Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

9 de julho de 2020*

«Incumprimento de Estado — Princípios que regem as investigações de acidentes no setor do transporte marítimo — Diretiva 2009/18/CE — Artigo 8.º, n.º 1 — Interessados cujos interesses possam colidir com as funções confiadas ao órgão de investigação — Membros do órgão de investigação que exercem, em paralelo, outras funções — Não instituição de um órgão de investigação independente»

No processo C-257/19,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, entrada em 26 de março de 2019,

Comissão Europeia, representada por S. L. Kalėda e N. Yerrell, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

Irlanda, representada por M. Browne, G. Hodge e A. Joyce, na qualidade de agentes, assistidos por N. J. Travers, SC, e B. Doherty, BL,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: I. Jarukaitis, exercendo funções de presidente da Quinta Secção, K. Lenaerts, presidente do Tribunal de Justiça, exercendo funções de juiz da Quinta Secção, E. Juhász, M. Ilešič e C. Lycourgos (relator), juízes,

advogado-geral: H. Saugmandsgaard Øe,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

* Língua do processo: inglês.

Acórdão

1 Com a sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que, não tendo instituído um órgão de investigação independente, no que respeita à sua organização, à sua estrutura legal e ao seu processo de tomada de decisões, de qualquer outro interessado cujos interesses possam colidir com as funções que lhe são confiadas, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, que estabelece os princípios fundamentais que regem a investigação de acidentes no setor do transporte marítimo e que altera as Diretivas 1999/35/CE do Conselho e 2002/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2009, L 131, p. 114).

Quadro jurídico

Direito da União

2 Os considerandos 2, 13, 25 e 26 da Diretiva 2009/18 enunciam:

«(2) A pronta realização de uma investigação técnica aos acidentes marítimos reforça a segurança marítima, uma vez que contribui para prevenir a recorrência de tais acidentes, cujas consequências são a perda de vidas humanas e de navios e a poluição do meio marinho.

[…]

(13) A realização de investigações de segurança a acidentes e incidentes com navios de mar, ou outros navios que se encontrem em portos ou outras zonas marítimas restritas, de uma forma imparcial reveste-se de importância fundamental para apurar as circunstâncias e as causas dos acidentes ou incidentes. Essas investigações deverão, por conseguinte, ser efetuadas por inspetores qualificados, ou sob a responsabilidade de uma entidade independente dotada das competências necessárias, por forma a evitar conflitos de interesses.

[…]

(25) As recomendações de segurança decorrentes de uma investigação deverão ser devidamente tidas em conta pelos Estados-Membros e pela [União].

(26) Como o objetivo da investigação técnica de segurança é prevenir acidentes ou incidentes marítimos, as conclusões e as recomendações de segurança não deverão servir em caso algum para apurar responsabilidade ou imputar culpa.»

3 O artigo 1.º desta diretiva prevê:

«1. A presente diretiva tem por objetivo reforçar a segurança marítima e a prevenção da poluição causada por navios e reduzir assim o risco de acidentes marítimos futuros:

a) Facilitando a realização expedita de investigações de segurança e de análises adequadas em caso de acidentes ou incidentes marítimos a fim de apurar as respetivas causas; e

b) Assegurando a elaboração atempada e rigorosa dos relatórios das investigações e de propostas de medidas corretivas.

2. As investigações efetuadas nos termos da presente diretiva não se destinam a apurar responsabilidade nem a imputar culpa. Todavia, os Estados-Membros devem assegurar que o órgão ou entidade de investigação (a seguir designado "órgão de investigação") não se abstenha de comunicar todas as causas do acidente ou incidente marítimo, dado que os resultados podem permitir a identificação de faltas ou a atribuição de responsabilidade.»

4 O artigo 5.º da referida diretiva dispõe:

«1. Cada Estado-Membro deve garantir que seja efetuada uma investigação de segurança pelo órgão de investigação a que se refere o artigo 8.º sempre que ocorra um acidente marítimo muito grave:

a) Que envolva um navio que arvore a sua bandeira, qualquer que seja o local do acidente;

b) No seu mar territorial ou nas suas águas interiores, conforme definidos na [Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar], qualquer que seja a bandeira do navio ou navios envolvidos no acidente; ou

c) Que implique um interesse legítimo do Estado-Membro, qualquer que seja o local do acidente e a bandeira do navio ou navios envolvidos.

2. Além disso, no caso de acidentes graves, compete ao órgão de investigação proceder a uma avaliação prévia para determinar se deve ser efetuada uma investigação de segurança. No caso de o órgão de investigação determinar que não deve ser efetuada uma investigação de segurança, os motivos dessa decisão devem ser registados e notificados nos termos do n.º 3 do artigo 17.º

No caso de qualquer outro acidente ou incidente marítimo, compete ao órgão de investigação determinar se deve ser efetuada uma investigação de segurança.

[…]»

5 Nos termos do artigo 8.º da Diretiva 2009/18:

«1. Os Estados-Membros devem assegurar que a investigação de segurança seja efetuada sob a responsabilidade de um órgão de investigação imparcial, de caráter permanente, dotado das competências necessárias, e por investigadores devidamente qualificados, competentes nas matérias relacionadas com acidentes e incidentes marítimos.

A fim de efetuar uma investigação de segurança de modo imparcial, o órgão de investigação deve ser independente, no que respeita à sua organização, à sua estrutura legal e ao seu processo de tomada de decisões, de qualquer outro interessado cujos interesses possam colidir com as funções que lhe são confiadas.

[…]

2. O órgão de investigação deve assegurar que os investigadores possuam conhecimentos e experiência práticos nos domínios relacionados com as suas funções normais de investigação. Deve igualmente assegurar o pronto acesso a conhecimentos especializados, conforme necessário.

3. As funções confiadas ao órgão de investigação podem também incluir a recolha e análise de dados relativos à segurança marítima, em especial para fins de prevenção, desde que essas atividades não comprometam a sua independência nem impliquem responsabilidades em matérias regulamentares, administrativas ou de normalização.

[…]

5. O órgão de investigação deve dispor de condições para intervir imediatamente depois de lhe ter sido comunicado um acidente e para obter recursos suficientes para poder exercer as suas funções de forma autónoma. Os seus investigadores devem gozar de um estatuto que lhes proporcione as necessárias garantias de independência.

6. O órgão de investigação pode combinar as funções que lhe são confiadas nos termos da presente diretiva com a investigação de outras ocorrências além de acidentes marítimos, desde que tal atividade não comprometa a sua independência.»

6 O artigo 14.º, n.os 1 e 2, desta diretiva dispõe:

«1. A investigação de segurança efetuada nos termos da presente diretiva deve ser objeto de relatório, apresentado num formato definido pelos órgãos de investigação de acordo com as secções pertinentes do anexo I e publicado.

Os órgãos de investigação podem decidir que uma investigação de segurança que não diga respeito a um acidente marítimo muito grave ou grave, consoante o caso, e cujos resultados não sejam suscetíveis de contribuir para a prevenção de acidentes e incidentes futuros, seja objeto de um relatório simplificado a publicar.

2. Os órgãos de investigação devem envidar todos os esforços para disponibilizar o relatório referido no n.º 1, incluindo as suas conclusões e eventuais recomendações, ao público e, em especial, ao setor marítimo, nos 12 meses seguintes à data do acidente. Se não for possível produzir o relatório final a tempo, deve ser publicado um relatório provisório nos 12 meses seguintes à data do acidente.»

7 O artigo 15.º da referida diretiva prevê:

«1. Os Estados-Membros devem assegurar que as recomendações de segurança formuladas pelos órgãos de investigação sejam devidamente tidas em conta pelos seus destinatários e, caso se justifique, tenham o seguimento devido no respeito do direito [da União] e internacional.

2. Nos casos em que tal se justifique, o órgão de investigação ou a Comissão formulam recomendações de segurança com base numa análise de dados sucinta e nos resultados globais das investigações de segurança realizadas.

3. As recomendações de segurança nunca apuram responsabilidade nem imputam culpa por um acidente.»

Direito irlandês

Lei da Marinha Mercante

8 A Section 7 do Merchant Shipping (Investigation of Marine Casualties) Act 2000 [Lei de 2000 sobre a Marinha Mercante (Investigação de Acidentes Marítimos), a seguir «Lei da Marinha Mercante»] instituiu o Marine Casualty Investigation Board (Gabinete de Investigação de Acidentes Marítimos, Irlanda) (a seguir «MCIB»). Nos termos da Section 7(1), o MCIB tem por missão «realizar as investigações de acidentes marítimos e publicar os relatórios relativos a tais investigações». Nos termos da Section 7(3), este órgão é investido «dos poderes necessários para, ou conexos com, o exercício das suas funções».

9 A Section 8 da Lei da Marinha Mercante prevê que o MCIB «no exercício das suas funções é independente do ministro e é, em geral, independente de qualquer outra pessoa ou entidade cujos interesses possam colidir com as funções exercidas pelo [MCIB]». Nos termos da Section 2 desta lei, o termo «ministro» deve ser entendido como o ministro do Mar e dos Recursos Naturais.

10 A Section 9(1) da referida lei dispõe:

«O [MCIB] é composto:

a) por três pessoas nomeadas pelo ministro;

b) pelo investigador-chefe, e

c) pelo secretário-geral do Department of the Marine and Natural Resources [Ministério do Mar e dos Recursos Naturais (Irlanda)], ou pela pessoa nomeada por este».

11 A Section 9(2) da mesma lei prevê que o ministro designa uma das pessoas nomeadas ao abrigo da Section 9(1) como presidente do MCIB e uma segunda pessoa como vice-presidente.

12 A Section 2 da Lei da Marinha Mercante indica que a definição do termo «investigador-chefe» se refere à pessoa que ocupa o cargo ou desempenha as funções de investigador-chefe do Marine Survey Office (Autoridade Fiscalizadora dos Transportes Marítimos, Irlanda), que funciona no âmbito do Ministério do Mar e dos Recursos Naturais.

13 A Section 17 desta lei estabelece regras relativas aos conflitos de interesses e prevê nomeadamente que os membros do MCIB, bem como os consultores, os peritos e os investigadores, são obrigados a comunicar «quaisquer interesses, de natureza pecuniária ou outra, relacionados ou ligados a um navio ou à carga de um navio envolvido num acidente marítimo, ou em qualquer outra questão que deva ser submetida a exame do [MCIB]».

Regulamento relativo à Marinha Mercante

14 Ao abrigo da Regulation 4 das European Communities (Merchant Shipping) (Investigation of Accidents) Regulations 2011 [Regulamento de 2011 das Comunidades Europeias (Marinha Mercante) (Investigação de Acidentes), a seguir «Regulamento relativo à Marinha Mercante»], o MCIB é designado órgão de investigação permanente para efeitos da aplicação do artigo 8.º da Diretiva 2009/18.

15 Em conformidade com a Regulation 6 do Regulamento relativo à Marinha Mercante, o MCIB está obrigado a efetuar uma investigação de segurança sempre que ocorra um acidente muito grave e a proceder a uma avaliação prévia, em caso de acidente grave, para determinar se deve ou não ser efetuada uma investigação deste tipo.

16 A Regulation 11 do Regulamento relativo à Marinha Mercante prevê a publicação de um relatório sobre qualquer investigação de segurança realizada.

17 A Regulation 12(1) do Regulamento relativo à Marinha Mercante dispõe que o MCIB formula recomendações de segurança à atenção das partes interessadas e assegura o seguimento das suas recomendações em conformidade com o direito da União e com o direito internacional. A Regulation 12(2) prevê que as recomendações de segurança emitidas pelo MCIB nunca apuram responsabilidades nem imputam culpa pela ocorrência de um acidente.

Procedimento pré-contencioso e tramitação processual no Tribunal de Justiça

18 Em 13 de julho de 2015, a Comissão enviou à Irlanda uma carta, no âmbito do procedimento «EU Pilot», convidando-a a apresentar esclarecimentos sobre diferentes questões relacionadas com a implementação da Diretiva 2009/18 e, nomeadamente, a explicar as modalidades previstas no direito irlandês para garantir a independência operacional e a imparcialidade exigidas pelo artigo 8.º desta diretiva. A este respeito, a Comissão notou que dois membros do MCIB, a saber, o investigador-chefe e o secretário-geral do Department of Transports, Tourism and Sports (Ministério dos Transportes, do Turismo e do Desporto, Irlanda) (a seguir «DTTS»), que entretanto assumiu as atribuições do Ministério do Mar e dos Recursos Naturais, exercem outras funções regulamentares e de controlo da aplicação da regulamentação no domínio dos transportes marítimos e/ou das pescas.

19 Em 17 de setembro de 2015, a Irlanda respondeu a esta carta, invocando em sua defesa o princípio da independência consagrado na Section 8 da Lei da Marinha Mercante. Apresentou, nomeadamente, precisões sobre a estrutura e o funcionamento do MCIB, bem como sobre o papel do investigador-chefe, membro deste órgão, e do seu adjunto, em caso de realização de uma investigação pelo MCIB ou de elaboração de um relatório relativo a um acidente marítimo. Invocou também que o ministro e o DTTS não desempenham nenhum papel nestas mesmas situações.

20 Em 29 de abril de 2016, a Comissão enviou à Irlanda uma notificação para cumprir, na qual sublinhou que as medidas adotadas por este Estado-Membro não eram suficientes para garantir o respeito, por parte do MCIB, dos requisitos de independência enunciados no artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/18, porquanto, desde logo, o investigador-chefe da Autoridade Fiscalizadora dos Transportes Marítimos e o secretário-geral do DTTS são membros do MCIB, em seguida, o DTTS assume na íntegra o controlo e a responsabilidade em matéria de transportes marítimos na Irlanda e, por último, esta Autoridade desempenha funções regulamentares e de controlo da aplicação dos regulamentos, tais como a inspeção e o licenciamento dos navios, a certificação das competências dos marítimos e a instauração de procedimentos em caso de violação da regulamentação.

21 Em 22 de junho de 2016, a Irlanda respondeu a esta notificação para cumprir alegando, nomeadamente, que o MCIB preenchia os requisitos de independência previstos no artigo 8.º da Diretiva 2019/18 e que a Comissão não tinha apresentado provas da existência de um conflito de interesses por parte dos membros do MCIB enquanto agentes do ministério da respetiva tutela, nem de um incumprimento, na prática, dos requisitos previstos na referida disposição.

22 Em 28 de abril de 2017, a Comissão enviou um parecer fundamentado à Irlanda, no qual considerou que, não tendo instituído um órgão de investigação independente, no que respeita à sua organização, à sua estrutura legal e ao seu processo de tomada de decisões, de qualquer outro interessado cujos interesses possam colidir com as funções que lhe são confiadas, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/18. A Comissão convidou este Estado-Membro a tomar as medidas que lhe incumbem para se conformar com este parecer fundamentado no prazo de dois meses a contar da receção deste parecer.

23 Em 22 de junho de 2017, a Irlanda, na sua resposta ao referido parecer fundamentado, contestou o incumprimento imputado pela Comissão.

24 Não tendo ficado satisfeita com a resposta da Irlanda, a Comissão decidiu intentar a presente ação.

Quanto à ação

Argumentos das partes

25 A Comissão acusa a Irlanda de não ter respeitado as disposições do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/18 por não ter previsto, no seu direito nacional, uma regulamentação que garanta a independência, no que respeita à organização, à estrutura legal e ao processo de tomada de decisões, do MCIB em relação a qualquer outro interessado cujos interesses possam colidir com as funções que foram confiadas a este.

26 Esta instituição sublinha que, embora a Section 8 da Lei da Marinha Mercante preveja que o MCIB é independente de qualquer outra pessoa ou entidade cujos interesses possam colidir com as funções exercidas por este, a Section 9(1) desta lei dispõe que o MCIB é composto por cinco membros, de que fazem obrigatoriamente parte o investigador-chefe e o secretário-geral do DTTS ou a pessoa nomeada por este. A Comissão observa que os referidos investigador-chefe e secretário-geral exercem funções na qualidade de membros do MCIB, embora continuem a desempenhar as suas funções habituais na qualidade, respetivamente, de diretor da Autoridade Fiscalizadora dos Transportes Marítimos e de secretário-geral do DTTS. A Section 9 da Lei da Marinha Mercante vincula assim expressamente a qualidade destes dois membros do MCIB ao exercício das referidas outras funções.

27 A Comissão indica, por um lado, que, no DTTS, a Autoridade Fiscalizadora dos Transportes Marítimos é responsável pelas inspeções, pelas investigações, pelas certificações e pelos licenciamentos dos navios e dos meios de radiocomunicações, pelos exames e pelas certificações das competências dos marítimos e pelos controlos do cumprimento das normas aplicáveis, através da realização de verificações às organizações e às instalações, assim como através da instauração de procedimentos em caso de inobservância da regulamentação. A Comissão salienta que esta Autoridade também é responsável pela publicação dos avisos dirigidos aos marinheiros sobre qualquer assunto pertinente, no âmbito da missão que lhe incumbe de controlo da aplicação da regulamentação.

28 A Comissão acrescenta que o secretário-geral do DTTS dirige este ministério e é responsável pela sua gestão corrente. Sustenta que tem sob a sua autoridade, nomeadamente, a Autoridade Fiscalizadora dos Transportes Marítimos, bem como a Guarda Costeira irlandesa e o Departamento de Política de Segurança Marítima, o qual é responsável pela política e pela legislação em matéria de proteção e de segurança, incluindo do sistema de acompanhamento do tráfego marítimo.

29 A Comissão observa, por outro lado, que o MCIB tem a obrigação de conduzir investigações em caso de acidentes marítimos muito graves, que envolvam navios com bandeira irlandesa ou que ocorram em águas irlandesas.

30 A Comissão deduz destes dois elementos que qualquer investigação de segurança apresenta pontos em comum, de uma maneira geral, com as atividades e as responsabilidades do DTTS e do seu secretário-geral, bem como, em particular, com a Autoridade Fiscalizadora dos Transportes Marítimos e o seu investigador-chefe. Com efeito, os membros em questão do MCIB são chamados a assumir, em paralelo, a responsabilidade pela segurança marítima dos navios que arvorem bandeira irlandesa, bem como pelas inspeções de segurança nas águas irlandesas. Desta situação resulta uma inobservância do requisito previsto no artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/18. O facto de o MCIB poder exercer outras atividades para além das atividades de investigação visadas no artigo 5.º desta diretiva também não permite que sejam respeitadas as obrigações de independência decorrentes deste artigo 8.º, n.º 1.

31 A Comissão acrescenta que, no final de uma investigação, cabe ao MCIB formular recomendações de segurança às partes interessadas e assegurar o seguimento das suas recomendações em conformidade com o direito da União e internacional, nos termos da Regulation 11(1) e da Regulation 12(1) do Regulamento relativo à Marinha Mercante, a fim de melhorar a segurança marítima e de contribuir

para a redução dos riscos de acidentes marítimos futuros. Daqui a Comissão conclui que o investigador-chefe e o secretário-geral do DTTS podem, na prática, ser obrigados a dirigir recomendações a si próprios, na medida em que qualquer recomendação do MCIB que vise melhorar a segurança marítima ou assegurar o seguimento de questões de segurança específicas reveladas por uma investigação é implementada pelo DTTS e/ou pela Autoridade Fiscalizadora dos Transportes Marítimos, responsável pelo controlo da aplicação da regulamentação e pela publicação de avisos aos marinheiros sobre matérias específicas.

32 A Comissão reconhece que nem a redação nem os objetivos prosseguidos pelo artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/18 exigem que o órgão de investigação seja independente de todas as entidades públicas. Todavia, a Comissão sublinha que, segundo esta disposição, o órgão de investigação deve ser independente, no que respeita à sua organização, à sua estrutura legal e ao seu processo de tomada de decisões, de qualquer outro interessado cujos interesses «possam colidir» com as funções que lhe são confiadas. Resulta claramente da utilização do presente do conjuntivo [condicional em língua inglesa — «could conflict»] que, através desta obrigação, a referida diretiva visa prevenir potenciais conflitos de interesses, o que deve conduzir os Estados-Membros a preverem garantias jurídicas suficientes de independência no que respeita ao órgão de investigação, designadamente em relação às entidades que exerçam funções regulamentares, quando estas coincidam com o objeto das investigações de segurança.

33 Ora, atendendo à qualidade de dois dos cinco membros do MCIB, existe um risco intrínseco de conflito de interesses. O argumento do Governo irlandês relativo à prática que consiste em recorrer, no DTTS, ao adjunto do investigador-chefe para tomar conhecimento das investigações realizadas pelo MCIB ou para examinar as recomendações deste último que constam de um relatório de investigação e dirigidas ao ministro ou ao DTTS consubstancia um reconhecimento implícito, por parte da Irlanda, da existência de tal conflito de interesses que decorre da presença, de entre os membros do MCIB, do investigador-chefe e do secretário-geral do DTTS. O recurso pelo DTTS, na prática, ao adjunto do investigador-chefe não pode, de modo nenhum, constituir uma garantia suficiente de independência.

34 No que diz respeito aos relatórios do MCIB, que a Irlanda invoca para demonstrar que este atua, na prática, de forma independente face ao DTTS, a Comissão salienta que, ao indicar que o MCIB, nos seus relatórios, chama a atenção para elementos da regulamentação irlandesa ou da sua aplicação que podem ser melhorados, a Irlanda reconhece implicitamente que as investigações de segurança realizadas pelo MCIB examinam e, por conseguinte, se sobrepõem às atividades do DTTS.

35 A Irlanda recorda, a título preliminar, primeiro, os termos das Sections 8 e 17 da Lei da Marinha Mercante que preveem a independência do MCIB e estabelecem regras relativas aos conflitos de interesses para os membros deste órgão. Acrescenta que este último está sujeito ao Ethics in Public Office Act 1995 (Lei de 1995 sobre a Ética na Função Pública) e ao Standards in Public Office Act 2001 (Lei de 2001 sobre as Normas na Função Pública), que preveem que as pessoas que desempenham determinadas funções na função pública devem declarar os interesses suscetíveis de afetar de forma substancial o desempenho das suas tarefas. A Irlanda invoca igualmente a instituição, através de uma lei, da Standards in Public Office Commission (Comissão sobre as Normas na Função Pública, Irlanda), que tem por objeto a investigação de denúncias e o fornecimento de orientações detalhadas aos funcionários públicos sobre a maneira de respeitar a legislação.

36 O MCIB está sujeito a esta legislação. Está também sujeito ao Code of Practice for the Governance of State Bodies (Código de Boas Práticas para a Governação das Entidades do Estado), que prevê, na sua Section 5(1), a obrigação de o MCIB adotar um código de conduta para os seus membros e o seu pessoal. A Irlanda invoca, a este respeito, o Code of Business Conduct (Código de Conduta Profissional) do MCIB e sublinha que, nos termos deste código, há regras, nomeadamente, sobre a imparcialidade deste órgão, a resolução de conflitos de interesses, a acessibilidade da informação e as obrigações legais do MCIB.

37 Segundo, a Irlanda contesta a argumentação da Comissão segundo a qual toda e qualquer investigação conduzida pelo MCIB apresenta necessariamente pontos comuns com as atividades e as responsabilidades do DTTS. Apresenta vários exemplos que, na sua opinião, demonstram que certas investigações não interferem com as atividades ou as responsabilidades do DTTS. Além disso, a Irlanda sublinha que a Lei da Marinha Mercante prevê que os investigadores do DTTS não participam nas investigações conduzidas pelo MCIB. Por outro lado, para efeitos da aplicação do artigo 8.º, n.º 2, e do artigo 14.º, n.º 2, da Diretiva 2009/18, o MCIB criou um painel de investigadores independentes, de entre os quais designa, em cada situação, um investigador, se tal for necessário, consoante as necessidades da investigação.

38 Terceiro, a Irlanda sublinha que o MCIB é composto por cinco membros, pelo que os dois membros visados pela Comissão não o controlam. Todas as recomendações formuladas pelo MCIB são dirigidas às entidades públicas irlandeses e não aos dois membros em questão. O MCIB não dirige nenhuma recomendação de segurança à Autoridade Fiscalizadora dos Transportes Marítimos e o facto de aquele emitir relatórios de investigação que incluem recomendações destinadas ao DTTS demonstra a sua independência e não o contrário.

39 Na sequência destas considerações preliminares, a Irlanda insiste em três pontos.

40 Em primeiro lugar, este Estado-Membro sustenta que a Diretiva 2009/18 exige que o MCIB seja independente, não do DTTS, mas de qualquer interessado cujos interesses possam colidir com as funções que lhe são confiadas, o que, na sua opinião, remete para o proprietário do navio ou para qualquer outra pessoa diretamente envolvida num incidente que seja objeto de uma investigação e não para um órgão público como o DTTS.

41 Aliás, a Diretiva 2009/18 não prevê uma exigência específica nos termos da qual o órgão de investigação deve ser independente das entidades reguladoras.

42 A Irlanda salienta, a este respeito, que, no artigo 8.º, n.º 1, da proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os princípios fundamentais que regem a investigação de acidentes no setor do transporte marítimo e altera as Diretivas 1999/35/CE e 2002/59/CE, de 23 de novembro de 2005 [COM(2005) 590 final] (a seguir «proposta de diretiva»), estava previsto que o órgão de investigação seria «funcionalmente independente, em especial das autoridades nacionais responsáveis em matéria de navegabilidade, certificação, inspeções, lotações, segurança da navegação, manutenção, controlo do tráfego marítimo, controlo pelo Estado do porto e exploração dos portos marítimos e, em geral, de qualquer outro interessado [cujos interesses] possam colidir com as funções que lhe são confiadas».

43 Ora, esta formulação não foi retomada na Posição Comum (CE) n.º 17/2008, adotada pelo Conselho em 6 de junho de 2008, tendo em vista a adoção da Diretiva 2008/[…]/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de […], que estabelece os princípios fundamentais que regem a investigação de acidentes no setor do transporte marítimo e que altera as Diretivas 1999/35/CE e 2002/59/CE (JO 2008, C 184 E, p. 23), que suprimiu a exigência de criar um órgão de investigação independente das autoridades nacionais competentes em matéria de assuntos marítimos.

44 Por outro lado, se o legislador da União tivesse pretendido que o órgão de investigação fosse independente de todas as entidades públicas ou de qualquer influência possível, como a Comissão alega, o legislador teria podido exprimir esta condição, à semelhança do que foi feito noutros atos legislativos da União.

45 Em segundo lugar, a Irlanda alega que a Comissão não se pode apoiar na presunção segundo a qual, por um lado, o investigador-chefe e o secretário-geral do DTTS, membros do MCIB, são influenciados pelas funções que exercem fora deste órgão e, por outro lado, que o MCIB é influenciado por estes dois membros.

46 A Irlanda salienta que estes últimos são minoritários no MCIB e que a Comissão não apresentou provas da existência de elementos concretos que demonstrem que a imparcialidade ou a independência do MCIB foram comprometidas. O facto de se basear numa presunção não pode ser aceite. A Irlanda alega que a Comissão não pode pressupor que existe uma falta de independência devido às ligações estruturais existentes entre dois órgãos e que também não pode invocar um conflito de interesses que se baseia unicamente nessas ligações.

47 Em terceiro lugar, a Irlanda invoca vários exemplos de relatórios do MCIB, que contêm críticas e recomendações a respeito da Guarda Costeira irlandesa e, de um modo mais genérico, a respeito da regulamentação irlandesa ou da sua execução, o que demonstra a independência do MCIB em relação ao DTTS.

Apreciação do Tribunal de Justiça

48 A Comissão sublinha que, em aplicação da Section 9 da Lei da Marinha Mercante, o secretário-geral do DTTS, que dirige este ministério, e o investigador-chefe da Autoridade Fiscalizadora dos Transportes Marítimos, que depende do DTTS, também são membros do MCIB. Atendendo às respetivas funções exercidas no DTTS e nesta Autoridade, estas duas pessoas são chamadas a assumir, em paralelo com as suas funções no MCIB, a responsabilidade pela segurança marítima dos navios que arvorem bandeira irlandesa, bem como pela segurança nas águas irlandesas. Desta forma, a Comissão acusa a Irlanda de não cumprir as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/18, pelo facto de este Estado-Membro não dispor de uma regulamentação que garanta a independência, no que respeita à sua organização, à sua estrutura legal e ao seu processo de tomada de decisões, do MCIB em relação a qualquer outro interessado cujos interesses possam colidir com as funções que lhe foram confiadas.

49 A este respeito, há que salientar, a título preliminar, que, em conformidade com a Section 7 da Lei da Marinha Mercante e com a Regulation 4 do Regulamento relativo à Marinha Mercante, o MCIB é responsável, na Irlanda, pelo exercício das funções do órgão de investigação referido no artigo 8.º da Diretiva 2009/18. É sob a responsabilidade deste órgão que são conduzidas as investigações de segurança previstas no artigo 5.º desta diretiva.

50 O artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/18 dispõe que os Estados-Membros devem assegurar que a investigação de segurança seja efetuada sob a responsabilidade de um órgão de investigação imparcial e de caráter permanente. Esta disposição prevê também que, «[a] fim de efetuar uma investigação de segurança de modo imparcial, o órgão de investigação deve ser independente, no que respeita à sua organização, à sua estrutura legal e ao seu processo de tomada de decisões, de qualquer outro interessado cujos interesses possam colidir com as funções que lhe são confiadas».

51 No que respeita, em primeiro lugar, à questão de saber se o DTTS e a Autoridade Fiscalizadora dos Transportes Marítimos são, na aceção do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/18, interessados cujos interesses possam colidir com as funções que são confiadas ao MCIB, importa recordar o objetivo desta diretiva.

52 Assim, nos termos do seu artigo 1.º, esta tem por objetivo reforçar a segurança marítima e a prevenção da poluição causada por navios e reduzir assim o risco de acidentes marítimos, facilitando a realização expedita de investigações de segurança e de análises adequadas em caso de acidentes ou de incidentes marítimos e assegurando a elaboração atempada e rigorosa dos relatórios das investigações e de propostas de medidas corretivas.

53 Decorre do considerando 13 da referida diretiva que a realização de investigações de segurança a acidentes e incidentes com navios de mar, ou outros navios que se encontrem em portos ou outras zonas marítimas restritas, de uma forma imparcial reveste-se de importância fundamental para apurar

as circunstâncias e as causas dos acidentes ou de incidentes. Nos termos do mesmo considerando, é necessário que essas investigações sejam efetuadas por investigadores qualificados, ou sob a responsabilidade de uma entidade independente dotada das competências necessárias, por forma a evitar conflitos de interesses.

54 Além disso, embora, em conformidade com o artigo 15.º, n.º 3, e com o considerando 26 da Diretiva 2009/18, nunca tenham por objetivo apurar a responsabilidade nem imputar culpas, as investigações de segurança visam no entanto a elaboração de relatórios sobre os acidentes, nos termos do artigo 14.º desta diretiva. As recomendações de segurança formuladas pelo órgão de investigação devem, nos termos do artigo 15.º, n.º 1, da referida diretiva, ser tomadas em consideração pelos respetivos destinatários. Como enunciado no considerando 25 da Diretiva 2009/18, também deverão ser devidamente tomadas em consideração pelos Estados-Membros e pela União, a fim de melhorar a segurança marítima.

55 Ao abrigo da Section 7 da Lei da Marinha Mercante e das Regulations 6 e 12 do Regulamento relativo à Marinha Mercante, o MCIB é responsável pela realização das investigações de segurança, assim como pela elaboração dos relatórios e das recomendações, os quais o podem levar a conhecer regulamentação relativa à navegação marítima.

56 Ora, resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que é o DTTS que é responsável por esta regulamentação. Além disso, o Departamento de Política de Segurança Marítima, que está colocado sob a autoridade deste ministério, é responsável pela política e pela legislação em matéria de segurança e de proteção, incluindo pelo sistema de acompanhamento do tráfego marítimo.

57 Por outro lado, as investigações do MCIB podem também levar a que este tome conhecimento das atividades de segurança marítima, de inspeção, de investigação, de certificação e de aprovação dos navios.

58 Ora, não se contesta que, em geral, o DTTS é responsável pela segurança marítima dos navios que arvoram bandeira irlandesa e dos navios que navegam nas águas irlandesas. O DTTS tem também sob a sua autoridade a Guarda Costeira irlandesa e a Autoridade Fiscalizadora dos Transportes Marítimos, que é responsável pelas inspeções, pelas investigações, pelas certificações e pelos licenciamentos dos navios e dos meios de radiocomunicações dos navios, pelos exames e pelas certificações das competências dos marítimos e pelos controlos do cumprimento das normas aplicáveis, através da realização de verificações às organizações e às instalações, bem como através da instauração de procedimentos em caso de violação da regulamentação.

59 Daqui resulta que o MCIB pode ser levado, nas investigações que conduz, a tomar conhecimento das atividades realizadas diretamente pelo DTTS, e também pelo Departamento de Política de Segurança Marítima, bem como pela Guarda Costeira e pela Autoridade Fiscalizadora dos Transportes Marítimos, da mesma forma que pode ser levado, nos relatórios que elabora, a pôr em causa a gestão das competências atribuídas a estas autoridades públicas e a formular recomendações sobre as práticas a seguir no futuro ou as reformas a introduzir.

60 Daqui há assim que concluir que o DTTS e a Autoridade Fiscalizadora dos Transportes Marítimos são interessados cujos interesses podem colidir com as funções que são confiadas ao MCIB, na aceção do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/18.

61 Semelhante conclusão não é infirmada pela argumentação aduzida pela Irlanda.

62 Segundo este Estado-Membro, o artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/18 visa garantir a independência do órgão de investigação em relação, apenas, aos proprietários dos navios ou a qualquer outra pessoa envolvida diretamente no incidente que seja objeto da investigação.

63 Em apoio desta posição, a Irlanda invoca o abandono, na Diretiva 2009/18, de um requisito previsto na proposta de diretiva. Segundo a Irlanda, o facto de o legislador da União ter suprimido este requisito e de ter mantido apenas a disposição na formulação conforme esta resulta do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/18 demonstra que foi abandonada a exigência de dispor de um órgão de investigação independente das autoridades nacionais competentes em matéria de assuntos marítimos.

64 A este respeito, há que mencionar que o requisito indicado na proposta de diretiva se referia unicamente à independência funcional das autoridades nacionais competentes, ou seja, que o órgão de investigação tinha de ser «funcionalmente independente, em especial das autoridades nacionais responsáveis em matéria de navegabilidade, certificação, inspeções, lotações, segurança da navegação, manutenção, controlo do tráfego marítimo, controlo pelo Estado do porto e exploração dos portos marítimos e, em geral, de qualquer outro interessado [cujos interesses] possam colidir com as funções que lhe são confiadas». Ora, o artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/18, na sua formulação conforme foi adotada pelo legislador da União, não se limita à independência funcional, visando antes uma independência muito mais ampla, uma vez que passou a impor aos Estados-Membros a obrigação de assegurarem ao órgão de investigação uma independência no que respeita tanto à sua organização como à sua estrutura legal e ao seu processo de tomada de decisões, alargando-se esta independência a qualquer outra pessoa cujos interesses possam colidir com as funções confiadas a este órgão. Por conseguinte, não se pode aceitar que, através desta escolha de formulação do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/18, o legislador da União tenha pretendido excluir que autoridades públicas possam ser incluídas de entre os interessados em relação aos quais deve ser assegurada a independência do órgão de investigação.

65 A Irlanda alega, além disso, que, se o legislador da União tivesse pretendido que o órgão de investigação fosse independente de todos as entidades públicas ou de qualquer influência possível, conforme a Comissão sustenta, aquele legislador poderia ter expresso esse requisito, conforme fez na Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (JO 1995, L 281, p. 31), e no Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (JO 2016, L 119, p. 1).

66 No entanto, por um lado, não resulta dos seus articulados que a Comissão alegou que o órgão de investigação deve ser independente de todas as entidades públicas.

67 Por outro lado, embora seja certo que, no artigo 28.º dessa diretiva e no artigo 52.º desse regulamento, o requisito de independência está redigido em termos diferentes dos utilizados no artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/18, o simples facto de a redação destas disposições ser diferente não pode conduzir a que o artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/18 seja interpretado de forma diferente daquela que esta disposição prevê. Esta disposição exige ao órgão de investigação uma independência no que respeita à sua organização, à sua estrutura legal e ao seu processo de tomada de decisões, em relação a «qualquer outro interessado cujos interesses possam colidir com as funções que lhe são confiadas» e esta expressão é suscetível de abranger, designadamente, as autoridades públicas.

68 Em segundo lugar, há que examinar se, conforme a Comissão sustenta, a independência do MCIB face ao DTTS e à Autoridade Fiscalizadora dos Transportes Marítimos não é assegurada devido à presença, no MCIB, de dois membros que exercem, em paralelo, funções no DTTS e nesta Autoridade.

69 A Comissão sublinha, em especial, que, nos termos da Section 9 da Lei da Marinha Mercante, o MCIB é composto por cinco membros, de entre os quais figuram o secretário-geral do DTTS, ou a pessoa por este nomeada, e o investigador-chefe da Autoridade Fiscalizadora dos Transportes Marítimos. Ora, atendendo às funções exercidas, em paralelo, por estes dois membros, por um lado, no DTTS ou na

Autoridade Fiscalizadora dos Transportes Marítimos e, por outro, no MCIB, a presença daqueles é suscetível de demonstrar que a Irlanda não respeita as obrigações que lhe incumbem e que decorrem do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/18.

70 Importa salientar que, uma vez que a Comissão não alega que o MCIB fica privado de independência no que diz respeito à sua estrutura legal, há apenas que examinar se a presença, neste órgão, do secretário-geral do DTTS, ou da pessoa por este nomeada, assim como do investigador-chefe da Autoridade Fiscalizadora dos Transportes Marítimos, o priva da sua independência no que respeita à sua organização e ao seu processo de tomada de decisões.

71 No que se refere ao conceito de «independência», há que salientar que nem o artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/18 nem nenhuma outra disposição desta última define este conceito. Há assim que tomar em consideração o seu sentido habitual. Deste modo, no que respeita aos órgãos públicos, a independência designa habitualmente um estatuto que assegura ao órgão em causa a possibilidade de agir com total liberdade face às entidades em relação às quais a sua independência deve ser assegurada, ao abrigo de quaisquer instruções e de quaisquer pressões (v., por analogia, Acórdão de 13 de junho de 2018, Comissão/Polónia, C-530/16, EU:C:2018:430, n.º 67).

72 No presente caso, é certo que a Section 8 da Lei da Marinha Mercante prevê que o MCIB é independente do DTTS no exercício das suas funções e é, regra geral, independente de qualquer outra pessoa ou entidade cujos interesses possam colidir com as funções exercidas pelo MCIB. Além disso, a Section 17 desta lei estabelece regras sobre conflitos de interesses dos membros do MCIB, o qual, aliás, está sujeito a regras de deontologia.

73 Não deixa de ser certo que, não obstante estas disposições consagrarem um princípio geral de independência e regras relativas aos conflitos de interesses, a Section 9(1) da Lei da Marinha Mercante, lida em conjugação com a sua Section 2, prevê que o secretário-geral do DTTS e o investigador-chefe da Autoridade Fiscalizadora dos Transportes Marítimos são membros do MCIB. Ora, da presença, neste órgão de investigação, de dois funcionários públicos que são responsáveis, respetivamente, pelo DTTS e por esta Autoridade, autoridades públicas cujos interesses podem colidir com as funções confiadas ao MCIB, resulta que a independência deste órgão, tanto no que respeita ao plano da sua organização como ao seu processo de tomada de decisões, não está assegurada.

74 Com efeito, a mera presença destes membros, cuja situação de conflito de interesses é evidente, uma vez que são em simultâneo membros do MCIB e responsáveis das autoridades públicas cuja ação pode ser examinada por este órgão de investigação e pode ser objeto de críticas e de recomendações por sua parte, é, em si mesma, incompatível com a independência deste órgão no plano da sua organização.

75 No que se refere ao papel que estes membros estão em condições de desempenhar nas decisões do órgão de investigação, a favor, se for caso disso, dos interesses das Administrações de que são responsáveis, nomeadamente defendendo as regras, os procedimentos ou as práticas existentes nestas, aquele é suscetível de afetar a independência do MCIB no que respeita ao seu processo de decisão.

76 A existência deste conflito de interesses e deste papel potencial é suficiente para que se verifique uma violação do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/18, uma vez que os Estados-Membros têm a obrigação de adotar medidas que garantam, antecipadamente, a independência objetiva do órgão de investigação, conforme é confirmado pela utilização do conjuntivo na expressão «possam colidir» [condicional em língua inglesa — «could conflict»], que figura na referida disposição.

77 Assim, ao contrário do que a Irlanda alega, a constatação de que, em casos específicos, o órgão de investigação atuou de forma parcial não é necessária para que se prove a violação, uma vez que os requisitos de independência devem ser objetivamente preenchidos, de tal modo que o MCIB deve

estar ao abrigo de qualquer influência, direta ou indireta, dos interessados cujos interesses possam colidir com as funções que lhe foram confiadas (v., por analogia, Acórdão de 16 de outubro de 2012, Comissão/Áustria, C-614/10, EU:C:2012:631, n.º 41).

78 Por conseguinte, os exemplos de relatórios do MCIB citados pela Irlanda, nos quais foram feitas críticas ou foram formuladas propostas relativamente ao DTTS ou à Autoridade Fiscalizadora dos Transportes Marítimos, não demonstram que este Estado-Membro cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/18.

79 Por outro lado, contrariamente ao que a Irlanda sustenta, o facto de os membros em causa estarem em minoria no MCIB é desprovido de pertinência, uma vez que da presença, num órgão de investigação, nem que seja de um único membro que exerça em simultâneo responsabilidades num interessado cujos interesses possam colidir com as funções confiadas a este órgão resulta que este não está acima de qualquer suspeita de parcialidade em relação a este interessado (v., por analogia, Acórdão de 16 de outubro de 2012, Comissão/Áustria, C-614/10, EU:C:2012:631, n.º 52).

80 Resulta de todas as considerações precedentes que, não tendo instituído um órgão de investigação independente, no que respeita à sua organização e ao seu processo de tomada de decisões, de qualquer outro interessado cujos interesses possam colidir com as funções que lhe são confiadas, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/18.

Quanto às despesas

81 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

82 Tendo a Comissão pedido a condenação da Irlanda e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quinta Secção) decide:

1) **Não tendo instituído um órgão de investigação independente, no que respeita à sua organização e ao seu processo de tomada de decisões, de qualquer outro interessado cujos interesses possam colidir com as funções que lhe são confiadas, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, que estabelece os princípios fundamentais que regem a investigação de acidentes no setor do transporte marítimo e que altera as Diretivas 1999/35/CE do Conselho e 2002/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.**

2) **A Irlanda é condenada nas despesas.**

Assinaturas