Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 9. julija 2020*

„Neizpolnitev obveznosti države – Načela za preiskovanje nesreč v sektorju pomorskega prometa – Direktiva 2009/18/ES – Člen 8(1) – Strani, katerih interesi bi lahko bili v navzkrižju z nalogo, ki je bila zaupana preiskovalnemu telesu – Člani preiskovalnega telesa, ki hkrati izvajajo druge naloge – Neustanovitev neodvisnega preiskovalnega telesa“

V zadevi C-257/19,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 26. marca 2019,

Evropska komisija, ki jo zastopata S. L. Kalėda in N. Yerrell, agenta,

tožeča stranka,

proti

Irski, ki jo zastopajo M. Browne, G. Hodge in A. Joyce, agenti, skupaj z N. J. Traversom, SC, in B. Dohertyem, BL,

tožena stranka,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi I. Jarukaitis v funkciji predsednika petega senata, K. Lenaerts, predsednik Sodišča v funkciji sodnika petega senata, E. Juhász, M. Ilešič in C. Lycourgos (poročevalec), sodniki,

generalni pravobranilec: H. Saugmandsgaard Øe,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: angleščina.

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Irska s tem, da ni ustanovila preiskovalnega telesa, ki bi bilo organizacijsko, pravno in pri odločanju neodvisno od katere koli strani, katere interesi bi lahko bili v navzkrižju z nalogo, ki mu je bila zaupana, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 8(1) Direktive 2009/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o določitvi temeljnih načel za preiskovanje nesreč v sektorju pomorskega prometa in o spremembi Direktive Sveta 1999/35/ES in Direktive 2002/59/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2009, L 131, str. 141).

Pravni okvir

Pravo Unije

2 V uvodnih izjavah 2, 13, 25 in 26 Direktive 2009/18 je navedeno:

„(2) Hitro izvajanje tehničnih preiskav pomorskih nesreč izboljšuje pomorsko varnost, saj prispeva k preprečevanju ponovitve takšnih nesreč, katerih posledica so izguba življenj, izguba ladij in onesnaževanje morskega okolja.

[…]

(13) Nepristransko preiskovanje nesreč in nezgod v zvezi z varnostjo, ki vključujejo morska plovila ali druga plovila v pristaniščih ali drugih omejenih pomorskih območjih, je ključno za učinkovito opredelitev okoliščin in vzrokov za takšne nesreče ali nezgode. Takšne preiskave bi zato morali opraviti usposobljeni preiskovalci pod nadzorom neodvisnega telesa ali subjekta, ki bi imel potrebna pooblastila, da bi se preprečilo morebitno navzkrižje interesov.

[…]

(25) [Unija] in države članice bi morale ustrezno upoštevati varnostna priporočila, ki izhajajo iz preiskave v zvezi z varnostjo.

(26) Ker je namen tehnične preiskave v zvezi z varnostjo preprečevanje pomorskih nesreč in nezgod, zaključki in varnostna priporočila v nobenem primeru ne bi smela biti namenjena ugotavljanju odgovornosti ali delitvi krivde.“

3 Člen 1 te direktive določa:

„1. Namen te direktive je izboljšati pomorsko varnost, preprečevanje onesnaževanja z ladij in s tem zmanjšanje tveganja pomorskih nesreč v prihodnosti, in sicer:

(a) s spodbujanjem hitrega izvajanja preiskav v zvezi z varnostjo in ustrezno analizo pomorskih nesreč in nezgod za opredelitev njihovih vzrokov ter

(b) z zagotavljanjem pravočasnega in natančnega poročanja o preiskavah v zvezi z varnostjo ter predlogi za sanacijske ukrepe.

2. Preiskave v skladu s to direktivo niso namenjene ugotavljanju odgovornosti ali delitvi krivde. Vendar pa države članice zagotovijo, da preiskovalno telo ali subjekt (v nadaljnjem besedilu ‚preiskovalno telo‘) ne opusti celovitega poročanja o vzrokih pomorskih nesreč ali nezgod, saj se lahko krivda ali odgovornost sklene [ugotovi] na podlagi ugotovitev.“

4 Člen 5 navedene direktive določa:

„1. Vsaka država članica zagotovi, da preiskavo v zvezi z varnostjo izvede preiskovalno telo iz člena 8 po zelo resni pomorski nesreči:

(a) v katero je vključena ladja, ki pluje pod njeno zastavo, ne glede na kraj nesreče;

(b) ki se pripeti na teritorialnem morju in notranjih morskih vodah države članice, kakor je določeno v [Konvenciji Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu], ne glede na zastavo ladje ali ladij, vključenih v nezgodo; ali

(c) ki zadeva pomemben interes države članice, ne glede na kraj nesreče in zastave vpletene ladje ali ladij.

2. Poleg tega v primeru resnih nesreč preiskovalno telo opravi predhodno oceno, da se odloči tudi o tem, ali se izvede preiskava v zvezi z varnostjo. Kjer [Kadar] se preiskovalno telo odloči, da ne bo izvedlo preiskave v zvezi z varnostjo, se razlogi za tako odločitev zabeležijo in sporočijo v skladu s členom 17(3).

V primeru druge pomorske nesreče ali nezgode se preiskovalno telo odloči, ali se bo izvedla preiskava v zvezi z varnostjo ali ne.

[…]“

5 Člen 8 Direktive 2009/18 določa:

„1. Države članice zagotovijo, da je za vodenje preiskav v zvezi z varnostjo pristojno neodvisno stalno preiskovalno telo, ki bo imelo potrebna pooblastila, in ustrezno usposobljeni preiskovalci, pristojni v zadevah v zvezi s pomorskimi nesrečami in nezgodami.

