Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 9 juli 2020*

”Fördragsbrott – Principer för utredning av olyckor i sjötransportsektorn – Direktiv 2009/18/EG – Artikel 8.1 – Parter vilkas intressen skulle kunna stå i konflikt med den uppgift som utredningsorganet anförtrotts – Ledamöter i utredningsorganet har andra uppdrag parallellt – Underlåtenhet att inrätta ett oberoende utredningsorgan”

I mål C-257/19,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 26 mars 2019,

Europeiska kommissionen, företrädd av S.L. Kalėda och N. Yerrell, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Irland, företrätt av M. Browne, G. Hodge och A. Joyce, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av N.J. Travers, SC, och B. Doherty, BL,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av tillförordnade ordföranden på femte avdelningen I. Jarukaitis, domstolens ordförande K. Lenaerts, tillika tillförordnad domare på femte avdelningen, samt domarna E. Juhász, M. Ilešič och C. Lycourgos (referent),

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 8.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/18/EG av den 23 april 2009 om fastställande av grundläggande principer för undersökningar av olyckor inom sjötransportsektorn och om ändring av rådets direktiv 1999/35/EG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/59/EG (EUT L 131, 2009, s. 114), genom att inte inrätta ett utredningsorgan som i fråga om sin organisation, sin rättsliga struktur och sitt beslutsfattande är oberoende av varje part vars intressen skulle kunna stå i konflikt med den uppgift som det anförtrotts.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

2 I skälen 2, 13, 25 och 26 i direktiv 2009/18 anges följande:

”(2) En snabb teknisk utredning av sjöolyckor ökar sjösäkerheten genom att bidra till att förhindra en upprepning av sådana olyckor som resulterar i förlust av människoliv och fartyg samt förorening av den marina miljön.

…

(13) Det är av största vikt att en säkerhetsutredning av olyckor och tillbud med inblandning av havsgående fartyg, eller av andra fartyg i hamnar eller i andra begränsade havsområden, genomförs på ett opartiskt sätt för att omständigheterna kring och orsakerna till sådana olyckor eller tillbud effektivt ska kunna fastställas. Sådana utredningar bör därför genomföras av sakkunniga utredare under överinseende av ett oberoende organ eller institut med nödvändiga befogenheter så att eventuella intressekonflikter undviks.

…

(25) Medlemsstaterna och [unionen] bör vederbörligen beakta de säkerhetsrekommendationer som lämnas till följd av en säkerhetsutredning

(26) Eftersom den tekniska säkerhetsutredningens syfte är att förebygga olyckor och tillbud till sjöss, bör de sammanfattande bedömningarna och säkerhetsrekommendationerna under inga omständigheter avgöra ansvars- eller skuldfrågan.”

3 I artikel 1 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Syftet med detta direktiv är att förbättra sjösäkerheten och att förhindra förorening från fartyg, samt att på så sätt minska risken för framtida sjöolyckor genom att

a) underlätta ett snabbt genomförande av säkerhetsutredningar och en ordentlig analys av sjöolyckor och tillbud till sjöss i syfte att fastställa deras orsaker, och

b) säkerställa tillförlitlig rapportering om säkerhetsutredningar vid lämplig tidpunkt samt förslag till korrigerande åtgärder.

2. Utredningar enligt detta direktiv ska inte avgöra ansvars- eller skuldfrågan. Medlemsstaterna ska emellertid se till att utredningsorganet inte avstår från att lämna en fullständig rapport om orsakerna till sjöolyckan eller tillbudet av den anledningen att man utifrån resultaten kan dra slutsatser om ansvars- eller skuldfrågan.”

4 I artikel 5 i nämnda direktiv anges följande:

”1. Varje medlemsstat ska se till att en säkerhetsutredning genomförs av det utredningsorgan som avses i artikel 8 efter mycket allvarliga sjöolyckor

a) där ett fartyg som för medlemsstatens flagg är inblandat, oavsett olycksplatsen,

b) som inträffar inom medlemsstatens territorialhav och inre vatten enligt definitionen i [Förenta Nationernas havsrättskonvention], oberoende av de olycksdrabbade fartygens flagg, eller

c) som är av väsentligt intresse för medlemsstaten, oavsett olycksplatsen och de olycksdrabbade fartygens flagg.

2. Utredningsorganet ska dessutom vid allvarliga olyckor göra en preliminär bedömning i syfte att avgöra huruvida en säkerhetsutredning ska genomföras. Om utredningsorganet beslutar att inte genomföra en säkerhetsutredning ska skälen för detta beslut noteras och anmälas i enlighet med artikel 17.3.

Vid andra sjöolyckor eller tillbud ska utredningsorganet avgöra huruvida en säkerhetsutredning ska genomföras.

…”

5 I artikel 8 i direktiv 2009/18 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska se till att säkerhetsutredningar genomförs under ett opartiskt och permanent utredningsorgans ansvar som förfogar över nödvändiga befogenheter med hjälp av sakkunniga utredare med kompetens i frågor som rör sjöolyckor och tillbud till sjöss.

För att kunna genomföra en säkerhetsutredning på ett opartiskt sätt ska utredningsorganet i fråga om sin organisation, sin rättsliga struktur och sitt beslutsfattande vara oberoende av varje part vars intressen skulle kunna stå i konflikt med den uppgift som det anförtrotts.

…

2. Utredningsorganet ska se till att de enskilda utredarna har praktiska kunskaper om och praktisk erfarenhet på de ämnesområden som ingår i deras normala utredningsuppgifter. Utredningsorganet ska dessutom sörja för att lämplig expertis är lätt tillgänglig vid behov.

3. Utredningsorganet får även anförtros insamling och analys av data om sjösäkerhet, särskilt i förebyggande syften, om dessa aktiviteter inte påverkar organets oberoende ställning eller medför något ansvar i reglerings-, förvaltnings- eller standardiseringsfrågor.

…

5. Utredningsorganet ska omgående och när som helst kunna reagera på underrättelser om en olycka och ska kunna få tillräckliga resurser för att kunna bedriva sin verksamhet på ett oberoende sätt. Organets utredare ska ha en status som garanterar deras oberoende ställning på det sätt som krävs.

6. Utredningsorganet får kombinera sina uppgifter enligt detta direktiv med utredningar av andra händelser än sjöolyckor på villkor att sådana utredningar inte äventyrar dess oberoende ställning.”

6 I artikel 14.1 och 14.2 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Säkerhetsutredningar som genomförs enligt detta direktiv ska offentliggöras i form av en rapport enligt en mall som fastställs av behörigt utredningsorgan och enligt relevanta avsnitt i bilaga I.

Utredningsorganen får besluta att en säkerhetsutredning som inte avser en mycket allvarlig eller i tillämpliga fall en allvarlig sjöolycka och vars resultat inte kan bidra till att förhindra framtida olyckor och tillbud ska utmynna i en förenklad rapport som ska offentliggöras.

2. Utredningsorganen ska göra sitt yttersta för att göra rapporten enligt punkt 1, inbegripet dess slutsatser och eventuella rekommendationer, tillgänglig för allmänheten och särskilt den marina sektorn inom tolv månader från dagen för olyckan. Om slutrapporten inte kan bli klar inom denna tid ska en delrapport offentliggöras inom tolv månader från dagen för olyckan.”

7 I artikel 15 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska se till att adressaterna vederbörligen beaktar utredningsorganens säkerhetsrekommendationer och, i lämpliga fall, att rekommendationerna följs upp på lämpligt sätt i enlighet med gemenskapslagstiftningen och internationell rätt.

2. I lämpliga fall ska ett utredningsorgan eller kommissionen utarbeta säkerhetsrekommendationer på grundval av en abstrakt dataanalys och de övergripande resultaten av de säkerhetsutredningar som gjorts.

3. En säkerhetsrekommendation får under inga omständigheter avgöra skuld- eller ansvarsfördelning i samband med en olycka.”

Irländsk rätt

Lagen om handelsflottan

8 Marine Casualty Investigation Board (Byrån för utredning av sjöolyckor, Irland) (nedan kallad MCIB) inrättades genom section 7 i Merchant Shipping (Investigation of Marine Casualties) Act 2000 (2000 års lag om handelsflottan (utredning av sjöolyckor). Enligt section 7.1 ska MCIB ”leda utredningen vid sjöolyckor och offentliggöra rapporter om sådana utredningar”. Enligt punkt 3 i denna section ska MCIB ha ”de nödvändiga och anknytande befogenheter som krävs för att utföra sin uppgift”.

9 I section 8 i lagen om handelsflottan föreskrivs att MCIB ”ska utföra sina uppgifter oberoende av ministern och ska generellt vara oberoende från varje annan person eller organ vars intressen skulle kunna stå i konflikt med den uppgift som [MCIB] anförtrotts”. Enligt section 2 i denna lag ska termen ”minister” förstås som ministern för havs- och naturresurser.

10 I section 9.1 i nämnda lag anges följande:

”[MCIB] ska ha följande sammansättning:

a) tre ledamöter utsedda av ministern,

b) chefsinspektören, och

c) generalsekreteraren för Department of the Marine and Natural Resources (ministeriet för havs- och naturresurser, Irland) eller den biträdande generalsekreteraren.”

11 I section 9.2 i samma lag föreskrivs att ministern utser en av de i enlighet med section 9.1 utnämnda personerna till ordförande för MCIB och en annan av dessa personer som ordförandens suppleant.

12 ”Chefsinspektör” definieras i section 2 i lagen om handelsflottan som den person som på fast eller tillförordnad basis innehar tjänsten som chefsinspektör för Marine Survey Office (Sjöfartsinspektionen, Irland) eller utför detta uppdrag, som lyder under ministeriet för havs- och naturresurser.

13 I section 17 i lagen fastställs regler angående intressekonflikter och det föreskrivs bland annat att MCIB:s ledamöter, konsulter, sakkunniga och utredare är skyldiga att uppge ”samtliga intressen, ekonomiska eller andra, som har samband med ett fartyg eller ett fartygs last som är inblandat i en sjöolycka, eller med varje annan fråga som är föremål för [MCIB:s] utredning”.

Förordningen om handelsflottan

14 Enligt regulation 4 i European Communities (Merchant Shipping) (Investigation of Accidents) Regulations 2011 (2011 års förordning om handelsflottan (Europeiska gemenskaperna) (utredning av sjöolyckor)) (nedan kallad förordningen om handelsflottan) utses MCIB till permanent utredningsorgan i enlighet med artikel 8 i direktiv 2009/18.

15 I enlighet med regulation 6 i denna förordning ska MCIB genomföra säkerhetsutredningar vid mycket allvarliga olyckor och ska, vid allvarliga olyckor, göra en förhandsbedömning för att avgöra huruvida det finns anledning att genomföra en sådan utredning eller inte.

16 I regulation 11 i förordningen om handelsflottan föreskrivs att det efter en genomförd säkerhetsutredning ska offentliggöras en rapport.

17 I regulation 12.1 i förordningen föreskrivs att MCIB ska utfärda säkerhetsrekommendationer till berörda parter och följa upp genomförandet av dess rekommendationer i enlighet med unionsrätt och internationell rätt. I regulation 12.2 föreskrivs att MCIB:s säkerhetsrekommendationer inte får avgöra ansvar eller skuld för inträffandet av en olycka.

Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

18 Kommissionen sände den 13 juli 2015 en skrivelse till Irland inom ramen för EU Pilot-förfarandet och uppmanade Irland att inkomma med förtydliganden angående olika frågor avseende genomförandet av direktiv 2009/18 och bland annat att förklara hur den irländska lagstiftningen hade utformats för att säkerställa utredningsorganets operativa oberoende och opartiskhet i enlighet med kraven i artikel 8 i direktivet. Kommissionen påpekade i detta avseende att två av ledamöterna i MCIB, nämligen chefsinspektören och generalsekreteraren för Department of Transports, Tourism and Sports (ministeriet för transport, turism och idrott, Irland) (nedan kallat DTTS), som numera ansvarar för de uppgifter som tidigare sköttes av ministeriet för havs- och naturresurser, utövade tillsyns- och övervakningsuppdrag på området för sjöfart och/eller fiske.

19 Irland besvarade denna skrivelse den 17 september 2015 och hänvisade till principen om oberoende i section 8 i lagen om handelsflottan. Irland lämnade ytterligare preciseringar angående MCIB:s struktur och funktionssätt samt angående chefsinspektörens och den biträdande chefsinspektörens roll

som ledamot av organet när MCIB genomför utredningar eller upprättar en rapport angående en sjöolycka. Irland åberopade även det faktum att ministern och DTTS inte hade någon roll i dessa avseenden.

20 Den 29 april 2016 sände kommissionen en formell underrättelse till Irland, i vilken den underströk att de åtgärder som vidtagits av denna medlemsstat inte var tillräckliga för att säkerställa att MCIB uppfyllde kraven på oberoende i artikel 8.1 i direktiv 2009/18, eftersom chefsinspektören vid Sjöfartsinspektionen och generalsekreteraren för DTTS var ledamöter i MCIB, eftersom DTTS var ensamt ansvarigt och ensam utövade tillsyn över sjöfart i Irland och eftersom Sjöfartsinspektionen utövade tillsyns- och övervakningsuppgifter, såsom inspektion och godkännande av fartyg, certifiering av yrkeskvalifikationer för sjöfolk och lagföring i fall av brott mot regelverket.

21 Irland besvarade den formella underrättelsen den 22 juni 2016 och hävdade bland annat att MCIB uppfyllde kravet på oberoende i artikel 8 i direktiv 2019/18 samt att kommissionen inte hade styrkt att det förelåg någon intressekonflikt med avseende på de ledamöter i MCIB som var anställda vid ansvarigt ministerium och än mindre hade styrkt att det i praktiken förelåg något åsidosättande av de krav som fastställs i nämnda bestämmelse.

22 Kommissionen avgav den 28 april 2017 ett motiverat yttrande till Irland. Kommissionen angav i yttrandet att Irland hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 8.1 i direktiv 2009/18 genom att inte inrätta ett utredningsorgan som i fråga om sin organisation, sin rättsliga struktur och sitt beslutsfattande är oberoende av varje part vars intressen skulle kunna stå i konflikt med den uppgift som det anförtrotts. Kommissionen anmodade Irland att vidta nödvändiga åtgärder för att efterkomma det motiverade yttrandet inom två månader från mottagandet därav.

23 Den 22 juni 2017 bestred Irland, i sitt svar på det motiverade yttrandet, det fördragsbrott som kommissionen lagt medlemsstaten till last.

24 Kommissionen ansåg inte att Irlands svar var tillfredsställande och beslutade därför att väcka förevarande talan.

Prövning av talan

Parternas argument

25 Kommissionen har lagt Irland till last att Irland inte har iakttagit artikel 8.1 i direktiv 2009/18 genom att i sin nationella rätt inte ha ett regelverk som säkerställer att MCIB i fråga om sin organisation, sin rättsliga struktur och sitt beslutsfattande är oberoende av varje part vars intressen skulle kunna stå i konflikt med den uppgift som det anförtrotts.

26 Kommissionen har understrukit att även om det i section 8 lagen om handelsflottan föreskrivs att MCIB ska vara oberoende av andra personer eller organ vilkas intressen skulle kunna vara oförenliga med den uppgift som organet anförtrotts, föreskrivs det i section 9.1 i denna lag att MCIB ska ha fem ledamöter, däribland chefsinspektören och generalsekreteraren eller den biträdande generalsekreteraren för DTTS. Kommissionen har påpekat att chefsinspektören och generalsekreteraren innehar uppdragen som ledamöter i MCIB, samtidigt som de fortsätter att utföra sina sedvanliga arbetsuppgifter som direktör för Sjöfartsinspektionen respektive generalsekreterare för DTTS. I section 9 i lagen om handelsflottan är dessa båda ledamöters i MCIB uppdrag således uttryckligen knutna till innehavet av dessa andra befattningar.

27 Kommissionen har för det första anfört att inom DTTS ansvarar Sjöfartsinspektionen för inspektion, utredning, certifiering och godkännande av fartyg och radioutrustning för fartyg, för examinering och certifiering av yrkeskunskaperna för sjöfolk och för kontroll av att tillämplig lagstiftning följs. Sjöfartsinspektionen gör detta genom kontroller av föreningar och anläggningar, samt genom lagföring vid brott mot regelverket. Kommissionen har också angett att Sjöfartsinspektionen, i egenskap av myndighet med ansvar för tillsynen av lagstiftningen, också är ansvarig för att offentliggöra kungörelser (*Marine Notices*) avseende relevanta frågor.

28 Kommissionen har tillagt att generalsekreteraren för DTTS leder hela ministeriet och ansvarar för dess dagliga förvaltning. Kommissionen har hävdat att bland annat Sjöfartsinspektionen, irländska kustbevakningen och avdelningen för sjösäkerhetspolicy lyder under generalsekreteraren för DTTS. Sistnämnda avdelning ansvarar för policy och lagstiftning i fråga om sjösäkerhet och skydd, inbegripet sjötrafikinformation.

29 Kommissionen har vidare anfört att MCIB är skyldig att genomföra utredningar vid mycket allvarliga sjöolyckor, där fartyg som för irländsk flagg är inblandade eller vilka inträffar på irländskt vatten.

30 Kommissionen drar av dessa båda omständigheter slutsatsen att samtliga säkerhetsutredningar, på ett generellt plan, har beröringspunkter med DTTS verksamhet och ansvarsområden och ministeriets generalsekreterare, liksom i synnerhet med Sjöfartsinspektionen och den myndighetens chefsinspektör. De aktuella ledamöterna i MCIB har samtidigt ansvar för sjösäkerheten för fartyg som för irländsk flagg och för säkerhetsinspektioner på irländskt vatten. Denna situation medför att kravet i artikel 8.1 i direktiv 2009/18 inte är uppfyllt. Det faktum att MCIB får bedriva annan verksamhet än den utredningsverksamhet som avses i artikel 5 i direktivet innebär också enligt kommissionen att de skyldigheter i fråga om oberoende som följer av artikel 8.1 inte iakttas.

31 Kommissionen har tillagt att MCIB enligt regulation 11.1 och regulation 12.1 i förordningen om handelsflottan, efter avslutad utredning, ska utarbeta säkerhetsrekommendationer till berörda parter och säkerställa uppföljningen av dessa rekommendationer i enlighet med unionsrätten och internationell rätt i syfte att förbättra säkerheten till sjöss och bidra till att riskerna för framtida sjöolyckor minskar. Kommissionen har av detta dragit slutsatsen att chefsinspektören och generalsekreteraren för DTTS i praktiken skulle kunna bli tvungna att utfärda rekommendationer till sig själva, eftersom samtliga MCIB:s rekommendationer för förbättrad sjösäkerhet eller MCIB:s uppföljningsarbete angående specifika säkerhetsfrågor som framkommit i en utredning skulle genomföras av DTTS och/eller Sjöfartsinspektionen, vilka har ansvar för tillsynen av regelverket och för att offentliggöra kungörelser rörande specifika ämnesområden.

32 Kommissionen har medgett att varken lydelsen i eller syftena med artikel 8.1 i direktiv 2009/18 kräver att utredningsorganet ska vara oberoende i förhållande till alla offentliga organ. Kommissionen har emellertid understrukit att utredningsorganet enligt den bestämmelsen ska vara oberoende i fråga om organisation, rättslig struktur och beslutsfattande i förhållande till varje part vars intressen ”skulle kunna stå i konflikt” med den uppgift som det anförtrotts. Det framgår tydligt av det faktum att konditionalis används att direktivet, genom denna skyldighet, syftar till att förebygga potentiella intressekonflikter, vilket medför att medlemsstaterna måste föreskriva tillräckliga rättsliga garantier i fråga om utredningsorganets oberoende, särskilt i förhållande till de parter som har tillsynsansvar, när detta sammanfaller med föremålet för säkerhetsutredningarna.

33 Med hänsyn till den ställning som två av MCIB:s fem ledamöter har, föreligger det en inneboende risk för intressekonflikt. Den irländska regeringen har anfört ett argument som grundar sig på praxis inom DTTS att anlita den biträdande chefsinspektören för MCIB:s utredningar eller för att ta ställning till rekommendationer riktade till ministern eller DTTS som MCIB lägger fram i en utredningsrapport. Detta argument utgör enligt kommissionen ett underförstått medgivande från Irlands sida av att en sådan intressekonflikt föreligger, vilken följer av det faktum att chefsinspektören och

generalsekreteraren för DTTS ingår bland MCIB:s ledamöter. Under alla omständigheter kan dock anlitandet av den biträdande chefsinspektören inom DTTS i praktiken inte utgöra en tillräcklig garanti för oberoende.

34 Irland har åberopat MCIB:s rapporter för att styrka att detta organ i praktiken agerar oberoende av DTTS. Kommissionen har angående detta argument påpekat att MCIB i sina rapporter fäster uppmärksamheten på de delar av irländsk lagstiftning eller på de fall där tillämpningen av denna lagstiftning skulle kunna förbättras. Irland har därigenom underförstått medgett att MCIB:s säkerhetsutredningar granskar och följaktligen överlappar DTTS:s verksamhet.

35 Irland har inledningsvis erinrat om lydelsen i section 8 och section 17 i lagen om handelsflottan, i vilka det föreskrivs att MCIB ska vara oberoende och det fastställs regler om intressekonflikter för organets ledamöter. Irland har tillagt att MCIB omfattas av Ethics in Public Office Act 1995 (1995 års lag om etik inom den offentliga sektorn) och Standards in Public Office Act 2001 (2001 års lag om normer för offentliga tjänstemän), i vilka det föreskrivs att personer som innehar vissa uppdrag inom den offentliga förvaltningen är skyldiga att uppge intressen som kan ha en väsentlig inverkan på fullgörandet av deras uppgifter. Irland har även åberopat att Standards in Public Office Commission (Nämnden för upprätthållande av normer inom den offentliga förvaltningen, Irland) har inrättats genom nämnda lag. Denna nämnd har till syfte att utreda klagomål samt utfärda utförliga riktlinjer för offentliganställda tjänstemän om hur de ska följa lagen.

36 MCIB omfattas av denna lagstiftning. MCIB omfattas också av Code of Practice for the Governance of State bodies (Riktlinjer för styrning av statliga organ). I section 5.1 i dessa riktlinjer föreskrivs en skyldighet för MCIB att anta en uppförandekod för sina ledamöter och sin personal. Irland har i detta avseende åberopat MCIB:s Code of Business Conduct och understrukit att det i denna finns regler om organets opartiskhet, intressekonflikter, tillgång till information och MCIB:s lagstadgade skyldigheter.

37 Irland har för det andra bestritt kommissionens argument att samtliga utredningar som utförs av MCIB med nödvändighet har gemensamma beröringspunkter med DTTS:s verksamhet och ansvar. Irland har hänvisat till flera exempel som enligt den medlemsstaten styrker att vissa utredningar inte träder DTTS:s verksamhet eller ansvar för när. Irland har dessutom understrukit att det i lagen om handelsflottan föreskrivs att DTTS:s inspektörer inte ska delta i MCIB:s utredningar. Med avseende på tillämpningen av artikel 8.2 och artikel 14.2 i direktiv 2009/18 har MCIB inrättat en panel av oberoende utredare, bland vilka MCIB utser en utredare från fall till fall utifrån utredningens behov.

38 Irland har för det tredje understrukit att MCIB består av fem ledamöter, vilket innebär att de två ledamöter som kommissionen tagit sikte på inte kontrollerar organet. Samtliga rekommendationer från MCIB riktar sig till irländska myndigheter och inte till de båda ledamöterna i fråga. MCIB utfärdar inte några säkerhetsrekommendationer riktade till Sjöfartsinspektionen och det faktum att MCIB offentliggör utredningsrapporter med rekommendationer till DTTS styrker snarare än vederlägger MCIB:s oberoende.

39 Efter dessa inledande anmärkningar har Irland understrukit tre punkter.

40 Irland har för det första hävdat att det enligt direktiv 2009/18 inte krävs att MCIB ska vara oberoende av DTTS, utan att MCIB ska vara oberoende av varje part vars intressen skulle kunna stå i konflikt med den uppgift som det anförtrotts. Enligt Irland avses med detta ägaren till fartyget eller andra personer som är direkt inblandade i den incident som utredningen avser och inte ett offentligt organ som DTTS.

41 I direktiv 2009/18 föreskrivs för övrigt inte något särskilt krav på att utredningsorganet ska vara oberoende i förhållande till tillsynsmyndigheterna.

42 Irland har i detta avseende påpekat att det i artikel 8.1 i förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om grundläggande principer för utredning av olyckor i sjötransportsektorn och om ändring av direktiven 1999/35/EG och 2002/59/EG av den 23 november 2005 [(KOM(2005 590 slutlig)] (nedan kallat förslaget till direktiv) föreskrevs att utredningsorganet skulle ”verka oberoende av framför allt de nationella myndigheter som har ansvar för sjövärdighet, certifiering, inspektion, bemanning, navigationssäkerhet, underhåll, sjötrafikkontroll, hamnstatskontroll och kusthamnsverksamhet, och varje annan part vars intressen skulle kunna råka i konflikt med dess uppgifter”.

43 Denna formulering återgavs emellertid inte i Gemensam ståndpunkt (EG) nr 17/2008 av den 6 juni 2008, antagen av rådet … inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/…/EG (EUT C 184 E, 2008, s. 23), i vilken kravet på ett utredningsorgan som är oberoende av behöriga myndigheter på sjöfartsområdet enligt Irland avskaffades.

44 Om unionslagstiftaren, såsom kommissionen har gjort gällande, hade velat att utredningsorganet skulle vara oberoende från samtliga offentliga organ och från varje slags inflytande hade denne kunnat ange detta villkor, i likhet med vad som gjorts i andra unionslagstiftningsakter.

45 Irland har för det andra gjort gällande att kommissionen inte kan stödja sig på presumtionen att, å ena sidan chefsinspektören och generalsekreteraren för DTTS, såsom ledamöter i MCIB, skulle påverkas av de uppdrag som de innehar utanför detta organ och, å andra sidan, att MCIB skulle påverkas av dessa båda ledamöter.

46 Irland har understrukit att dessa ledamöter är i minoritet inom MCIB och att kommissionen inte har visat några konkreta omständigheter som bevisar att MCIB:s opartiskhet eller oberoende undergrävts. Det är inte tillåtet att stödja sig på en presumtion. Irland har gjort gällande att kommissionen inte får anta att det föreligger bristande oberoende på grund av de strukturella band som finns mellan två organ och den får inte heller åberopa en intressekonflikt som uteslutande är grundad på sådana band.

47 För det tredje har Irland åberopat flera exempel på rapporter från MCIB som innehåller kritik och rekommendationer avseende den irländska kustbevakningen och mer generellt avseende den irländska lagstiftningen eller dess genomförande, vilket visar att MCIB är oberoende i förhållande till DTTS.

Domstolens bedömning

48 Kommissionen har understrukit att enligt section 9 i lagen om handelsflottan är generalsekreteraren för DTTS, som leder hela detta ministerium, och chefsinspektören vid Sjöfartsinspektionen, som lyder under DTTS, tillika ledamöter av MCIB. Med hänsyn till dessa personers befattningar inom DTTS och Sjöfartsinspektionen har de, parallellt med sitt uppdrag inom MCIB, ansvar för sjösäkerheten för fartyg som för irländsk flagg samt för säkerheten på irländskt vatten. Kommissionen har lagt Irland till last att den medlemsstaten därigenom har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 8.1 i direktiv 2009/18, eftersom Irland saknar lagstiftning som säkerställer att MCIB i fråga om sin organisation, sin rättsliga struktur och sitt beslutsfattande är oberoende av varje part vars intressen skulle kunna stå i konflikt med den uppgift som det anförtrotts.

49 Domstolen påpekar inledningsvis att enligt section 7 i lagen om handelsflottan och regulation 4 i förordningen om handelsflottan är det MCIB som är det utredningsorgan som avses i artikel 8 i direktiv 2009/18. Det är under detta organs ansvar som de säkerhetsutredningar som är föreskrivna i artikel 5 i direktivet genomförs.

50 I artikel 8.1 i direktiv 2009/18 föreskrivs att medlemsstaterna ska se till att säkerhetsutredningar genomförs under ett opartiskt och permanent utredningsorgans ansvar. I den bestämmelsen föreskrivs också att ”[f]ör att kunna genomföra en säkerhetsutredning på ett opartiskt sätt ska utredningsorganet i fråga om sin organisation, sin rättsliga struktur och sitt beslutsfattande vara oberoende av varje part vars intressen skulle kunna stå i konflikt med den uppgift som det anförtrotts”.

51 Vad för det första gäller frågan huruvida DTTS och Sjöfartsinspektionen är parter, i den mening som avses i artikel 8.1 i direktiv 2009/18, vars intressen skulle kunna stå i konflikt med den uppgift som MCIB anförtrotts, måste det erinras om syftet med direktivet.

52 Enligt artikel 1 i direktivet har det till syfte att förbättra sjösäkerheten och förhindra förorening från fartyg, samt att på så sätt minska risken för framtida sjöolyckor genom att underlätta ett snabbt genomförande av säkerhetsutredningar och en ordentlig analys av sjöolyckor och tillbud till sjöss i syfte att fastställa deras orsaker, och säkerställa tillförlitlig rapportering om säkerhetsutredningar vid lämplig tidpunkt samt förslag till korrigerande åtgärder.

53 Det framgår av skäl 13 i direktivet att det är av största vikt att en säkerhetsutredning av olyckor och tillbud med inblandning av havsgående fartyg, eller av andra fartyg i hamnar eller i andra begränsade havsområden, genomförs på ett opartiskt sätt för att omständigheterna kring och orsakerna till sådana olyckor eller tillbud effektivt ska kunna fastställas. Enligt samma skäl bör sådana utredningar genomföras av sakkunniga utredare under överinseende av ett oberoende organ eller institut med nödvändiga befogenheter så att eventuella intressekonflikter undviks.

54 Även om säkerhetsutredningar, i enlighet med artikel 15.3 och skäl 26 i direktiv 2009/18, inte har till syfte att avgöra skuld- eller ansvarsfördelning syftar de emellertid till upprättandet av en olycksrapport i enlighet med artikel 14 i direktivet. Enligt artikel 15.1 i direktivet ska adressaterna vederbörligen beakta utredningsorganets säkerhetsrekommendationer. Såsom anges i skäl 25 i direktiv 2009/18 bör även medlemsstaterna och unionen vederbörligen beakta säkerhetsrekommendationerna för att öka sjösäkerheten.

55 Enligt section 7 i lagen om handelsflottan och regulation 6 och regulation 12 i förordningen om handelsflottan är det MCIB som har ansvaret för att genomföra säkerhetsutredningar, upprätta rapporter samt utfärda rekommendationer, vilka kan föranleda den att ta ställning till sjöfartslagstiftningen.

56 Det framgår emellertid av handlingarna i målet att det är DTTS som är ansvarig för denna lagstiftning. Avdelningen för sjösäkerhetspolicy, som lyder under detta ministerium, ansvarar för policy och lagstiftning i fråga om sjösäkerhet och skydd, inbegripet sjötrafikinformation.

57 MCIB:s utredningar kan också leda organet till att ta ställning till åtgärder avseende sjösäkerhet, inspektion, undersökning, certifiering och godkännande av fartyg.

58 Det har emellertid inte bestritts att det är DTTS som har det övergripande ansvaret för sjösäkerheten för fartyg som för irländsk flagg och för fartyg på irländskt vatten. Under DTTS lyder också irländska kustbevakningen och Sjöfartsinspektionen. Sjöfartsinspektionen ansvarar för godkännande av fartyg och radioutrustning för fartyg och radioutrustning på fartyg, för examinering och certifiering av yrkeskunskaperna för sjöfolk och för kontroll av att tillämplig lagstiftning följs. Sjöfartsinspektionen gör detta genom kontroller av föreningar och anläggningar, samt genom lagföring vid brott mot regelverket.

59 Av detta följer att MCIB i de utredningar som den genomför kan komma att ta ställning till verksamhet som utförs direkt av DTTS, men även av avdelningen för sjösäkerhetspolicy, av kustbevakningen samt av Sjöfartsinspektionen. På samma sätt kan MCIB i de rapporter som det upprättar komma att ifrågasätta utövandet av befogenheter som tilldelats dessa myndigheter och att formulera rekommendationer om framtida rutiner eller reformer som bör införas.

60 Av detta följer att DTTS och Sjöfartsinspektionen är parter vilkas intressen kan stå i konflikt med den uppgift som MCIB anförtrotts, i den mening som avses i artikel 8.1 i direktiv 2009/18.

61 Denna slutsats påverkas inte av Irlands argument.

62 Enligt den medlemsstaten syftar artikel 8.1 i direktiv 2009/18 endast till att utredningsorganets oberoende ska vara säkerställt i förhållande till fartygsägare eller andra personer som är direkt involverade i den incident som är föremål för utredningen.

63 Irland har till stöd för denna ståndpunkt åberopat att ett villkor som angetts i förslaget till direktiv övergetts i direktiv 2009/18. Enligt Irland visar den omständigheten att unionslagstiftaren tagit bort detta villkor och endast låtit bestämmelsen ha den lydelse som framgår av artikel 8.1 i direktiv 2009/18, att kravet på ett utredningsorgan som är oberoende av sjöfartsmyndigheterna fallit bort.

64 Det ska i detta avseende påpekas att det villkor som figurerade i förslaget till direktiv endast angav att utredningsorganet skulle vara funktionellt oberoende av behöriga nationella myndigheter, det vill säga ”verka oberoende av framför allt de nationella myndigheter som har ansvar för sjövärdighet, certifiering, inspektion, bemanning, navigationssäkerhet, underhåll, sjötrafikkontroll, hamnstatskontroll och kusthamnsverksamhet, och varje annan part vars intressen skulle kunna råka i konflikt med dess uppgifter”. Artikel 8.1 i direktiv 2009/18, i den lydelse som antogs av unionslagstiftaren, är emellertid inte begränsad till ett funktionellt oberoende, utan avser ett betydligt mer omfattande oberoende, eftersom medlemsstaterna enligt den bestämmelsen är skyldiga att säkerställa att utredningsorganet är oberoende i fråga om sin organisation, sin rättsliga struktur och sitt beslutsfattande och att detta oberoende utsträcker sig till varje part vars intressen skulle kunna stå i konflikt med den uppgift som organet anförtrotts. Det kan därför inte godtas att unionslagstiftaren, genom att välja denna utformning av artikel 8.1 i direktiv 2009/18, har velat utesluta att myndigheter kan ingå bland de parter i förhållande till vilka utredningsorganets oberoende måste säkerställas.

65 Irland har dessutom gjort gällande att om unionslagstiftaren hade velat att utredningsorganet skulle vara oberoende i förhållande till samtliga offentliga organ eller all form av påverkan, såsom kommissionen enligt den medlemsstaten har gjort gällande, skulle denne ha kunnat uttrycka detta villkor, såsom unionslagstiftaren enligt samma medlemsstat har gjort i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 1995, s. 31) och i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 2016, s. 1, och rättelse i EUT L 127, 2018, s. 2).

66 Det framgår emellertid inte av kommissionens inlagor att institutionen påstått att utredningsorganet måste vara oberoende av samtliga offentligrättsliga organ.

67 Det är visserligen riktigt att kravet på oberoende i artikel 28 i det direktivet och i artikel 52 i den förordningen är formulerat på ett annat sätt än i artikel 8.1 i direktiv 2009/18, men den omständigheten att bestämmelserna är avfattade på olika sätt kan inte leda till att artikel 8.1 i direktiv 2009/18 tolkas på ett annat sätt än vad som föreskrivs i den bestämmelsen. Enligt nämnda

bestämmelse krävs det att utredningsorganet är oberoende i fråga om sin organisation, sin rättsliga struktur och sitt beslutsfattande av ”varje part vars intressen skulle kunna stå i konflikt med den uppgift som organet anförtrotts”. Detta uttryck kan särskilt innefatta myndigheter.

68 Det ska för det andra prövas huruvida, såsom kommissionen har gjort gällande, MCIB:s oberoende i förhållande till DTTS och Sjöfartsinspektionen inte är säkerställt på grund av att två av MCIB:s ledamöter parallellt utövar uppdrag inom DTTS och Sjöfartsinspektionen.

69 Kommissionen har särskilt framhållit att enligt section 9 i lagen om handelsflottan består MCIB av fem ledamöter, bland dem generalsekreteraren, eller den biträdande generalsekreteraren, för DTTS och chefsinspektören för Sjöfartsinspektionen. Med hänsyn till de uppdrag som dessa båda ledamöter utövar parallellt inom, å ena sidan, DTTS respektive Sjöfartsinspektionen och, å andra sidan, inom MCIB, styrker det faktum att de ingår i MCIB:s sammansättning att Irland inte iakttar sina skyldigheter enligt artikel 8.1 i direktiv 2009/18.

70 Domstolen påpekar att eftersom kommissionen inte har gjort gällande att MCIB inte är oberoende vad gäller sin rättsliga struktur, ska det endast prövas huruvida den omständigheten att generalsekreteraren, eller den biträdande generalsekreteraren, för DTTS och chefsinspektören för Sjöfartsinspektionen ingår i MCIB:s sammansättning innebär att detta organ fråntas sitt oberoende i fråga om organisation och beslutsfattande.

71 Beträffande begreppet oberoende påpekar domstolen att detta begrepp varken definieras i artikel 8.1 i direktiv 2009/18 eller i någon annan bestämmelse i detta direktiv. Begreppet ska således förstås i sin betydelse enligt sedvanligt språkbruk. Oberoende betecknar i frågan om offentliga organ normalt en status som säkerställer att det berörda organet kan agera helt fritt utan instruktioner eller påtryckningar från de organ i förhållande till vilka oberoendet ska säkerställas (se, analogt, dom av den 13 juni 2018, kommissionen/Polen, C-530/16, EU:C:2018:430, punkt 67).

72 I förevarande fall är det riktigt att det i section 8 i lagen om handelsflottan föreskrivs att MCIB ska utföra sina uppgifter oberoende av DTTS och generellt vara oberoende från varje annan person eller organ vars intressen skulle kunna stå i konflikt med den uppgift som MCIB anförtrotts. I section 17 i samma lag fastställs regler för intressekonflikter för ledamöterna av MCIB. MCIB omfattas för övrigt av etikregler.

73 Trots dessa bestämmelser, vilka fastställer en allmän princip om oberoende och regler om intressekonflikter, kvarstår det faktum att det i section 9.1 i lagen om handelsflottan, jämförd med section 2 i samma lag, föreskrivs att generalsekreteraren för DTTS och chefsinspektören vid Sjöfartsinspektionen ska vara ledamöter av MCIB. Att två tjänstemän som är ansvariga för DTTS respektive Sjöfartsinspektionen, som är myndigheter vilkas intressen skulle kunna stå i konflikt med det uppdrag som anförtrotts MCIB, ingår i MCIB:s sammansättning får till följd att detta organs oberoende i fråga om organisation och beslutsfattande inte är garanterat.

74 Dessa ledamöters intressekonflikt är uppenbar, eftersom de samtidigt är ledamöter av MCIB och ansvariga för myndigheter vilkas agerande kan bli föremål för MCIB:s utredningar och detta organs kritik och rekommendationer, och deras blotta ingående i MCIB:s sammansättning är därför i sig oförenligt med detta organs oberoende i organisationshänseende.

75 Den roll som dessa ledamöter kan spela i utredningsorganets beslut för att, i förekommande fall, gynna intressena för de myndigheter för vilka de är ansvariga, i synnerhet genom att försvara dessa myndigheters befintliga regler, förfaranden och praxis, är ägnat att undergräva MCIB:s oberoende i fråga om beslutsfattande.

76 Förekomsten av denna intressekonflikt och den roll som de aktuella ledamöterna potentiellt kan spela räcker för att styrka en överträdelse av artikel 8.1 i direktiv 2009/18. Medlemsstaterna är nämligen skyldiga att anta åtgärder som på förhand säkerställer utredningsorganets objektiva oberoende, vilket bekräftas av att konditionalis används i uttrycket ”skulle kunna stå i konflikt” i den bestämmelsen.

77 I motsats till vad Irland har gjort gällande krävs det således inte att det i specifika fall konstateras att utredningsorganet agerat partiskt för att överträdelsen ska anses vara styrkt, eftersom villkoren avseende oberoende måste vara objektivt uppfyllda på ett sådant sätt att MCIB ska kunna agera helt fritt från direkt eller indirekt inflytande från parter vilkas intressen skulle kunna stå i konflikt med det uppdrag som organet anförtrotts (se, analogt, dom av den 16 oktober 2012, kommissionen/Österrike, C-614/10, EU:C:2012:631, punkt 41).

78 De exempel på rapporter från MCIB som Irland har hänvisat till, i vilka kritik riktas mot eller förslag läggs fram avseende DTTS eller Sjöfartsinspektionen, kan följaktligen inte visa att denna medlemsstat har uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 8.1 i direktiv 2009/18.

79 I motsats till vad Irland har gjort gällande saknar den omständigheten att de berörda ledamöterna är i minoritet inom MCIB betydelse, eftersom blotta det faktum att en ledamot som ingår i utredningsorganets sammansättning samtidigt innehar en befattning hos en part vars intressen skulle kunna stå i konflikt med det uppdrag som organet anförtrotts får till följd att organet inte är höjd över varje misstanke om partiskhet i förhållande till nämnda part (se, analogt, dom av den 16 oktober 2012, kommissionen/Österrike, C-614/10, EU:C:2012:631, punkt 52).

80 Det följer av det anförda att Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 8.1 i direktiv 2009/18 genom att inte inrätta ett utredningsorgan som i fråga om sin organisation och sitt beslutsfattande är oberoende av varje part vars intressen skulle kunna stå i konflikt med den uppgift som det anförtrotts.

Rättegångskostnader

81 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

82 Kommissionen har yrkat att Irland ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Irland har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

1) Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 8.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/18/EG av den 23 april 2009 om grundläggande principer för utredning av olyckor i sjötransportsektorn och om ändring av rådets direktiv 1999/35/EG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/59/EG, genom att inte inrätta ett utredningsorgan som i fråga om sin organisation och sitt beslutsfattande är oberoende av varje part vars intressen skulle kunna stå i konflikt med den uppgift som det anförtrotts.

2) Irland ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter