafhankelijkheidsvereisten, omdat, ten eerste, de hoofdinspecteur van het bureau voor de scheepvaartinspectie en de secretaris-generaal van het DTTS lid zijn van de MCIB, ten tweede, het DTTS de volledige controle en verantwoordelijkheid voor het zeevervoer in Ierland op zich heeft genomen en, ten derde, dit bureau regelgevende en toezichtstaken inzake de toepassing van de regeling uitvoert, zoals de inspectie en de goedkeuring van schepen, de certificering van de competenties van zeevarenden en de vervolging van inbreuken op de regelgeving.

21 Op 22 juni 2016 heeft Ierland op deze aanmaningsbrief geantwoord, met name met het argument dat de MCIB voldeed aan de onafhankelijkheidsvereisten van artikel 8 van richtlijn 2009/18 en dat de Commissie niet had aangetoond dat er sprake was van enig belangenconflict van de leden van de MCIB als vertegenwoordigers van het ministerie waaronder zij ressorteren, noch van enige niet-nakoming van de vereisten van deze bepaling in de praktijk.

22 Op 28 april 2017 heeft de Commissie Ierland een met redenen omkleed advies gestuurd, waarin zij stelt dat Ierland, door geen onderzoeksinstantie in te stellen die wat betreft organisatie, juridische structuur en besluitvorming onafhankelijk is van iedere partij waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de haar toevertrouwde opdracht, de krachtens artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/18 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. De Commissie heeft Ierland uitgenodigd om de nodige maatregelen te treffen om binnen een termijn van twee maanden na de ontvangst ervan aan het met redenen omklede advies te voldoen.

23 Op 22 juni 2017 heeft Ierland in zijn antwoord op het met redenen omkleed advies de door de Commissie verweten niet-nakoming betwist.

24 Daar de Commissie geen genoegen kon nemen met het antwoord van Ierland, heeft zij besloten het onderhavige beroep in te stellen.

Beroep

Argumenten van partijen

25 De Commissie verwijt Ierland dat het artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/18 niet heeft nageleefd door in zijn nationale recht geen regeling op te nemen die de onafhankelijkheid van de MCIB, wat betreft organisatie, juridische structuur en besluitvorming, waarborgt ten opzichte van iedere partij waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de hem toevertrouwde opdracht.

26 Zij wijst erop dat, hoewel Section 8 van de koopvaardijwet bepaalt dat de MCIB onafhankelijk is van elke andere persoon of instantie waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de door hem uitgeoefende taken, Section 9, lid 1, van die wet bepaalt dat de MCIB bestaat uit vijf leden, waaronder noodzakelijkerwijs de hoofdinspecteur en de secretaris-generaal van het DTTS of zijn afgevaardigde. De Commissie merkt op dat die hoofdinspecteur en secretaris-generaal taken vervullen als lid van de MCIB, terwijl zij hun reguliere taken als respectievelijk directeur van het bureau voor de scheepvaartinspectie en secretaris-generaal van het DTTS blijven uitoefenen. Section 9 van de koopvaardijwet koppelt dus uitdrukkelijk de hoedanigheid van deze twee MCIB-leden aan de uitoefening van deze andere taken.

27 De Commissie stelt ten eerste dat het bureau voor de scheepvaartinspectie binnen het DTTS verantwoordelijk is voor de inspectie, het onderzoek, de certificering en de goedkeuring van schepen en scheepsradioapparatuur, voor het onderzoek en de certificering van de competenties van zeevarenden en voor het toezicht op de naleving van de toepasselijke normen, middels audits bij organisaties en installaties en vervolging bij inbreuken op de regelgeving. De Commissie merkt op dat dit bureau ook verantwoordelijk is voor het publiceren van adviezen voor zeelieden over elk relevant onderwerp, in het kader van zijn taak van toezicht op de toepassing van de regeling.

28 De Commissie voegt hieraan toe dat de secretaris-generaal van het DTTS aan het hoofd staat van dit gehele ministerie en verantwoordelijk is voor het dagelijks beheer ervan. Zij stelt dat de secretaris-generaal onder meer het bureau voor de scheepvaartinspectie, de Ierse kustwacht en de afdeling Maritiem Veiligheidsbeleid – die verantwoordelijk is voor het beleid en de wetgeving inzake veiligheid en beveiliging, met inbegrip van het monitoringsysteem voor de scheepvaart – onder zijn gezag heeft.

29 De Commissie merkt ten tweede op dat de MCIB verplicht is een onderzoek in te stellen naar zeer ernstige ongevallen op zee waarbij schepen zijn betrokken die onder Ierse vlag varen of die zich voordoen in Ierse wateren.

30 Uit deze twee elementen leidt zij af dat elk veiligheidsonderzoek in de regel raakvlakken vertoont met de activiteiten en de verantwoordelijkheden van het DTTS en zijn secretaris-generaal, alsmede in het bijzonder met het bureau voor de scheepvaartinspectie en zijn hoofdinspecteur. De betrokken leden van de MCIB moeten immers tegelijkertijd ook de verantwoordelijkheid op zich nemen voor de maritieme veiligheid van schepen die onder Ierse vlag varen en voor veiligheidsinspecties in de Ierse wateren. Deze situatie leidt ertoe dat de in artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/18 gestelde voorwaarde niet wordt nageleefd. Het feit dat de MCIB andere activiteiten dan de in artikel 5 van die richtlijn bedoelde onderzoeksactiviteiten kan verrichten, impliceert evenmin dat zou zijn voldaan aan de uit artikel 8, lid 1, van die richtlijn voortvloeiende verplichtingen inzake onafhankelijkheid.

31 De Commissie voegt hieraan toe dat de MCIB na afloop van een onderzoek veiligheidsaanbevelingen moet doen aan de betrokken partijen en zorg moet dragen voor de opvolging van zijn aanbevelingen overeenkomstig het Unierecht en het internationale recht, krachtens Regulation 11, lid 1, en Regulation 12, lid 1, van de koopvaardijregeling, teneinde de maritieme veiligheid te verhogen en bij te dragen tot de vermindering van de kans op toekomstige ongevallen op zee. Zij leidt daaruit af dat

de hoofdinspecteur en de secretaris-generaal van het DTTS zich in de praktijk genoodzaakt zouden kunnen zien om aanbevelingen aan zichzelf te doen, aangezien elke MCIB-aanbeveling ter verbetering van de maritieme veiligheid of voor de opvolging van specifieke veiligheidskwesties die uit een onderzoek naar voren komen, zou worden uitgevoerd door het DTTS en/of het bureau voor de scheepvaartinspectie, dat verantwoordelijk is voor het toezicht op de toepassing van de regelgeving en voor de publicatie van adviezen voor zeelieden over specifieke onderwerpen.

32 De Commissie erkent dat noch de bewoordingen noch de doelstellingen van artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/18 vereisen dat de onderzoeksinstantie onafhankelijk is van alle overheidsinstanties. Zij benadrukt echter dat de onderzoeksinstantie volgens deze bepaling in haar organisatie, juridische structuur en besluitvorming onafhankelijk moet zijn van iedere partij waarvan de belangen „strijdig zouden kunnen zijn" met de haar toevertrouwde opdrachten. Uit het gebruik van de voorwaardelijke wijs blijkt duidelijk dat die richtlijn middels deze verplichting potentiële belangenconflicten beoogt te voorkomen, hetgeen de lidstaten ertoe zou moeten aanzetten voldoende wettelijke waarborgen voor de onafhankelijkheid van de onderzoeksinstantie in te bouwen, met name ten aanzien van partijen die regelgevende taken uitoefenen, wanneer deze taken het voorwerp uitmaken van veiligheidsonderzoeken.

33 Gezien de hoedanigheid van twee van de vijf leden van de MCIB bestaat er volgens de Commissie echter een intrinsiek risico op belangenconflicten. Het argument van de Ierse regering dat gebaseerd is op de praktijk om binnen het DTTS beroep te doen op de plaatsvervangend hoofdinspecteur om kennis te nemen van onderzoeken van de MCIB of om aanbevelingen van de MCIB in een onderzoeksverslag aan de minister of het DTTS te analyseren, houdt een impliciete erkenning door Ierland in van het bestaan van een dergelijk belangenconflict als gevolg van het feit dat de hoofdinspecteur en de secretaris-generaal van het DTTS tot de leden van de MCIB behoren. Dat in de praktijk binnen het DTTS beroep wordt gedaan op de plaatsvervangend hoofdinspecteur, kan in geen geval een voldoende waarborg voor onafhankelijkheid bieden.