Za nepristransko izvajanje preiskave v zvezi z varnostjo je preiskovalno telo organizacijsko, pravno in pri odločanju neodvisno od [katere koli] strani, katere interesi bi lahko bili v navzkrižju z nalogo, ki mu je bila zaupana.

[…]

2. Preiskovalno telo zagotovi, da imajo posamezni preiskovalci zadostno znanje in praktične izkušnje na področjih, ki se nanašajo na njihove običajne preiskovalne dolžnosti. Poleg tega preiskovalno telo po potrebi zagotovi hiter dostop do ustreznega strokovnega znanja.

3. Dejavnosti preiskovalnega telesa se lahko razširijo na zbiranje in analizo podatkov o pomorski varnosti, zlasti za preprečevanje nesreč in nezgod, v kolikor te dejavnosti ne vplivajo na njegovo neodvisnost ali ne prinašajo nobenih zakonskih in upravnih pristojnosti ali pristojnosti glede standardizacije.

[…]

5. Preiskovalnemu organu se omogoči, da ima možnost ukrepati takoj, ko dobi obvestilo o nesreči, in pridobiti zadostna sredstva za neodvisno izvedbo svojih nalog. Njegovi preiskovalci pridobijo položaj, ki jim daje potrebna jamstva neodvisnosti.

6. Preiskovalno telo lahko po tej direktivi svoje naloge kombinira z delom preiskovanja drugih dogodkov, ki niso pomorske nesreče, pod pogojem, da takšne preiskave ne ogrožajo njegove neodvisnosti.“

6 Člen 14(1) in (2) te direktive določa:

„1. Preiskave v zvezi z varnostjo, izvedene v skladu s to direktivo, se zaključijo z objavo poročila, ki se predstavi v obliki, ki jo določi pristojno preiskovalno telo, in v skladu z ustreznimi oddelki Priloge I.

Preiskovalna telesa lahko sklenejo, da se preiskava v zvezi z varnostjo, ki ne zadeva zelo resne ali resne pomorske nesreče, odvisno od primera, in ugotovitve, ki ne morejo prispevati k preprečitvi prihodnjih nesreč in nezgod, zaključi s poenostavljenim poročilom, ki se objavi.

2. Preiskovalna telesa naredijo vse, kar je v njihovi moči, da je poročilo iz odstavka 1, vključno z njegovimi sklepi in morebitnimi priporočili, dostopno javnosti ter zlasti pomorskemu sektorju v dvanajstih mesecih od dneva nesreče. V kolikor končnega poročila ni možno pripraviti v tem času, se v dvanajstih mesecih od dneva nesreče objavi vmesno poročilo.“

7 Člen 15 navedene direktive določa:

„1. Države članice zagotovijo, da naslovniki ustrezno upoštevajo varnostna priporočila preiskovalnih teles in da se na podlagi teh priporočil po potrebi sprejmejo nadaljnji ukrepi v skladu s pravom [Unije] ter mednarodnim pravom.

2. Kadar je to primerno, preiskovalno telo ali Komisija pripravi varnostna priporočila na podlagi izvlečkov analize podatkov ter končnih rezultatov opravljenih preiskav v zvezi z varnostjo.

3. Varnostno priporočilo v nobenem primeru ne povzroči določitve odgovornosti ali delitve krivde za nesrečo.“

Irsko pravo

Zakon o trgovskem ladijskem prometu

8 Marine Casualty Investigation Board (preiskovalni urad za pomorske nesreče, Irska) (v nadaljevanju: MCIB) je bil ustanovljen na podlagi člena 7 Merchant Shipping (Investigation of Marine Casualties) Act 2000 (zakon o trgovskem ladijskem prometu (preiskava pomorskih nesreč) iz leta 2000, v nadaljevanju: zakon o trgovskem ladijskem prometu). V skladu z odstavkom 1 tega člena je naloga MCIB „v primeru pomorske nesreče izvesti preiskavo in o takih preiskavah objaviti poročila“. Na podlagi odstavka 3 navedenega člena ima to telo „potrebna pooblastila ali pooblastila, povezana z izvajanjem njegovih nalog“.

9 Člen 8 zakona o trgovskem ladijskem prometu določa, da je MCIB „pri izvajanju svojih nalog neodvisen od ministra in je na splošno neodvisen od katere koli druge osebe ali organa, katerega interesi bi lahko bili v navzkrižju z nalogami, ki jih izvaja [MCIB]“. V skladu s členom 2 tega zakona je treba izraz „minister“ razumeti kot minister za morske in naravne vire.

10 Člen 9(1) navedenega zakona določa:

„[MCIB] sestavljajo:

(a) tri osebe, ki jih imenuje minister;

(b) glavni inšpektor in

(c) generalni sekretar Department of the Marine and Natural Resources [(ministrstvo za morske in naravne vire, Irska)] ali njegov pooblaščenec.“

11 V členu 9(2) tega zakona je določeno, da minister za predsednika MCIB imenuje eno od oseb, imenovanih po odstavku 1 tega člena, in drugo osebo za njegovega namestnika.

12 Izraz „glavni inšpektor“ je v členu 2 zakona o trgovskem ladijskem prometu opredeljen kot oseba, ki je zaposlena na delovnem mestu ali izvaja naloge glavnega inšpektorja Marine Survey Office (urad za nadzor plovbe, Irska), ki spada pod ministrstvo za morske in naravne vire.

13 V členu 17 tega zakona so določena pravila o navzkrižju interesov, med drugim pa je določeno, da morajo člani MCIB, svetovalci, strokovnjaki in preiskovalci sporočiti „kakršne koli finančne ali druge interese, povezane z ladjo ali tovorom ladje, udeležene v pomorski nesreči, ali v kateri koli drugi zadevi, ki jo obravnava [MCIB]“.

Uredba o trgovskem ladijskem prometu

14 Na podlagi člena 4 European Communities (Merchant Shipping) (Investigation of Accidents) Regulations 2011 (uredbe Evropskih skupnosti o trgovskem ladijskem prometu (preiskave nesreč) iz leta 2011, v nadaljevanju: uredba o trgovskem ladijskem prometu) je za izvajanje člena 8 Direktive 2009/18 MCIB imenovan za stalno preiskovalno telo.

15 V skladu s členom 6 te uredbe mora MCIB v primeru zelo resne nesreče izvesti preiskavo v zvezi z varnostjo in v primeru resne nesreče predhodno oceniti, ali je treba tako preiskavo izvesti ali ne.

16 S členom 11 uredbe o trgovskem ladijskem prometu je določena objava poročila o vseh opravljenih preiskavah v zvezi z varnostjo.

17 V odstavku 1 člena 12 te uredbe je določeno, da MCIB zadevnim stranem izda varnostna priporočila in spremlja, ali so njegova priporočila v skladu s pravom Unije in mednarodnim pravom upoštevana. V odstavku 2 tega člena je določeno, da z varnostnimi priporočili, ki jih izda MCIB, nikakor ni mogoče določiti odgovornosti ali pripisati krivde za nesrečo.

Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

18 Komisija je 13. julija 2015 Irski poslala dopis v okviru postopka „EU Pilot“, v katerem jo je pozvala, naj pojasni različna vprašanja v zvezi s prenosom Direktive 2009/18 in zlasti pojasni pravila, določena v irskem pravu za zagotavljanje operativne neodvisnosti in nepristranskosti, ki ju zahteva člen 8 te direktive. V zvezi s tem je Komisija navedla, da člana MCIB, in sicer glavni inšpektor in generalni sekretar Department of Transports, Tourism and Sports (ministrstvo za promet, turizem in šport, Irska) (v nadaljevanju: DTTS), ki je sedaj prevzel pristojnosti ministrstva za morske in naravne vire, izvajata še druge regulatorne naloge in nadzor nad uporabo predpisov na področju pomorskega prometa in/ali ribištva.

19 Irska je 17. septembra 2015 odgovorila na ta dopis in se sklicevala na načelo neodvisnosti iz člena 8 zakona o trgovskem ladijskem prometu. Irska je zlasti pojasnila strukturo in delovanje MCIB, vlogo glavnega inšpektorja kot člana tega telesa in vlogo njegovega namestnika v primeru preiskave MCIB, ali pri pripravi poročila o pomorski nesreči. Irska se je sklicevala tudi na to, da pri teh nalogah minister in DTTS ne sodelujeta.

20 Komisija je 29. aprila 2016 na Irsko naslovila uradni opomin, v katerem je poudarila, da ukrepi, ki jih je sprejela ta država članica, ne zadostujejo za zagotovitev, da MCIB izpolnjuje zahteve po neodvisnosti iz člena 8(1) Direktive 2009/18, ker sta, najprej, glavni inšpektor urada za nadzor plovbe in generalni sekretar DTTS člana MCIB, dalje, ker je DTTS na Irskem prevzelo celoten nadzor in pristojnosti na področju pomorskega prometa ter nazadnje, ker ta urad izvaja regulatorne naloge in nadzor nad izvajanjem predpisov, kot so inšpekcijski nadzor ladij, izdajanje dovoljenj za ladje, potrjevanje kvalifikacij pomorščakov in preganjanje v primeru kršitve predpisov.

21 Irska je 22. junija 2016 odgovorila na ta uradni opomin in med drugim trdila, da MCIB izpolnjuje zahteve po neodvisnosti iz člena 8 Direktive 2019/18 in da Komisija ni dokazala obstoja kakršnega koli navzkrižja interesov članov MCIB kot uslužbencev njihovega matičnega ministrstva niti kakršnega koli neizpolnjevanja zahtev iz navedene določbe v praksi.

22 Komisija je 28. aprila 2017 naslovila na Irsko obrazloženo mnenje, v katerem je menila, da Irska s tem, da ni ustanovila preiskovalnega telesa, ki bi bilo organizacijsko, pravno in pri odločanju neodvisno od katere koli strani, katere interesi bi lahko bili v navzkrižju z nalogo, ki mu je bila zaupana, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 8(1) Direktive 2009/18. Komisija je to državo članico pozvala, naj sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev s tem obrazloženim mnenjem, v dveh mesecih od njegovega prejema.

23 Irska je 22. junija 2017 v odgovoru na navedeno obrazloženo mnenje izpodbijala neizpolnitev obveznosti, ki jo očita Komisija.

24 Ker Komisija z odgovorom Irske ni bila zadovoljna, je vložila to tožbo.

Tožba

Trditve strank

25 Komisija Irski očita, da krši določbe člena 8(1) Direktive 2009/18, ker v nacionalnem pravu ni določila ureditve, s katero bi se zagotavljala neodvisnost MCIB, z organizacijskega in pravnega vidika ter pri odločanju, od katere koli strani, katere interesi bi lahko bili v navzkrižju z nalogo, ki mu je bila zaupana.

26 Ta institucija poudarja, da člen 8 zakona o trgovskem ladijskem prometu sicer določa, da je MCIB neodvisen od katere koli druge osebe ali organa, katerega interesi bi lahko bili v navzkrižju z nalogami, ki jih izvaja, vendar člen 9(1) tega zakona določa, da MCIB sestavlja pet članov, med katerimi morata biti glavni inšpektor in generalni sekretar DTTS ali njegov pooblaščenec. Komisija navaja, da navedena glavni inšpektor in generalni sekretar izvajata naloge kot člana MCIB, pri čemer pa še naprej izvajata svoje običajne naloge direktorja urada za nadzor plovbe oziroma generalnega sekretarja DTTS. S členom 9 zakona o trgovskem ladijskem prometu naj bi bil tako status teh dveh članov MCIB izrecno povezan z izvajanjem teh drugih nalog.

27 Komisija po eni strani navaja, da je v okviru DTTS urad za nadzor plovbe pristojen za inšpekcijski nadzor, preiskave, certificiranje in izdajo dovoljenj za ladje in ladijsko radijsko opremo, ocenjevanje usposobljenosti in potrjevanje kvalifikacij pomorščakov ter za nadzor nad izvajanjem veljavnih standardov, pri čemer preverja organizacije in naprave ter začne pregon v primeru kršitve predpisov. Komisija navaja, da je ta urad v okviru svoje vloge nadzora nad izvajanjem predpisov odgovoren tudi za objavo mnenj mornarjem o vseh pomembnih temah.

28 Komisija dodaja, da generalni sekretar DTTS vodi to celotno ministrstvo in je odgovoren za njegovo tekoče upravljanje. Komisija trdi, da so pod nadzorom generalnega sekretarja DTTS med drugim urad za nadzor plovbe, irska obalna straža in oddelek za politiko pomorske varnosti, ki je pristojen za politiko in zakonodajo na področju varnosti in zaščite, vključno s sistemom za spremljanje ladijskega prometa.

29 Po drugi strani Komisija navaja, da mora MCIB izvesti preiskavo v primeru zelo resnih pomorskih nesreč, ki vključujejo ladje, ki plujejo pod irsko zastavo, ali se pripetijo v irskih vodah.

30 Komisija na podlagi teh dveh elementov sklepa, da ima vsaka preiskava v zvezi z varnostjo na splošno skupne točke z dejavnostmi in pristojnostmi DTTS in njegovega generalnega sekretarja ter zlasti z uradom za nadzor plovbe in njegovim glavnim inšpektorjem. Zadevna člana MCIB naj bi namreč bila hkrati pristojna za pomorsko varnost ladij, ki plujejo pod irsko zastavo, in za inšpekcijske nadzore v zvezi z varnostjo v irskih vodah. Ta položaj naj bi povzročil, da pogoj iz člena 8(1) Direktive 2009/18 ni izpolnjen. Dejstvo, da lahko MCIB izvaja druge dejavnosti, ki niso preiskovalne dejavnosti iz člena 5 te direktive, naj prav tako ne bi omogočalo izpolnitve obveznosti glede neodvisnosti iz člena 8(1) te direktive.

31 Komisija dodaja, da mora MCIB – v skladu s členom 11(1) in členom 12(1) uredbe o trgovskem ladijskem prometu, da bi se izboljšala pomorska varnost na morju in prispevalo k zmanjšanju tveganja za pomorske nesreče v prihodnosti – po opravljeni preiskavi zadevnim stranem izdati varnostna priporočila in spremljati, ali so njegova priporočila v skladu s pravom Unije in mednarodnim pravom upoštevana. Iz tega Komisija sklepa, da bi lahko v praksi glavni inšpektor in generalni sekretar DTTS morala naslavljati priporočila samemu sebi, saj naj bi vsako priporočilo MCIB za izboljšanje pomorske varnosti ali spremljanje posebnih vprašanj glede varnosti, ki so se pojavila med preiskavo, izvedla DTTS in/ali urad za nadzor plovbe, ki je pristojen za nadzor nad izvajanjem predpisov in za objavo mnenj mornarjem, ki se nanašajo na specifične teme.

32 Komisija priznava, da niti besedilo niti cilji člena 8(1) Direktive 2009/18 ne zahtevajo, da je preiskovalno telo neodvisno od vseh javnih organov. Vendar poudarja, da mora biti v skladu s to določbo preiskovalno telo organizacijsko, pravno in pri odločanju neodvisno od katere koli strani, katere interesi „bi lahko bili v navzkrižju“ z nalogami, ki so mu bile zaupane. Iz uporabe pogojnika naj bi bilo jasno razvidno, da je namen navedene direktive s to obveznostjo preprečiti potencialna navzkrižja interesov, zaradi česar naj bi morale države članice zagotoviti zadostna pravna jamstva glede neodvisnosti preiskovalnega telesa zlasti v razmerju do strani, ki izvajajo regulatorne naloge, kadar te sovpadajo s predmetom preiskav v zvezi z varnostjo.

33 Ob upoštevanju statusa dveh od petih članov MCIB pa naj bi obstajala imanentna nevarnost navzkrižja interesov. Trditev irske vlade, ki se nanaša na prakso, po kateri se v okviru DTTS za seznanitev s preiskavami, ki jih je izvedel MCIB, ali za preučitev priporočil MCIB iz poročila o preiskavi, naslovljenih na ministra ali DTTS, zaprosi namestnik glavnega inšpektorja, naj bi pomenila implicitno priznanje Irske o obstoju takega navzkrižja interesov, ki naj bi izhajalo iz tega, da sta med člani MCIB prisotna glavni inšpektor in generalni sekretar DTTS. Zatekanje k namestniku glavnega inšpektorja v okviru DTTS v praksi nikakor ne more pomeniti zadostnega jamstva glede neodvisnosti.

34 V zvezi s poročili MCIB, na katera se sklicuje Irska, da bi dokazala, da MCIB v praksi deluje neodvisno od DTTS, Komisija navaja, da Irska s tem, da navaja, da MCIB v svojih poročilih opozarja na elemente irske zakonodaje ali njenega izvajanja, ki bi jih bilo mogoče izboljšati, implicitno priznava, da preiskave v zvezi z varnostjo, ki jih izvaja MCIB, preučujejo dejavnosti DTTS in se zato z njimi prekrivajo.

35 Uvodoma Irska, prvič, opozarja na besedilo členov 8 in 17 zakona o trgovskem ladijskem prometu, s katerim so določena neodvisnost MCIB in pravila o navzkrižju interesov za člane tega telesa. Irska dodaja, da za MCIB velja Ethics in Public Office Act 1995 (zakon o etiki v javni upravi iz leta 1995) in Standards in Public Office Act 2001 (zakon o standardih v javni upravi iz leta 2001), ki določata, da

morajo osebe, ki imajo nekatere funkcije v javni upravi, razkriti interese, ki bi lahko bistveno vplivali na izvajanje njihovih nalog. Irska se sklicuje tudi na Standards in Public Office Commission (komisija o standardih v javni upravi, Irska), ustanovljeno z zakonom, katere cilj je preiskovati pritožbe in zagotavljati uradnikom podrobne smernice o tem, kako izvajati zakonodajo.

36 Ta zakonodaja naj bi veljala za MCIB. Prav tako naj bi zanj veljal Code of Practice for the Governance of State Bodies (kodeks dobre prakse za upravljanje državnih organov), ki naj bi v členu 5(1) določal obveznost MCIB, da za svoje člane in zaposlene sprejme kodeks ravnanja. Irska se v zvezi s tem sklicuje na Code of Business Conduct (kodeks poslovnega ravnanja) MCIB in poudarja, da v skladu s tem kodeksom pravila med drugim določajo nepristranskost tega telesa, odpravo navzkrižja interesov, dostopnost informacij in pravne obveznosti MCIB.

37 Drugič, Irska izpodbija trditev Komisije, da ima vsaka preiskava, ki jo izvaja MCIB, nujno skupne točke z dejavnostmi in pristojnostmi DTTS. Irska navaja več primerov, ki po njenem mnenju dokazujejo, da nekatere preiskave ne posegajo v dejavnosti ali pristojnosti DTTS. Dodatno Irska poudarja, da zakon o trgovskem ladijskem prometu določa, da inšpektorji DTTS ne sodelujejo pri preiskavah, ki jih izvaja MCIB. Poleg tega naj bi MCIB za izvajanje člena 8(2) in člena 14(2) Direktive 2009/18 ustanovil odbor neodvisnih preiskovalcev, izmed katerih naj bi za vsak primer posebej imenoval preiskovalca v skladu s potrebami preiskave.

38 Tretjič, Irska poudarja, da MCIB sestavlja pet članov, tako da ga člana, ki ju navaja Komisija, ne nadzirata. Vsa priporočila MCIB naj bi bila naslovljena na irske javne organe, in ne na zadevna člana. MCIB naj uradu za nadzor plovbe ne bi poslal nobenega varnostnega priporočila in to, da izdaja poročila o preiskavi, ki vključujejo priporočila, naslovljena na DTTS, naj bi kvečjemu dokazovalo njegovo neodvisnost, ne pa je izpodbijalo.

39 Irska na podlagi teh uvodnih ugotovitev vztraja pri treh točkah.

40 Ta država članica na prvem mestu trdi, da Direktiva 2009/18 ne zahteva, da je MCIB neodvisen od DTTS, ampak od katere koli strani, katere interesi bi lahko bili v navzkrižju z nalogami, ki so mu bile zaupane, kar po njenem mnenju pomeni lastnika ladje ali katero koli drugo osebo, neposredno vpleteno v nezgodo, ki je predmet preiskave, in ne javni organ, kot je DTTS.

41 Poleg tega naj z Direktivo 2009/18 ne bi bila določena posebna zahteva, v skladu s katero bi moralo biti preiskovalno telo neodvisno od regulatornih organov.

42 Irska v zvezi s tem navaja, da je bilo v členu 8(1) predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi temeljnih načel za vodenje preiskav nesreč v sektorju pomorskega prometa in o spremembi direktiv 1999/35/ES in 2002/59/ES z dne 23. novembra 2005 (COM(2005 590 final)) (v nadaljevanju: predlog direktive), določeno, da je ta preiskovalni organ „funkcijsko neodvisen, zlasti od nacionalnih organov, ki so pristojni za sposobnost ladje za plovbo, certificiranje, inšpekcijski nadzor, število članov posadke, varno plovbo, vzdrževanje, nadzor pomorskega prometa, pomorsko inšpekcijo, delovanje pristanišč in, na splošno, za vse ostale stranke [od katere koli strani], kater[e] interesi bi lahko bili v nasprotju z nalogo, ki mu je bila zaupana“.

43 Vendar naj to besedilo ne bi bilo povzeto v Skupnem stališču (ES) št. 17/2008, ki ga je sprejel Svet dne 6. junija 2008 z namenom sprejetja Direktive 2008/…/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne … o določitvi temeljnih načel za preiskovanje nesreč v sektorju pomorskega prometa in o spremembi direktiv 1999/35/ES in 2002/59/ES (UL 2008, C 184 E, str. 23), s katerim naj bi bila zahteva po obstoju preiskovalnega telesa, ki bi bilo neodvisno od nacionalnih organov, pristojnih na področju pomorskih zadev, odpravljena.

44 Poleg tega, če bi zakonodajalec Unije želel, da je preiskovalno telo neodvisno od vseh javnih organov ali od vsakršnega možnega vpliva, kot naj bi trdila Komisija, bi lahko ta pogoj izrazil, kot naj bi bilo to storjeno v drugih zakonodajnih aktih Unije.

45 Irska na drugem mestu trdi, da se Komisija ne more opreti na domnevo, da na eni strani na glavnega inšpektorja in generalnega sekretarja DTTS, člana MCIB, vplivajo naloge, ki jih izvajata zunaj tega telesa, po drugi strani pa naj bi ta člana vplivala na MCIB.

46 Irska poudarja, da sta ta člana v okviru MCIB v manjšini in da Komisija ni predložila dokaza o obstoju konkretnih elementov, ki bi dokazovali, da sta bili nepristranskost ali neodvisnost MCIB ogroženi. Opiranje na domnevo pa naj ne bi bilo dovoljeno. Irska trdi, da Komisija ne more šteti, da zaradi strukturnih povezav med organoma obstaja pomanjkanje neodvisnosti in da se Komisija prav tako ne more sklicevati na navzkrižje interesov, ki temelji le na takih povezavah.

47 Irska se na tretjem mestu sklicuje na več primerov poročil MCIB, ki naj bi vsebovali očitke in priporočila v zvezi z irsko obalno stražo ter v zvezi z irsko zakonodajo ali njenim izvajanjem na splošno, kar naj bi dokazovalo neodvisnost MCIB v razmerju do DTTS.

Presoja Sodišča

48 Komisija poudarja, da sta na podlagi člena 9 zakona o trgovskem ladijskem prometu generalni sekretar DTTS, ki vodi to celotno ministrstvo, in glavni inšpektor urada za nadzor plovbe, ki spada pod DTTS, tudi člana MCIB. Ti osebi naj bi bili glede na svoje naloge, ki jih izvajata v okviru DTTS in tega urada, poleg svojih nalog v MCIB pristojni tudi za pomorsko varnost ladij, ki plujejo pod irsko zastavo, in za varnost v irskih vodah. S tem Komisija Irski očita, da ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 8(1) Direktive 2009/18, ker naj ta država članica ne bi imela ureditve, ki bi zagotavljala, da je MCIB organizacijsko, pravno in pri odločanju neodvisen od katere koli strani, katere interesi bi lahko bili v navzkrižju z nalogo, ki mu je bila zaupana.

49 V zvezi s tem je treba najprej navesti, da je MCIB v skladu s členom 7 zakona o trgovskem ladijskem prometu in členom 4 uredbe o trgovskem ladijskem prometu na Irskem pristojen za izvajanje nalog preiskovalnega telesa iz člena 8 Direktive 2009/18. Preiskave v zvezi z varnostjo iz člena 5 te direktive so torej v pristojnosti tega telesa.

50 Člen 8(1) Direktive 2009/18 določa, da države članice zagotovijo, da je za vodenje preiskav v zvezi z varnostjo pristojno neodvisno stalno preiskovalno telo. Ta določba tudi predpisuje, da je „[z]a nepristransko izvajanje preiskave v zvezi z varnostjo […] preiskovalno telo organizacijsko, pravno in pri odločanju neodvisno od [katere koli] strani, katere interesi bi lahko bili v navzkrižju z nalogo, ki mu je bila zaupana“.

51 Na prvem mestu je treba glede vprašanja, ali sta DTTS in urad za nadzor plovbe v smislu člena 8(1) Direktive 2009/18 strani, katerih interesi bi lahko bili v navzkrižju z nalogo, ki je bila zaupana MCIB, opozoriti na namen te direktive.

52 Tako je v skladu z njenim členom 1 namen te direktive izboljšati pomorsko varnost, preprečevanje onesnaževanja z ladij in zmanjšanje tveganja pomorskih nesreč, in sicer s spodbujanjem hitrega izvajanja preiskav v zvezi z varnostjo in ustrezno analizo pomorskih nesreč in nezgod ter z zagotavljanjem pravočasnega in natančnega poročanja o preiskavah v zvezi z varnostjo in predlogi za sanacijske ukrepe.

53 Iz uvodne izjave 13 navedene direktive je razvidno, da je nepristransko preiskovanje nesreč in nezgod v zvezi z varnostjo, ki vključujejo morska plovila ali druga plovila v pristaniščih ali drugih omejenih pomorskih območjih, ključno za učinkovito opredelitev okoliščin in vzrokov za takšne nesreče ali

nezgode. V skladu z isto uvodno izjavo bi morali takšne preiskave opraviti usposobljeni preiskovalci pod nadzorom neodvisnega telesa ali subjekta, ki bi imel potrebna pooblastila, da bi se preprečilo morebitno navzkrižje interesov.

54 Poleg tega, čeprav v skladu s členom 15(3) in uvodno izjavo 26 Direktive 2009/18 preiskave v zvezi z varnostjo niso namenjene ugotavljanju odgovornosti ali delitvi krivde, pa je njihov namen priprava poročil o nesrečah na podlagi člena 14 te direktive. Naslovniki varnostnih priporočil preiskovalnega telesa morajo v skladu s členom 15(1) navedene direktive ta varnostna priporočila upoštevati. Kot je navedeno v uvodni izjavi 25 Direktive 2009/18, morajo države članice in Unija ta varnostna priporočila ustrezno upoštevati, da bi izboljšale pomorsko varnost.

55 V skladu s členom 7 zakona o trgovskem ladijskem prometu ter členoma 6 in 12 uredbe o trgovskem ladijskem prometu je MCIB pristojen za preiskave v zvezi z varnostjo ter za pripravo poročil in priporočil, ki lahko MCIB vodijo do tega, da odloča o predpisih o pomorskem prometu.

56 Vendar iz spisa, predloženega Sodišču, izhaja, da je za te predpise odgovorno DTTS. Poleg tega je oddelek za politiko pomorske varnosti, ki je pod nadzorom tega ministrstva, pristojen za politiko in zakonodajo na področju varnosti in zaščite, vključno s sistemom za spremljanje ladijskega prometa.

57 Ravno tako lahko preiskave MCIB vodijo do tega, da ta odloča o dejavnostih pomorske varnosti, inšpekcijskega nadzora, preiskav, certificiranja in izdajanja dovoljenj za ladje.

58 Ni pa sporno, da je DTTS na splošno odgovorno za pomorsko varnost ladij, ki plujejo pod irsko zastavo, in plovil, ki so v irskih vodah. DTTS ima pod svojim nadzorom tudi irsko obalno stražo in urad za nadzor plovbe, ki je pristojen za inšpekcijski nadzor, preiskave, certificiranje in izdajo dovoljenj za plovila in radijsko opremo ladij, za ocenjevanje usposobljenosti in potrjevanje kvalifikacij pomorščakov ter za nadzor nad izvajanjem veljavnih standardov, pri čemer preverja organizacije in naprave ter začne pregon v primeru kršitve predpisov.

59 Iz tega sledi, da lahko pride do tega, da mora MCIB v preiskavah, ki jih vodi, odločati o dejavnostih, ki jih neposredno zagotavlja DTTS, pa tudi oddelek za politiko pomorske varnosti, obalna straža in urad za nadzor plovbe, tako kot lahko pride do tega, da mora MCIB v poročilih, ki jih pripravi, podvomiti o upravljanju pristojnosti, dodeljenih tem javnim organom, in izdati priporočila o ravnanjih, ki jih je treba v prihodnje upoštevati, ali o spremembah, ki jih je treba uvesti.

60 Iz tega je treba sklepati, da sta DTTS in urad za nadzor plovbe strani, katerih interesi so lahko v navzkrižju z nalogo, ki je bila zaupana MCIB, v smislu člena 8(1) Direktive 2009/18.

61 S trditvami Irske take ugotovitve ni mogoče ovreči.

62 Po mnenju te države članice je namen člena 8(1) Direktive 2009/18 zagotoviti neodvisnost preiskovalnega telesa samo v razmerju do lastnikov ladij ali do katere koli druge osebe, neposredno vpletene v nezgodo, ki je predmet preiskave.

63 Irska se v podporo temu stališču sklicuje na to, da je bil v Direktivi 2009/18 opuščen pogoj, naveden v predlogu direktive. Irska meni, da to, da je zakonodajalec Unije ta pogoj črtal in obdržal le določbo v obliki, kot izhaja iz člena 8(1) Direktive 2009/18, dokazuje, da je bila zahteva po obstoju preiskovalnega telesa, ki je neodvisno od nacionalnih organov, pristojnih na področju pomorskih zadev, odpravljena.

64 V zvezi s tem je treba navesti, da je pogoj, naveden v predlogu direktive, omenjal le funkcionalno neodvisnost pristojnih nacionalnih organov, in sicer da mora biti preiskovalni organ „funkcijsko neodvisen, zlasti od nacionalnih organov, ki so pristojni za sposobnost ladje za plovbo, certificiranje, inšpekcijski nadzor, število članov posadke, varno plovbo, vzdrževanje, nadzor pomorskega prometa,

pomorsko inšpekcijo, delovanje pristanišč in, na splošno, za vse ostale stranke [od katere koli strani], kater[e] interesi bi lahko bili v nasprotju z nalogo, ki mu je bila zaupana“. Člen 8(1) Direktive 2009/18 v besedilu, kot ga je sprejel zakonodajalec Unije, pa ni omejen na funkcionalno neodvisnost, temveč se nanaša na precej širšo neodvisnost, saj je sedaj državam članicam naložena obveznost, da preiskovalnemu telesu zagotovijo tako organizacijsko kot pravno neodvisnost in neodvisnost pri odločanju, pri čemer se ta neodvisnost nanaša na katero koli osebo, katere interesi bi lahko bili v navzkrižju z nalogo, ki je bila zaupana temu telesu. Ni mogoče torej sprejeti, da je zakonodajalec Unije z izbiro te formulacije člena 8(1) Direktive 2009/18 želel izključiti možnost, da so javni organi vključeni med strani, v razmerju do katerih je treba zagotoviti neodvisnost preiskovalnega telesa.

65 Irska poleg tega trdi, da če bi zakonodajalec Unije želel, da je preiskovalno telo neodvisno od vseh javnih organov ali od vsakršnega možnega vpliva, kot naj bi trdila Komisija, bi ta pogoj lahko izrazil, kot naj bi to storil v Direktivi Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 15, str. 355) in v Uredbi (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (UL 2016, L 119, str. 1).

66 Vendar po eni strani iz vlog Komisije ne izhaja, da je ta trdila, da mora biti preiskovalno telo neodvisno od vseh javnih organov.

67 Na drugi strani, čeprav je v členu 28 te direktive in členu 52 te uredbe pogoj neodvisnosti oblikovan drugače kot v členu 8(1) Direktive 2009/18, zgolj dejstvo, da se besedilo teh določb razlikuje, ne more pripeljati do tega, da bi se člen 8(1) Direktive 2009/18 razlagal drugače kot tako, kot je določeno v tej določbi. V skladu s to odločbo mora biti preiskovalno telo organizacijsko, pravno in pri odločanju neodvisno od „[katere koli] strani, katere interesi bi lahko bili v navzkrižju z nalogo, ki mu je bila zaupana“, ta izraz pa lahko zajema med drugim javne organe.

68 Na drugem mestu je treba preučiti, ali – kot trdi Komisija – neodvisnost MCIB v razmerju do DTTS in do urada za nadzor plovbe ni zagotovljena zaradi dveh članov MCIB, ki hkrati izvajata naloge na DTTS in na tem uradu.

69 Komisija zlasti poudarja, da ima MCIB na podlagi člena 9 zakona o trgovskem ladijskem prometu pet članov, med katerimi sta tudi generalni sekretar DTTS ali njegov pooblaščenec ter glavni inšpektor urada za nadzor plovbe. Glede na naloge, ki jih ta člana hkrati izvajata na DTTS ali uradu za nadzor plovbe na eni strani in na MCIB na drugi, naj bi bilo mogoče z njuno prisotnostjo dokazati, da Irska ne izpolnjuje obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 8(1) Direktive 2009/18.

70 Navesti je treba, da je treba glede na to, da Komisija ne trdi, da MCIB ni pravno neodvisen, zgolj preučiti, ali prisotnost generalnega sekretarja DTTS ali njegovega pooblaščenca in glavnega inšpektorja urada za nadzor plovbe v okviru tega telesa posega v organizacijsko neodvisnost tega telesa in njegovo neodvisnost pri odločanju.

71 Glede pojma „neodvisnosti“ je treba navesti, da ta pojem ni opredeljen niti v členu 8(1) Direktive 2009/18 niti v kateri drugi določbi te direktive. Torej je treba upoštevati njegov običajni pomen. Glede javnih organov tako neodvisnost običajno pomeni status, ki zadevnemu organu zagotavlja možnost popolnoma prostega ravnanja glede na subjekte, v razmerju do katerih mora biti njegova neodvisnost zagotovljena, brez vsakršnega navodila in vsakršnega pritiska (glej po analogiji sodbo z dne 13. junija 2018, Komisija/Poljska, C-530/16, EU:C:2018:430, točka 67).

72 V obravnavani zadevi je res, da člen 8 zakona o trgovskem ladijskem prometu določa, da je MCIB pri izvajanju svojih nalog neodvisen od DTTS in je na splošno neodvisen od katere koli druge osebe ali organa, katerih interesi bi lahko bili v navzkrižju z nalogami, ki jih izvaja MCIB. Poleg tega člen 17 tega zakona določa pravila o navzkrižju interesov članov MCIB, za katerega veljajo tudi predpisi, ki urejajo poklicno etiko.

73 Vendar pa kljub tem določbam, ki določajo splošno načelo neodvisnosti in pravila o navzkrižju interesov, člen 9(1) zakona o trgovskem ladijskem prometu v povezavi s členom 2 tega zakona določa, da sta generalni sekretar DTTS in glavni inšpektor urada za nadzor plovbe člana MCIB. Zaradi prisotnosti dveh uradnikov, ki sta odgovorna za DTTS oziroma za ta urad – torej za javna organa, katerih interesi bi lahko bili v navzkrižju z nalogo, ki je bila zaupana MCIB – v okviru tega preiskovalnega telesa, pa tako organizacijska neodvisnost tega telesa kot njegova neodvisnost pri odločanju nista zagotovljeni.

74 Zgolj prisotnost teh članov, pri katerih je navzkrižje interesov očitno, saj sta hkrati člana MCIB in odgovorna za javna organa, katerih ravnanje lahko to preiskovalno telo preuči ter ki sta lahko predmet njegovih očitkov in priporočil, namreč sama po sebi ni združljiva z organizacijsko neodvisnostjo tega telesa.

75 V zvezi z vlogo, ki jo lahko imata ta člana pri odločanju preiskovalnega telesa, po potrebi v korist interesov uprav, za kateri sta odgovorna, med drugim z zagovarjanjem obstoječih pravil, postopkov ali praks teh uprav, je treba navesti, da ta lahko vpliva na neodvisnost MCIB pri odločanju.

76 Obstoj tega navzkrižja interesov in te potencialne vloge zadostuje za ugotovitev kršitve člena 8(1) Direktive 2009/18, saj morajo države članice sprejeti ukrepe, s katerimi se vnaprej zagotavlja objektivna neodvisnost preiskovalnega telesa, kot to potrjuje uporaba pogojnika besedne zveze „bi lahko bili v navzkrižju“ iz navedene določbe.

77 Tako v nasprotju s tem, kar trdi Irska, ugotovitev, da je preiskovalno telo v določenih primerih ravnalo pristransko, ni nujna za ugotovitev kršitve, ker morajo biti pogoji neodvisnosti objektivno izpolnjeni, tako da je MCIB obvarovana pred vsakršnimi, neposrednimi ali posrednimi, vplivi strani, katerih interesi bi lahko bili v navzkrižju z nalogo, ki mu je bila zaupana (glej po analogiji sodbo z dne 16. oktobra 2012, Komisija/Avstrija, C-614/10, EU:C:2012:631, točka 41).

78 Zato s primeri poročil MCIB, ki jih navaja Irska in v katerih so bili podani očitki ali predlogi glede DTTS ali urada za nadzor plovbe, ni mogoče dokazati, da je ta država članica izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 8(1) Direktive 2009/18.

79 Poleg tega v nasprotju s tem, kar trdi Irska, dejstvo, da sta zadevna člana v okviru MCIB v manjšini, ni upoštevno, saj prisotnost v okviru preiskovalnega telesa, čeprav le enega člana, ki ima hkrati odgovornosti v okviru strani, katere interesi bi lahko bili v navzkrižju z nalogo, ki je bila zaupana temu telesu, pomeni, da to telo v razmerju do te strani ni brez dvoma nepristransko (glej po analogiji sodbo z dne 16. oktobra 2012, Komisija/Avstrija, C-614/10, EU:C:2012:631, točka 52).

80 Iz vseh zgornjih preudarkov izhaja, da Irska s tem, da ni ustanovila preiskovalnega telesa, ki bi bilo organizacijsko in pri odločanju neodvisno od katere koli strani, katere interesi bi lahko bili v navzkrižju z nalogo, ki mu je bila zaupana, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 8(1) Direktive 2009/18.

Stroški

81 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se neuspeli stranki na predlog naloži plačilo stroškov.

82 Ker je Komisija predlagala, naj se Irski naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

1. **Irska s tem, da ni ustanovila preiskovalnega telesa, ki bi bilo organizacijsko in pri odločanju neodvisno od katere koli strani, katere interesi bi lahko bili v navzkrižju z nalogo, ki mu je bila zaupana, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 8(1) Direktive 2009/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o določitvi temeljnih načel za preiskovanje nesreč v sektorju pomorskega prometa in o spremembi Direktive Sveta 1999/35/ES in Direktive 2002/59/ES Evropskega parlamenta in Sveta.**

2. **Irski se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi