Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

9. juli 2020*

»Traktatbrud – principper for undersøgelser af ulykker i søtransportsektoren – direktiv 2009/18/EF – artikel 8, stk. 1 – parter, hvis interesser kunne komme i konflikt med den opgave, der er betroet undersøgelsesinstansen – medlemmer af undersøgelsesinstansen, der samtidigt udøver andre funktioner – manglende indførelse af en uafhængig undersøgelsesinstans«

I sag C-257/19,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 26. marts 2019,

Europa-Kommissionen ved S.L. Kalėda og N. Yerrell, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Irland ved M. Browne, G. Hodge og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af N.J. Travers, SC, og B. Doherty, BL

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af dommer I. Jarukaitis, som fungerende afdelingsformand for Femte Afdeling, Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Femte Afdeling, og dommerne E. Juhász, M. Ilešič og C. Lycourgos (refererende dommer),

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom

1 Europa-Kommissionen har i sin stævning nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/18/EF af 23. april 2009 om de grundlæggende principper for undersøgelser af ulykker i søtransportsektoren og om ændring af Rådets direktiv 1999/35/EF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/59/EF (EUT 2009, L 131, s. 114), idet medlemsstaten ikke har oprettet en undersøgelsesinstans, som i sin organisation, retlige struktur og beslutningstagning er uafhængig af andre parter, hvis interesser kunne komme i konflikt med den opgave, der er betroet dette organ.

Retsforskrifter

EU-retten

2 I 2., 13., 25. og 26. betragtning til direktiv 2009/18 er anført følgende:

»(2) En hurtig gennemførelse af tekniske undersøgelser af ulykker til søs forbedrer sikkerheden til søs, da det bidrager til at forebygge sådanne ulykker med deraf følgende tab af menneskeliv, tab af skibe og forurening af havmiljøet.

[…]

(13) Det er overordentlig vigtigt for en effektiv konstatering af omstændigheder og årsager ved ulykker eller hændelser, der involverer søgående fartøjer eller andre fartøjer i havn eller andre begrænsede havområder, at der foretages en upartisk sikkerhedsundersøgelse af de pågældende ulykker og hændelser. En sådan undersøgelse bør derfor foretages af kvalificerede undersøgelsesmedarbejdere under kontrol af en uafhængig instans eller enhed, som skal have de nødvendige beføjelser for at undgå interessekonflikter.

[…]

(25) Medlemsstaterne og [Unionen] bør tage behørigt hensyn til de sikkerhedsanbefalinger, der udarbejdes på baggrund af en sikkerhedsundersøgelse.

(26) Da formålet med en teknisk sikkerhedsundersøgelse er at forebygge ulykker og hændelser til søs, bør resultaterne og sikkerhedsanbefalingerne under ingen omstændigheder placere skyld eller ansvar.«

3 Direktivets artikel 1 fastsætter:

»1. Formålet med dette direktiv er at forbedre sikkerheden til søs og forebyggelsen af forurening fra skibe og mindske risikoen for fremtidige ulykker til søs ved at:

a) fremme en hurtig gennemførelse af sikkerhedsundersøgelser og en grundig analyse af ulykker og hændelser til søs for at fastslå årsagerne til dem, og

b) sikre en rettidig og nøjagtig indberetning af sikkerhedsundersøgelser og af forslag til afhjælpende foranstaltninger.

2. Undersøgelser i henhold til dette direktiv omfatter ikke placeringen af ansvar eller skyld. Medlemsstaterne skal dog sikre, at undersøgelsesinstansen eller -enheden (i det følgende benævnt »undersøgelsesinstans«) ikke undlader at foretage en tilbundsgående rapportering af årsagerne til ulykken eller hændelsen til søs, fordi der kan udledes skyld eller ansvar af undersøgelsesresultaterne.«

4 Direktivets artikel 5 bestemmer:

»1. Hver enkelt medlemsstat sikrer, at den i artikel 8 omhandlede undersøgelsesinstans gennemfører en sikkerhedsundersøgelse efter meget alvorlige ulykker til søs

a) som involverer et skib, der sejler under dens flag, uanset hvor ulykken har fundet sted

b) som finder sted i medlemsstatens ydre eller indre territorialfarvand som defineret i [De Forenede Nationers havretskonvention], uanset hvilket flag det skib eller de skibe, der er involveret i ulykken, sejler under, eller

c) som har betydning for medlemsstatens væsentlige interesser, uanset hvor ulykken har fundet sted, og hvilket flag det eller de involverede skibe sejler under.

2. I tilfælde af alvorlige søulykker gennemfører undersøgelsesinstansen endvidere en foreløbig vurdering med henblik på at afgøre, hvorvidt den skal foretage en sikkerhedsundersøgelse eller ej. Træffer undersøgelsesinstansen afgørelse om ikke at foretage en sikkerhedsundersøgelse, skal begrundelsen for denne afgørelse registreres og meddeles i overensstemmelse med artikel 17, stk. 3.

I tilfælde af enhver anden ulykke eller hændelse til søs træffer undersøgelsesinstansen afgørelse om, hvorvidt der skal foretages en sikkerhedsundersøgelse eller ej.

[…]«

5 Artikel 8 i direktiv 2009/18 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at sikkerhedsundersøgelser gennemføres under ansvar af en permanent, upartisk undersøgelsesinstans, som skal have de nødvendige beføjelser, og af behørigt kvalificerede undersøgelsesmedarbejdere med kompetence inden for ulykker og hændelser til søs.

For at kunne foretage en upartisk sikkerhedsundersøgelse skal undersøgelsesinstansen i sin organisation, retlige struktur og beslutningstagning være uafhængig af andre parter, hvis interesser kunne komme i konflikt med denne opgave.

[…]

2. Undersøgelsesinstansen sikrer, at de enkelte undersøgelsesmedarbejdere har et praktisk kendskab til og erfaringer med de emneområder, der indgår i deres almindelige undersøgelsesopgaver. Undersøgelsesinstansen sikrer desuden, at der om nødvendigt er let adgang til relevant ekspertise.

3. De opgaver, der er pålagt undersøgelsesinstansen, kan udvides til at omfatte indsamling og analyse af data vedrørende sikkerhed til søs, især til forebyggende formål, for så vidt som disse opgaver ikke påvirker instansens uafhængighed eller indebærer et ansvar for regulering, administration eller standardisering.

[…]

5. Undersøgelsesinstansen skal kunne reagere omgående, når den underrettes om en ulykke, og bevilges tilstrækkelige midler til at varetage sine funktioner på uafhængig vis. Undersøgelsespersonalet skal have en status, der giver den nødvendige garanti for deres uafhængighed.

6. Undersøgelsesorganet kan kombinere sine opgaver i medfør af dette direktiv med opgaver vedrørende undersøgelse af andre tildragelser end jernbaneulykker og -hændelser, såfremt en sådan undersøgelse ikke bringer dets uafhængighed i fare.«

6 Direktivets artikel 14, stk. 1 og 2, bestemmer følgende:

»1. Når der i henhold til dette direktiv er gennemført sikkerhedsundersøgelser, offentliggøres en rapport, der udarbejdes i et format, der fastsættes af den kompetente undersøgelsesinstans, og i overensstemmelse med de relevante afsnit i bilag I.

En undersøgelsesinstans kan beslutte, at en sikkerhedsundersøgelse, der ikke vedrører en meget alvorlig eller eventuelt en alvorlig ulykke til søs, og hvis resultat ikke indebærer muligheden for at forebygge ulykker og hændelser i fremtiden, afsluttes med en forenklet rapport, der offentliggøres.

2. Undersøgelsesinstanserne gør så vidt muligt den i stk. 1 omhandlede rapport, herunder dens konklusioner og eventuelle anbefalinger, tilgængelig for offentligheden og navnlig søfartssektoren inden 12 måneder fra det tidspunkt, hvor ulykken eller hændelsen fandt sted. Såfremt det ikke er muligt at fremlægge den endelige rapport inden for dette tidsrum, offentliggøres en midlertidig rapport inden 12 måneder fra det tidspunkt, hvor ulykken eller hændelsen fandt sted.«

7 Direktivets artikel 15 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at adressaterne tager behørigt hensyn til undersøgelsesinstansernes sikkerhedsanbefalinger, og, hvor det er relevant, at de får en passende opfølgning i overensstemmelse med fællesskabsretten og folkeretten.

2. Om fornødent udarbejder undersøgelsesinstansen eller Kommissionen sikkerhedsanbefalinger på grundlag af en abstrakt dataanalyse og de samlede resultater af opklaringsarbejdet.

3. En sikkerhedsanbefaling må under ingen omstændigheder vedrøre placeringen af skyld eller ansvar i forbindelse med en ulykke.«

Irsk ret

Lov om handelssejlads

8 Ved artikel 7 i Merchant Shipping (Investigation of Marine Casualties) Act 2000 (lov af 2000 om handelssejlads (undersøgelser af ulykker til søs) (herefter »lov om handelssejlads«) blev Marine Casualty Investigation Board (kontoret for undersøgelse af ulykker til søs, Irland) (herefter »MCIB«) oprettet. Ifølge artiklens stk. 1 har MCIB til opgave at »foretage undersøgelsen i tilfælde af en ulykke til søs og at offentliggøre rapporter om disse undersøgelser«. I henhold til artiklens stk. 3 tildeles dette organ »de beføjelser, der er nødvendige for varetagelsen af dets opgaver eller er knyttet dertil«.

9 Lov om handelssejlads' artikel 8 bestemmer, at MCIB »ved udførelsen af sine opgaver skal være uafhængigt af ministeren og generelt være uafhængigt af alle personer eller instanser, hvis interesser kunne komme i konflikt med udførelsen af dets opgaver«. Ifølge lovens artikel 2 skal ordet »minister« forstås som ministeren for hav- og naturressourcer.

10 Loven artikel 9, stk. 1, bestemmer:

»[MCIB] består af

a) tre personer, der udnævnes af ministeren

b) chefinspektøren og

c) generaldirektøren for Department of the Marine and Natural Ressources [ministeriet for hav- og naturressourcer] eller dennes delegerede«

11 Samme lovs artikel 9, stk. 2, bestemmer, at ministeren udpeger en af de personer, der er nævnt i samme artikels stk. 1, som formand for MCIB og en anden person som suppleant for den pågældende formand.

12 Ordet »chefinspektør« er defineret i lov om handelssejlads' artikel 2 som en person, der bestrider en stilling eller udøver funktioner som chefinspektør for Marine Survey Office (marineovervågningsmyndighederne, Irland), som henhører under ministeriet for hav- og naturressourcer.

13 Lovens artikel 17 indfører regler om interessekonflikter og bestemmer bl.a., at MCIB's medlemmer samt konsulenter, eksperter og forskere har pligt til at underrette om »alle økonomiske eller øvrige interesser, der har forbindelse til eller har sammenhæng med et skib eller et skibs last, der har været involveret i en ulykke til søs eller i ethvert andet spørgsmål, der er undergivet [MCIB's] kontrol«

Lovgivningen om handelssejlads

14 I henhold til forskrift 4 i European Communities (Merchant Shipping) (Investigation of Accidents) Regulations 2011 (De Europæiske Fællesskabers lovgivning af 2011 om handelssejlads) (Undersøgelser af ulykker) (herefter »lovgivningen om handelssejlads«) udpeges MCIB som permanent undersøgelsesinstans med henblik på anvendelsen af artikel 8 i direktiv 2009/18.

15 I henhold til denne lovgivnings forskrift 6 skal MCIB foretage sikkerhedsundersøgelser ved meget alvorlige ulykker og foretage en foreløbig vurdering ved alvorlige ulykker med henblik på at afgøre, om der skal foretages en sådan undersøgelse.

16 I henhold til forskrift 11 i lovgivningen om handelssejlads skal der foretages en offentliggørelse af en rapport om alle de sikkerhedsundersøgelser, der foretages.

17 Forskrift 12, stk. 1, i denne lovgivning bestemmer, at MCIB skal udarbejde sikkerhedsanbefalinger til de relevante parter og skal give dem en passende opfølgning i overensstemmelse med EU-retten og folkeretten. Forskriftens stk. 2 bestemmer, at de sikkerhedsanbefalinger, der udstedes af MCIB, under ingen omstændigheder kan placere skyld eller ansvar.

Den administrative procedure og sagen for Domstolen

18 Den 13. juli 2015 fremsendte Kommissionen en skrivelse til Irland inden for rammerne af en »EU-pilot«-procedure, hvori Irland blev opfordret til at belyse nogle spørgsmål vedrørende gennemførelsen af direktiv 2009/18 og særligt at redegøre for den fremgangsmåde, der var fastsat i irsk ret til sikring af den operationelle uafhængighed og upartiskhed, som er påkrævet i henhold til direktivets artikel 8. Kommissionen anførte i denne forbindelse, at to medlemmer af MCIB, nemlig chefinspektøren og generaldirektøren i Department of Transports, Tourism and Sports (ministeriet for

transport, turisme og sport, Irland) (herefter » DTTS«), som nu har overtaget ministeriet for hav- og naturressourcers opgaver, udøvede andre lovbestemte funktioner og kontrol med anvendelsen af lovgivningen inden for søtransportsektoren og/eller fiskerisektoren.

19 Den 17. september 2015 besvarede Irland denne skrivelse, idet medlemsstaten påberåbte sig det princip om uafhængighed, der er fastsat i lov om handelssejlads' artikel 8. Irland foretog bl.a. nogle præciseringer af MCIB's struktur og funktionsmåde samt af rollen for chefinspektøren, der er medlem af dette organ, samt rollen for denne chefinspektørs suppleant i forbindelse med en undersøgelse, der foretages af MCIB eller udfærdigelse af en rapport vedrørende en ulykke til søs. Irland henviste også til, at ministeren og DTTS ikke havde spillet nogen rolle i de samme situationer.

20 Den 29. april 2016 tilstillede Kommissionen Irland en åbningsskrivelse, hvori den anførte, at de foranstaltninger, der var blevet truffet af medlemsstaten, ikke var tilstrækkelige til at sikre, at MCIB overholdt de krav om uafhængighed, der er fastsat i artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/18 med den begrundelse for det første, at chefinspektøren for marineovervågningsmyndighederne og generaldirektøren for DTTS var medlemmer af MCIB, for det andet, at DTTS varetog al kontrol og havde hele ansvaret for søtransportområdet i Irland, og endelig udøvede dette organ lovbestemte funktioner såsom inspektioner og godkendelse af skibe, certificering af søfolks kompetencer og indledning af retsforfølgning i tilfælde af overtrædelse af lovgivningen.

21 Den 22. juni 2016 besvarede Irland denne åbningsskrivelse med at gøre gældende bl.a., at MCIB opfyldte de krav om uafhængighed, der er fastsat i artikel 8 i direktiv 2009/18, og at Kommissionen ikke havde ført bevis for, at der forelå nogen interessekonflikt i forhold til medlemmerne af MCIB i deres egenskab af fuldmægtige i deres tilsynsførende ministerium, og heller ikke for, at der forelå nogen overtrædelse i praksis af de krav, der stilles i den pågældende bestemmelse.

22 Den 28. april 2017 fremsendte Kommissionen en begrundet udtalelse til Irland, hvori den fastslog, at Irland havde tilsidesat artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/18, idet medlemsstaten ikke havde indført en undersøgelsesinstans, der i sin organisation, retlige struktur og beslutningstagning var afhængig af andre parter, hvis interesser kunne komme i konflikt med den opgave, der var blevet betroet undersøgelsesinstansen. Kommissionen opfordrede medlemsstaten til at træffe de foranstaltninger, der påhvilede den for at efterkomme meddelelsen inden for en frist på to måneder heraf.

23 Den 22. juni 2017 bestred Irland i sin besvarelse af den begrundede udtalelse det traktatbrud, som Kommissionen havde foreholdt medlemsstaten.

24 Da Kommissionen ikke var tilfreds med denne medlemsstats svar, har den besluttet at anlægge det foreliggende søgsmål.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

25 Kommissionen har foreholdt Irland, at medlemsstaten ikke har overholdt bestemmelserne i artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/18 ved ikke i sin nationale lovgivning at have indført en lovgivning, der sikrer, at MCIB i sin organisation, retlige struktur og beslutningstagning er uafhængig af andre parter, hvis interesser kunne komme i konflikt med den opgave, der er betroet denne undersøgelsesinstans.

26 Institutionen har fremhævet, at selv om lov om handelssejlads' artikel 8 bestemmer, at MCIB skal være uafhængig af alle personer eller instanser, hvis interesser kunne komme i konflikt med udførelsen af dets opgaver, bestemmer lovens artikel 9, stk. 1, at MCIB består af fem medlemmer, hvoraf chefinspektøren og DTTS' generalinspektør eller delegerede er obligatoriske medlemmer.

Kommissionen har anført, at den pågældende chefinspektør og generalsekretær udøver funktioner som medlemmer af MCIB, imens de fortsætter med at opfylde deres sædvanlige opgaver som henholdsvis direktør for marineovervågningsmyndighederne og generalsekretær for DTTS. Lov om handelssejlads' artikel 9 knytter således udtrykkeligt statussen for disse to medlemmer i MCIB til udøvelsen af de pågældende øvrige funktioner.

27 Kommissionen har anført for det første, at marineovervågningsmyndighederne inden for DTTS har ansvaret for inspektioner, undersøgelser, certificering og godkendelse af skibe og skibes radioudstyr, undersøgelse og certificering af søfolks kompetencer og kontrol med overholdelse af gældende forskrifter ved at foretage efterprøvelser af organisationerne og installationerne samt ved at indlede retsforfølgning i tilfælde af overtrædelser af lovgivningen. Kommissionen har anført, at dette organ også har ansvaret for at offentliggøre efterretninger for søfarende om alle relevante emner inden for rammerne af dets beføjelse til at udøve kontrol med anvendelsen af lovgivningen.

28 Kommissionen har tilføjet, at DTTS' generalsekretær leder hele dette ministerium og har ansvaret for ministeriets daglige drift. Institutionen har bemærket, at generalsekretæren bl.a. har ansvaret for marineovervågningsmyndighederne samt for den irske kystvagt og den afdeling af politikken for sikkerheden til søs, der varetager lovgivningen på området for sikkerhed, herunder overvågningssystemet for skibsfarten.

29 For det andet har Kommissionen anført, at MCIB har pligt til at foretage undersøgelser i tilfælde af meget alvorlige ulykker til søs, der involverer skibe, som sejler under irsk flag eller finder sted i irsk farvand.

30 Kommissionen har af disse to elementer udledt, at enhver sikkerhedsundersøgelse overlapper med aktiviteterne og ansvaret generelt hos DTTS og organets generalsekretær samt særligt med marineovervågningsmyndighederne og disses chefinspektør. De pågældende medlemmer af MCIB er nemlig samtidigt ansvarlige for søfartssikkerheden for skibe, der sejler under irsk flag, samt for sikkerhedsinspektioner i irsk farvand. Denne situation fører til, at betingelsen i artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/18 ikke er overholdt. Den omstændighed, at MCIB kan udøve andre aktiviteter end de undersøgelsesaktiviteter, der er omhandlet i direktivets artikel 5, opfylder heller ikke den pligt til uafhængighed, der følger af artikel 8, stk. 1.

31 Kommissionen har tilføjet, at MCIB efter en undersøgelse skal udarbejde sikkerhedsanbefalinger til de relevante parter og sikre en opfølgning heraf i overensstemmelse med EU-retten og folkerretten i henhold til forskrift 11, stk. 1, og forskrift 12, stk. 1, i lovgivningen om handelssejlads med henblik på at forbedre sikkerheden til søs og bidrage til at mindske risikoen for fremtidige ulykker til søs. Kommissionen har deraf konkluderet, at chefinspektøren og generalsekretæren for DTTS i praksis kan blive udsat for at skulle udarbejde sikkerhedsanbefalinger til sig selv, for så vidt som enhver anbefaling fra MCIB, der tilsigter at forbedre sikkerheden til søs og følge op på specifikke sikkerhedsspørgsmål, der rejses i en undersøgelse, skal følges af DTTS og/eller marineovervågningsmyndighederne, der har ansvaret for kontrollen med anvendelsen af lovgivningen og for offentliggørelsen af efterretninger for søfarende vedrørende specifikke emner.

32 Kommissionen har medgivet, at hverken ordlyden af eller de formål, der forfølges med artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/18, tilsiger, at undersøgelsesinstansen skal være uafhængig af alle offentlige organer. Den har imidlertid fremhævet, at undersøgelsesinstansen i sin organisation, retlige struktur og beslutningstagning i henhold til bestemmelsen skal være uafhængig af andre parter, hvis interesser »kunne komme i konflikt« med denne opgave. Det fremgår klart af anvendelsen af konditionalis, at det pågældende direktiv med denne forpligtelse tilsigter at forebygge potentielle interessekonflikter, hvilket bør medføre, at medlemsstaterne fastsætter tilstrækkelige retlige garantier for uafhængighed i forhold til undersøgelsesinstansen særligt i forhold til parter, der udøver lovbestemte funktioner, når disse sidstnævnte har sammenfald med sikkerhedsundersøgelsernes genstand.

33 På baggrund af egenskaberne hos to af de fem medlemmer af MCIB foreligger der en iboende risiko for en interessekonflikt. Irlands argument om en praksis, der består i en anvendelse inden for DTTS af en suppleant for chefinspektøren med henblik på at træffe afgørelser vedrørende de undersøgelser, der foretages af MCIB, eller på at foretage en undersøgelse af anbefalingerne fra dette sidstnævnte organ i en undersøgelsesrapport, der er rettet til ministeren eller DTTS, udgør en indirekte anerkendelse fra Irlands side af, at der foreligger en sådan interessekonflikt som følge af tilstedeværelsen blandt MCIB's medlemmer af DTTS' chefinspektør og generalsekretær. Anvendelsen i praksis af en suppleant for chefinspektøren inden for DTTS kan under alle omstændigheder ikke udgøre en tilstrækkelig garanti for uafhængighed.

34 Hvad angår MCIB's rapporter, som Irland har påberåbt sig for at godtgøre, at MCIB i praksis handler uafhængigt af DTTS, har Kommissionen anført, at Irland ved at anføre, at MCIB i sine rapporter har henledt opmærksomheden på forhold ved den irske lovgivning, der ville kunne forbedres, indirekte har anerkendt, at de sikkerhedsundersøgelser, der foretages af MCIB, behandler og følgelig overlapper DTTS' aktiviteter.

35 Irland har indledningsvis for det første henvist til ordlyden af lov om handelssejlads' artikel 8 og 17, der bestemmer, at MCIB skal være uafhængigt, og indfører regler om interessekonflikter for dette organs medlemmer. Irland har tilføjet, at MCIB er undergivet Ethics in Public Office Act 1995 (lov af 1995 om etisk adfærd i den offentlige forvaltning) og Standards in Public Office Act 2001 (lov af 2001 om standarder i den offentlige forvaltning), som bestemmer, at personer, der bestrider visse stillinger i den offentlige forvaltning, skal oplyse om interesser, der i væsentlig grad kan påvirke udførelsen af deres opgaver. Irland har ligeledes påberåbt sig indførelsen ved lov af Standards in Public Office Commission (kommissionen for standarder i den offentlige forvaltning, Irland), der har til formål at behandle klager og at udfærdige detaljerede retningslinjer om tjenestemænds overholdelse af lovgivningen.

36 MCIB er undergivet denne lovgivning. Organet er også undergivet Code of Practice for the Governance of State Bodies (vejledning om god praksis i forvaltningen af statslige organer), som i artikel 5, stk. 1, fastsætter en pligt for MCIB til at vedtage et adfærdskodeks for dets medlemmer og personale. Irland har i denne forbindelse påberåbt sig MCIB's Code of Business Conduct (adfærdskodeks) og har bemærket, at dette kodeks indeholder bestemmelser, der indeholder regler om bl.a., at dette organ skal være upartisk, løsning af interessekonflikter, at oplysningerne skal være tilgængelige samt bestemmelser om MCIB's lovbestemte forpligtelser.

37 For det andet har Irland anfægtet Kommissionens argumentation om, at alle de undersøgelser, der foretages af MCIB, nødvendigvis overlapper med DTTS' aktiviteter eller ansvar. Irland har påberåbt sig en lang række eksempler, som ifølge medlemsstaten godtgør, at visse undersøgelser ikke vedrører DTTS' aktiviteter eller ansvar. Irland har endvidere fremhævet, at lov om handelssejlads bestemmer, at DTTS' inspektører ikke må deltage i de undersøgelser, der foretages af MCIB. Endvidere har MCIB i forbindelse med anvendelsen af artikel 8, stk. 2, og artikel 14, stk. 2, i direktiv 2009/18 oprettet et panel af uafhængige forskere, hvoraf MCIB fra sag til sag om fornødent udpeger en forsker, såfremt undersøgelsen giver anledning dertil.

38 For det tredje har Irland fremhævet, at MCIB består af fem medlemmer, således at de medlemmer, som Kommissionen har henvist til, ikke kontrollerer organet. Alle de anbefalinger, der udarbejdes af MCIB, rettes til de irske offentlige organer og ikke til de omhandlede medlemmer. MCIB udarbejder ikke sikkerhedsanbefalinger til marineovervågningsmyndighederne, og den omstændighed, at MCIB udfærdiger undersøgelsesrapporter, der indeholder anbefalinger, som er rettet til DTTS, viser snarere, at MCIB er uafhængig end det modsatte.

39 Irland har i forlængelse af disse indledende betragtninger fastholdt tre synspunkter.

40 Medlemsstaten har for det første gjort gældende, at der i henhold til direktiv 2009/18 er krav om, at MCIB er uafhængig ikke af DTTS, men af andre parter, hvis interesser kunne komme i konflikt med den opgave, der er betroet undersøgelsesinstansen, hvilket ifølge medlemsstaten er en henvisning til skibsrederen eller andre personer, der er direkte involveret i den hændelse, som er genstand for undersøgelsen og ikke et offentligt organ såsom DTTS.

41 I øvrigt fastsætter direktiv 2009/18 ikke noget specifikt krav om, at undersøgelsesinstansen skal være uafhængig af regeludstedende organer.

42 Irland har i denne forbindelse anført, at det i artikel 8, stk. 1, i forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om de grundlæggende principper for undersøgelser af ulykker i søtransportsektoren og om ændring af direktiv 1999/35/EF og direktiv 2002/59/EF af 23. november 2005 (KOM(2005) 590 endelig) (herefter »forslaget til direktivet«) var bestemt, at undersøgelsesinstansen »fungerer uafhængigt, navnlig af de nationale myndigheder, der har ansvaret for sødygtighed, certificering, inspektion, bemanding, sikker navigation, vedligeholdelse, søfartskontrol, havnestatskontrol og drift af søhavne, og i almindelighed af andre parter, hvis interesser kunne komme i konflikt med undersøgelsesinstansens eller opgaver«.

43 Denne formulering blev imidlertid ikke medtaget i fælles holdning (EF) nr. 17/2008 vedtaget af Rådet den 6. juni 2008 med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/…/EF af … om de grundlæggende principper for undersøgelser af ulykker i søtransportsektoren og om ændring af direktiv 1999/35/EF og 2002/59/EF (EUT 2008, C 184 E, s. 23), som ikke indeholdt et krav om, at undersøgelsesinstansen skal være uafhængigt af de kompetente nationale myndigheder for maritime anliggender.

44 Endvidere kunne EU-lovgiver, såfremt den havde ønsket, at undersøgelsesinstansen skulle være uafhængig af alle offentlige organer eller af enhver mulig påvirkning som hævdet af Kommissionen, have fastsat en sådan betingelse i lighed med, hvad der er blevet gjort i andre lovgivningsmæssige EU-retsakter.

45 For det andet har Irland gjort gældende, at Kommissionen hverken kan støtte sig på en formodning om, at DTTS' chefinspektør og generalsekretær, der er medlemmer af MCIB, påvirkes af de funktioner, de udøver uden for dette organ, eller at MCIB påvirkes af disse to medlemmer.

46 Irland har fremhævet, at disse sidstnævnte udgør et mindretal i MCIB, og at Kommissionen ikke har ført bevis for, at der foreligger konkrete elementer, der godtgør, at MCIB's upartiskhed eller uafhængighed er blevet bragt i fare. Irland har gjort gældende, at Kommissionen ikke kan lægge til grund, at der foreligger en manglende uafhængighed som følge af strukturelle forbindelser mellem to organer, og at den heller ikke kan påberåbe sig en interessekonflikt, der er støttet udelukkende på sådanne forbindelser.

47 For det tredje har Irland påberåbt sig en lang række forhold ved rapporter fra MCIB, hvori der rejses kritik eller fremsættes anbefalinger i forhold til den irske kystvagt og mere generelt i forhold til den irske lovgivning eller gennemførelsen deraf, hvilket godtgør, at MCIB er uafhængig i forhold til DTTS.

Domstolens bemærkninger

48 Kommissionen har fremhævet, at DTTS' generalsekretær, som leder hele dette ministerium, og chefinspektøren for marineovervågningsmyndighederne, som rapporterer til DTTS, i henhold til lov om handelssejlads' artikel 9 også er medlemmer af MCIB. Henset til de funktioner, som de udøver i DTTS og i dette organ, har disse to personer samtidigt med de funktioner, de udøver i MCIB, ansvaret for sikkerheden til søs for skibe, der sejler under irsk flag samt for sikkerheden i irsk farvand. Kommissionen har herved foreholdt Irland, at medlemsstaten har tilsidesat sine forpligtelser i henhold

til artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/18, idet medlemsstaten ikke har indført en lovgivning, der sikrer, at MCIB i sin organisation, retlige struktur og beslutningstagning er uafhængig af andre parter, hvis interesser kunne komme i konflikt med den opgave, der er betroet organet.

49 I denne forbindelse bemærkes indledningsvis, at det følger af artikel 7 i lov om handelssejlads og forskrift 4 i lovgivningen om handelssejlads, at MCIB har ansvaret i Irland for at udøve funktionerne for den undersøgelsesinstans, der er omhandlet i artikel 8 i direktiv 2009/18. De sikkerhedsundersøgelser, der er fastsat i direktivets artikel 5, gennemføres under ansvar af denne undersøgelsesinstans.

50 Artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/18 bestemmer, at medlemsstaterne sikrer, at sikkerhedsundersøgelser gennemføres under ansvar af en permanent, upartisk undersøgelsesinstans. Bestemmelsen fastsætter også, at »[f]or at kunne foretage en upartisk sikkerhedsundersøgelse skal undersøgelsesinstansen i sin organisation, retlige struktur og beslutningstagning være uafhængig af andre parter, hvis interesser kunne komme i konflikt med denne opgave«.

51 Hvad angår for det første spørgsmålet, om DTTS og marineovervågningsmyndighederne er parter som omhandlet i artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/18, hvis interesser kunne komme i konflikt med den opgave, der er betroet MCIB, skal der erindres om direktivets formål.

52 Direktivet har således i henhold til dets artikel 1 til formål at forbedre sikkerheden til søs og forebyggelsen af forurening fra skibe og mindske risikoen for ulykker til søs ved at fremme en hurtig gennemførelse af sikkerhedsundersøgelser og en grundig analyse af ulykker og hændelser til søs og at sikre en rettidig og nøjagtig indberetning af sikkerhedsundersøgelser og af forslag til afhjælpende foranstaltninger.

53 Det fremgår af 13. betragtning til direktivet, at det er overordentlig vigtigt for en effektiv konstatering af omstændigheder og årsager ved ulykker eller hændelser, der involverer søgående fartøjer eller andre fartøjer i havn eller andre begrænsede havområder, at der foretages en upartisk sikkerhedsundersøgelse af de pågældende ulykker og hændelser. I henhold til samme betragtning bør en sådan undersøgelse foretages af kvalificerede undersøgelsesmedarbejdere under kontrol af en uafhængig instans eller enhed, som skal have de nødvendige beføjelser for at undgå interessekonflikter.

54 Endvidere gælder, at selv om en sikkerhedsundersøgelse i overensstemmelse med artikel 15, stk. 3, i og 26. betragtning til direktiv 2009/18 ikke har til formål at placere skyld eller ansvar, skal der imidlertid i henhold til direktivets artikel 14 udarbejdes en ulykkesrapport. Der skal i henhold til direktivets artikel 15, stk. 1, tages hensyn til undersøgelsesinstansernes sikkerhedsanbefalinger af adressaterne herfor. Som det anføres i 25. betragtning til direktiv 2009/18, skal medlemsstaterne og Unionen ligeledes tage behørigt hensyn til sikkerhedsanbefalingerne med henblik på at forbedre sikkerheden til søs.

55 I henhold til lov om handelssejlads' artikel 7 og forskrift 6 og 12 i lovgivningen om handelssejlads har MCIB ansvaret for at foretage sikkerhedsundersøgelser samt for at udarbejde rapporter og fremsætte anbefalinger, som kan indebære, at den træffer afgørelse om lovgivningen vedrørende sikkerheden til søs.

56 Det fremgår imidlertid af de sagsakter, der er blevet forelagt Domstolen, at det er DTTS, der er ansvarlig for denne lovgivning. Endvidere har den afdeling af politikken for sikkerheden til søs, der henhører under dette ministeriums ressortområde, ansvaret for politikken og lovgivningen på området for sikkerhed, herunder overvågningssystemet for skibsfarten.

57 Endvidere kan MCIB's undersøgelser også føre til, at dette organ træffer afgørelse om aktiviteter vedrørende søfartssikkerhed, inspektioner, undersøgelser og certificering og godkendelse af skibe.

58 Det er imidlertid ubestridt, at DTTS generelt har ansvaret for sikkerheden til søs for skibe, der sejler under irsk flag, og skibe, der sejler i irsk farvand. DTTS har også den irske kystvagt og marineovervågningsmyndighederne under sig, og disse sidstnævnte har ansvaret for inspektioner, undersøgelser, certificering og godkendelse af skibe og skibes radioudstyr, undersøgelse og certificering af søfolks kompetencer og kontrol med overholdelse af gældende forskrifter ved at foretage efterprøvelser af organisationerne og installationerne samt ved at indlede retsforfølgning i tilfælde af overtrædelse af lovgivningen.

59 Det følger heraf, at MCIB i de undersøgelser, som organet foretager, kan træffe afgørelse om aktiviteter, der udøves direkte af DTTS, men også af kontoret for politik for sikkerhed til søs og af kystvagten og marineovervågningsmyndighederne, ligesom det i de rapporter, som det udfærdiger, kan rejse tvivl om forvaltningen af de beføjelser, der er tildelt disse offentlige myndigheder, og udarbejde anbefalinger om den praksis, der fremtidigt skal følges eller reformer, der skal indføres.

60 Det skal konkluderes, at DTTS og marineovervågningsmyndighederne er parter, hvis interesser kunne komme i konflikt med den opgave, der er betroet MCIB, som omhandlet i artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/18.

61 En sådan konklusion svækkes ikke af den argumentation, som Irland har fremført.

62 Ifølge denne medlemsstat tilsigter artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/18 at sikre, at undersøgelsesinstansen er uafhængig alene i forhold til skibsejere eller enhver anden person, der er direkte involveret i den hændelse, der er genstand for undersøgelsen.

63 Irland har til støtte for dette synspunkt påberåbt sig, at en betingelse, som var fastsat i forslaget til direktivet, blev opgivet i direktiv 2009/18. Ifølge Irland viser den omstændighed, at EU-lovgiver fjernede denne betingelse for i stedet at anvende den formulering af bestemmelsen, der følger af artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/18, at kravet om, at en undersøgelsesinstans, der er uafhængig af de kompetente nationale myndigheder på det maritime område, blev opgivet.

64 I denne forbindelse bemærkes, at den betingelse, der blev anført i forslaget til direktivet, udelukkende henviste til de kompetente nationale myndigheders funktionelle uafhængighed, nemlig at undersøgelsesinstansen »fungerer uafhængigt, navnlig af de nationale myndigheder, der har ansvaret for sødygtighed, certificering, inspektion, bemanding, sikker navigation, vedligeholdelse, søfartskontrol, havnestatskontrol og drift af søhavne, og i almindelighed af andre parter, hvis interesser kunne komme i konflikt med undersøgelsesinstansens eller opgaver«. Artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/18 er efter den formulering, der blev vedtaget af EU-lovgiver, imidlertid ikke begrænset til funktionel uafhængighed, men har en videre uafhængighed for øje, idet den pålægger medlemsstaterne at sikre, at undersøgelsesinstansen både i sin organisation og i sin retlige struktur og beslutningstagning er uafhængig, og denne uafhængighed gælder i forhold til andre parter, hvis interesser kunne komme i konflikt med den opgave, der er betroet dette organ. Det kan således ikke anerkendes, at EU-lovgiver med dette valg af formuleringen af artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/18 ønskede at udelukke, at offentlige myndigheder kan medregnes blandt de parter, i forhold til hvilke undersøgelsesinstansen skal være uafhængig.

65 Irland har gjort gældende, at såfremt EU-lovgiver havde ønsket, at undersøgelsesinstansen skal være uafhængig af alle offentlige organer eller enhver mulig påvirkning som hævdet af Kommissionen, ville den kunne have udtrykt denne betingelse, således som den gjorde det i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 1995, L 281, s. 31) og i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT 2016, L 119, s. 1).

66 Imidlertid og for det første fremgår det ikke af disse skriftlige indlæg, at Kommissionen hævdede, at undersøgelsesinstansen skulle være uafhængig af alle offentlige organer.

67 For det andet gælder, at selv om det er korrekt, at betingelsen om uafhængighed i direktivets artikel 28 og forordningens artikel 52 er affattet med en anden ordlyd end den, der er anvendt i artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/18, kan den omstændighed alene, at affattelsen af disse bestemmelser afviger fra hinanden, ikke føre til en anden fortolkning af artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/18 end den, som denne bestemmelse foreskriver. I henhold til bestemmelsen skal undersøgelsesinstansen i sin organisation, retlige struktur og beslutningstagning være uafhængig af »andre parter, hvis interesser kunne komme i konflikt med denne opgave«, og dette udtryk kan bl.a. omfatte offentlige myndigheder.

68 For det andet skal der foretages en undersøgelse af, som Kommissionen har gjort gældende, om MCIB's uafhængighed i forhold til DTTS og marineovervågningsmyndighederne er sikret som følge af, at to medlemmer af MCIB samtidigt udøver funktioner i DTTS og i disse myndigheder.

69 Kommissionen har særligt henvist til, at MCIB i henhold til lov om handelssejlads' artikel 9 består af fem medlemmer, som omfatter DTTS' generalsekretær eller delegerede og chefinspektøren for marineovervågningsmyndighederne. Henset til de funktioner, der samtidigt udøves af disse to medlemmer i for det første DTTS eller marineovervågningsmyndighederne og for det andet i MCIB, godtgør deres tilstedeværelse, at Irland ikke har overholdt sine forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/18.

70 Det bemærkes, at eftersom Kommissionen ikke har gjort gældende, at MCIB ikke er uafhængig i forhold til sin retlige struktur, skal der kun foretages en undersøgelse af, om tilstedeværelsen af DTTS' chefinspektør eller delegerede i dette organ samt af marineovervågningsmyndighedernes chefinspektør indebærer, at MCIB ikke er afhængig i sin organisation og beslutningstagning.

71 Hvad angår begrebet »uafhængighed« bemærkes, at hverken artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/18 eller nogen anden bestemmelse i direktivet definerer dette begreb. Der skal således tages hensyn til dets normale betydning. Uafhængighed betegner for så vidt angår offentlige organer således normalt en status, der sikrer, at det pågældende organ kan handle helt frit uden nogen form for instruks eller pression fra de organer, i forhold til hvilke uafhængigheden skal sikres (jf. analogt dom af 13.6.2018, Kommissionen mod Polen, C-530/16, EU:C:2018:430, præmis 67).

72 I det foreliggende tilfælde er det korrekt, at lov om handelssejlads' artikel 8 bestemmer, at MCIB er uafhængig af DTTS i udøvelsen af sine funktioner og er generelt uafhængig af alle personer eller instanser, hvis interesser kunne komme i konflikt med udførelsen af MCIB's funktioner. Endvidere indfører lovens artikel 17 regler vedrørende interessekonflikter for medlemmerne af MCIB, hvilket organ endvidere er undergivet etiske regler.

73 Det forholder sig ikke desto mindre således, at til trods for disse bestemmelser, der opstiller et generelt princip om uafhængighed og regler om interessekonflikter, bestemmer lov om handelssejlads' artikel 9, stk. 1, sammenholdt med lovens artikel 2, at DTTS' chefsekretær og marineovervågningsmyndighedernes chefinspektør er medlemmer af MCIB. Tilstedeværelsen i dette undersøgelsesorgan af to tjenestemænd, der er ansvarlige for henholdsvis DTTS og dette organ, som er offentlige myndigheder, hvis interesser kunne komme i konflikt med den opgave, der er betroet MCIB, har til følge, at dette organ hverken i sin organisation eller beslutningstagning er sikret uafhængighed.

74 Det forhold alene, at disse medlemmer, som åbenbart befinder sig i en interessekonflikt, eftersom de på samme tid er medlemmer af MCIB og ansvarlige for offentlige myndigheder, hvis handlinger kan undersøges af dette organ og kan være genstand for kritik og anbefalinger fra dette organ, er i sig selv uforeneligt med kravet om uafhængighed i dets organisation for dette organ.

75 Hvad angår den rolle, som disse medlemmer kan spille i undersøgelsesinstansens beslutninger i givet fald til fordel for interesserne hos de myndigheder, som de har ansvaret for, særligt ved at forsvare gældende regler, procedurer og praksis fra disse myndigheder, er denne af en karakter, som påvirker MCIB's uafhængighed i organets beslutningstagning.

76 Det forhold, at der foreligger en interessekonflikt, og denne potentielle rolle er tilstrækkeligt til at fastslå, at der foreligger en overtrædelse af artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/18, eftersom medlemsstaterne har pligt til at vedtage foranstaltninger, der forudgående sikrer, at undersøgelsesinstansen er objektivt uafhængig, som det bekræftes af anvendelsen af konditionalis i indskuddet »kunne komme i konflikt« i den pågældende bestemmelse.

77 I modsætning til det af Irland hævdede er konstateringen af, at undersøgelsesinstansen i særlige tilfælde har handlet partisk, ikke tilstrækkelig til, at overtrædelsen er godtgjort, eftersom betingelserne for uafhængighed skal være objektivt opfyldt, således at MCIB er beskyttet mod påvirkning, direkte eller indirekte (jf. analogt dom af 16.10.2012, Kommissionen mod Østrig, C-614/10. EU:C:2012:631, præmis 41).

78 Følgelig kan de eksempler på rapporter fra MCIB, som Irland har nævnt, hvori der rejses kritik eller fremsættes forslag i forhold til DTTS eller marineovervågningsmyndighederne, ikke godtgøre, at denne medlemsstat har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/18.

79 Endvidere og i modsætning til det af Irland hævdede er den omstændighed, at de pågældende medlemmer udgør et mindretal i MCIB, uden relevans, eftersom tilstedeværelsen i en undersøgelsesinstans med endog kun et enkelt medlem, der samtidigt varetager ansvarsområder i en anden part, hvis interesser kunne komme i konflikt med denne opgave, har til følge, at denne sidstnævnte ikke er hævet over enhver mistanke om partiskhed i forhold til denne part (jf. analogt dom af 16.10.2012, Kommissionen mod Østrig, C-614/10, EU:C:2012:631, præmis 52).

80 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/18, idet medlemsstaten ikke har indført en undersøgelsesinstans, der i sin organisation og beslutningstagning er uafhængig af andre parter, hvis interesser kunne komme i konflikt med den opgave, der er betroet organet.

Sagsomkostninger

81 Ifølge Domstolens procesreglements artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

82 Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Irland tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Irland har tabt sagen, pålægges det denne at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Femte Afdeling):

1) Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/18/EF af 23. april 2009 om de grundlæggende principper for undersøgelser af ulykker i søtransportsektoren og om ændring af Rådets direktiv 1999/35/EF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/59/EF, idet medlemsstaten ikke har oprettet en undersøgelsesinstans, som i sin organisation, retlige struktur og beslutningstagning er uafhængig af andre parter, hvis interesser kunne komme i konflikt med den opgave, der er betroet dette organ.

2) Irland betaler sagsomkostningerne.

Underskrifter