34 Wat de MCIB-rapporten betreft waarop Ierland zich baseert om aan te tonen dat de MCIB in de praktijk onafhankelijk van het DTTS optreedt, merkt de Commissie op dat Ierland, door aan te geven dat de MCIB in zijn rapporten de aandacht vestigt op elementen van de Ierse regeling of de toepassing ervan die voor verbetering vatbaar zijn, impliciet erkent dat de door de MCIB uitgevoerde veiligheidsonderzoeken de activiteiten van het DTTS onderzoeken en bijgevolg hiermee overlappen.

35 Ierland brengt vooraf in de eerste plaats de bepalingen van de Sections 8 en 17 van de koopvaardijwet in herinnering, die voorzien in de onafhankelijkheid van de MCIB en regels bevatten inzake belangenconflicten voor de leden van die instantie. Zij voegt daaraan toe dat deze instantie onderworpen is aan de Ethics in Public Office Act 1995 (wet van 1995 betreffende de ethiek in de openbare dienst) en aan de Standards in Public Office Act 2001 (wet van 2001 betreffende de normen in de openbare dienst), die bepalen dat personen die bepaalde functies in de openbare dienst bekleden, de belangen moeten melden die een wezenlijke invloed kunnen hebben op de vervulling van hun taken. Ierland verwijst ook naar de oprichting, bij wet, van de Standards in Public Office Commission (Commissie inzake de normen in de openbare dienst, Ierland), die tot doel heeft klachten te onderzoeken en gedetailleerde richtsnoeren te geven over de wijze waarop ambtenaren zich aan de wetgeving moeten houden.

36 De MCIB is aan deze wettelijke regeling onderworpen. Hij is ook onderworpen aan de Code of Practice for the Governance of State Bodies (gedragscode voor het bestuur van overheidsinstanties), die in Section 5, lid 1, voorziet in de verplichting voor de MCIB om een gedragscode voor zijn leden en zijn personeel vast te stellen. Ierland verwijst in dit verband naar de Code of Business Conduct (beroepsgedragscode) van de MCIB en benadrukt dat er volgens die code regels bestaan die met name zorgen voor de onpartijdigheid van die instantie, de oplossing van belangenconflicten en de toegankelijkheid van informatie, en die de wettelijke verplichtingen van de MCIB vastleggen.

37 In de tweede plaats betwist Ierland het argument van de Commissie dat elk onderzoek dat door de MCIB wordt uitgevoerd, noodzakelijkerwijs raakvlakken vertoont met de activiteiten en verantwoordelijkheden van het DTTS. Ierland noemt verschillende voorbeelden die volgens hem aantonen dat bepaalde onderzoeken niet interfereren met de activiteiten of verantwoordelijkheden van het DTTS. Voorts wijst Ierland erop dat de koopvaardijwet bepaalt dat de DTTS-inspecteurs niet deelnemen aan onderzoeken die door de MCIB worden uitgevoerd. Bovendien heeft de MCIB voor de toepassing van artikel 8, lid 2, en artikel 14, lid 2, van richtlijn 2009/18 een panel van onafhankelijke onderzoekers ingesteld, waaruit hij, per geval en naargelang van de eisen van het onderzoek, eventueel een onderzoeker aanwijst.

38 In de derde plaats benadrukt Ierland dat de MCIB uit vijf leden bestaat, zodat de twee door de Commissie genoemde leden er geen controle over hebben. Alle aanbevelingen van de MCIB zijn gericht tot de Ierse overheidsinstanties en niet tot de twee leden in kwestie. De MCIB doet geen enkele veiligheidsaanbeveling aan het bureau voor de scheepvaartinspectie, en het feit dat hij onderzoeksrapporten uitbrengt met aanbevelingen voor het DTTS toont zijn onafhankelijkheid juist aan, in plaats van deze te ontkrachten.

39 Na deze inleidende overwegingen legt Ierland de nadruk op drie punten.

40 Ten eerste stelt deze lidstaat dat richtlijn 2009/18 niet vereist dat de MCIB onafhankelijk is van het DTTS, maar van iedere partij waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de hem toevertrouwde opdrachten, hetgeen volgens hem verwijst naar de eigenaar van het schip of enige andere persoon die rechtstreeks betrokken is bij het onderzochte incident, en niet naar een overheidsinstantie als het DTTS.

41 Richtlijn 2009/18 bevat overigens geen specifiek vereiste dat de onderzoeksinstantie onafhankelijk moet zijn van de regelgevende instanties.

42 Ierland merkt in dit verband op dat in artikel 8, lid 1, van het voorstel van 23 november 2005 voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de grondbeginselen voor het onderzoek van ongevallen in de zeescheepvaartsector en tot wijziging van de richtlijnen 1999/35/EG en 2002/59/EG [COM(2005 590 definitief)] (hierna: „het voorstel voor een richtlijn") was bepaald dat de onderzoeksinstantie „functioneel onafhankelijk [moest zijn], van, met name, de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor zeewaardigheid, certificatie, inspectie, bemanning, veiligheid van navigatie, onderhoud, toezicht op de zeescheepvaart, havenstaatcontrole en exploitatie van zeehavens, en in het algemeen van elke andere partij waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de taken die haar zijn toevertrouwd".

43 Deze formulering is echter niet overgenomen in gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 17/2008, door de Raad vastgesteld op 6 juni 2008 met het oog op de aanneming van richtlijn 2008/.../EG van het Europees Parlement en de Raad van... tot vaststelling van de grondbeginselen voor het onderzoek van ongevallen in de zeescheepvaartsector en tot wijziging van de richtlijnen 1999/35/EG en 2002/59/EG (PB 2008, C 184 E, blz. 23), dat het vereiste van een onderzoeksinstantie die onafhankelijk is van de voor maritieme zaken bevoegde nationale autoriteiten heeft geschrapt.

44 Bovendien had de Uniewetgever, als het zijn wil was dat de onderzoeksinstantie onafhankelijk zou zijn van alle overheidsinstanties of van elke mogelijke invloed, zoals de Commissie stelt, deze voorwaarde kunnen formuleren, zoals ook in andere wetgevingshandelingen van de Unie is gebeurd.

45 Ten tweede stelt Ierland dat de Commissie zich niet kan beroepen op het vermoeden dat de hoofdinspecteur en de secretaris-generaal van het DTTS, die lid zijn van de MCIB, worden beïnvloed door de functies die zij buiten deze instantie uitoefenen en voorts dat de MCIB zou worden beïnvloed door deze twee leden.

46 Ierland wijst erop dat deze twee leden een minderheid vormen binnen de MCIB en dat de Commissie geen concreet bewijs heeft geleverd dat de onpartijdigheid of de onafhankelijkheid van de MCIB in het gedrang is gekomen. Het is niet toegestaan zich op een vermoeden te baseren. Ierland stelt dat de Commissie er niet van uit kan gaan dat er sprake is van een gebrek aan onafhankelijkheid vanwege de structurele banden tussen twee instanties, en dat zij zich evenmin kan beroepen op een belangenconflict dat uitsluitend op dergelijke banden is gebaseerd.

47 Ten derde noemt Ierland verschillende voorbeelden van MCIB-rapporten die kritiek en aanbevelingen bevatten met betrekking tot de Ierse kustwacht en, meer in het algemeen, met betrekking tot de Ierse regelgeving of de uitvoering daarvan, waaruit de onafhankelijkheid van de MCIB ten opzichte van het DTTS blijkt.

Beoordeling door het Hof

48 De Commissie wijst erop dat, overeenkomstig Section 9 van de koopvaardijwet, de secretaris-generaal van het DTTS, die aan het hoofd staat van dit gehele ministerie, en de hoofdinspecteur van het bureau voor de scheepvaartinspectie, dat onder het DTTS valt, ook lid zijn van de MCIB. Gelet op hun functies in het DTTS en in dat bureau zijn deze twee personen, naast hun functies in de MCIB, ook verantwoordelijk voor de maritieme veiligheid van schepen die onder Ierse vlag varen en voor de veiligheid in de Ierse wateren. De Commissie verwijt Ierland aldus dat deze lidstaat de krachtens artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/18 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, op grond dat Ierland niet beschikt over een regeling die de onafhankelijkheid van de MCIB op het gebied van zijn organisatie, juridische structuur en besluitvorming waarborgt ten opzichte van iedere partij waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de hem toevertrouwde opdracht.

49 In dit verband moet vooraf worden opgemerkt dat de MCIB, overeenkomstig Section 7 van de koopvaardijwet en Regulation 4 van de koopvaardijregeling, verantwoordelijk is voor de uitvoering, in Ierland, van de taken van de onderzoeksinstantie als bedoeld in artikel 8 van richtlijn 2009/18. Het is onder de verantwoordelijkheid van deze instantie dat de in artikel 5 van deze richtlijn bedoelde veiligheidsonderzoeken worden uitgevoerd.

50 Artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/18 bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat veiligheidsonderzoeken worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van een onpartijdige permanente onderzoeksinstantie. Deze bepaling vereist tevens dat „[t]eneinde het veiligheidsonderzoek op onpartijdige wijze te verrichten, [...] de onderzoeksinstantie wat betreft haar organisatie, juridische structuur en besluitvorming onafhankelijk [is] van iedere partij waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de haar toevertrouwde opdracht”.

51 Wat in de eerste plaats de vraag betreft of het DTTS en het bureau voor de scheepvaartinspectie partijen zijn in de zin van artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/18 waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de aan de MCIB toevertrouwde opdracht, moet het doel van deze richtlijn in herinnering worden gebracht.

52 Zo heeft deze richtlijn volgens artikel 1 ervan ten doel de maritieme veiligheid te verhogen, verontreiniging door schepen te voorkomen en de kans op ongevallen op zee te verminderen door een voortvarende uitvoering van het veiligheidsonderzoek en een gedegen analyse van ongevallen en incidenten op zee te bevorderen en ervoor te zorgen dat tijdig en nauwgezet verslag over het veiligheidsonderzoek wordt uitgebracht en voorstellen voor herstelmaatregelen worden gedaan.

53 Uit overweging 13 van die richtlijn volgt dat het van het allergrootste belang is dat het veiligheidsonderzoek naar ongevallen en incidenten met zeeschepen, dan wel met andere schepen in havens of andere beperkte maritieme zones, op onpartijdige wijze wordt verricht opdat de omstandigheden en oorzaken van zulke ongevallen of incidenten effectief kunnen worden vastgesteld.

Volgens diezelfde overweging dient dit onderzoek te worden verricht door gekwalificeerde onderzoekers onder toezicht van een onafhankelijke, met de nodige bevoegdheden toegeruste instantie of entiteit, teneinde belangenconflicten te vermijden.

54 Bovendien is het veiligheidsonderzoek overeenkomstig artikel 15, lid 3, en overweging 26 van richtlijn 2009/18 weliswaar niet bedoeld om de aansprakelijkheid te bepalen of de schuldvraag te beantwoorden, maar om krachtens artikel 14 van die richtlijn ongevallenrapporten op te stellen. De veiligheidsaanbevelingen van de onderzoeksinstantie moeten overeenkomstig artikel 15, lid 1, van die richtlijn in aanmerking worden genomen door degenen tot wie zij gericht zijn. Zoals vermeld in overweging 25 van richtlijn 2009/18 moeten de lidstaten en de Unie daar ook op passende wijze rekening mee houden om de maritieme veiligheid te verhogen.

55 Op grond van Section 7 van de koopvaardijwet en de Regulations 6 en 12 van de koopvaardijregeling is de MCIB belast met het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken en het opstellen van rapporten en aanbevelingen, die de MCIB ertoe kunnen brengen zich uit te laten over de regeling inzake de zeevaart.

56 Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt dat het DTTS verantwoordelijk is voor deze regeling. Daarnaast is de afdeling Maritiem Veiligheidsbeleid, die onder dit ministerie ressorteert, verantwoordelijk voor het beleid en de wetgeving op het gebied van veiligheid en beveiliging, met inbegrip van het monitoringsysteem voor de scheepvaart.

57 De onderzoeken van de MCIB kunnen er ook toe leiden dat hij zich uitlaat over activiteiten betreffende maritieme veiligheid, over inspectie- en onderzoeksactiviteiten en over certificering en goedkeuring van schepen.

58 Niet betwist wordt dat het DTTS in het algemeen de verantwoordelijkheid draagt voor de maritieme veiligheid van schepen die onder Ierse vlag varen en van schepen in Ierse wateren. Ook is het DTTS verantwoordelijk voor de Ierse kustwacht en het bureau voor de scheepvaartinspectie, dat belast is met de inspectie, het onderzoek, de certificering en de goedkeuring van schepen en scheepsradioapparatuur, met het onderzoek en de certificering van de competenties van zeevarenden en met het toezicht op de naleving van de toepasselijke normen, middels audits bij organisaties en installaties en vervolging bij inbreuken op de regelgeving.

59 Hieruit volgt dat de MCIB zich in de onderzoeken die hij uitvoert eventueel moet uitlaten over de activiteiten die rechtstreeks door het DTTS, maar ook door de afdeling Maritiem Veiligheidsbeleid en door de kustwacht en het bureau voor de scheepvaartinspectie worden verricht, en dat de MCIB in de verslagen die hij opstelt, het beheer van de aan deze overheidsinstanties toevertrouwde bevoegdheden eventueel ter discussie dient te stellen en aanbevelingen dient te doen voor toekomstige praktijken of door te voeren hervormingen.

60 Hieruit moet worden geconcludeerd dat het DTTS en het bureau voor de scheepvaartinspectie partijen zijn waarvan de belangen strijdig kunnen zijn met de opdracht die aan de MCIB is toevertrouwd, in de zin van artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/18.

61 Een dergelijke conclusie kan niet worden weerlegd door de argumenten van Ierland.

62 Volgens die lidstaat is artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/18 bedoeld om de onafhankelijkheid van de onderzoeksinstantie alleen te waarborgen ten opzichte van de eigenaars van het schip of elke andere persoon die rechtstreeks betrokken is bij het onderzochte incident.

63 Ter ondersteuning van dit standpunt beroept Ierland zich op het feit dat in richtlijn 2009/18 een in het voorstel voor een richtlijn genoemde voorwaarde is weggelaten. Volgens Ierland blijkt uit het feit dat de Uniewetgever deze voorwaarde heeft geschrapt en enkel de bepaling in de formulering van

artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/18 heeft overgenomen, dat is afgezien van het vereiste om over een onderzoeksinstantie te beschikken die onafhankelijk is van de voor maritieme zaken bevoegde nationale autoriteiten.

64 In dit verband is het van belang erop te wijzen dat de in het voorstel voor een richtlijn opgenomen voorwaarde alleen betrekking had op de functionele onafhankelijkheid van de bevoegde nationale autoriteiten, namelijk dat de onderzoeksinstantie „functioneel onafhankelijk [moest zijn] van, met name, de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor zeewaardigheid, certificatie, inspectie, bemanning, veiligheid van navigatie, onderhoud, toezicht op de zeescheepvaart, havenstaatcontrole en exploitatie van zeehavens, en in het algemeen van elke andere partij waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de taken die haar zijn toevertrouwd". Artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/18, in de bewoordingen waarin het door de Uniewetgever is vastgesteld, is echter niet beperkt tot functionele onafhankelijkheid, maar ziet op een veel ruimere onafhankelijkheid, aangezien het de lidstaten thans verplicht om ervoor te zorgen dat de onderzoeksinstantie onafhankelijk is, zowel wat haar organisatie als wat haar juridische structuur en besluitvormingsproces betreft, en deze onafhankelijkheid zich uitstrekt tot elke persoon wiens belangen strijdig zouden kunnen zijn met de haar toevertrouwde opdracht. Derhalve kan niet worden aanvaard dat de Uniewetgever met deze keuze van bewoordingen in artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/18 heeft willen uitsluiten dat overheidsinstanties zouden kunnen worden gerekend tot de partijen ten aanzien waarvan de onafhankelijkheid van de onderzoeksinstantie moet worden gewaarborgd.

65 Ierland betoogt voorts dat indien de Uniewetgever de bedoeling had dat de onderzoeksinstantie onafhankelijk zou zijn van alle overheidsinstanties of van elke mogelijke invloed, zoals de Commissie zijns inziens stelt, hij deze voorwaarde uitdrukkelijk had kunnen formuleren, zoals hij heeft gedaan in richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 1995, L 281, blz. 31), en in verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB 2016, L 119, blz. 1).

66 Uit haar memories blijkt echter, ten eerste, niet dat de Commissie heeft gesteld dat de onderzoeksinstantie onafhankelijk moet zijn van alle overheidsinstanties.

67 Ten tweede is het juist dat in artikel 28 van die richtlijn en in artikel 52 van die verordening de voorwaarde van onafhankelijkheid in andere bewoordingen is geformuleerd dan in artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/18, maar de enkele omstandigheid dat deze bepalingen anders zijn geformuleerd, kan er niet toe leiden dat artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/18 anders wordt uitgelegd dan in deze bepaling is bedoeld. Deze bepaling vereist dat de onderzoeksinstantie wat betreft haar organisatie, juridische structuur en besluitvormingsproces onafhankelijk is van „iedere partij waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de aan die onderzoeksinstantie toevertrouwde opdracht", en deze uitdrukking kan met name overheidsinstanties omvatten.

68 In de tweede plaats moet worden onderzocht of, zoals de Commissie stelt, de onafhankelijkheid van de MCIB ten opzichte van het DTTS en het bureau voor de scheepvaartinspectie niet is gewaarborgd vanwege het feit dat in de MCIB twee leden zitting hebben die tegelijkertijd ook functies binnen het DTTS en het bureau voor de scheepvaartinspectie uitoefenen.

69 De Commissie merkt met name op dat de MCIB overeenkomstig Section 9 van de koopvaardijwet is samengesteld uit vijf leden, waaronder de secretaris-generaal van het DTTS – of zijn afgevaardigde – en de hoofdinspecteur van het bureau voor de scheepvaartinspectie. Gelet op de functies die deze

twee leden tegelijkertijd binnen, enerzijds, het DTTS of het bureau voor de scheepvaartinspectie en, anderzijds, binnen de MCIB uitoefenen, zou het feit dat zij zitting hebben in de MCIB bewijzen dat Ierland niet voldoet aan de uit artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/18 voortvloeiende verplichtingen.

70 Opgemerkt moet worden dat de Commissie niet stelt dat de MCIB zijn onafhankelijkheid wordt ontnomen met betrekking tot zijn juridische structuur, zodat alleen hoeft te worden onderzocht of het feit dat de secretaris-generaal van het DTTS – of zijn afgevaardigde – en de hoofdinspecteur van het bureau voor de scheepvaartinspectie zitting hebben in de MCIB, daaraan zijn onafhankelijkheid met betrekking tot de organisatie en de besluitvorming ontneemt.

71 Wat het begrip „onafhankelijkheid" betreft, moet worden opgemerkt dat noch artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/18, noch enige andere bepaling van die richtlijn dit begrip definieert. Daarom moet van de gebruikelijke betekenis ervan worden uitgegaan. Wat overheidsinstanties betreft, betekent onafhankelijkheid dus normaliter een status die waarborgt dat de betrokken instantie volledig vrij, zonder enige instructie of druk, kan handelen ten opzichte van de instanties ten aanzien waarvan zijn onafhankelijkheid moet worden gewaarborgd (zie naar analogie arrest van 13 juni 2018, Commissie/Polen, C-530/16, EU:C:2018:430, punt 67).

72 In het onderhavige geval is het waar dat Section 8 van de koopvaardijwet bepaalt dat de MCIB bij de uitoefening van zijn taken onafhankelijk is van het DTTS en in het algemeen onafhankelijk is van elke andere persoon of instantie waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de door de MCIB uitgeoefende taken. Bovendien stelt Section 17 van deze wet regels vast inzake belangenconflicten van leden van de MCIB, die daarenboven onderworpen is aan deontologische regels.

73 Ondanks deze bepalingen, waarin een algemeen beginsel van onafhankelijkheid en regels inzake belangenconflicten zijn vastgelegd, bepaalt Section 9, lid 1, van de koopvaardijwet, gelezen in samenhang met Section 2 daarvan, dat de secretaris-generaal van het DTTS en de hoofdinspecteur van het bureau voor de scheepvaartinspectie lid zijn van de MCIB. Het feit dat twee ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor respectievelijk het DTTS en genoemd bureau – die overheidsinstanties zijn waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de aan de MCIB toevertrouwde opdracht – zitting hebben in die onderzoeksinstantie, betekent echter dat de onafhankelijkheid van die instantie, wat zowel haar organisatie als haar besluitvormingsproces betreft, niet is gewaarborgd.

74 Aangezien die leden tegelijkertijd lid zijn van de MCIB en verantwoordelijk zijn voor overheidsinstanties waarvan het optreden door die onderzoeksinstantie kan worden onderzocht, waarop zij kritiek kan leveren en waarvoor zij aanbevelingen kan doen, is het belangenconflict van die leden duidelijk en is het enkele feit dat zij zitting hebben in de MCIB op zich al strijdig met de onafhankelijkheid van die onderzoeksinstantie wat betreft de organisatie.

75 Wat betreft de rol die deze leden kunnen spelen bij de beslissingen van de onderzoeksinstantie, in voorkomend geval ten gunste van de belangen van de bestuurlijke instanties waarvoor zij verantwoordelijk zijn – met name door de bestaande regels, procedures of praktijken van deze bestuurlijke instanties te verdedigen –, kan de onafhankelijkheid van de MCIB wat betreft de besluitvorming in het gedrang komen.

76 Het bestaan van dit belangenconflict en van deze potentiële rol volstaat om de schending van artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/18 vast te stellen, aangezien de lidstaten verplicht zijn om maatregelen vast te stellen die de objectieve onafhankelijkheid van de onderzoeksinstantie vooraf waarborgen, zoals wordt bevestigd door het gebruik van de voorwaardelijke wijs in de zinsnede „strijdig zouden kunnen zijn" in deze bepaling.

77 Anders dan Ierland stelt, hoeft voor de vaststelling van de schending niet te worden aangetoond dat de onderzoeksinstantie in specifieke gevallen partijdig heeft gehandeld, aangezien objectief gezien aan de voorwaarden voor onafhankelijkheid moet zijn voldaan, zodat de MCIB vrij is van elke – rechtstreekse

of indirecte – beïnvloeding door partijen waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de hem toevertrouwde opdracht (zie naar analogie arrest van 16 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk, C-614/10, EU:C:2012:631, punt 41).

78 Bijgevolg kunnen de door Ierland aangehaalde voorbeelden van MCIB-rapporten waarin kritiek werd geleverd op of voorstellen werden gedaan aan het DTTS of het bureau voor de scheepvaartinspectie, niet aantonen dat die lidstaat de krachtens artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/18 op hem rustende verplichtingen is nagekomen.

79 Anders dan Ierland betoogt, is bovendien het feit dat de betrokken leden in de MCIB een minderheid vormen, irrelevant, aangezien het feit dat zelfs maar één lid dat tegelijkertijd ook verantwoordelijkheden heeft voor een partij waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de aan die instantie toevertrouwde opdracht, zitting heeft in een onderzoeksinstantie, bekent dat de instantie niet boven iedere verdenking van partijdigheid ten opzichte van die partij is verheven (zie naar analogie arrest van 16 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk, C-614/10, EU:C:2012:631, punt 52).

80 Uit al deze overwegingen volgt dat Ierland, door geen onderzoeksinstantie in te stellen die wat betreft organisatie en besluitvorming onafhankelijk is van iedere partij waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de haar toevertrouwde opdracht, niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op hem rusten krachtens artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/18.

Kosten

81 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd.

82 Aangezien Ierland in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart:

1) Door geen onderzoeksinstantie in te stellen die wat betreft organisatie en besluitvorming onafhankelijk is van iedere partij waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de haar toevertrouwde opdracht, is Ierland de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot vaststelling van de grondbeginselen voor het onderzoek van ongevallen in de zeescheepvaartsector en tot wijziging van richtlijn 1999/35/EG van de Raad en richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad.

2) Ierland wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen