Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

9. srpnja 2020.*

„Povreda obveze države članice – Načela o istraživanju nesreća u području pomorskog prometa – Direktiva 2009/18/EZ – Članak 8. stavak 1. – Strane čiji bi interesi mogli biti u sukobu s dužnosti koja je povjerena istražnom tijelu – Članovi istražnog tijela koji istodobno obavljaju druge zadaće – Neustanovljenje neovisnog istražnog tijela”

U predmetu C-257/19,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 26. ožujka 2019.,

Europska komisija, koju zastupaju S. L. Kalėda i N. Yerrell, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Irske, koju zastupaju M. Browne, G. Hodge i A. Joyce, u svojstvu agenata, uz asistenciju N. J. Traversa, *SC*, i B. Dohertyja, *BL*,

tuženika,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: I. Jarukaitis, u svojstvu predsjednika petog vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu suca petog vijeća, E. Juhász, M. Ilešič i C. Lycourgos (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: H. Saugmandsgaard Øe,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da je, time što nije ustanovila istražno tijelo koje je neovisno organizacijski, pravno i u donošenju odluka od svih strana čiji bi interesi mogli biti u sukobu s dužnosti koja mu je povjerena, Irska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 8.

* Jezik postupka: engleski

stavka 1. Direktive 2009/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o određivanju temeljnih načela o istraživanju nesreća u području pomorskog prometa i o izmjeni Direktive Vijeća 1999/35/EZ i Direktive 2002/59/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2009., L 131, str. 114.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 3., str. 280.).

Pravni okvir

Pravo Unije

2 Uvodnim izjavama 2., 13., 25. i 26. Direktive 2009/18 propisano je:

„(2) Brzom provedbom tehničkih istraga pomorskih nesreća poboljšava se sigurnost plovidbe jer se time pridonosi sprečavanju ponavljanja tih nesreća, čije su posljedice gubitak ljudskih života, gubitak brodova i onečišćenje morskog okoliša.

[…]

(13) Nepristrano provođenje sigurnosnih istraga o nesrećama i nezgodama, koje uključuju morska plovila ili druga plovila u lukama ili drugim ograničenim morskim područjima, od temeljne je važnosti za učinkovito utvrđivanje okolnosti i uzroka takvih nesreća i nezgoda. Zato te istrage trebaju obavljati osposobljeni istražitelji pod nadzorom neovisnog tijela ili subjekta s potrebnim ovlastima, da bi se spriječio svaki sukob interesa.

[…]

(25) Države članice i [Unija] trebaju uredno voditi računa o sigurnosnim preporukama koje proizlaze iz sigurnosne istrage.

(26) Budući da je svrha tehničke sigurnosne istrage sprečavanje pomorskih nesreća i nezgoda, zaključci i sigurnosne preporuke ni u kom slučaju ne bi smjeli određivati odgovornost ili pripisivati krivnju.”

3 Člankom 1. te direktive određeno je:

„1. Svrha je ove Direktive poboljšati pomorsku sigurnost i spriječiti onečišćenje s brodova te na taj način smanjiti opasnost od pomorskih nesreća u budućnosti:

(a) poticanjem brze provedbe sigurnosnih istraga i pravilne analize pomorskih nesreća i nezgoda radi utvrđivanja njihovih uzroka; i

(b) osiguravanjem pravovremenog i točnog izvješćivanja o sigurnosnim istragama te predlaganjem korektivnih mjera.

2. Istraživanja u skladu s ovom Direktivom nisu namijenjena za utvrđivanje odgovornosti ili pripisivanje krivnje. Međutim, države članice osiguravaju da se istražno tijelo ili subjekt (dalje u tekstu: istražno tijelo) ne uzdrži od potpunog izvješćivanja o uzrocima pomorske nesreće ili nezgode jer se iz rezultata može zaključiti o krivnji ili odgovornosti.”

4 Članak 5. navedene direktive glasi:

„1. Svaka država članica osigurava da istražno tijelo iz članka 8. obavi sigurnosnu istragu nakon vrlo ozbiljnih pomorskih nesreća:

(a) u kojima sudjeluje brod koji plovi pod njenom zastavom, bez obzira na mjesto nesreće;

(b) koje su se dogodile unutar njezinog teritorijalnog mora i unutarnjih morskih voda, kao što je određeno u [Konvenciji Ujedinjenih naroda o pravu mora], bez obzira na zastavu broda ili brodova uključenih u nesreću; ili

(c) koje uključuju bitan interes države članice, bez obzira na mjesto nesreće i zastavu broda ili brodova uključenih u nesreću.

2. Nadalje, kod ozbiljnih nesreća, istražno tijelo obavlja prethodnu procjenu da bi odlučilo o tome hoće li poduzeti sigurnosnu istragu. Ako istražno tijelo odluči da neće poduzeti sigurnosnu istragu, razlozi za takvu odluku moraju se zabilježiti i izvijestiti u skladu s člankom 17. stavkom 3.

Kod svih drugih pomorskih nesreća ili nezgoda, istražno tijelo odlučuje o tome hoće li se poduzeti sigurnosna istraga.

[…]”

5 U skladu s člankom 8. Direktive 2009/18:

„1. Države članice osiguravaju da se sigurnosne istrage provode u nadležnosti stalnog i nepristranog istražnog tijela koje će dobiti potrebne ovlasti i odgovarajuće osposobljene istražitelje, mjerodavne za pitanja u vezi s pomorskim nesrećama i nezgodama.

Za nepristrano obavljanje sigurnosne istrage, istražno tijelo mora biti nezavisno organizacijski, pravno i u donošenju odluka od svih strana čiji bi interesi mogli biti u sukobu s dužnosti koja mu je povjerena.

[…]

2. Istražno tijelo osigurava da svaki istražitelj ima stručno znanje i praktično iskustvo u područjima koja se odnose na njihove uobičajene istražne poslove. Osim toga, istražno tijelo dužno je osigurati brzu dostupnost odgovarajućeg stručnog mišljenja ako je to potrebno.

3. Poslovi povjereni istražnom tijelu mogu se proširiti na prikupljanje i analizu podataka u vezi s pomorskom sigurnosti, posebno u preventivne svrhe, u mjeri u kojoj ti poslovi ne utječu na njegovu neovisnost i ne povlače odgovornost za regulatorna, administrativna ili normizacijska pitanja.

[…]

5. Istražnom tijelu se mora omogućiti da reagira odmah čim dobije obavijest o nesreći te da dobije odgovarajuća sredstva za samostalno obavljanje svojih dužnosti. Njegovi istražitelji dobivaju status koji im daje potrebna jamstva za neovisnost.

6. Istražno tijelo može kombinirati svoje dužnosti na temelju ove direktive s istraživanjem drugih događaja koji nisu pomorske nesreće, pod uvjetom da ti događaji ne ugrožavaju njegovu neovisnost.”

6 Člankom 14. stavcima 1. i 2. te direktive određeno je:

„1. Sigurnosne istrage koje se obavljaju u skladu s ovom Direktivom završavaju objavljenim izvješćem koje se predaje u obliku koji odredi mjerodavno istražno tijelo i u skladu s odgovarajućim odjeljcima Priloga I.

Istražna tijela mogu odlučiti da se za sigurnosnu istragu koja se ne odnosi na vrlo ozbiljnu ili ozbiljnu pomorsku nesreću, ovisno o slučaju, a čiji rezultati neće utjecati na sprečavanje budućih nesreća i nezgoda, objavi pojednostavljeno izvješće.

2. Istražna tijela poduzimaju sve napore da izvješće iz stavka 1., uključujući i zaključke tog izvješća te sve moguće preporuke, stave na raspolaganje javnosti, posebno pomorskom sektoru, u roku od 12 mjeseci od datuma nesreće. Ako nije moguće izraditi konačno izvješće u tom roku, objavljuje se privremeno izvješće u roku od 12 mjeseci od datuma nesreće."

7 Članak 15. navedene direktive predviđa:

„1. Države članice osiguravaju da adresati propisno vode računa o sigurnosnim preporukama istražnih tijela te da se na temelju tih preporuka izrađuju odgovarajuće daljnje preporuke u skladu s pravom [Unije] i međunarodnim pravom.

2. Ako je potrebno, istražno tijelo ili Komisija izrađuju sigurnosne preporuke na temelju dokumentirane analize podataka i ukupnih rezultata obavljenih sigurnosnih istraga.

3. Sigurnosna preporuka ni u kom slučaju ne određuje odgovornost niti pripisuje krivnju za nesreću."

Irsko pravo

Zakon o trgovačkoj mornarici

8 Člankom 7. Merchant Shippinga (Investigation of Marine Casualties) Acta 2000 [Zakon iz 2000. o trgovačkoj mornarici (istrage pomorskih nesreća i nezgoda), u daljnjem tekstu: Zakon o trgovačkoj mornarici] ustanovljen je Marine Casualty Investigation Board (Povjerenstvo za istrage pomorskih nesreća, Irska) (u daljnjem tekstu: MCIB). U skladu sa stavkom 1. tog članka, zadaća MCIB-ja je „provođenje istraga pomorskih nesreća i objava izvješća o njima". Na temelju stavka 3. navedenog članka, to tijelo ima „ovlasti koje su potrebne za obavljanje tih zadaća ili su povezane s njima".

9 Članak 8. Zakona o trgovačkoj mornarici predviđa da je MCIB „prilikom obavljanja svojih zadaća neovisan od ministra i općenito neovisan od bilo koje druge osobe ili tijela čiji bi interesi mogli biti u sukobu sa zadaćama [MCIB-ja]". U skladu s člankom 2. tog zakona, izraz „ministar" treba razumjeti kao ministar morskih i prirodnih resursa.

10 Članak 9. stavak 1. navedenog zakona propisuje:

„[MCIB] čine:

(a) tri osobe koje imenuje ministar;

(b) glavni istražitelj, i

(c) glavni ravnatelj Departmenta of the Marine and Natural Resources [Ministarstvo morskih i prirodnih resursa, Irska], ili njegov ovlaštenik".

11 Članak 9. stavak 2. tog zakona predviđa da ministar imenuje predsjednika MCIB-ja i njegova zamjenika među osobama određenima na temelju stavka 1. tog članka.

12 Izraz „glavni istražitelj” definiran je u članku 2. Zakona o trgovačkoj mornarici kao da se odnosi na osobu koja je zaposlena na mjestu glavnog istražitelja Marine Survey Officea (Ured za pomorske istrage, Irska), koji je dio ministarstva morskih i prirodnih resursa, ili koja obavlja zadaće te osobe.

13 Člankom 17. tog zakona utvrđena su pravila o sukobu interesa i osobito je predviđeno da su članovi MCIB-ja, savjetnici, stručnjaci i istražitelji dužni priopćiti „svaki novčani ili drugi interes povezan s plovilom uključenim u pomorsku nesreću ili njegovim teretom, ili o bilo kojem drugom pitanju koje mora ispitati [MCIB]”.

Propisi o trgovačkoj mornarici

14 Na temelju pravila 4. European Communities (Merchant Shipping) (Investigation of Accidents) Regulationsa 2011 [Propisi Europskih zajednica iz 2011. o trgovačkoj mornarici (Istrage nesreća), u daljnjem tekstu: Propisi o trgovačkoj mornarici], MCIB je određen kao stalno istražno tijelo za potrebe primjene članka 8. Direktive 2009/18.

15 U skladu s pravilom 6. tih propisa, MCIB mora provesti sigurnosne istrage u slučaju vrlo ozbiljnih nesreća, a u slučaju ozbiljnih nesreća treba obaviti prethodnu procjenu kako bi odlučio je li potrebno provesti sigurnosnu istragu.

16 Pravilo 11. Propisa o trgovačkoj mornarici predviđa objavu izvješća o svakoj provedenoj sigurnosnoj istrazi.

17 Stavak 1. pravila 12. tih propisa određuje da MCIB izrađuje sigurnosne preporuke za zainteresirane osobe i dalje postupa s njima u skladu s pravom Unije i međunarodnim pravom. Stavak 2. tog pravila predviđa da sigurnosne preporuke koje je izdao MCIB ni pod kojim okolnostima ne mogu određivati odgovornost ili pripisivati krivnju za nesreću.

Predsudski postupak i postupak pred Sudom

18 Komisija je 13. srpnja 2015. Irskoj poslala dopis u okviru postupka „EU Pilot”, u kojem ju je pozvala da pojasni različita pitanja vezana za provedbu Direktive 2009/18 te osobito da objasni podrobna pravila irskoga prava kojima se jamči organizacijska neovisnost i nepristranost koje se zahtijevaju člankom 8. te direktive. U tom je smislu ona istaknula da su dva člana MCIB-ja, odnosno glavni istražitelj i glavni tajnik Departmenta of Transports, Tourism and Sports (Ministarstvo prometa, turizma i sporta, Irska) (u daljnjem tekstu: DTTS), koji sada ima ovlasti ministarstva morskih i prirodnih resursa, obavljali druge regulatorne zadaće i zadaće nadzora primjene propisa u području pomorskog prometa i/ili ribolova.

19 Irska je 17. rujna 2015. odgovorila na taj dopis, pozivajući se na načelo neovisnosti sadržano u članku 8. Zakona o trgovačkoj mornarici. Ona je osobito priložila pojašnjenja u pogledu ustrojstva i djelovanja MCIB-ja, kao i u pogledu uloge glavnog istražitelja, člana tog tijela i one njegova zamjenika u slučaju istrage koju provodi MCIB ili izrade izvješća o pomorskoj nesreći. Ona je također navela da ministar i DTTS nemaju nikakvu ulogu u tim situacijama.

20 Komisija je 29. travnja 2016. Irskoj poslala pismo opomene, u kojem je naglasila da mjere koje je ta država članica poduzela nisu dostatne kako bi jamčile to da MCIB poštuje zahtjeve neovisnosti sadržane u članku 8. stavku 1. Direktive 2009/18 zato što su, najprije, glavni istražitelj Ureda za pomorske istrage i glavni tajnik DTTS-a članovi MCIB-ja, zato što je, zatim, DTTS preuzeo

cjelokupan nadzor i nadležnost u području pomorskog prometa u Irskoj i naposljetku zato što taj ured obavlja regulatorne zadaće i zadaće nadzora primjene propisa poput inspekcije i registracije plovila, izdavanja svjedodžbi o osposobljenosti pomoraca i pokretanja postupaka u slučaju povrede propisa.

21 Irska je 22. lipnja 2016. odgovorila na to pismo opomene tvrdeći osobito da MCIB ispunjava zahtjeve neovisnosti iz članka 8. Direktive 2019/18 i da Komisija nije podnijela dokaz o postojanju ikakvog sukoba interesa članova MCIB-ja kao službenika njihova nadređenog ministarstva, a ni o postojanju ikakve stvarne povrede zahtjeva utvrđenih navedenom odredbom.

22 Komisija je 28. travnja 2017. Irskoj dostavila obrazloženo mišljenje u kojem je smatrala da je, time što nije ustanovila istražno tijelo koje je neovisno organizacijski, pravno i u donošenju odluka od svih strana čiji bi interesi mogli biti u sukobu s dužnosti koja mu je povjerena, Irska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 8. stavka 1. Direktive 2009/18. Komisija je tu državu članicu pozvala da poduzme potrebne mjere kako bi postupila u skladu s tim obrazloženim mišljenjem u roku od dva mjeseca od njegova primitka.

23 Irska je 22. lipnja 2017. u svojem odgovoru na navedeno obrazloženo mišljenje osporavala povredu obveze koju joj pripisuje Komisija.

24 Budući da nije bila zadovoljna odgovorom Irske, Komisija je odlučila podnijeti ovu tužbu.

O tužbi

Argumentacija stranaka

25 Komisija prigovara Irskoj da nije poštovala odredbe članka 8. stavka 1. Direktive 2009/18 time što u svojem nacionalnom pravu nije predvidjela propis koji jamči organizacijsku i pravnu neovisnost MCIB-ja i njegovu neovisnost u donošenju odluka od svih strana čiji bi interesi mogli biti u sukobu s dužnosti koja mu je povjerena.

26 Ta institucija ističe da, iako članak 8. Zakona o trgovačkoj mornarici predviđa da je MCIB neovisan od bilo koje druge osobe ili tijela čiji bi interesi mogli biti u sukobu s njegovim zadaćama, članak 9. stavak 1. tog zakona određuje da MCIB ima pet članova, od kojih dvoje moraju biti glavni istražitelj i glavni tajnik DTTS-a ili njegov ovlaštenik. Komisija ističe da navedeni glavni istražitelj i glavni tajnik obavljaju zadaće u svojstvu članova MCIB-ja, dok istodobno obavljaju svoje uobičajene zadaće u svojstvu ravnatelja Ureda za pomorske istrage odnosno glavnog tajnika DTTS-a. Stoga, članak 9. Zakona o trgovačkoj mornarici izričito povezuje svojstvo tih dvaju članova MCIB-ja s obavljanjem navedenih drugih zadaća.

27 Komisija navodi, s jedne strane, da je u okviru DTTS-a Ured za pomorske istrage zadužen za inspekciju, istrage, izdavanje potvrda i registraciju plovila i opremu za radio postaju plovila, za testiranje i izdavanje svjedodžbi o osposobljenosti pomoraca i za nadzor poštovanja primjenjivih standarda, time što provjerava organizacije i objekte te pokreće postupke u slučaju povrede propisa. Ona ističe da je Ured za pomorske istrage također zadužen za objavu obavijesti pomorcima o svim relevantnim pitanjima u okviru svoje uloge nadzora primjene propisa.

28 Komisija dodaje da glavni tajnik DTTS-a vodi čitavo ministarstvo te je odgovoran za njegovo svakodnevno upravljanje. Ona tvrdi je pod njegovim nadzorom među ostalim Ured za pomorske istrage te irska obalna straža i odjel za politiku pomorske sigurnosti, koji je zadužen za politiku i zakonodavstvo u području sigurnosti i zaštite, uključujući sustav nadzora plovidbe.

29 S druge strane, Komisija navodi da je MCIB obvezan provoditi istrage u slučaju vrlo ozbiljnih pomorskih nesreća u koje su uključena plovila koja viju irsku zastavu ili koje se dogode u irskom teritorijalnom moru.

30 Ona na temelju tih dvaju elemenata zaključuje da se svaka sigurnosna istraga općenito preklapa s djelatnostima i nadležnostima DTTS-a i njegova glavnog tajnika te osobito s Uredom za pomorske istrage i njegovim glavnim istražiteljem. Naime, dotični članovi MCIB-ja istodobno moraju biti nadležni za pomorsku sigurnost plovila koja viju irsku zastavu i za sigurnosne provjere u irskim vodama. Ta situacija dovodi do nepoštovanja pretpostavke iz članka 8. stavka 1. Direktive 2009/18. Ni činjenica da MCIB može obavljati djelatnosti različite od istražnih koje su predviđene u članku 5. te direktive ne znači da su ispunjene obveze neovisnosti koje proizlaze iz tog članka 8. stavka 1.

31 Komisija dodaje da MCIB treba na kraju istrage izraditi sigurnosne preporuke za zainteresirane osobe i osigurati daljnje postupanje s njima u skladu s pravom Unije i međunarodnim pravom, u skladu s pravilom 11. stavkom 1. i pravilom 12. stavkom 1. Propisa o trgovačkoj mornarici, kako bi poboljšao pomorsku sigurnost i pridonio smanjenju opasnosti od budućih pomorskih nesreća. Ona iz toga zaključuje da glavni istražitelj i glavni tajnik DTTS-a mogu biti obvezni uputiti preporuke samima sebi s obzirom na to da MCIB-jeve preporuke čiji je cilj poboljšanje pomorske sigurnosti ili osiguranje daljnjeg postupanja u pogledu specifičnih pitanja sigurnosti koja su otkrivena istragom provodi DTTS i/ili Ured za pomorske istrage, koji je nadležan za nadzor primjene propisa i objavu obavijesti pomorcima o specifičnim pitanjima.

32 Komisija priznaje da ni tekst članka 8. stavka 1. Direktive 2009/18 ni ciljevi koji se njome nastoje ostvariti ne zahtijevaju da istražno tijelo bude neovisno od svih javnih tijela. Međutim, ona ističe da, u skladu s tom odredbom, istražno tijelo mora biti neovisno organizacijski, pravno i u donošenju odluka od svih strana čiji bi interesi „mogli biti u sukobu” s dužnosti koja mu je povjerena. Iz upotrebe kondicionala jasno proizlazi da je tom obvezom cilj navedene direktive spriječiti moguće sukobe interesa, što bi države članice trebalo navesti na to da predvide dostatna pravna jamstva neovisnosti što se tiče istražnog tijela, osobito s obzirom na strane koje obavljaju regulatorne zadaće kada se one podudaraju s predmetom sigurnosne istrage.

33 Međutim, uzimajući u obzir svojstvo dvoje od pet članova MCIB-ja, postoji inherentni rizik sukoba interesa. Argumentacija irske vlade koja se temelji na praksi koja se sastoji u tome da zamjenik glavnog istražitelja u okviru DTTS-a saslušava istrage koje provodi MCIB ili ispituje preporuke potonjeg sadržane u izvješću o istrazi i upućene ministru ili DTTS-u implicitno je priznanje Irske postojanja takvog sukoba interesa koji proizlazi iz toga što su među članovima MCIB-ja glavni istražitelj i glavni tajnik DTTS-a. To što se u praksi pribjegava zamjeniku glavnog istražitelja DTTS-a ne može u svakom slučaju činiti dostatno jamstvo neovisnosti.

34 Što se tiče MCIB-jevih izvješća koje Irska navodi kako bi dokazala da je potonji u praksi djelovalo neovisno u odnosu na DTTS, Komisija ističe da time što je navela da je MCIB u svojim izvješćima privukao pozornost na elemente irskih propisa ili elemente njegove primjene koji bi se mogli poboljšati, Irska implicitno priznaje da sigurnosne istrage koje provodi MCIB ispituju aktivnosti DTTS-a i, slijedom toga, preklapaju se s njima.

35 Prvo, Irska najprije podsjeća na tekst članaka 8. i 17. Zakona o trgovačkoj mornarici koji predviđaju neovisnost MCIB-ja i utvrđuju pravila o sukobima interesa članova tog tijela. Ona dodaje da se na potonji primjenjuje Ethics in Public Office Act 1995 (Zakon iz 1995. o etici u javnoj službi) i Standards in Public Office Act 2001 (Zakon iz 2001. o standardima u javnoj službi), koji predviđaju da osobe na određenim položajima u javnoj službi moraju obznaniti sve interese koji bi mogli bitno utjecati na obavljanje njihovih zadaća. Irska također navodi osnivanje, na temelju zakona, Standards in Public Office Commissiona (Povjerenstvo za standarde u javnoj službi, Irska), koji istražuje pritužbe i daje detaljne smjernice o načinu na koji javni službenici trebaju poštovati zakonodavstvo.

36 To zakonodavstvo se primjenjuje na MCIB. Na njega se također primjenjuje i Code of Practice for the Governance of State Bodies (Kodeks o praksi upravljanja državnim tijelima), koji u članku 5. stavku 1. predviđa da je MCIB obvezan donijeti kodeks ponašanja za svoje članove i osoblje. S tim u vezi Irska navodi MCIB-jev Code of Business Conduct (Kodeks poslovnog ponašanja) i naglašava da, u skladu s tim kodeksom, pravila osobito predviđaju nepristranost tog tijela, rješavanje sukoba interesa, pristup informacijama i MCIB-jeve zakonske obveze.

37 Drugo, Irska osporava Komisijinu argumentaciju u skladu s kojom se svaka istraga koju provodi MCIB nužno preklapa s djelatnostima i nadležnostima DTTS-a. Ona navodi više primjera koji, prema njezinu mišljenju, dokazuju da određene istrage ne mogu negativno utjecati na djelatnosti ili nadležnosti DTTS-a. Osim toga, Irska naglašava da Zakon o trgovačkoj mornarici predviđa da inspektori DTTS-a ne sudjeluju u istragama koje provodi MCIB. Usto, radi primjene članka 8. stavka 2. i članka 14. stavka 2. Direktive 2009/18, MCIB je ustanovio povjerenstvo neovisnih istražitelja među kojima po potrebi za svaki pojedini slučaj imenuje istražitelja, u skladu s potrebama istrage.

38 Treće, Irska ističe da MCIB ima pet članova tako da ga dva člana koje navodi Komisija ne kontroliraju. Sve MCIB-jeve preporuke upućene su irskim javnim tijelima, a ne dvama dotičnim članovima. MCIB nije Uredu za pomorske istrage uputio nikakvu sigurnosnu preporuku, a činjenica da izdaje izvješća o istragama koja sadržavaju preporuke DTTS-u govori prije u prilog njegovoj neovisnosti nego li protiv nje.

39 Nakon uvodnih razmatranja Irska ističe tri tvrdnje.

40 Kao prvo, ta država članica tvrdi da Direktiva 2009/18 ne zahtijeva da MCIB bude neovisan od DTTS-a, nego od svih strana čiji bi interesi mogli biti u sukobu s dužnosti koja mu je povjerena, što se, prema njezinu mišljenju, odnosi na vlasnika broda ili bilo koju drugu osobu koja je izravno uključena u događaj koji je predmet istrage, a ne na javno tijelo kao što je DTTS.

41 Usto, Direktiva 2009/18 ne predviđa posebne zahtjeve u skladu s kojima istražno tijelo treba biti neovisno od regulatornih tijela.

42 S tim u vezi, Irska ističe da je u članku 8. stavku 1. prijedloga Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o određivanju temeljnih načela o istraživanju nesreća u području pomorskog prometa i o izmjeni direktiva 1999/35/EZ i 2002/59/EZ od 23. studenoga 2005. [COM(2005 590 *final*)] (u daljnjem tekstu: Prijedlog direktive), bilo predviđeno da istražno tijelo bude „funkcionalno neovisno osobito od nacionalnih tijela nadležnih za sposobnost za plovidbu, izdavanje svjedodžbi, inspekciju, posadu, sigurnost plovidbe, održavanje, nadzor pomorskog prometa, nadzor države luke, upravljanje morskim lukama i općenito od svih strana čiji bi interesi mogli biti u sukobu s dužnosti koja mu je povjerena”.

43 Međutim, ta formulacija nije preuzeta u Zajedničkom stajalištu Vijeća (EZ) br. 17/2008 od 6. lipnja 2008. radi donošenja Direktive 2008/…/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od … o određivanju temeljnih načela o istraživanju nesreća u području pomorskog prometa i o izmjeni direktiva 1999/35/EZ i 2002/59/EZ (SL 2008., C 184 E, str. 23.), u kojem je izostavljen zahtjev postojanja istražnog tijela koje je neovisno od nacionalnih tijela koja su nadležna u području pomorstva.

44 Osim toga, da je zakonodavac Unije želio da istražno tijelo bude neovisno od svih javnih tijela ili svakog mogućeg utjecaja, kako to tvrdi Komisija, mogao je izraziti tu pretpostavku, na primjer, kako je to učinio u drugim zakonodavnim aktima Unije.

45 Kao drugo, Irska ističe da se Komisija ne može oslanjati na pretpostavku u skladu s kojim, s jedne strane, na glavnog istražitelja i glavnog tajnika DTTS-a, članove MCIB-ja, utječu zadaće koje obavljaju izvan tog tijela i, s druge strane, ta dva člana utječu na MCIB.

46 Irska naglašava da su potonji manjina u MCIB-ju i da Komisija nije dokazala postojanje konkretnih elemenata koji dokazuju da su bile ugrožene MCIB-jeva nepristranost ili neovisnost. Ona smatra da oslanjanje na takvu pretpostavku nije dopušteno. Irska ističe da Komisija ne može pretpostavljati postojanje manjka neovisnosti zbog postojanja strukturalnih veza između tih dvaju tijela te da se ne može ni pozivati na sukob interesa koji se temelji jedino na tim vezama.

47 Kao treće, Irska navodi više primjera MCIB-jevih izvješća, koja sadržavaju kritike i preporuke u pogledu irske obalne straže i općenitije u pogledu irskih propisa ili njihove provedbe, što dokazuje MCIB-jevu neovisnost u odnosu na DTTS.

Ocjena Suda

48 Komisija naglašava da su, na temelju članka 9. Zakona o trgovačkoj mornarici, glavni tajnik DTTS-a, koji upravlja cijelim ministarstvom i glavni istražitelj Ureda za pomorske istrage, koji odgovara DTTS-u, ujedno i članovi MCIB-ja. Uzimajući u obzir zadaće koje obavljaju u DTTS-u i tom uredu, te obje osobe moraju istodobno, uz svoje zadaće u okviru MCIB-ja, biti odgovorne za pomorsku sigurnost brodova koji viju irsku zastavu i sigurnost u irskim vodama. Na taj način Komisija prigovara Irskoj da nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 8. stavka 1. Direktive 2009/18 zbog toga što ta država članica nema propise koji jamče MCIB-jevu organizacijsku i pravnu neovisnost te neovisnost u donošenju odluka od svih strana čiji bi interesi mogli biti u sukobu s dužnosti koja mu je povjerena.

49 S tim u vezi, najprije valja istaknuti da je, u skladu s člankom 7. Zakona o trgovačkoj mornarici i pravilom 4. Propisa o trgovačkoj mornarici, MCIB nadležan za to da u Irskoj obavlja zadaće istražnog tijela iz članka 8. Direktive 2009/18. To tijelo nadležno je za provođenje sigurnosnih istraga predviđenih člankom 5. te direktive.

50 Članak 8. stavak 1. Direktive 2009/18 određuje da države članice osiguravaju da se sigurnosne istrage provode u nadležnosti stalnog i nepristranog istražnog tijela. Ta odredba također predviđa da, „[z]a nepristrano obavljanje sigurnosne istrage, istražno tijelo mora biti ne[ovisno] organizacijski, pravno i u donošenju odluka od svih strana čiji bi interesi mogli biti u sukobu s dužnosti koja mu je povjerena”.

51 Kao prvo, kad je riječ o tome jesu li DTTS i Ured za pomorske istrage, u smislu članka 8. stavka 1. Direktive 2009/18, strane čiji bi interesi mogli biti u sukobu s dužnosti koja je povjerena MCIB-ju, valja podsjetiti na cilj te direktive.

52 Tako je, u skladu s njezinim člankom 1., njezin cilj poboljšati pomorsku sigurnost i spriječiti onečišćenje s brodova, smanjiti opasnost od pomorskih nesreća u budućnosti poticanjem brze provedbe sigurnosnih istraga i pravilne analize pomorskih nesreća i nezgoda radi utvrđivanja njihovih uzroka i osiguravanjem pravovremenog i točnog izvješćivanja o sigurnosnim istragama te predlaganjem korektivnih mjera.

53 Iz uvodne izjave 13. navedene direktive proizlazi da je nepristrano provođenje sigurnosnih istraga o nesrećama i nezgodama, koje uključuju morska plovila ili druga plovila u lukama ili drugim ograničenim morskim područjima, od temeljne važnosti za učinkovito utvrđivanje okolnosti i uzroka takvih nesreća i nezgoda. U skladu s tom izjavom te istrage trebaju obavljati osposobljeni istražitelji pod nadzorom neovisnog tijela ili subjekta s potrebnim ovlastima, da bi se spriječio svaki sukob interesa.

54 Usto, iako, u skladu s člankom 15. stavkom 3. i uvodnom izjavom 26. Direktive 2009/18, sigurnosne istrage nisu namijenjene za utvrđivanje odgovornosti ili pripisivanje krivnje, one se ipak odnose na izradu izvješća o nesrećama, na temelju članka 14. te direktive. Na temelju članka 15. stavka 1.

navedene direktive, adresati sigurnosnih preporuka moraju potonje uzeti u obzir. Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 25. Direktive 2009/18, države članice i Unija trebaju također uredno voditi računa o njima radi poboljšanja pomorske sigurnosti.

55 Na temelju članka 7. Zakona o trgovačkoj mornarici i pravila 6. i 12. Propisa o trgovačkoj mornarici, MCIB je nadležan za provođenje sigurnosne istrage kao i za izradu izvješća i preporuka na temelju kojih se mogu donositi odluke o propisima o pomorskom prometu.

56 Međutim, iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da je DTTS taj koji je odgovoran za taj propis. Usto, odjel za politiku pomorske sigurnosti, koji je pod nadzorom tog ministarstva, zadužen je za politiku i zakonodavstvo u području sigurnosti i zaštite, uključujući sustav nadzora plovidbe.

57 Osim toga, na temelju svojih istraga MCIB može također odlučivati o djelatnostima pomorske sigurnosti, inspekciji, istragama, izdavanju potvrda te registraciji plovila.

58 Međutim, nije sporno da je DTTS općenito nadležan za pomorsku sigurnost brodova koji viju irsku zastavu i onih koji se nalaze u irskim vodama. Pod nadzorom DTTS-a je i irska obalna straža i Ured za pomorske istrage koji je zadužen za inspekciju, istrage, izdavanje potvrda i registraciju plovila i opremu za radio postaju plovila, za testiranje i izdavanje svjedodžbi o osposobljenosti pomoraca i za nadzor poštovanja primjenjivih standarda, time što provjerava organizacije i objekte te pokreće postupke u slučaju povrede propisa.

59 Iz toga slijedi da MCIB može, u istragama koje vodi, morati odlučivati o djelatnostima koje izravno obavlja DTTS, ali i odjel za politiku pomorske sigurnosti te obalna straža i Ured za pomorske istrage, kao što i može, u izvješćima koja izdaje, morati dovesti u pitanje upravljanje ovlastima koje su povjerene tim javnim tijelima i izraditi preporuke o praksama koje je potrebno uvesti u budućnosti ili o reformama koje je potrebno provesti.

60 Na temelju toga valja zaključiti da su DTTS i Ured za pomorske istrage strane čiji bi interesi mogli biti u sukobu s dužnosti koja je povjerena MCIB-ju, u smislu članka 8. stavka 1. Direktive 2009/18.

61 Argumentacija Irske ne potvrđuje takav zaključak.

62 Prema mišljenju te države članice, cilj je članka 8. stavka 1. Direktive 2009/18 osigurati neovisnost istražnog tijela samo u odnosu na vlasnike broda ili bilo koju drugu osobu koja je izravno uključena u događaj koji je predmet istrage.

63 U potporu tom stajalištu Irska navodi to da u Direktivi 2009/18 nije sadržana pretpostavka navedena u prijedlogu direktive. Prema mišljenju Irske, činjenica da je zakonodavac Unije izostavio tu pretpostavku a zadržao samo odredbu u njegovoj sadašnjoj formulaciji koja proizlazi iz članka 8. stavka 1. Direktive 2009/18, dokazuje da je izostavljen zahtjev postojanja istražnog tijela koje je neovisno od nadležnih nacionalnih tijela u području pomorstva.

64 S tim u vezi valja istaknuti da je pretpostavka navedena u Prijedlogu direktive sadržavala samo funkcionalnu neovisnost nadležnih nacionalnih tijela, odnosno to da istražno tijelo bude „funkcionalno neovisno osobito od nacionalnih tijela nadležnih za sposobnost za plovidbu, izdavanje svjedodžbi, inspekciju, posadu, sigurnost plovidbe, održavanje, nadzor pomorskog prometa, nadzor države luke, upravljanje morskim lukama i općenito od svih strana čiji bi interesi mogli biti u sukobu s dužnosti koja mu je povjerena”. Međutim, članak 8. stavak 1. Direktive 2009/18, u formulaciji kakvu je usvojio zakonodavac Unije, nije ograničen na funkcionalnu neovisnost, nego se odnosi na puno širu neovisnost jer su države članice sada obvezne osigurati to da istražno tijelo bude neovisno i organizacijski, pravno i u donošenju odluka, pri čemu se ta neovisnost proteže na sve strane čiji bi

interesi mogli biti u sukobu s dužnosti koja mu je povjerena. Stoga se ne može prihvatiti da je izborom formulacije članka 8. stavka 1. Direktive 2009/18 zakonodavac Unije želio spriječiti to da javna tijela budu jedna od strana u odnosu na koje mora biti osigurana neovisnost istražnog tijela.

65 Osim toga, Irska ističe da je, ako je zakonodavac Unije želio da istražno tijelo bude neovisno od svih javnih tijela ili ikakvog mogućeg utjecaja, kako tvrdi Komisija, on mogao izraziti tu pretpostavku kako je to učinio u Direktivi 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (SL 1995., L 281, str. 31.), (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 88.) i u Uredbi (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL 2016., L 119, str. 1. i ispravak SL 2018., L 127, str. 2.).

66 Međutim, s jedne strane, iz Komisijinih pisanih očitovanja ne proizlazi da je ona htjela da istražno tijelo bude neovisno od svih javnih tijela.

67 S druge strane, iako je točno da je u članku 28. te direktive i članku 52. te uredbe pretpostavka neovisnosti uobličena drugačije nego li u članku 8. stavku 1. Direktive 2009/18, na temelju puke činjenice da su tekstovi tih odredbi različiti ne može se članak 8. stavak 1. Direktive 2009/18 tumačiti na način koji je drugačiji od onoga koji ta odredba predviđa. Ona zahtijeva da istražno tijelo bude neovisno organizacijski, pravno i u donošenju odluka od „svih strana čiji bi interesi mogli biti u sukobu s dužnosti koja mu je povjerena" te taj izraz može obuhvaćati, među ostalim, javna tijela.

68 Kao drugo, valja ispitati je li, kako to tvrdi Komisija, neovisnost MCIB-ja u odnosu na DTTS i Ured za pomorske istrage neosigurana zbog toga što dva člana MCIB-ja istodobno obavljaju zadaće u DTTS-u i u Uredu za pomorske istrage.

69 Komisija osobito naglašava da, na temelju članka 9. Zakona o trgovačkoj mornarici, MCIB ima pet članova, među kojima su glavni tajnik DTTS-a ili njegov ovlaštenik te glavni istražitelj Ureda za pomorske istrage. Uzimajući u obzir zadaće koje istodobno obavljaju ta dva člana, s jedne strane, u DTTS-u ili Uredu za pomorske istrage, i s druge strane, u MCIB-ju, njihovo članstvo može dokazati da Irska ne poštuje obveze koje ima na temelju članka 8. stavka 1. Direktive 2009/18.

70 Valja istaknuti da, s obzirom na to da Komisija ne ističe da je MCIB pravno lišen neovisnosti, valja jedino ispitati lišava li činjenica da su članovi tog tijela glavni tajnik DTTS-a ili njegov ovlaštenik te glavni istražitelj Ureda za pomorske istrage to tijelo njegove neovisnosti organizacijski i u pogledu donošenja odluka.

71 Kad je riječ o pojmu „neovisnost", valja istaknuti da ni članak 8. stavak 1. Direktive 2009/18 kao ni jedna druga odredba te direktive ne definiraju taj pojam. Stoga je potrebno uzeti u obzir njegovo uobičajeno značenje. Dakle, kad je riječ o javnim tijelima, izrazom neovisnost obično se označava status kojim se predmetnom tijelu jamči da potpuno slobodno djeluje u odnosu na tijela prema kojima njegova neovisnost mora biti zajamčena, bez ikakvih uputa i pritiska (vidjeti analogijom presudu od 13. lipnja 2018., Komisija/Poljska, C-530/16, EU:C:2018:430, t. 67.).

72 U predmetnom je slučaju točno da članak 8. Zakona o trgovačkoj mornarici predviđa da je MCIB neovisan od DTTS-a i općenito neovisan od bilo koje druge osobe ili tijela čiji bi interesi mogli biti u sukobu s MCIB-jevim zadaćama. Osim toga, članak 17. tog zakona uspostavlja pravila o sukobima interesa članova MCIB-ja, na koji se, osim toga, primjenjuju pravila deontologije.

73 Ipak, unatoč odredbama kojima se uspostavlja opće načelo neovisnosti i pravilima o sukobima interesa, članak 9. stavak 1. Zakona o trgovačkoj mornarici, u vezi s njegovim člankom 2., predviđa da su glavni tajnik DTTS-a i glavni istražitelj Ureda za pomorske istrage članovi MCIB-ja. Posljedica činjenice da su članovi tog istražnog tijela dva dužnosnika koji su odgovorni za DTTS odnosno za taj ured, koji su javna tijela čiji bi interesi mogli biti u sukobu s dužnosti koja je povjerena MCIB-ju, jest ta da nije zajamčena organizacijska neovisnost tog tijela i njegova neovisnost u donošenju odluka.

74 Naime, puka činjenica da su članovi osobe čija je situacija sukoba interesa očita, s obzirom na to da su istodobno članovi MCIB-ja i odgovorni za javna tijela čiju djelatnost može ispitivati to istražno tijelo te kojem može uputiti kritike i preporuke, sama je po sebi u sukobu s organizacijskom neovisnosti tog tijela.

75 Kad je riječ o ulozi koji ti članovi mogu imati u odlukama istražnog tijela, u korist, po potrebi, interesa upravnih tijela za koja su odgovorni, osobito braneći postojeća pravila, postupke ili prakse tih tijela, ona može utjecati na MCIB-jevu neovisnost u pogledu donošenja odluka.

76 Postojanje tog sukoba interesa i ta potencijalna uloga dostatni su za utvrđenje povrede članka 8. stavka 1. Direktive 2009/18, s obzirom na to da su države članice obvezne donijeti mjere kojima unaprijed osiguravaju objektivnu neovisnost istražnog tijela, kao što to potvrđuje upotreba kondicionala u izrazu „mogli biti u sukobu” sadržanom u navedenoj odredbi.

77 Stoga, suprotno onomu što tvrdi Irska, utvrđenje da je u specifičnim slučajevima istražno tijelo postupilo pristrano nije nužno kako bi se utvrdila povreda s obzirom na to da pretpostavke neovisnosti trebaju biti objektivno ispunjene tako da MCIB bude neovisan od bilo kakvog izravnog ili neizravnog utjecaja strana čiji bi interesi mogli biti u sukobu s dužnosti koja mu je povjerena (vidjeti analogijom presudu od 16. listopada 2012., Komisija/Austrija, C-614/10, EU:C:2012:631, t. 41.).

78 Stoga, primjeri MCIB-jevih izvješća koje navodi Irska, u kojima su sadržane kritike ili prijedlozi u pogledu DTTS-a ili Ureda za pomorske istrage, ne mogu dokazati da je ta država članica ispunila obveze koje ima na temelju članka 8. stavka 1. Direktive 2009/18.

79 Osim toga, suprotno onomu što tvrdi Irska, posljedica činjenice da su dotični članovi MCIB-ja manjina nije relevantna s obzirom na to da je posljedica toga da makar i jedan član istražnog tijela istodobno ima odgovornosti u strani čiji bi interesi mogli biti u sukobu s dužnosti koja je povjerena tom tijelu, jest ta da potonje nije izuzeto svake sumnje u nepristranost u odnosu na tu stranu (vidjeti analogijom presudu od 16. listopada 2012., Komisija/Austrija, C-614/10, EU:C:2012:631, t. 52.).

80 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je, time što nije ustanovila istražno tijelo koje je neovisno organizacijski, pravno i u donošenju odluka od svih strana čiji bi interesi mogli biti u sukobu s dužnosti koja mu je povjerena, Irska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 8. stavka 1. Direktive 2009/18.

Troškovi

81 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

82 Budući da je Komisija postavila zahtjev da se Irskoj naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, treba joj naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Time što nije ustanovila istražno tijelo koje je neovisno organizacijski, pravno i u donošenju odluka od svih strana čiji bi interesi mogli biti u sukobu s dužnosti koja mu je povjerena, Irska je povrijedila obveze koje ima na temelju članka 8. stavka 1. Direktive 2009/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o određivanju temeljnih načela o istraživanju nesreća u području pomorskog prometa i o izmjeni Direktive Vijeća 1999/35/EZ i Direktive 2002/59/EZ Europskog parlamenta i Vijeća.**

2. **Irskoj se nalaže snošenje troškova.**

Potpisi