WYROK SĄDU (czwarta izba)

z dnia 24 maja 2011 r.*

W sprawach połączonych T-109/05 i T-444/05

Navigazione Libera del Golfo Srl (NLG), dawniej Navigazione Libera del Golfo SpA, z siedzibą w Neapolu (Włochy), reprezentowana przez adwokatów S. Ravennę, oraz A. Abatego,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez P. Costę de Oliveirę oraz V. Di Bucciego, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Republikę Włoską, reprezentowaną początkowo przez I. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika, i przez M. Fiorillego, avvocato dello Stato, a następnie przez M. Fiorillego oraz R. Adama, działającego w charakterze pełnomocnika, oraz wreszcie przez I. Bruni, avvocato dello Stato,

* Język postępowania: włoski.

Radę Unii Europejskiej, reprezentowaną przez B. Driessena oraz A. Vitra, działających w charakterze pełnomocników,

interwenienci w sprawie T-444/05,

oraz przez

Caremar SpA, z siedzibą w Neapolu, reprezentowaną początkowo przez G.M. Robertiego, A. Franchi oraz G. Bellittiego, a następnie przez G.M. Robertiego, G. Bellittiego oraz I. Perego, adwokatów,

interwenienci w sprawach T-109/05 oraz T-444/05,

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji D (2005) 997 z dnia 3 lutego 2005 r. i D (2005) 9766 z dnia 12 października 2005 r. odmawiających skarżącej dostępu do pewnych danych, które nie zostały ujęte w opublikowanej wersji decyzji Komisji 2005/163/WE z dnia 16 marca 2004 r. w sprawie pomocy państwa wypłaconej przez Włochy przedsiębiorstwom żeglugowym Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar i Toremar (Grupa Tirrenia) (Dz.U. 2005, L 53, s. 29),

SĄD (czwarta izba),

w składzie: O. Czúcz, prezes, I. Labucka i K. O'Higgins (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: J. Palacio González, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 1 czerwca 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

1 Zgodnie z art. 255 WE:

„1. Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych zgodnie z ustępami 2 i 3.

2. Zasady ogólne i ograniczenia, które z uwagi na interes publiczny lub prywatny regulują korzystanie z tego prawa dostępu do dokumentów, są określane przez Radę, stanowiącą zgodnie z procedurą określoną w artykule 251, w ciągu dwóch lat od wejścia w życie traktatu z Amsterdamu.

3. Każda instytucja wskazana powyżej opracowuje w swoim regulaminie wewnętrznym przepisy szczególne dotyczące dostępu do jej dokumentów".

2 Zgodnie z art. 287 WE:

„Członkowie instytucji Wspólnoty, członkowie komitetów, jak również urzędnicy i inni pracownicy Wspólnoty są zobowiązani, również po zaprzestaniu pełnienia

swoich funkcji, nie ujawniać informacji objętych ze względu na swój charakter tajemnicą zawodową; a zwłaszcza informacji dotyczących przedsiębiorstw i ich stosunków handlowych lub kosztów własnych".

3 Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, s. 43) określa zasady, warunki i ograniczenia prawa dostępu do dokumentów tych instytucji przewidzianego w art. 255 WE.

4 Artykuł 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001, zatytułowany „Cel", stanowi, że celem tego rozporządzenia jest „określenie zasad, warunków i ograniczeń na bazie publicznego lub prywatnego interesu rządzącego prawem dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji [...] przewidziany[m] art. 255 [WE] w taki sposób, by zapewnić możliwie najszerszy dostęp do dokumentów".

5 Zgodnie z art. 2 ust. 1 powyższego rozporządzenia:

„Każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, zgodnie z zasadami, warunkami i ograniczeniami wytyczonymi w niniejszym rozporządzeniu".

6 Zgodnie z art. 3 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001 do celów tegoż rozporządzenia „dokument" został zdefiniowany jako „wszelkie treści bez względu na nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej czy jako dźwięk, nagranie wizualne czy audiowizualne) dotyczące kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności [...] instytucji".

7 Artykuł 4 rozporządzenia nr 1049/2001, który określa wyjątki od prawa dostępu, stanowi, co następuje:

„[…]

2. Instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

— interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej,

— postępowania sądowego lub porady prawnej,

— celu kontroli, śledztwa [dochodzenia] czy audytu,

chyba że za ujawnieniem przemawia [nadrzędny] interes publiczny.

[…]

4. W odniesieniu do dokumentów stron trzecich, instytucja skonsultuje się z tą stroną trzecią z zamiarem oceny, czy wyjątek opisany w ust. 1 i 2 może mieć zastosowanie, chyba że jest jednoznaczne, że dokument ten [powinien] zosta[ć] ujawniony lub nie.

5. Państwo członkowskie może zażądać od instytucji nieujawniania dokumentu pochodzącego od tego państwa członkowskiego bez jego uprzedniej zgody.

6. Jeśli wyjątki dotyczą jedynie części tego dokumentu, pozostałe części dokumentu powinny być ujawnione.

7. Wyjątki podane w ust. 1–3 będą miały zastosowanie wyłącznie na okres, przez który ochrona ta jest uzasadniona w oparciu o treść dokumentu. Wyjątki mogą obejmować maksymalny okres 30 lat. W przypadku dokumentów objętych wyjątkiem z powodów dotyczących prywatności oraz interesów handlowych oraz w wypadku dokumentów sensytywnych [wrażliwych], wyjątki mogą, jeśli to konieczne, obowiązywać nadal po tym okresie".

8 Artykuł 7, zatytułowany „Wstępne przetwarzanie wniosków" [„Rozpatrywanie pierwotnych wniosków"], przewiduje:

„1. Wszelkie wnioski o dostęp do dokumentów będą bezzwłocznie rozpatrzone. Wnioskodawca otrzyma potwierdzenie wpłynięcia wniosku. W ciągu 15 dni roboczych od daty wpłynięcia wniosku instytucja udzieli dostępu do żądanego dokumentu [...] i zapewni w tym okresie dostęp zgodnie z art. 10 lub, w pisemnej odpowiedzi, poda przyczyny całkowitej lub częściowej odmowy i poinformuje wnioskodawcę o jego prawie do złożenia wniosku potwierdzającego zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu.

2. W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy, wnioskodawca może w ciągu 15 dni roboczych od daty otrzymania odpowiedzi od instytucji złożyć wniosek potwierdzający, w którym zwróci się do instytucji o ponowne rozpatrzenie jej decyzji.

[…]".

9 Zgodnie z art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001:

„Wniosek potwierdzający zostanie rozpatrzony bezzwłocznie. W ciągu 15 dni roboczych od dnia rejestracji wniosku instytucja udzieli dostępu do żądanego dokumentu i zapewni w tym okresie dostęp zgodnie z art. 10 lub, w pisemnej odpowiedzi, poda przyczyny całkowitej lub częściowej odmowy. W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy instytucja poinformuje wnioskodawcę o dostępnych dla niego środkach zaradczych [odwoławczych], a mianowicie wszczęciu postępowania sądowego wobec instytucji lub złożenia skargi u rzecznika praw obywatelskich, zgodnie z warunkami ustalonymi odpowiednio w art. 230 [WE] i 195 [WE]".

10 Ponadto rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. [88 WE] (Dz.U. L 83, s. 1) określa procedury mające zastosowanie w przypadku wykonywania przez Komisję Europejską uprawnienia do rozstrzygania w kwestii zgodności pomocy państwa ze wspólnym rynkiem, przyznanego jej na mocy art. 88 WE.

11 Artykuł 20 rozporządzenia nr 659/1999, zatytułowany „Prawa stron zainteresowanych", przewiduje:

„1. Każda zainteresowana strona może złożyć uwagi na podstawie art. 6 po decyzji Komisji o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia [formalnego postępowania wyjaśniającego]. Do każdej z zainteresowanych stron, która złożyła takie uwagi oraz do każdego beneficjenta pomocy indywidualnej zostaje wysłana kopia decyzji, podjętej przez Komisję na podstawie art. 7.

2. Każda z zainteresowanych stron może powiadomić Komisję o jakiejkolwiek domniemanej pomocy przyznanej bezprawnie oraz o jakiejkolwiek domniemanej

pomocy świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem [stosowanej w sposób stanowiący nadużycie]. W przypadku gdy Komisja uważa, że na podstawie znajdujących się w jej posiadaniu informacji istnieją niewystarczające podstawy do przyjęcia opinii w sprawie, informuje o tym zainteresowaną stronę. W przypadku gdy Komisja podejmuje decyzję w sprawie dotyczącej przedmiotu dostarczonej informacji, przesyła kopię tej decyzji zainteresowanej stronie.

3. Na wniosek każda z zainteresowanych stron otrzymuje kopię jakiejkolwiek decyzji podjętej na podstawie art. 4 i 7, 10 ust. 3 i art. 11".

12 Artykuł 25, zatytułowany „Adresat decyzji", stanowi:

„Decyzje podjęte [...] skierowane są do zainteresowanych państw członkowskich. Komisja zawiadamia o nich zainteresowane państwo członkowskie bezzwłocznie i umożliwia temu ostatniemu wskazanie Komisji, które informacje uważa za objęte obowiązkiem tajemnicy zawodowej".

13 Komunikat Komisji C (2003) 4582 z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie tajemnicy zawodowej w decyzjach dotyczących pomocy państwa (Dz.U. C 297, s. 6) (zwany dalej „komunikatem w sprawie tajemnicy zawodowej w decyzjach dotyczących pomocy państwa"), który określa, w jaki sposób Komisja zamierza postępować z wnioskami złożonymi przez państwa członkowskie będące adresatami decyzji dotyczących pomocy państwa w tym celu, aby niektóre części tych decyzji były traktowane jako objęte tajemnicą zawodową i z tego względu jako niepodlegające ujawnieniu w momencie publikowania decyzji, przewiduje w pkt 3.1:

„Tajemnice handlowe mogą dotyczyć wyłącznie informacji odnoszących się do przedsiębiorstwa i mających rzeczywistą lub potencjalną wartość ekonomiczną, i których ujawnienie lub wykorzystanie mogłoby skutkować ekonomicznymi korzyściami dla

innych przedsiębiorstw. Typowe przykłady to metody oszacowania kosztów produkcji i dystrybucji, tajemnice produkcyjne [...] i procesy produkcyjne, źródła zaopatrzenia, wyprodukowane i sprzedane ilości, udziały w rynku, listy klientów i dystrybutorów, plany marketingowe, struktura kosztów własnych, polityka sprzedaży oraz informacje na temat wewnętrznej struktury przedsiębiorstwa" [tłumaczenie nieoficjalne].

14 W pkt 3.2, zatytułowanym „Inne informacje poufne", przewidziano również między innymi, że informacje dotyczące organizacji i kosztów usług publicznych w zwyczajnych okolicznościach nie będą uznawane za inne informacje poufne, chociaż mogą one stanowić tajemnicę handlową, jeśli spełnione są kryteria wymienione w pkt 3.1.

Okoliczności powstania sporów i przebieg postępowania

15 W swojej decyzji 2005/163/WE z dnia 16 marca 2004 r. w sprawie pomocy państwa wypłaconej przez Włochy przedsiębiorstwom żeglugowym Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar i Toremar (Grupa Tirrenia) (Dz.U. 2005, L 53, s. 29) Komisja uwzględniła częściowo wniosek złożony przez władze włoskie, by w jawnej wersji decyzji usunięte zostały dane dotyczące składników kosztów przedsiębiorstw żeglugowych Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar i Toremar (zwanych dalej „grupą Tirrenia") figurujące w tabelach zamieszczonych w motywach 128 i 140 tej decyzji.

16 Komisja przekazała skarżącej, Navigazione Libera del Golfo Srl (NLG), jawną wersję decyzji 2005/163 zgodnie z art. 20 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia nr 659/1999.

17 Pismem z dnia 24 listopada 2004 r. S. Ravenna, adwokat skarżącej, zwrócił się do Komisji na podstawie art. 6 i 7 rozporządzenia nr 1049/2001 z wnioskiem o przekazanie im pełnego tekstu decyzji 2005/163 obejmującego „dane analityczne, które nie [zostały] ujęte w tabelach zamieszczonych w [motywach] 128 i 140 tejże decyzji, w tym szczegółowe składniki kosztów dodatkowych ponoszonych rocznie przez Caremar, w szczególności w związku z usługami przewozu osób świadczonymi na trasie Neapol/Capri zarówno przy użyciu promów, jak i szybkich jednostek".

18 Dyrekcja Generalna Komisji ds. Energii i Transportu odpowiedziała na wniosek o dostęp do wskazanych powyżej dokumentów pismem z dnia 7 grudnia 2004 r., odmawiając dostępu do danych tabeli figurujących w motywach 128 i 140 decyzji 2005/163. Uznała ona, że wskazane motywy są objęte wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001, który przewiduje, że instytucja odmawia dostępu do dokumentu, w przypadku gdy jego ujawnienie naruszyłoby ochronę interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej. Uściśliła, że wspomniane dane powinny być traktowane jako poufne zgodnie z komunikatem w sprawie tajemnicy zawodowej w decyzjach dotyczących pomocy państwa.

19 Pismem z dnia 4 stycznia 2005 r. adwokat S. Ravenna przedłożył wniosek potwierdzający zgodnie z art. 8 rozporządzenia nr 1049/2001.

20 Pismem z dnia 3 lutego 2005 r. oznaczonym znakiem D (2005) 997 (zwanym dalej „pierwszą zaskarżoną decyzją") sekretariat generalny Komisji potwierdził odmowę dostępu do dokumentów, uznając, że ujawnienie żądanych danych, dotyczących rozłożenia kosztów w przypadku każdej ze spółek w obliczeniu rocznej rekompensaty przyznawanej z tytułu wykonywania usług w interesie ogólnym, mogłoby zaszkodzić interesom handlowym przedsiębiorstw grupy Tirrenia i stanowić korzyść dla innych przedsiębiorstw. Zdaniem Komisji tego rodzaju informacje nie są przekazywane zainteresowanym stronom, którym decyzję doręcza się na podstawie art. 20

rozporządzenia nr 659/1999. Co więcej, zgodnie z art. 287 WE Komisja jest zobowiązana nie ujawniać zainteresowanym osobom informacji, które ze względu na swój charakter są objęte tajemnicą handlową. Odmowę uzasadnia ona a fortiori przepisem art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001, jako że opublikowanie kosztów mogłoby zaszkodzić interesom handlowym przedsiębiorstw, o których tu mowa.

21 Komisja dodała, że żaden nadrzędny interes publiczny nie uzasadnia odejścia od konieczności ochrony interesów handlowych przedsiębiorstw poprzez podanie do publicznej wiadomości informacji dotyczących ich wewnętrznego funkcjonowania. Uznała ona również, że częściowy dostęp do dokumentu, tak jak został on przewidziany w art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, został już przyznany.

22 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 8 marca 2005 r. skarżąca wniosła skargę o stwierdzenie nieważności pierwszej zaskarżonej decyzji, która to skarga została zarejestrowana pod numerem T-109/05.

23 Postanowieniem prezesa pierwszej izby Sądu z dnia 7 września 2005 r. Caremar SpA została dopuszczona do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji.

24 Po tym jak w swojej odpowiedzi na skargę Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności skargi z tego względu, że skarga ta nie została poprzedzona pierwotnym wnioskiem, a następnie wnioskiem potwierdzającym samej skarżącej, zgodnie z art. 6 i 8 rozporządzenia nr 1049/2001 adwokat S. Ravenna – wskazując wyraźnie, że został on upoważniony przez skarżącą – powtórzył pismem z dnia 9 czerwca 2005 r. swój wniosek o dostęp do dokumentów. Wniósł on konkretnie o podanie mu do wiadomości jedynie dokumentów zawierających szczegółowe informacje i dane przekazanych przez władze włoskie, aby uzasadnić różne koszty dodatkowe ponoszone rocznie przez Caremar w ramach wykonywania zobowiązań z zakresu usług publicznych,

które zostały jej powierzone w związku z przewozem osób na trasie Neapol-Beverello/Capri (Włochy) zarówno promami, jak i szybkimi jednostkami.

25 Pismem z dnia 28 lipca 2005 r. Dyrekcja Generalna Komisji ds. Energii i Transportu odmówiła dostępu do wspomnianych dokumentów zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001. Uzasadniła ona swą odmowę tym, że z uwagi na to, iż dokumenty te pochodziły od władz włoskich, zgodnie z art. 4 ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 1049/2001 i art. 5 ust. 4 lit. b) swojej decyzji 2001/937/WE, EWWiS, Euratom z dnia 5 grudnia 2001 r. zmieniającej jej regulamin wewnętrzny (Dz.U. L 345, s. 94) skonsultowała się ona z władzami włoskimi, które poinformowały ją, że sprzeciwiają się ujawnieniu owych dokumentów.

26 Pismem z dnia 19 sierpnia 2005 r. skarżąca złożyła wniosek potwierdzający o dostęp do dokumentów dotyczących kosztów dodatkowych ponoszonych rocznie przez przedsiębiorstwo żeglugowe Caremar w celu wykonania zobowiązań z zakresu usług publicznych, które zostały mu powierzone na trasie Neapol-Beverello/Capri.

27 Pismem z dnia 12 października 2005 r. oznaczonym znakiem D (2005) 9766 (zwanym dalej „drugą zaskarżoną decyzją") sekretariat generalny Komisji potwierdził pierwotną odmowę Dyrekcji Generalnej ds. Energii i Transportu z dnia 28 lipca 2005 r. Jako że władze włoskie sprzeciwiły się ujawnieniu danych dotyczących kosztów dodatkowych ponoszonych przez Caremar w celu zapewnienia usługi publicznej na trasach, o których mowa, oraz rocznej subwencji wypłacanej przedsiębiorstwu na wykonanie tej misji, uznała ona, że należy zastosować wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001. Wyjaśniła, że z uwagi na to, iż władze włoskie sprzeciwiły się wyraźnie ujawnieniu wspomnianych danych, nie jest ona w stanie zagwarantować częściowego dostępu do spornego dokumentu zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001. Co więcej, jej zdaniem argumenty, na które powołuje się skarżąca w swoim wniosku, odnoszące się do art. 87 WE i 88 WE, rozporządzenia Rady (EWG)

nr 3577/92 z dnia 7 grudnia 1992 r. dotyczącego stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie państw członkowskich (kabotaż morski) (Dz.U. L 364, s. 7) i do komunikatu w sprawie tajemnicy zawodowej w decyzjach dotyczących pomocy państwa, nie są właściwe do dokonania oceny wniosku potwierdzającego, ponieważ wspomniane przepisy dotyczą postępowań z zakresu pomocy państwa i praw stron w ramach tych postępowań. Prawo dostępu do dokumentów ustanowione w rozporządzeniu nr 1049/2001 nie zależy – zdaniem Komisji – od statusu ani od szczególnych interesów wnioskodawcy.

28 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 21 grudnia 2005 r. skarżąca wniosła skargę o stwierdzenie nieważności drugiej zaskarżonej decyzji, która to skarga została zarejestrowana pod numerem T-444/05.

29 Postanowieniami prezesa pierwszej izby Sądu z dnia 19 września 2006 r. Rada Unii Europejskiej i Republika Włoska zostały dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.

30 Postanowieniem z dnia 27 października 2006 r. prezes pierwszej izby Sądu dopuścił Caremar do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji.

31 Postanowieniem prezesa pierwszej izby Sądu z dnia 11 grudnia 2006 r. sprawy T-109/05 i T-444/05 zostały połączone dla celów procedury ustnej i wydania wyroku.

32 Ze względu na zmianę składu izb Sądu sędzia sprawozdawca został przydzielony do czwartej izby, której w związku z tym przydzielono niniejszą sprawę.

33 Zgodnie z art. 64 regulaminu postępowania przed Sądem Sąd zadał stronom dwa pytania na piśmie. W pytaniu pierwszym, doręczonym stronom w dniu 10 października 2008 r., skarżąca została wezwana do sprecyzowania, czy zachowuje interes prawny w sprawie T-109/05 ze względu na wydanie przez Komisję drugiej zaskarżonej decyzji, która jest przedmiotem skargi w sprawie T-444/05. W pytaniu drugim Sąd wezwał strony do przedstawienia mu ich uwag na temat skutków, jakie dla niniejszych spraw może mieć wyrok Trybunału z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-64/05 P Szwecja przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-11389.

34 Skarżąca odpowiedziała, że zachowa interes prawny w sprawie T-109/05 dopóty, dopóki Komisja będzie utrzymywać w mocy pierwszą zaskarżoną decyzję. Z kolei Komisja zwróciła uwagę na to, że jeżeli obie skargi zmierzają zasadniczo do uzyskania dostępu do tych samych dokumentów, skarga w sprawie T-444/05 zastępuje skargę w sprawie T-109/05, która staje się zatem bezprzedmiotowa.

35 Na pytanie drugie Komisja odpowiedziała, wyjaśniając, że władze włoskie należycie uzasadniły swój sprzeciw na podstawie jednego z wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001 i że ewentualny brak uzasadnienia nie miałby w niniejszej sprawie w każdym razie żadnego wpływu na zgodność z prawem aktu, ponieważ uzasadniona odmowa władz włoskich wiąże ją i zobowiązuje do odrzucenia wniosku o dostęp.

36 W dniu 22 stycznia 2009 r. zgodnie z art. 64 regulaminu postępowania Sąd przyjął drugi środek organizacji postępowania, żądając od Komisji wyjaśnienia, co rozumie przez twierdzenie zawarte w jej odpowiedzi na pytania Sądu z dnia 10 października 2008 r., że „skarga w sprawie T-444/05 zastępuje de facto skargę w sprawie T-109/05", która stała się zatem bezprzedmiotowa. Sąd wezwał ją do sprecyzowania, czy powinien z tego wywnioskować, że faktycznie wycofała ona pierwszą zaskarżoną decyzję będącą przedmiotem skargi w sprawie T-109/05 i, jeśli nie miało to miejsca, czy ma ona zamiar wycofać tę pierwszą decyzję.

37 Komisja odpowiedziała, że skarga w sprawie T-444/05 została wniesiona wyłącznie z tego powodu, że pierwsza skarga nie była należycie poprzedzona administracyjnym etapem w imieniu skarżącej i że w związku z tym powinna ona zostać odrzucona jako niedopuszczalna. Z tego względu druga skarga zastępuje pierwszą skargę, która nie może już istnieć w autonomiczny sposób i w tym znaczeniu stała się bezprzedmiotowa.

38 Po wydaniu wyroku Sądu z dnia 4 marca 2009 r. w sprawach połączonych T-265/04, T-214/04 i T-504/04 Tirrenia di Navigazione przeciwko Komisji, niepublikowanego w Zbiorze, w którym stwierdzona została nieważność decyzji 2005/163, Sąd zadał trzecie pytanie na piśmie zgodnie z art. 64 regulaminu postępowania, doręczone w dniu 17 marca 2009 r., w którym to pytaniu strony zostały wezwane do przedstawienia swoich uwag na temat wniosków, jakie należy wyciągnąć ze wskazanego powyżej wyroku dla spraw T-109/05 i T-444/05.

39 Skarżąca stała na stanowisku, że zachowuje całkiem aktualny interes prawny w obu sprawach z powodu konieczności dysponowania danymi dotyczącymi wysokości kosztów ponoszonych rzeczywiście przez Caremar w związku z usługami publicznymi świadczonymi na trasie Neapol-Beverello/Capri, jak również subwencji, które były jej przyznawane rocznie z tego tytułu, jako że dokumenty te mogły jej umożliwić wszczęcie ewentualnych postępowań sądowych.

40 Komisja uważała, że wskutek stwierdzenia przez Sąd nieważności decyzji 2005/163 skargi w sprawach T-109/05 i T-444/05 stały się bezprzedmiotowe, gdyż skarżąca nie ma już interesu w żądaniu stwierdzenia nieważności decyzji odmawiających jej dostępu do żądanych dokumentów.

41 Nowe środki organizacji postępowania zostały przyjęte zgodnie z art. 64 regulaminu postępowania w dniu 7 kwietnia 2010 r.

42 Postanowieniem z dnia 12 kwietnia 2010 r. Sąd wezwał Komisję na podstawie art. 65 lit. b), art. 66 § 1 i art. 67 § 3 akapit trzeci regulaminu postępowania do przedłożenia szeregu dokumentów.

43 W trakcie rozprawy w dniu 1 czerwca 2010 r. Sąd stwierdził, że Komisja wycofała swój zarzut niedopuszczalności w sprawie T-444/05.

44 Postanowieniem z dnia 9 lipca 2010 r. Sąd otworzył na nowo procedurę ustną na podstawie art. 62 regulaminu postępowania. Strony zostały wezwane do wypowiedzenia się na temat wniosków, jakie wyciągają z wyroku Trybunału z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie C-139/07 P Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, Zb.Orz. s. I-5885.

Żądania stron

45 W sprawie T-109/05 skarżąca wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności pierwszej zaskarżonej decyzji;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

46 Komisja wnosi do Sądu o:

— odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej lub oddalenie jej jako bezzasadnej;

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

47 Caremar wnosi do Sądu o:

— uwzględnienie żądań Komisji;

— odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej lub oddalenie jej jako bezzasadnej;

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

48 W sprawie T-444/05 skarżąca wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności drugiej zaskarżonej decyzji i, tytułem żądania ewentualnego, o stwierdzenie, że art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 nie ma zastosowania do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

49 Komisja wnosi do Sądu o:

— odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej lub oddalenie jej jako bezzasadnej;

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

50 Republika Włoska wnosi do Sądu o odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej lub oddalenie jej jako bezzasadnej.

51 Rada wnosi zasadniczo do Sądu o oddalenie skargi jako bezzasadnej.

52 Caremar wnosi do Sądu o:

— uwzględnienie żądań Komisji poprzez odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej lub oddalenie jej jako bezzasadnej;

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

A – *W odniesieniu do skargi w sprawie T-109/05*

1. *Przedmiot sporu*

a) Argumenty stron

53 Komisja utrzymuje, że przedmiot skargi ogranicza się wyłącznie do dokumentów żądanych na administracyjnym etapie postępowania, a nie – jak utrzymuje skarżąca – do składników kosztów związanych z zobowiązaniami Caremar z zakresu usług publicznych dotyczącymi dziesięciu codziennych połączeń z wyspą Capri. Jej zdaniem skarżąca zmieniła przedmiot sporu.

54 Co więcej, w odpowiedzi z dnia 27 marca 2009 r. na pytanie pisemne zadane przez Sąd Komisja zajmuje stanowisko, że wskutek wydania ww. w pkt 38 wyroku w sprawie Tirrenia di Navigazione przeciwko Komisji, w którym stwierdzona została nieważność decyzji 2005/163, skargi w sprawach T-109/05 i T-444/05 stały się bezprzedmiotowe, ponieważ skarżąca nie ma już interesu w żądaniu stwierdzenia nieważności decyzji odmawiających jej dostępu do żądanych dokumentów.

55 Skarżąca odpowiada, że jej wniosek ma głównie na celu uzyskanie danych i dokumentów dotyczących kosztów dodatkowych związanych z zobowiązaniami z zakresu usług publicznych narzuconymi Caremar na trasie morskiej Neapol-Beverello/Capri.

56 W swojej odpowiedzi na pytanie pisemne, które zostało jej doręczone w dniu 10 października 2008 r., skarżąca wskazała, że zachowa interes prawny w sprawie T-109/05 dopóty, dopóki Komisja będzie utrzymywać w mocy pierwszą zaskarżoną decyzję. Powtórzyła to stanowisko w swojej odpowiedzi z dnia 23 marca 2009 r. na pytanie zadane przez Sąd w odniesieniu do wniosków, jakie wyciąga ona dla niniejszych skarg z ww. w pkt 38 wyroku w sprawie Tirrenia di Navigazione przeciwko Komisji, w którym stwierdzona została nieważność decyzji 2005/163.

57 Caremar uważa, że pierwotny wniosek skarżącej ogranicza się do pełnej wersji decyzji 2005/163 oraz do danych analitycznych nieujętych w motywach 128 i 140 tej decyzji. W trakcie rozprawy Caremar uznała, że niniejsza skarga jest bezprzedmiotowa, gdyż wskutek stwierdzenia nieważności decyzji 2005/163 przez Sąd w ww. w pkt 38 wyroku w sprawie Tirrenia di Navigazione przeciwko Komisji dane figurujące w motywach 128 i 140 tej decyzji już nie istnieją. Wywodzi ona z tego, że w niniejszej sprawie spełnione są przesłanki umorzenia postępowania.

b) Ocena Sądu

58 Należy zauważyć, że wniosek o dostęp do dokumentów, który wynika z pisma z dnia 24 listopada 2004 r., zmierza do uzyskania pełnego tekstu decyzji 2005/163 obejmującego dane analityczne, które nie zostały ujęte w tabelach zamieszczonych w motywach 128 i 140 decyzji 2005/163, w tym szczegółowe składniki kosztów dodatkowych ponoszonych rocznie przez Caremar w związku z usługami przewozu osób świadczonymi na trasie morskiej Neapol-Beverello/Capri.

59 W swojej skardze na pierwszą zaskarżoną decyzję skarżąca sprecyzowała, że chce uzyskać dane dotyczące kosztów dodatkowych związanych z zobowiązaniami z zakresu usług publicznych ponoszonych przez Caremar na połączenia z wyspą Capri.

60 Należy stwierdzić, że wbrew temu, co twierdzą Komisja i Caremar, w niniejszej sprawie nie doszło do zmiany przedmiotu sporu, który ma na celu stwierdzenie nieważności pierwszej zaskarżonej decyzji, z tego względu, że skarżąca miałaby zmienić zawartość dokumentów w stosunku do swojego pierwotnego wniosku. Wprawdzie w trakcie procedury pisemnej skarżąca określiła dokładnie dokumenty, które pragnie otrzymać, jednak należy stwierdzić, że szczegółowe składniki kosztów dodatkowych ponoszonych rocznie przez Caremar w związku z usługami przewozu osób świadczonymi na trasie morskiej Neapol-Beverello/Capri zarówno przy użyciu promów, jak i szybkich jednostek stanowiły część dokumentów żądanych w jej pierwotnym wniosku.

61 Jeśli chodzi o argument, jakoby niniejsza skarga była bezprzedmiotowa, gdyż skarżąca nie ma już interesu w żądaniu stwierdzenia nieważności pierwszej zaskarżonej decyzji wskutek stwierdzenia nieważności decyzji 2005/163 przez Sąd w ww. w pkt 38 wyroku w sprawie Tirrenia di Navigazione przeciwko Komisji, ponieważ dane figurujące w motywach 128 i 140 tejże decyzji już nie istnieją, to także nie można go uwzględnić.

62 Należy bowiem przypomnieć, że każda osoba może wnosić o dostęp do jakiegokolwiek dokumentu instytucji, przy czym nie ma konieczności żądania szczególnego uzasadnienia dostępu do dokumentów. Wobec tego osoba, której odmówiono dostępu do dokumentu lub części dokumentu, ma już z tego tylko względu interes w stwierdzeniu nieważności decyzji odmownej (zob. podobnie wyroki Sądu z dnia 17 czerwca 1998 r. w sprawie T-174/95 Svenska Journalistförbundet przeciwko Radzie, Rec. s. II-2289, pkt 66, 67; z dnia 11 grudnia 2001 r. w sprawie T-191/99 Petrie i in. przeciwko Komisji, Rec. s. II-3677, pkt 26). Nawet jeżeli stwierdzono nieważność decyzji 2005/163, dokumenty, które umożliwiły ustalenie danych analitycznych zawartych w motywach 128 i 140 decyzji 2005/163, nadal istnieją.

63 Z powyższego wynika, że mimo stwierdzenia nieważności decyzji 2005/163 skarżąca zachowuje interes prawny w prowadzeniu postępowania przeciwko pierwszej zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim żądane dokumenty nie zostały ujawnione i pierwsza zaskarżona decyzja jest nadal w mocy. W związku z tym niniejsza skarga, mająca na celu stwierdzenie nieważności wspomnianej decyzji, nie stała się bezprzedmiotowa.

2. *W przedmiocie dopuszczalności*

a) Argumenty stron

64 Nie podnosząc formalnego zarzutu niedopuszczalności, Komisja utrzymuje, że skarga jest niedopuszczalna z tego powodu, że obowiązkowy etap poprzedzający wniesienie skargi został wszczęty przez adwokata skarżącej w jego własnym imieniu i na jego rachunek, a nie przez samą skarżącą.

65 Przyznając wprawdzie, że zawsze była świadoma faktu, iż S. Ravenna działa w ramach działalności zawodowej w imieniu skarżącej, Komisja uważa jednak, że nie może on działać w imieniu skarżącej na etapie postępowania spornego, ponieważ dwa początkowe etapy postępowania w sprawie dostępu do dokumentów wszczął on w swoim własnym imieniu.

66 Ponadto Komisja utrzymuje, że skarżąca nie może powoływać się na domniemany interes indywidualny w rozumieniu art. 230 WE, ponieważ dostęp opinii publicznej do dokumentów instytucji nie jest uzależniony od istnienia jakiegokolwiek interesu, lecz jest uregulowany zgodnie z zasadami i warunkami określonymi w rozporządzeniu nr 1049/2001.

67 Skarżąca odpowiada, że argumenty Komisji są zbyt formalistyczne, gdyż wiedziała, że była ona należycie reprezentowana i broniona przez adwokata S. Ravennę. Co więcej, treść wniosku była wystarczająco uzasadniona, by zrozumieć, że chodziło o ochronę jej praw w związku z ewentualną skargą do sądu.

68 Skarżąca twierdzi także, że można słusznie uznać, iż decyzja 2005/163 dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie w rozumieniu art. 230 akapit czwarty WE, gdyż została ona wymieniona wyraźnie w tej decyzji.

69 Caremar popiera żądania Komisji, uznając, że to adwokat S. Ravenna – jako wnioskodawca w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi – powinien był wnieść skargę o stwierdzenie nieważności pierwszej zaskarżonej decyzji.

b) Ocena Sądu

70 Należy przypomnieć, że postępowanie administracyjne w sprawie dostępu do dokumentów uregulowane w rozporządzeniu nr 1049/2001 przebiega w dwóch kolejnych etapach zgodnie z art. 7 i 8 tegoż rozporządzenia. Artykuł 7 reguluje przetwarzanie pierwotnych wniosków. Odpowiedź na taki wniosek zawierająca całkowitą lub częściową odmowę dostępu lub brak odpowiedzi w wymaganym terminie upoważniają wnioskodawcę do złożenia wniosku zmierzającego do tego, by dana instytucja ponownie rozważyła swoje stanowisko. Na podstawie art. 8 rozporządzenia nr 1049/2001, który reguluje przetwarzanie wniosków potwierdzających, całkowita lub częściowa odmowa udzielenia dostępu do dokumentów żądanych we wniosku potwierdzającym upoważnia wnioskodawcę do wszczęcia wobec instytucji postępowania sądowego, zgodnie z warunkami przewidzianymi dla wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności.

71 Przede wszystkim należy zauważyć, że pierwotny wniosek z dnia 24 listopada 2004 r. oraz wniosek potwierdzający z dnia 4 stycznia 2005 r. o dostęp do dokumentów zostały sporządzone i podpisane przez S. Ravennę, adwokata skarżącej, przy czym nie uczyniono w nich wyraźnie wzmianki o stosunku przedstawicielstwa, jako takim, występującym między nim a skarżącą.

72 W każdym razie z treści pierwotnego wniosku wynika, że S. Ravenna działał w imieniu skarżącej, gdyż zwrócił się on do Komisji z prośbą o przekazanie im pełnego tekstu decyzji 2005/163 i wyjaśnił, że skarżąca potrzebuje tych informacji, by móc zapoznać się dokładnie ze sporną decyzją.

73 Co więcej, należy stwierdzić, że Komisja wiedziała, iż S. Ravenna reprezentował skarżącą, ponieważ w piśmie Dyrekcji Generalnej ds. Energii i Transportu z dnia 7 grudnia 2004 r. wysłanym w odpowiedzi na pierwotny wniosek o dostęp do dokumentów było wspomniane „przedsiębiorstwo żeglugowe NLG, które Pan reprezentuje". Ponadto w pierwszej zaskarżonej decyzji użyła ona następujących wyrażeń: „decyzja doręczona Pańskiemu klientowi" i „interesy Pańskiego klienta".

74 Mając na uwadze treść pism pochodzących zarówno od S. Ravenny, jak i od Komisji, z powyższego wynika, że działał on w imieniu skarżącej na administracyjnym etapie postępowania.

75 Wobec tego, wbrew temu, co utrzymuje Komisja, skarga jest dopuszczalna.

3. *Co do istoty*

76 Na poparcie swojej skargi skarżąca podnosi cztery zarzuty, z których pierwszy jest oparty na naruszeniu prawa, jakiego Komisja dopuściła się przy stosowaniu wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001, drugi – na naruszeniu zasady niedyskryminacji, trzeci – na naruszeniu zasady proporcjonalności i czwarty – na naruszeniu obowiązku uzasadnienia.

77 W pierwszej kolejności należy zbadać zarzut czwarty oparty na naruszeniu obowiązku uzasadnienia.

a) W przedmiocie zarzutu czwartego opartego na naruszeniu obowiązku uzasadnienia

Argumenty stron

78 Skarżąca uważa, że Komisja nie przeanalizowała przedmiotu jej wniosku w sprawie dokumentów, mającego na celu przekazanie dokumentów, w których figurowały dane dotyczące kosztów dodatkowych związanych z zobowiązaniami z zakresu usług publicznych Caremar odnoszącymi się do trasy Neapol-Beverello/Capri. Nie przeanalizowała ona również przepisów komunikatu w sprawie tajemnicy zawodowej w decyzjach dotyczących pomocy państwa, który to komunikat przewiduje wyraźnie w pkt 14 i 17 konieczność opublikowania danych dotyczących kosztów dodatkowych z tytułu zobowiązań z zakresu usług publicznych.

79 Utrzymuje ona również, że Komisja nie rozważyła ujawnienia danych w świetle orzecznictwa wynikającego z wyroku Trybunału z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, Rec. s. I-7747 (zwanego dalej „wyrokiem w sprawie Altmark") i przyjęła jedynie częściowo do wiadomości wyrok Sądu z dnia 25 czerwca 1998 r. w sprawach połączonych T-371/94 i T-394/94 British Airways i in. przeciwko Komisji, Rec. s. II-2405.

80 Komisja i Caremar utrzymują, że argumenty dotyczące braku uzasadnienia pierwszej zaskarżonej decyzji są pozbawione wszelkiej podstawy.

Ocena Sądu

81 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 253 WE, powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli. Nie jest wymagane, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi wskazanego powyżej postanowienia, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawnych regulujących daną dziedzinę (zob. wyrok Trybunału z dnia 6 marca 2003 r. w sprawie C-41/00 P Interporc przeciwko Komisji, Rec. s. I-2125, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok Sądu z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawach połączonych T-110/03, T-150/03 i T-405/03 Sison przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. II-1429, pkt 59).

82 W odniesieniu do wniosku o dostęp do dokumentów, jeśli dana instytucja odmawia udzielenia takiego dostępu, musi ona, na podstawie informacji, którymi dysponuje, w każdym przypadku wykazać, że dokumenty, których udostępnienia zażądano, są faktycznie objęte wyjątkami wymienionymi w rozporządzeniu nr 1049/2001 (zob. analogicznie wyrok Trybunału z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawach połączonych C-174/98 P i C-189/98 P Niderlandy i van der Wal przeciwko Komisji, Rec. s. I-1, pkt 24). Jednakże wskazanie powodów uzasadniających poufność w odniesieniu do każdego dokumentu może być niemożliwe bez ujawnienia jego zawartości i w konsekwencji pozbawienia wyjątku jego podstawowego celu (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie T-264/04 WWF European Policy Programme przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. II-911, pkt 37).

83 W świetle tego orzecznictwa instytucja odmawiająca dostępu do dokumentu zobowiązana jest zatem przedstawić uzasadnienie pozwalające zrozumieć i skontrolować, czy, po pierwsze, żądany dokument jest faktycznie objęty wskazanym wyjątkiem oraz, po drugie, czy potrzeba ochrony związana z tym wyjątkiem jest rzeczywista.

84 Uzasadnienie decyzji, w której instytucja odmawia dostępu do dokumentów, powinno zatem zawierać przynajmniej w odniesieniu do każdej kategorii uwzględnianych dokumentów konkretne powody, dla których instytucja ta uważa, że ujawnienie żądanych dokumentów jest objęte jednym z wyjątków przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001 (zob. podobnie ww. w pkt 81 wyrok w sprawie Interporc przeciwko Komisji, pkt 56; wyrok Sądu z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawach połączonych T-355/04 i T-446/04 Co-Frutta przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1, pkt 101).

85 W niniejszym przypadku należy zauważyć, że wniosek skarżącej o dostęp dotyczy następujących dokumentów: pełnego tekstu decyzji 2005/163 obejmującego dane analityczne, które nie zostały ujęte w tabelach zamieszczonych w motywach 128 i 140 decyzji 2005/163, w tym szczegółowe składniki kosztów dodatkowych ponoszonych rocznie przez Caremar w związku z usługami przewozu osób świadczonymi na trasie Neapol-Beverello/Capri zarówno przy użyciu promów, jak i szybkich jednostek.

86 Komisja uzasadniła swoją odmowę ujawnienia żądanych dokumentów w następujący sposób:

„[…]

1. Przedmiot wniosku

Państwa wniosek odnosi się do niektórych danych liczbowych figurujących w tabelach zamieszczonych w [motywach] 128 i 140 decyzji [2005/163]. Faktycznie w jawnej wersji decyzji [2005/163], którą Państwo dysponują, rozłożenie kosztów zostało pominięte, podczas gdy wskazana została kwota kosztów.

2. Ochrona interesów handlowych

Dane pominięte w wersji decyzji [2005/163] przeznaczonej dla opinii publicznej dotyczą rozłożenia kosztów, które zostało uwzględnione w przypadku każdego z przedsiębiorstw regionalnych w obliczeniu rocznej rekompensaty przyznawanej z tytułu wykonywania usług w interesie ogólnym.

Ujawnienie danych liczbowych mogłoby zaszkodzić interesom handlowym zainteresowanych przedsiębiorstw i stanowić korzyść dla innych przedsiębiorstw. Chodzi o dane dotyczące wewnętrznego funkcjonowania przedsiębiorstw grupy Tirrenia. Informacje tego rodzaju nie są podawane do wiadomości zainteresowanych stron, którym decyzję doręcza się na podstawie art. 20 rozporządzenia nr 659/1999 dotyczącego szczegółowych zasad stosowania art. 93 [WE]. W związku z tym dane objęte tajemnicą handlową zostały pominięte w decyzji doręczonej Pańskiemu klientowi, spółce Navigazione Libera del Golfo [NLG], listem poleconym z dnia 20 lipca 2004 r.

Zgodnie z orzecznictwem Komisja jest zobowiązana na podstawie art. 287 […] WE nie ujawniać zainteresowanym osobom informacji, które ze względu na swój charakter są objęte tajemnicą zawodową, takich jak w szczególności dane dotyczące wewnętrznego funkcjonowania przedsiębiorstwa będącego beneficjentem.

Tym bardziej rozporządzenie nr 1049/2001 dotyczące publicznego dostępu do dokumentów zakazuje przekazywania tych danych. Ich upublicznienie mogłoby bowiem zaszkodzić interesom handlowym zainteresowanych przedsiębiorstw i naruszać art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001.

3. Częściowy dostęp

Wniosek o dostęp dotyczy jedynie niektórych danych liczbowych, które zostały pominięte w opublikowanej wersji. Wszystkie te dane są objęte wyjątkiem dotyczącym ochrony interesów handlowych. Częściowy dostęp do dokumentu, tak jak został on przewidziany w art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, został już zatem przyznany.

[…]".

87 W odniesieniu do uzasadnienia dotyczącego odmowy ujawnienia danych analitycznych zawartych w tabelach zamieszczonych w motywach 128 i 140 decyzji 2005/163 należy najpierw stwierdzić, że Komisja wyraźnie wskazuje w pkt 2 pierwszej zaskarżonej decyzji, że ujawnienie danych liczbowych żądanych przez skarżącą mogłoby zaszkodzić interesom handlowym zainteresowanych przedsiębiorstw i stanowić korzyść dla innych przedsiębiorstw oraz naruszać art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001. Uściśla ona również, że te dane są objęte tajemnicą handlową i co więcej, zgodnie z art. 20 rozporządzenia nr 659/1999, tego rodzaju dane nie są podawane do wiadomości zainteresowanych stron. W pkt 4 pierwszej zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że nie istnieje żaden nadrzędny interes publiczny uzasadniający odejście od konieczności ochrony interesów handlowych przedsiębiorstw poprzez podanie do publicznej wiadomości informacji dotyczących ich wewnętrznego funkcjonowania.

88 W odniesieniu do zastrzeżeń, jakoby Komisja nie wyjaśniła wystarczająco powodów, dla których nie zastosowała przepisów komunikatu w sprawie tajemnicy zawodowej w decyzjach dotyczących pomocy państwa i nie wyjaśniła zastosowania wyroku w sprawie Altmark i ww. w pkt 79 wyroku w sprawach połączonych British Airways i in. przeciwko Komisji, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nie jest wymagane, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi

art. 253 WE, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawnych regulujących daną dziedzinę (zob. ww. w pkt 84 wyrok w sprawie Co-Frutta przeciwko Komisji, pkt 100 i przytoczone tam orzecznictwo).

89 Wobec powyższego, jeśli chodzi o dane analityczne zawarte w motywach 128 i 140 decyzji 2005/163, pierwsza zaskarżona decyzja przedstawia w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie Komisji, pozwalając skarżącej na poznanie podstaw podjętej decyzji, a Sądowi na dokonanie jej kontroli.

90 Niemniej jednak należy stwierdzić, że Komisja – jak wynika z pkt 1 pierwszej zaskarżonej decyzji – ograniczyła przedmiot wniosku o dostęp do dokumentów wyłącznie do danych figurujących w tabelach zamieszczonych w motywach 128 i 140 decyzji 2005/163. Nie uwzględniła ona drugiej części wniosku skarżącej dotyczącej szczegółowych danych, które umożliwiły obliczenie kosztów dodatkowych ponoszonych rocznie przez Caremar w związku z usługami przewozu osób świadczonymi na trasie Neapol-Beverello/Capri zarówno przy użyciu promów, jak i szybkich jednostek.

91 Jako że nie zostały podane powody, dla których ujawnienie dokumentów zawierających wspomniane dane miałoby rzeczywiście naruszać pod jakimkolwiek względem ochronę interesów handlowych, skarżąca nie była w stanie poznać podstaw podjętej decyzji, aby móc bronić swych praw, zaś sam Sąd nie może w związku z tym ocenić powodów, dla jakich dokumenty, do których dostępu odmówiono, są objęte jednym z wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. podobnie ww. w pkt 62 wyrok w sprawie Svenska Journalistförbundet przeciwko Radzie, pkt 115–118, 122, 125, 127).

92 Z powyższego wynika, że pierwsza zaskarżona decyzja jest dotknięta brakiem uzasadnienia, gdyż Komisja nie podała skarżącej powodów uzasadniających odmowę dostępu do składników kosztów dodatkowych ponoszonych rocznie przez Caremar w związku z usługami przewozu osób świadczonymi na trasie Neapol-Beverello/Capri zarówno przy użyciu promów, jak i szybkich jednostek.

93 Wobec tego należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji, gdyż jest ona dotknięta brakiem uzasadnienia w odniesieniu do konkretnego pytania dotyczącego szczegółowych składników kosztów dodatkowych ponoszonych rocznie przez Caremar w związku z usługami przewozu osób świadczonymi na trasie Neapol-Beverello/Capri zarówno przy użyciu promów, jak i szybkich jednostek.

94 Należy jednak zbadać materialną legalność pierwszej zaskarżonej decyzji w odniesieniu do danych analitycznych zawartych w motywach 128 i 140 decyzji 2005/163, gdyż uzasadnienie przedstawione przez Komisję w tym zakresie było wystarczające.

b) W przedmiocie zarzutu pierwszego opartego na naruszeniu prawa przy zastosowaniu wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001

95 Ten zarzut pierwszy dzieli się na dwie części, z których pierwsza jest oparta na błędnej podstawie prawnej, a druga na naruszeniu art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001.

W przedmiocie części pierwszej opartej na naruszeniu prawa przy wyborze podstawy prawnej

– Argumenty stron

96 Skarżąca podnosi, że aby odmówić dostępu do dokumentów dotyczących kosztów dodatkowych związanych z zobowiązaniami Caremar z zakresu usług publicznych, Komisja opiera się nie tylko na art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, ale również na art. 20 rozporządzenia nr 659/1999, na art. 287 WE oraz na komunikacie w sprawie tajemnicy zawodowej w decyzjach dotyczących pomocy państwa.

97 Skarżąca uważa, że Komisja niesłusznie opiera się w swoim piśmie z dnia 7 grudnia 2004 r. na komunikacie w sprawie tajemnicy zawodowej w decyzjach dotyczących pomocy państwa. Jej zdaniem, z uwagi na to, że pierwsza zaskarżona decyzja potwierdza decyzję odmowną z dnia 7 grudnia 2004 r. i opiera się zatem na tych samych przepisach, a w szczególności na komunikacie w sprawie tajemnicy zawodowej w decyzjach dotyczących pomocy państwa, jest ona dotknięta wadą formalną.

98 Na wypadek gdyby wspomniany komunikat był właściwy, skarżąca utrzymuje, że użyte w nim pojęcia tajemnicy zawodowej lub poufnych informacji są bardziej specyficzne i kompletne niż art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, tak że ma on pierwszeństwo przed rozporządzeniem nr 1049/2001.

99 Komisja utrzymuje, że pierwsza część omawianego zarzutu nie ma oparcia w faktach, ponieważ komunikat w sprawie tajemnicy zawodowej w decyzjach dotyczących pomocy państwa nie został w ogóle wymieniony w pierwszej zaskarżonej decyzji; decyzja ta opiera się bowiem na art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001.

100 Caremar popiera argumenty wysunięte przez Komisję.

– Ocena Sądu

101 W świetle orzecznictwa zgodnie z art. 8 rozporządzenia nr 1049/2001 odpowiedź na pierwotny wniosek stanowi tylko pierwsze zajęcie stanowiska, które umożliwia wnioskodawcy zwrócenie się do sekretarza generalnego Komisji o ponowne rozważenie tego stanowiska (zob. podobnie wyroki Sądu z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawach połączonych T-391/03 i T-70/04 Franchet i Byk przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2023, pkt 47; ww. w pkt 84 wyrok w sprawie Co-Frutta przeciwko Komisji, pkt 35).

102 W konsekwencji dopiero akt wydany przez sekretarza generalnego Komisji, który ma charakter decyzji i zastępuje w całości wcześniejsze stanowisko, może wywoływać skutki prawne mogące naruszyć interesy wnioskodawcy i tym samym stanowić przedmiot skargi o stwierdzenie nieważności (zob. podobnie ww. w pkt 101 wyrok w sprawach połączonych Franchet i Byk przeciwko Komisji, pkt 47, 48; zob. także podobnie ww. w pkt 84 wyrok w sprawie Co-Frutta przeciwko Komisji, pkt 34–36). Z tego wynika, że odpowiedź na pierwotny wniosek nie wywołuje skutków prawnych i nie może być uznawana za akt zaskarżalny.

103 W niniejszym przypadku komunikat w sprawie tajemnicy zawodowej w decyzjach dotyczących pomocy państwa został wymieniony jedynie w odpowiedzi Dyrekcji Generalnej ds. Energii i Transportu z dnia 7 grudnia 2004 r., aby wskazać, że żądane dane są poufne na mocy tego komunikatu.

104 Pierwsza zaskarżona decyzja wydana przez sekretarza generalnego Komisji, która stanowi jedyny akt mający charakter decyzji i która zastępuje w całości wcześniejsze stanowisko z dnia 7 grudnia 2004 r. (zob. podobnie ww. w pkt 101 wyrok w sprawach

połączonych Franchet i Byk przeciwko Komisji, pkt 47, 48; zob. także podobnie ww. w pkt 84 wyrok w sprawie Co-Frutta przeciwko Komisji, pkt 34–36), wbrew temu, co utrzymuje skarżąca, nie zawiera odesłania do wspomnianego komunikatu.

105 Wobec powyższego Sąd nie musi orzekać w przedmiocie uzasadnienia, na którym oparła się Dyrekcja Generalna ds. Energii i Transportu w swoim początkowym stanowisku i które nie zostało przytoczone przez sekretarza generalnego w pierwszej zaskarżonej decyzji (zob. analogicznie wyrok Sądu z dnia 16 października 2003 r. w sprawie T-47/01 Co-Frutta przeciwko Komisji, Rec. s. II-4441, pkt 28–33).

106 W związku z powyższym należy oddalić pierwszą część omawianego zarzutu.

W przedmiocie części drugiej opartej na naruszeniu art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001

– Argumenty stron

107 Posiłkowo skarżąca utrzymuje, że ujawnienie danych dotyczących kosztów dodatkowych związanych z zobowiązaniami Caremar z zakresu usług publicznych nie może naruszyć interesów handlowych tego przedsiębiorstwa. Dane dotyczące kosztów dodatkowych związanych z zobowiązaniami z zakresu usług publicznych nie należą do metod oszacowania kosztów produkcji i dystrybucji ani do tajemnic produkcyjnych, a zatem nie stanowią tajemnicy handlowej.

108 Skarżąca uważa, że poszanowanie przejrzystości, która jest przewidziana przez system kontroli pomocy państwa ustanowiony w art. 87 WE i 88 WE, wymaga podawania do publicznej wiadomości kosztów dodatkowych związanych z zobowiązaniami z zakresu usług publicznych, ponieważ chodzi o usługi w interesie ogólnym. Ten wymóg jawności i przejrzystości, który wynika z postanowień traktatu, został potwierdzony przez orzecznictwo oraz w art. 4 ust. 1 lit. h) rozporządzenia Rady (EWG) nr 2408/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do wewnątrzwspólnotowych tras lotniczych (Dz.U. L 240, s. 8) i w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 3577/92. Wymóg przejrzystości obowiązuje w niniejszym przypadku tym bardziej, że Caremar nie została wybrana w drodze publicznego przetargu.

109 Uważa ona również, że odmowa ujawnienia przez Komisję danych dotyczących spornych kosztów dodatkowych nie jest zgodna z ww. w pkt 79 wyrokiem w sprawie Altmark w zakresie, w jakim Komisja ustaliła wiążące reguły ad hoc, nakazując w analogicznych przypadkach korzystanie z porównawczych analiz kosztów spornych usług z kosztami przedsiębiorstw działających w podobnych warunkach. Tego rodzaju analizy są – jej zdaniem – niezgodne z wymogami poufności lub ochrony interesów handlowych Caremar.

110 Skarżąca kwestionuje również odesłanie uczynione przez Komisję do ww. w pkt 79 wyroku w sprawach połączonych British Airways i in. przeciwko Komisji, ponieważ nie jest on właściwy w niniejszym przypadku.

111 Jej zdaniem interes publiczny uzasadnia ujawnienie żądanych dokumentów w świetle postanowień traktatu WE w ramach kontroli pomocy państwa. Skarżąca uważa, że z uwagi na to, iż nie ma żadnego interesu handlowego, który należałoby chronić, nie ma potrzeby udowadniania istnienia nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie danych dokumentów.

112 Podnosi ona również, że Caremar nie uzasadnia ani nie przedstawia najmniejszego dowodu dotyczącego poufności żądanych danych, a zwłaszcza korzyści handlowych, jakie skarżąca mogłaby odnieść, gdyby dane te trafiły do jej wiadomości. W jej opinii Caremar nie naraża się na żadne ryzyko handlowe, podając do publicznej wiadomości te dane, które odnoszą się do strat i subwencji przyznanych przez władze włoskie, i które zatem nie są objęte interesem handlowym.

113 Skarżąca podważa argument Komisji, zgodnie z którym jej wniosek nie ma związku z przedmiotem niniejszego postępowania, ponieważ wniosek ten dotyczy pełnego tekstu decyzji 2005/163. Wprawdzie przyznaje ona, że „tabele figurujące w motywach 128 i 140 decyzji [2005/163] ograniczają się do powtórzenia skumulowanych danych dotyczących całej działalności spółek [grupy Tirrenia]", jednak uważa ona, że Komisja jest w posiadaniu dokumentów, które umożliwiły jej obliczenie żądanych danych liczbowych.

114 Skarżąca zauważa w swojej replice, że żądane dokumenty mają częściowo historyczny charakter, gdyż odnoszą się do subwencji przyznanych Caremar w momencie poprzedzającym pięcioletni okres przewidziany w pkt 14 tiret drugie komunikatu w sprawie tajemnicy zawodowej w decyzjach dotyczących pomocy państwa.

115 W odpowiedzi na pytanie pisemne zadane przez Sąd, dotyczące wniosków, jakie należy wyciągnąć z ww. w pkt 44 wyroku w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, skarżąca utrzymuje zasadniczo, że przesłanki faktyczne i prawne tegoż wyroku nie są tu spełnione, gdyż odnosiły się one do wykładni art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, o którym nie ma mowy w niniejszym przypadku.

116 Komisja odpowiada, że faktycznie opublikowała całkowite dane dotyczące kosztów związanych z zobowiązaniami z zakresu usług publicznych i ukryła jedynie dane odnoszące się do składników kosztów własnych, czyli dotyczących struktury kosztów produkcyjnych spółki.

117 Przypominając, że przedmiot niniejszego sporu ogranicza się jedynie do dokumentu żądanego na administracyjnym etapie postępowania, Komisja uważa, że skarżąca nie bierze pod uwagę rozróżnienia uczynionego w orzecznictwie między pojęciem dokumentów a pojęciem informacji.

118 W odniesieniu do zakresu ww. w pkt 44 wyroku w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, Komisja utrzymuje, że podkreślony przez Trybunał wymóg zachowania spójności między postępowaniami w sprawie pomocy państwa a rozpatrywaniem wniosków o dostęp do dokumentów ma ogólne znaczenie i ma zastosowanie także wtedy, gdy Komisja musi chronić interesy handlowe osób trzecich, czy to w ramach publikacji decyzji w sprawie pomocy państwa czy też w ramach wniosku o dostęp do dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001.

119 Caremar utrzymuje, że Komisja słusznie uznała, iż żądane dane wchodziły w zakres stosowania wyjątku dotyczącego ochrony interesów handlowych przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001. Zauważa ona, że dane pominięte w tabelach zamieszczonych w motywach 128 i 140 decyzji 2005/163 odnosiły się do całości kosztów ponoszonych przez każde z przedsiębiorstw regionalnych, dochodów operacyjnych i wysokości rocznych subwencji, które zostały im przyznane. Caremar – podobnie jak Komisja – uważa, że skarżąca nie wykazała błędu w ocenie przy zastosowaniu wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001 ani nadrzędnego interesu publicznego mogącego uzasadniać ujawnienie żądanych dokumentów. Tymczasem powinna była ona powołać się na to w ramach swojego wniosku, aby wezwać Komisję do wypowiedzenia się w tej kwestii.

120 W odniesieniu do zakresu ww. w pkt 44 wyroku w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau – tak samo jak Komisja – Caremar utrzymuje, że mając na uwadze ogólne domniemanie wynikające z postępowania w sprawie pomocy państwa, w którego ramy wpisuje się wniosek o dostęp do dokumentów, Komisja mogła słusznie oprzeć się na swojej wykładni art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001.

– Ocena Sądu

121 Rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu, jak wynika z motywu 4 i art. 1 tegoż rozporządzenia, zapewnienie opinii publicznej jak najszerszego prawa dostępu do dokumentów instytucji. Zgodnie z art. 2 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia odnosi się ono do wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucje, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nie i pozostających w ich posiadaniu, ze wszystkich obszarów działalności Unii.

122 Zgodnie z art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001 instytucje odmawiają dostępu do dokumentu, jeśli jego ujawnienie naruszyłoby ochronę interesów handlowych określonej osoby fizycznej lub prawnej, chyba że za ujawnieniem danego dokumentu przemawia nadrzędny interes publiczny.

123 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wyjątki od zasady dostępu do dokumentów powinny podlegać ścisłej wykładni i ścisłemu stosowaniu, tak by nie podważyć ogólnej zasady polegającej na zapewnieniu opinii publicznej jak najszerszego dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu instytucji (wyrok Trybunału z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawach połączonych C-39/05 P i C-52/05 P Szwecja i Turco przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-4723, pkt 36).

124 Ponadto analiza wymagana przy rozpatrywaniu wniosku o dostęp do dokumentu powinna mieć konkretny charakter. Sama bowiem okoliczność, że dokument dotyczy interesu chronionego przez jeden z wyjątków, nie jest wystarczająca, by uzasadnić jego zastosowanie. Zastosowanie wyjątku może co do zasady być uzasadnione jedynie w przypadku, gdy instytucja uprzednio ustaliła, po pierwsze, czy udzielenie dostępu do dokumentu może stanowić konkretne i rzeczywiste zagrożenie dla chronionego interesu oraz, po drugie, w przypadkach, o których mowa w art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001, czy nie istnieje żaden nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie danego dokumentu (ww. w pkt 84 wyrok z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawie Co-Frutta przeciwko Komisji, pkt 123; zob. także podobnie ww. w pkt 123 wyrok w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 49).

125 Co więcej, ryzyko naruszenia chronionego interesu winno być racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne. Analiza, jaką winna co do zasady przeprowadzić instytucja celem zastosowania wyjątku, musi być przeprowadzona konkretnie dla danego dokumentu i wynikać z uzasadnienia decyzji (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie T-2/03 Verein für Konsumenteninformation przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1121, pkt 69; ww. w pkt 101 wyrok w sprawach połączonych Franchet i Byk przeciwko Komisji, pkt 115).

126 Zastosowanie przez Komisję wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001 w celu odmówienia dostępu do żądanych dokumentów należy zbadać w świetle wspomnianych powyżej zasad.

127 W niniejszym przypadku Komisja odmówiła dostępu do dokumentów, uzasadniając to tym, że ujawnienie danych liczbowych figurujących w motywach 128 i 140 decyzji 2005/163 mogłoby zaszkodzić interesom handlowym zainteresowanych przedsiębiorstw i stanowić korzyść dla innych przedsiębiorstw oraz naruszać art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001.

128 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że dokumenty, w odniesieniu do których wskazywany jest wyjątek, mogą zawierać informacje poufne wchodzące w zakres

stosowania wyjątku dotyczącego ochrony interesów handlowych. Nieujawnione dane liczbowe odnoszą się bowiem do rozłożenia kosztów i przychodów grupy Tirrenia, na podstawie których została obliczona roczna rekompensata przyznana z tytułu wykonania usług w interesie ogólnym, i mogą zatem być objęte tajemnicą handlową.

129 Wprawdzie prawo publicznego dostępu do dokumentu instytucji dotyczy wyłącznie dokumentów, a nie informacji rozumianych w bardziej ogólny sposób i nie nakłada na instytucje obowiązku udzielenia odpowiedzi na każdy wniosek jednostki o przekazanie jej informacji (zob. podobnie ww. w pkt 82 wyrok w sprawie WWF European Policy Programme przeciwko Radzie, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo), ale – wbrew temu, co twierdzi Komisja – skarżąca rzeczywiście poprosiła o dostęp do dokumentów, w których figurują dane analityczne, które nie zostały ujęte w decyzji 2005/163.

130 W drugiej kolejności należy zbadać, czy Komisja zbadała konkretnie i indywidualnie treść dokumentów, do których odnosił się wniosek skarżącej.

131 W tym względzie Trybunał uznał, że dopuszczalne jest, by dana instytucja oparła się na ogólnych założeniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy natury ogólnej mogą mieć zastosowanie do wniosków o ujawnienie dotyczących dokumentów o tym samym charakterze (zob. ww. w pkt 44 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

132 I tak Trybunał stwierdził, że w przypadku postępowań w sprawie kontroli pomocy państwa tego rodzaju ogólne domniemania mogą wynikać z rozporządzenia nr 659/1999 oraz z orzecznictwa dotyczącego prawa wglądu do dokumentów zawartych w aktach administracyjnych Komisji (zob. podobnie ww. w pkt 44 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 55).

133 Trybunał wywiódł z powyższego, że przy dokonywaniu wykładni wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 należy uwzględnić okoliczność, że inne osoby zainteresowane niż państwo członkowskie, którego dotyczy dana sprawa, nie dysponują w postępowaniach w sprawie kontroli pomocy prawem wglądu do dokumentów zawartych w aktach administracyjnych Komisji. Należy zatem uznać istnienie ogólnego domniemania, że ujawnienie dokumentów zawartych w aktach administracyjnych narusza co do zasady ochronę celów dochodzenia (ww. w pkt 44 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 61).

134 W niniejszym przypadku żądane dokumenty odpowiadają poufnej wersji decyzji 2005/163 oraz dokumentom, na których podstawie można było ustalić dane liczbowe, które nie zostały ujęte w motywach 128 i 140 jawnej wersji tej decyzji.

135 Nawet jeżeli wspomniane dokumenty należą do akt administracyjnych Komisji w sprawie kontroli pomocy państwa, Sąd uważa, że nie można domniemywać, iż ujawnienie składników kosztów dodatkowych związanych z zobowiązaniami z zakresu usług publicznych oraz wszystkich dokumentów, na których podstawie można było ustalić dane liczbowe, naruszyłoby ochronę interesów handlowych Caremar w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001.

136 Co więcej, tego rodzaju ogólne domniemanie byłoby sprzeczne z komunikatem w sprawie tajemnicy zawodowej w decyzjach dotyczących pomocy państwa, który to komunikat w motywie 17 przewiduje, że informacje dotyczące organizacji i kosztów usług publicznych w zwyczajnych okolicznościach nie będą uznawane za inne informacje poufne.

137 Wobec powyższego w niniejszym przypadku obowiązkiem Komisji było zbadanie, czy ujawnienie dokumentów wchodzących w zakres stosowania wyjątku dotyczącego ochrony interesów handlowych rzeczywiście naruszałoby konkretnie chroniony interes.

138 Z zaskarżonej decyzji wynika, iż podnosząc, że pominięte dane dotyczą rozłożenia kosztów, które zostało uwzględnione w przypadku każdego z przedsiębiorstw regionalnych w obliczeniu rocznej rekompensaty przyznawanej z tytułu wykonywania usług w interesie ogólnym i stwierdzając, że ujawnienie danych liczbowych mogłoby zaszkodzić interesom handlowym Caremar, Komisja zbadała w konkretny i efektywny sposób dokumenty, o których tu mowa. Mając bowiem na uwadze rodzaj żądanych dokumentów obejmujących dane liczbowe tego samego rodzaju, to jest poszczególne składniki kosztów Caremar, które zostały ustalone na podstawie jej rachunku operacyjnego i które zostały uwzględnione w obliczeniu rocznej rekompensaty, jak i metody obliczenia tych kosztów, Komisja mogła rzeczywiście ocenić konkretnie wspomniane dane, ujmując je pod wspólną nazwą.

139 Jeśli chodzi o kwestię zasadności odmowy przekazania przez Komisję żądanych dokumentów, dane analityczne, które nie zostały ujęte w motywach 128 i 140 decyzji 2005/163, odpowiadają poszczególnym składnikom kosztów uwzględnionym przy obliczaniu rocznej subwencji i opierają się na sporządzonym przez konsultanta studium w sprawie oceny kryteriów prezentacji kosztów operacyjnych spółek grupy Tirrenia według tras i sezonów. Te poszczególne składniki kosztów, ustalone na podstawie rachunków operacyjnych Caremar za rok 2000 (motyw 128 decyzji 2005/163), i ewolucja poszczególnych składników kosztów uwzględnionych przy obliczaniu rocznej subwencji między 1992 a 2000 r. (motyw 140 decyzji 2005/163) obejmują: i) prowizje i koszty nabycia, ii) opłaty portowe i opłaty z tytułu tranzytu portowego oraz inne wydatki związane z ruchem statków, iii) koszty operacyjne, które odpowiadają wydatkom związanym z załogą statków, iv) wydatki na utrzymanie statków, v) koszty amortyzacji, vi) nakłady finansowe netto, vii) koszty związane z personelem administracyjnym i ogólnymi wydatkami, viii) inne koszty, które odpowiadają podatkom i opłatom, z wyłączeniem podatku dochodowego od osób prawnych.

140 W tym względzie należy przypomnieć, że Komisja jest zobowiązana, na podstawie art. 287 WE, by nie ujawniać zainteresowanym osobom informacji, które ze względu na swój charakter są objęte tajemnicą zawodową, takich jak w szczególności dane dotyczące wewnętrznego funkcjonowania przedsiębiorstwa będącego beneficjentem (ww. w pkt 79 wyrok w sprawach połączonych British Airways i in. przeciwko

Komisji, pkt 63). Tajemnice handlowe zostały zdefiniowane jako informacje, których wydanie może poważnie naruszyć interesy osoby, która dostarczyła informacje, nie tylko wtedy, gdy zostaną one ujawnione opinii publicznej, lecz także w przypadku samego ich przekazania podmiotowi trzeciemu (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 18 września 1996 r. w sprawie T-353/94 Postbank przeciwko Komisji, Rec. s. II-921, pkt 87). Konieczne jest, by interesy, które mogą zostać naruszone wskutek ujawnienia informacji, zasługiwały obiektywnie na ochronę. Ocena poufnego charakteru informacji wymaga zatem wyważenia uzasadnionych interesów, które sprzeciwiają się jej ujawnieniu, oraz interesu ogólnego, który wymaga, by działania instytucji miały miejsce z możliwie największym poszanowaniem zasady otwartości (wyroki Sądu: z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie T-198/03 Bank Austria Creditanstalt przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1429, pkt 71; z dnia 12 października 2007 r. w sprawie T-474/04 Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-4225, pkt 65).

141 W niniejszym przypadku sporne dane oraz dokumenty, z których zostały one zaczerpnięte, odpowiadają rachunkom operacyjnym zbadanym przez spółkę audytorską i wchodzą w zakres tajemnic handlowych zainteresowanego przedsiębiorstwa. Ujawniając bowiem tego rodzaju dane, Komisja podałaby do wiadomości konkurentów Caremar rachunki wyników przedsiębiorstwa za wiele lat. Sprowadzałoby się to do ujawnienia konkurentom tego przedsiębiorstwa jego kosztów własnych na poszczególnych trasach i mogłoby naruszyć jego interesy.

142 Wobec powyższego Komisja słusznie uznała, że ujawnienie tego rodzaju danych na temat składników kosztów wynikających z rachunków operacyjnych Caremar mogłoby zaszkodzić jej interesom handlowym i naruszałoby art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001.

143 Prawdą jest – jak zauważa skarżąca – że informacje dotyczące organizacji i kosztów usług publicznych w zwyczajnych okolicznościach nie są uznawane za informacje poufne, co wynika z motywu 17 komunikatu w sprawie tajemnicy zawodowej w decyzjach dotyczących pomocy państwa.

144 Niemniej jednak należy stwierdzić, że w pkt 3.1 wspomnianego komunikatu jest mowa o tym, że informacje dotyczące organizacji i kosztów usług publicznych mogą stanowić tajemnice handlowe, jeżeli informacje te odnoszą się do przedsiębiorstwa i mają rzeczywistą lub potencjalną wartość ekonomiczną, i których ujawnienie lub wykorzystanie mogłoby skutkować ekonomicznymi korzyściami dla innych przedsiębiorstw. Nawet jeżeli – jak podnosi skarżąca – poszanowanie zasady przejrzystości uzasadnia podanie do publicznej wiadomości elementów uwzględnionych w celu obliczenia subwencji publicznej w decyzji w sprawie pomocy państwa, należy zauważyć, że z systemu ustanowionego przez traktaty – a zwłaszcza z art. 1 UE, art. 254 WE i 255 WE oraz z zasady otwartości i wymogu przejrzystości działania instytucji, które są tam uregulowane – wynika, że jeśli nie ma przepisów nakazujących lub zakazujących wyraźnie publikacji, uprawnienie instytucji do podawania do publicznej wiadomości wydawanych przez nie aktów jest regułą. Od tej reguły istnieją jednak wyjątki z uwagi na to, że prawo wspólnotowe, w szczególności w drodze przepisów gwarantujących poszanowanie tajemnicy zawodowej, stoi na przeszkodzie ujawnieniu tych aktów lub pewnych informacji, które są w nich zawarte (zob. podobnie ww. w pkt 140 wyrok w sprawie Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse przeciwko Komisji, pkt 61).

145 Jeśli chodzi o ww. w pkt 79 wyrok w sprawie Altmark, na którym opiera się skarżąca, aby twierdzić, że składniki kosztów związanych z zobowiązaniami z zakresu usług publicznych muszą zostać podane do publicznej wiadomości, aby można było zastosować kryteria zdefiniowane przez Trybunał w celu uznania, że rekompensata państwa stanowi świadczenie wzajemne z tytułu świadczeń wykonywanych przez przedsiębiorstwa będące beneficjentami w celu wypełnienia zobowiązań z zakresu usług publicznych, to nie jest on właściwy w niniejszym przypadku. We wskazanym powyżej wyroku Trybunał stwierdził bowiem, że parametry, na podstawie których zostaje obliczona rekompensata, muszą być wcześniej ustalone w obiektywny i przejrzysty sposób, ale nie uściślił, że składniki kosztów związanych z zobowiązaniami z zakresu usług publicznych muszą zostać ujawnione.

146 W trzeciej kolejności należy sprawdzić – jak twierdzi skarżąca – czy nie istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie dokumentów, mimo że spowodowałoby to naruszenie ochrony interesów handlowych Caremar.

147 Należy przypomnieć, że rozporządzenie nr 1049/2001 przewiduje, iż wyjątki ustanowione w jego art. 4 ust. 2 i 3 nie znajdują zastosowania, jeżeli ujawnienie danego dokumentu jest uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym. W tym kontekście zadaniem instytucji jest wyważenie konkretnego interesu, który powinien być chroniony poprzez brak ujawnienia danego dokumentu i, w szczególności, ogólnego interesu, by dokument ten został udostępniony, biorąc pod uwagę korzyści płynące, jak głosi motyw 2 rozporządzenia nr 1049/2001, ze wzmożonej przejrzystości, czyli większego uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji, a także większej legitymizacji, skuteczności i odpowiedzialności administracji względem obywateli w systemie demokratycznym (zob. podobnie ww. w pkt 123 wyrok w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 45).

148 Ponadto indywidualny interes w uzyskaniu dostępu do dokumentu dotyczącego wnioskodawcy osobiście, na który może się on powołać, nie może zostać uwzględniony jako nadrzędny interes publiczny w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. podobnie ww. w pkt 101 wyrok w sprawach połączonych Franchet i Byk przeciwko Komisji, pkt 137). Z tego wynika, że interes prywatny, na który powołuje się skarżąca, to jest obrona jej interesów z myślą o wniesieniu skargi, nie stanowi nadrzędnego interesu publicznego w rozumieniu wymienionego powyżej przepisu.

149 W odniesieniu do argumentu skarżącej, że żądane dane powinny zostać ujawnione, ponieważ dotyczą subwencji przyznanych Caremar za okres przypadający ponad 5 lat wcześniej, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 44 § 1 lit. c) w związku z art. 48 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem skarga wszczynająca postępowanie musi w szczególności zawierać zwięzłe przedstawienie powołanych zarzutów, oraz że nie można podnosić nowych zarzutów w trakcie trwania postępowania, chyba że ich podstawą są okoliczności prawne i faktyczne ujawnione dopiero w toku postępowania. Zarzut stanowiący rozszerzenie zarzutu podniesionego wcześniej w skardze wszczynającej postępowanie, bezpośrednio lub w sposób dorozumiany, który pozostaje z nim w ścisłym związku, należy uznać za dopuszczalny. Natomiast zarzut, którego nie można uznać za oparty na okolicznościach prawnych lub faktycznych ujawnionych w toku postępowania, należy uznać za niedopuszczalny. W takich okolicznościach nic nie uniemożliwiało bowiem stronie skarżącej podniesienia tego

zarzutu w skardze (zob. podobnie postanowienie prezesa trzeciej izby Trybunału z dnia 13 listopada 2001 r. w sprawie C-430/00 P Dürbeck przeciwko Komisji, Rec. s. I-8547, pkt 17–19; wyrok Sądu z dnia 9 września 2008 r. w sprawie T-75/06 Bayer CropScience i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2081, pkt 136).

150 W niniejszym przypadku skarżąca, twierdząc na etapie repliki, że dane są zbyt stare, by były uznawane za dane wrażliwe, zbyt późno podniosła nowy argument, by wskazać, że dane te powinny zostać jej ujawnione. Nie można uznać, że to zastrzeżenie ogranicza się do rozszerzenia przedstawionego wcześniej zarzutu i jest zatem niedopuszczalne.

151 Należy zatem oddalić drugą część zarzutu pierwszego.

152 Wobec powyższego należy oddalić zarzut pierwszy.

c) W przedmiocie zarzutu drugiego opartego na naruszeniu zasady niedyskryminacji

Argumenty stron

153 Skarżąca uważa, że padła ofiarą dyskryminacji, gdyż we wcześniejszej decyzji dotyczącej pomocy państwa [decyzja Komisji 2001/156/WE z dnia 19 lipca 2000 r. w sprawie pomocy państwa przyznanej przez Hiszpanię sektorowi transportu morskiego (nowa umowa w sprawie usług publicznych w zakresie transportu morskiego)

(Dz.U. L 57, s. 32) (zwana dalej „decyzją w sprawie Trasmediterranea")] Komisja podała do publicznej wiadomości koszty dodatkowe związane z zobowiązaniami z zakresu usług publicznych i wysokość odpowiadającej im pomocy. Skarżąca zauważa, że we wspomnianej decyzji upublicznione zostały dane odnoszące się do zobowiązań z zakresu usług publicznych, trasa po trasie, co umożliwiło konkurencyjnym przedsiębiorstwom zweryfikowanie ich zasadności.

154 Komisja odpowiada, że dyskryminacja, na którą powołuje się skarżąca, nie ma oparcia w faktach, gdyż w decyzji w sprawie Trasmediterranea całkowite wyniki przedsiębiorstwa zostały ukryte i dane dotyczące poszczególnych składników kosztów własnych nie zostały opublikowane.

155 W każdym razie opublikowanie danych w decyzji zależy – zdaniem Komisji – od wniosku o zachowanie poufności złożonego przez państwa członkowskie lub zainteresowane osoby. W jej opinii sama zmiana praktyki administracyjnej nie pociąga koniecznie za sobą niezgodności z prawem decyzji o opublikowaniu lub nieopublikowaniu pewnych danych. W duplice instytucja ta dodaje, że ramy prawne obu decyzji są różne. W decyzji w sprawie Trasmediterranea konieczne było przeanalizowanie kosztów różnych tras, ponieważ Królestwo Hiszpanii powiązało przyznanie pomocy z każdą z tras morskich, podczas gdy w niniejszym przypadku Republika Włoska oparła system pomocy na globalnych kosztach poszczególnych podmiotów gospodarczych.

156 Caremar podnosi, że podejście dotyczące poufności było analogiczne w decyzji w sprawie Trasmediterranea. Zauważa, że w decyzji w sprawie Trasmediterranea dane dotyczące poszczególnych składników kosztów oraz globalne wyniki zarządzania przedsiębiorstwem zostały ukryte. Do wiadomości publicznej podane zostało jedynie globalne oszacowanie kosztów i przychodów, jakie odnotowuje w pełni sezonu i poza sezonem przedsiębiorstwo, któremu powierzono wykonanie usług publicznych na podstawie umowy w sprawie takich usług.

Ocena Sądu

157 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada równego traktowania, która stanowi podstawową zasadę prawa, zabrania traktowania porównywalnych sytuacji w sposób odmienny lub traktowania odmiennych sytuacji w jednakowy sposób, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (wyroki Sądu: z dnia 2 października 2001 r. w sprawach połączonych T-222/99, T-327/99 i T-329/99 Martinez i in. przeciwko Parlamentowi, Rec. s. II-2823, pkt 150; z dnia 14 października 2009 r. w sprawie T-390/08 Bank Melli Iran przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. II-3967, pkt 56).

158 W niniejszym przypadku skarżąca uważa, że padła ofiarą dyskryminacji, gdyż w decyzji w sprawie Trasmediterranea Komisja podała do publicznej wiadomości dane dotyczące zobowiązań z zakresu usług publicznych dla każdej z tras morskich.

159 Nawet zakładając – jak utrzymuje zasadniczo skarżąca – że jej sytuacja jest porównywalna z sytuacją każdej osoby, która chciałaby się zapoznać z danymi dotyczącymi kosztów dodatkowych związanych z zobowiązaniami z zakresu usług publicznych w decyzji w sprawie Trasmediterranea, należy stwierdzić, że w ramach tejże decyzji Komisja przedstawiła wprawdzie w inny sposób koszty dodatkowe związane z zobowiązaniami z zakresu usług publicznych, wyróżniając konkretnie – w porównaniu z decyzją 2005/163 – w przypadku kosztów dodatkowych związanych z zobowiązaniami z zakresu usług publicznych koszty zmienne i koszty stałe, jednak w decyzji w sprawie Trasmediterranea i w decyzji 2005/163 opublikowane zostały tylko łączne koszty związane z zobowiązaniami z zakresu usług publicznych, a nie szczegóły poszczególnych kosztów, które zostały uwzględnione przy obliczeniu rocznej rekompensaty.

160 Wobec powyższego nie można dojść do wniosku, że skarżąca została potraktowana w dyskryminacyjny sposób.

161 Zarzut drugi oparty na naruszeniu zasady niedyskryminacji należy zatem oddalić.

d) W przedmiocie zarzutu trzeciego opartego na naruszeniu zasady proporcjonalności

Argumenty stron

162 Skarżąca zauważa, że w pierwszej zaskarżonej decyzji Komisja podkreśliła wymóg ochrony całkowitych danych, nie wdając się w szczegółową analizę wniosku o dostęp do danych na temat kosztów dodatkowych związanych z zobowiązaniami z zakresu usług publicznych w przypadku trasy Neapol-Beverello/Capri. Zdaniem skarżącej, generalizując jej wniosek, Komisja narusza art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, który przewiduje, że jeśli jeden z wyjątków dotyczy jedynie części żądanego dokumentu, pozostałe części dokumentu powinny zostać ujawnione. Z pierwszej zaskarżonej decyzji nie wynika bowiem, w jakim stopniu ujawnienie części danych dotyczących trasy Neapol-Beverello/Capri mogłoby naruszyć interesy handlowe Caremar.

163 Skarżąca utrzymuje, że Komisja, odsyłając do całkowitych danych, które zostały opublikowane w decyzji 2005/163, nie wyjaśnia dokładnych powodów odmowy częściowego dostępu zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001.

164 Komisja odpowiada, że w przypadku żądanych danych chodzi o dane figurujące w tabelach zamieszczonych w motywach 128 i 140 decyzji 2005/163, które nie obejmują kosztów analitycznych dotyczących samej trasy Neapol-Beverello/Capri.

165 Caremar – podobnie jak Komisja – utrzymuje, że omawiany zarzut nie jest zasadny, ponieważ przyznanie częściowego dostępu do danych zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 nie mogło mieć miejsca w niniejszym przypadku.

Ocena Sądu

166 Należy stwierdzić, że na poparcie powyższego zarzutu skarżąca zarzuca Komisji, iż pominęła część jej wniosku, to jest jej wniosek o dostęp do danych na temat kosztów dodatkowych związanych z zobowiązaniami z zakresu usług publicznych w przypadku trasy Neapol-Beverello/Capri. Z omawianego tu zarzutu nie można wywieść szczególnych zastrzeżeń co do naruszenia przez Komisję zasady proporcjonalności.

167 Jako że zastrzeżenia skarżącej odnoszą się do tego, że pierwsza zaskarżona decyzja nie została wystarczająco uzasadniona, należy odesłać do zarzutu opartego na naruszeniu obowiązku uzasadnienia, o którym mowa w pkt 81–93 powyżej.

168 W świetle powyższych rozważań należy uwzględnić częściowo zarzut czwarty, stwierdzić – zgodnie z wyjaśnieniem przedstawionym w pkt 93 powyżej – częściową nieważność pierwszej zaskarżonej decyzji oraz oddalić w pozostałej części skargę w sprawie T-109/05.

B – *W przedmiocie skargi w sprawie T-444/05*

169 W ramach skargi w sprawie T-444/05 skarżąca podnosi sześć zarzutów, z których pierwszy opiera się na naruszeniu art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001, drugi – na naruszeniu obowiązku uzasadnienia, trzeci – na naruszeniu art. 4 ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 1049/2001, czwarty – na obejściu przepisów proceduralnych i na nadużyciu władzy, zaś piąty – na naruszeniu zasady niedyskryminacji i prawa do obrony. Posiłkowo w ramach zarzutu szóstego skarżąca zarzuca niezgodność z prawem art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001.

170 Należy najpierw zbadać zarzut trzeci oparty na naruszeniu art. 4 ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 1049/2001.

1. *Argumenty stron*

171 Skarżąca utrzymuje, że Komisja popełniła trzy błędy, konsultując się z władzami włoskimi zgodnie z art. 4 ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 1049/2001 i opierając się na braku zgody władz włoskich, aby uzasadnić odmowę dostępu do żądanych danych.

172 W pierwszej kolejności skarżąca uważa, że konsultując się z władzami włoskimi, Komisja zlekceważyła reguły dotyczące publikowania danych na temat kosztów dodatkowych związanych z zobowiązaniami z zakresu usług publicznych, nie umożliwiając stwierdzenia, zakwalifikowania i zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem. W przypadku kosztów dodatkowych związanych z zobowiązaniami z zakresu usług publicznych, które są rekompensowane w drodze pomocy państwa, podawanie danych do publicznej wiadomości jest wymagane w świetle wymogu przejrzystości przewidzianego w systemie pomocy państwa, komunikatu w sprawie tajemnicy zawodowej w decyzjach dotyczących pomocy państwa i ww. w pkt 79 wyroku w sprawie Altmark.

173 W drugiej kolejności, podkreślając, że art. 4 ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 1049/2001 pozwala jedynie na konsultowanie się z osobą trzecią będącą autorem danego dokumentu, skarżąca utrzymuje, że w niniejszym przypadku Komisja powinna była skonsultować się z Caremar, a nie z władzami włoskimi, ponieważ żądane dokumenty pochodzą od tegoż przedsiębiorstwa. Jej zdaniem wybrana podstawa prawna jest zatem błędna.

174 Skarżąca utrzymuje także, że porównanie różnych wersji językowych art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, analiza uregulowania zawartego w art. 9 tegoż rozporządzenia oraz treść wyroku Sądu z dnia 17 marca 2005 r. w sprawie T-187/03 Scippacercola przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1029 prowadzą do wniosku, że wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 należy interpretować w ten sposób, że odnosi się on do dokumentów, których autorem jest państwo członkowskie.

175 Zdaniem skarżącej, gdyby art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 musiał być interpretowany w ten sposób, że państwu członkowskiemu przysługuje prawo weta wobec ujawnienia dokumentu pochodzącego od tego państwa, jednostki byłyby automatycznie pozbawione prawa dostępu do dokumentów pochodzących od tego państwa.

176 W trzeciej kolejności skarżąca utrzymuje, że konsultacja z władzami włoskimi jest niewłaściwa, ponieważ władze włoskie i Caremar zostały należycie wysłuchane w ramach postępowania przewidzianego w art. 25 rozporządzenia nr 659/1999.

177 Komisja odpowiada najpierw, że zastrzeżenia skarżącej są niedopuszczalne i bezzasadne. Życzenie władz włoskich, by nie ujawniać dokumentu na podstawie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, ma wiążący charakter i może zostać zakwestionowane jedynie przed sądem włoskim, nawet jeżeli stanowi ono podstawę późniejszego aktu.

178 Ustosunkowując się do trzech zastrzeżeń wysuniętych przez skarżącą, Komisja zauważa w pierwszej kolejności, że argumenty oparte na domniemanych wymogach przejrzystości w dziedzinie pomocy państwa oraz na komunikacie w sprawie tajemnicy zawodowej w decyzjach dotyczących pomocy państwa są nieistotne, gdyż druga zaskarżona decyzja została wydana na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001.

179 W odniesieniu do swojej wcześniejszej praktyki decyzyjnej Komisja przypomina najpierw, że opublikowanie pewnych danych w decyzji może zależeć od tego, czy państwo członkowskie lub zainteresowane osoby wniosły o zachowanie poufności, bądź przeciwnie, wyraziły zgodę na opublikowanie pewnych informacji.

180 Komisja uważa także, że art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 dotyczący konsultowania się ogólnie z osobami trzecimi nie ma zastosowania w niniejszym przypadku, ponieważ dokumenty przekazywane przez państwa członkowskie podlegają art. 4 ust. 5 tegoż rozporządzenia stanowiącemu lex specialis.

181 W drugiej kolejności Komisja podnosi, że art. 4 ust. 5 wspomnianego rozporządzenia odnosi się nie tylko do dokumentów, których autorem są państwa członkowskie, ale także do wszystkich dokumentów pochodzących od tych państw.

182 Komisja utrzymuje ponadto, że z motywu 15 rozporządzenia nr 1049/2001 i z utrwalonego orzecznictwa Sądu wynika także, że przyznane państwom członkowskim uprawnienie do zgłoszenia weta wobec ujawnienia dokumentów zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 jest uzasadnione tym, że ani celem, ani skutkiem tego rozporządzenia nie jest zmiana krajowych przepisów prawa dotyczących dostępu do dokumentów.

183 Do swojej odpowiedzi na pytanie pisemne doręczone stronom w dniu 10 października 2008 r., w którym zostały one wezwane do przedstawienia swoich uwag na temat wniosków, jakie należy wyciągnąć z ww. w pkt 33 wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, Komisja załączyła pismo władz włoskich z dnia 8 lipca 2005 r., z którego wynika, że władze te odmówiły ujawnienia skarżącej żądanych dokumentów, uzasadniając to tym, że takie ujawnienie naruszyłoby ochronę interesów handlowych Caremar zgodnie z art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001. Zdaniem

Komisji władze włoskie uzasadniły zatem należycie swój sprzeciw na podstawie jednego z wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001. Dodała ona, że ewentualny brak uzasadnienia nie miałby w niniejszym przypadku w żadnym razie wpływu na zgodność z prawem aktu, ponieważ opatrzona uzasadnieniem odmowa władz włoskich wiązała ją i zobowiązywała do odrzucenia wniosku o dostęp do dokumentów, oraz że w każdym razie mógłby on jedynie prowadzić do wydania nowej decyzji identycznej co do istoty z drugą zaskarżoną decyzją [zob. podobnie wyroki Sądu: z dnia 3 grudnia 2003 r. w sprawie T-16/02 Audi przeciwko OHIM (TDI), Rec. s. II-5167, pkt 97; z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawach połączonych T-217/03 i T-245/03 FNCBV przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-4987, pkt 263].

184 W trzeciej kolejności w odniesieniu do zastrzeżenia, zgodnie z którym konsultacja z władzami włoskimi jest bezcelowa, jako że skonsultowano się już z nią na podstawie art. 25 rozporządzenia nr 659/1999, Komisja odpowiada, że to właśnie z tego powodu, iż Republika Włoska sprzeciwiła się już ujawnieniu danych analitycznych zawartych w tabelach zamieszczonych w motywach 128 i 140 poufnej wersji decyzji 2005/163, jest ona zgodnie z rozporządzeniem nr 1049/2001 zobowiązana do skonsultowania się z tym państwem członkowskim przed wydaniem decyzji w sprawie wniosku o dostęp do danych o podobnym charakterze.

185 Republika Włoska, Rada i Caremar popierają wszystkie argumenty Komisji. Republika Włoska i Caremar przypominają w szczególności, że w wyroku Sądu z dnia 30 listopada 2004 r. w sprawie T-168/02 IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-4135 Sąd wyjaśnił zakres stosowania art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, stwierdzając, że ten przepis przyznaje państwu członkowskiemu uprawnienie do żądania od instytucji, by nie ujawniała dokumentów pochodzących od niego bez jego uprzedniej zgody. A zatem wbrew temu, co utrzymuje skarżąca, prośba państwa członkowskiego, wystosowana na podstawie tego przepisu, stanowi nakaz wobec instytucji, by nie ujawniać danego dokumentu.

2. *Ocena Sądu*

186 Najpierw należy zbadać drugie zastrzeżenie skarżącej, zgodnie z którym wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 odnosi się do dokumentów, których autorem jest państwo członkowskie.

187 W tym względzie należy wyjaśnić, że prawodawca, wydając rozporządzenie nr 1049/2001, między innymi zniósł obowiązującą do owej chwili regułę autora. Jak wynika z decyzji Rady 93/731/WE z dnia 20 grudnia 1993 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Rady (Dz.U. L 340, s. 43), z decyzji Komisji 94/90/EWWiS, WE, Euratom z dnia 8 lutego 1994 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Komisji (Dz.U. L 46, s. 58) oraz z decyzji Parlamentu Europejskiego 97/632/WE, EWWiS, Euratom z dnia 10 lipca 1997 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu (Dz.U. L 263, s. 27), reguła ta oznaczała, że gdy autorem dokumentu znajdującego się w posiadaniu instytucji była osoba fizyczna lub prawna, państwo członkowskie, inna instytucja lub inny organ wspólnotowy bądź też jakikolwiek podmiot krajowy lub międzynarodowy, wniosek o udzielenie dostępu do dokumentu musiał być skierowany bezpośrednio do autora tego dokumentu (ww. w pkt 33 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 56).

188 Trybunał stwierdził, że daleki od obejmowania jedynie dokumentów, których autorami są państwa członkowskie lub które zostały sporządzone przez nie, art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 dotyczy potencjalnie wszelkich dokumentów „pochodzących" od państwa członkowskiego, czyli wszelkich dokumentów, które państwo członkowskie przekazuje instytucji, bez względu na ich autora. W tym przypadku jedynym istotnym kryterium jest kryterium pochodzenia dokumentu i przeniesienia przez dane państwo członkowskie posiadania dokumentu, który przedtem znajdował się w jego posiadaniu (ww. w pkt 33 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 61).

189 W ramach powyższego zastrzeżenia skarżąca utrzymuje także, że wykładnia Komisji, zgodnie z którą państwu członkowskiemu przysługuje prawo weta wobec ujawnienia dokumentu pochodzącego od niego i przekazanego instytucjom, oznacza, że jednostki zostają pozbawione prawa dostępu do dokumentów pochodzących od tego państwa.

190 Należy przypomnieć, że w drugiej zaskarżonej decyzji Komisja odmówiła przekazania skarżącej dokumentów dotyczących kosztów dodatkowych ponoszonych rocznie przez Caremar w celu wykonania zobowiązań z zakresu usług publicznych, które zostały jej powierzone na trasie Neapol-Beverello/Capri, uzasadniając to tym, że władze włoskie wyraźnie sprzeciwiły się ujawnieniu tych dokumentów zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001.

191 W tym względzie Trybunał uznał, że wykładnia art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 jako przyznającego państwu członkowskiemu ogólne i bezwarunkowe prawo weta, skutkującego czysto dyskrecjonalnym i nieobjętym obowiązkiem uzasadnienia sprzeciwem wobec ujawnienia wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucję z tego tylko powodu, że dokument ten pochodzi od tego państwa członkowskiego, nie jest kompatybilna z celami, którym służy rozporządzenie nr 1049/2001 (ww. w pkt 33 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 58).

192 Szereg okoliczności przemawia natomiast za taką wykładnią art. 4 ust. 5, zgodnie z którą korzystanie z uprawnienia przysługującego danemu państwu członkowskiemu na mocy tego przepisu jest objęte ramami wyjątków przedmiotowych wyliczonych w ust. 1–3 tego artykułu, zaś państwo członkowskie ma w tym względzie jedynie prawo do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji wspólnotowej. W tym kontekście uprzednia zgoda państwa członkowskiego, o której mowa w rzeczonym ust. 5, jest podobna nie tyle do dyskrecjonalnego prawa weta, ile do pewnego rodzaju zgodnej opinii na temat braku podstaw do zastosowania wyjątków przewidzianych w ust. 1–3 (ww. w pkt 33 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 76).

193 W kwestii proceduralnych konsekwencji tak interpretowanego art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 należy stwierdzić, że ponieważ wykonywanie przepisów prawa wspólnotowego jest w ten sposób powierzone wspólnie instytucji i państwu członkowskiemu, które skorzystało z przyznanego mu w tym ust. 5 uprawnienia, przez co wykonywanie to zależy od dialogu, jaki powinien zostać nawiązany między nimi, są oni zobowiązani, w myśl obowiązku lojalnej współpracy przewidzianego w art. 10 WE, do działania i współpracy ze sobą w taki sposób, aby przepisy te mogły zostać skutecznie zastosowane (ww. w pkt 33 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 85).

194 Wynika z tego przede wszystkim, że instytucja, do której wpłynął wniosek o udzielenie dostępu do dokumentu wydanego przez państwo członkowskie, oraz to państwo powinni, z chwilą zawiadomienia tego państwa członkowskiego o wniosku przez instytucję, niezwłocznie podjąć lojalne rozmowy na temat potencjalnego stosowania wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001, zachowując w szczególności na uwadze potrzebę umożliwienia instytucji zajęcia stanowiska w terminie, którego w trybie art. 7 i 8 tego rozporządzenia musi ona dochować, stanowiąc w przedmiocie owego wniosku o udzielenie dostępu (ww. w pkt 33 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 86).

195 Następnie państwo członkowskie, które na zakończenie owych rozmów sprzeciwiłoby się ujawnieniu spornego dokumentu, ma obowiązek uzasadnienia tego sprzeciwu pod kątem rzeczonych wyjątków. Instytucja bowiem nie może nadać dalszego biegu sprzeciwowi zgłoszonemu przez państwo członkowskie wobec ujawnienia wydanego przez nie dokumentu, jeśli sprzeciw ten jest pozbawiony jakiegokolwiek uzasadnienia bądź jeśli przedstawione uzasadnienie nie zawiera odniesienia do wyjątków wyliczonych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001. Jeśli, mimo wyraźnego wezwania o tej treści przesłanego państwu członkowskiemu przez instytucję, państwo to nadal nie dostarczy takiego uzasadnienia, w przypadku gdy instytucja uważa ze swej strony, iż żaden z tych wyjątków nie znajduje zastosowania, musi ona udzielić dostępu do dokumentu będącego przedmiotem wniosku (ww. w pkt 33 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 87, 88).

196 Wreszcie jak wynika w szczególności z art. 7 i 8 wspomnianego rozporządzenia, sama instytucja ma obowiązek uzasadnienia decyzji odmownej wydanej autorowi wniosku o udzielenie dostępu. Obowiązek ten oznacza, że instytucja musi poinformować w swej decyzji nie tylko o sprzeciwie zgłoszonym przez dane państwo członkowskie wobec ujawnienia żądanego dokumentu, ale również o przyczynach przywołanych przez to państwo członkowskie, prowadzących do zastosowania jednego z wyjątków od prawa dostępu do dokumentów przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 tego rozporządzenia. Informacje te mogą bowiem umożliwić wnioskodawcy zrozumienie przyczyn i podstaw odmowy, zaś właściwemu sądowi przeprowadzenie w odpowiednim przypadku pozostającej w jego gestii kontroli (ww. w pkt 33 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 89).

197 W niniejszym przypadku z drugiej zaskarżonej decyzji wynika, że Komisja ograniczyła się do odmowy dostępu do żądanych dokumentów, uzasadniając to tym, że władze włoskie wyraźnie się temu sprzeciwiły, nie wyjaśniając jednak, na który z wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001 powołały się władze włoskie.

198 W związku z pytaniem pisemnym Sądu dotyczącym wniosków, jakie należy wyciągnąć z ww. w pkt 33 wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, Komisja udzieliła na nie odpowiedzi w dniu 30 października 2008 r. i przedłożyła pismo władz włoskich z dnia 8 lipca 2005 r. Z pisma władz włoskich wynika, że odmówiły one dostępu do danych żądanych przez skarżącą, uzasadniając to tym, że ich ujawnienie naruszyłoby ochronę interesów handlowych Caremar zgodnie z art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001.

199 W niniejszym przypadku do Sądu nie należy zbadanie zgodności z prawem drugiej zaskarżonej decyzji w świetle uzupełniającego uzasadnienia przedstawionego przez Komisję w dniu 30 października 2008 r. – po zamknięciu procedury pisemnej – w następstwie wydania ww. w pkt 33 wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji. Uzasadnienie decyzji powinno bowiem znajdować się w samym tekście tej decyzji, a późniejszych wyjaśnień Komisji nie można uwzględnić, chyba że zachodzą wyjątkowe okoliczności. Wynika z tego, że decyzja powinna być samowystarczalna, a jej uzasadnienie nie może wynikać z pisemnych lub ustnych wyjaśnień udzielonych

w późniejszym okresie, kiedy decyzja ta jest już przedmiotem skargi do sądu Unii (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 2005 r. w sprawie T-349/03 Corsica Ferries France przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2197, pkt 287).

200 Nie można również uznać, że ewentualny brak uzasadnienia nie miałby w niniejszym przypadku w żadnym razie wpływu na zgodność z prawem aktu, ponieważ opatrzona uzasadnieniem odmowa władz włoskich wiązała Komisję, oraz że w każdym razie mógłby on jedynie prowadzić do wydania nowej decyzji analogicznej co do istoty do drugiej zaskarżonej decyzji.

201 Orzecznictwo przytoczone przez Komisję (ww. w pkt 183 wyroki: w sprawie TDI, pkt 97; w sprawach połączonych FNCBV przeciwko Komisji, pkt 263) nie jest bowiem właściwe w niniejszym przypadku, ponieważ brak uzasadnienia drugiej zaskarżonej decyzji nie pozwala Sądowi na skontrolowanie, czy odmowa ujawnienia przez Komisję dokumentów pochodzących od władz włoskich jest oparta na jednym z powodów, które władze włoskie przytoczyły po to, by zastosowany został jeden z wyjątków od prawa dostępu przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. podobnie ww. w pkt 33 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 89). Fakt, że Komisja ma zamiar wydać decyzję analogiczną co do istoty do drugiej zaskarżonej decyzji z tego powodu, że zgodnie z wyrokiem w sprawie Szwecja przeciwko Komisji jest ona związana odmową władz włoskich, nie może jednak przeszkodzić Sądowi w zbadaniu zgodności z prawem decyzji będącej przedmiotem niniejszej skargi.

202 W związku z powyższym należy stwierdzić nieważność drugiej zaskarżonej decyzji, gdyż Komisja nie podała w niej powodów, które władze włoskie przytoczyły po to, by zastosowany został jeden z wyjątków od prawa dostępu przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001, bez potrzeby orzekania w przedmiocie pozostałych zastrzeżeń wysuniętych w ramach zarzutu trzeciego oraz w przedmiocie pięciu pozostałych zarzutów podniesionych przez skarżącą na poparcie jej skargi.

W przedmiocie kosztów

A – *Sprawa T-109/05*

203 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Na podstawie art. 87 § 3 akapit pierwszy, w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron, Sąd może postanowić, że koszty zostaną rozdzielone.

204 Ponieważ w niniejszym przypadku skarga w sprawie T-109/05 została częściowo uwzględniona, Sąd uważa, że dokonuje właściwej oceny okoliczności sprawy, postanawiając, że Komisja pokryje jedną trzecią własnych kosztów i jedną trzecią kosztów poniesionych przez skarżącą, zaś skarżąca pokryje dwie trzecie własnych kosztów i dwie trzecie kosztów poniesionych przez Komisję.

205 Zgodnie z art. 87 § 4 akapit trzeci regulaminu postępowania Sąd może postanowić, że interwenient pokryje własne koszty. Caremar, która wstąpiła do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji, pokryje własne koszty.

B – *Sprawa T-444/05*

206 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem skarżącej należy obciążyć ją kosztami postępowania.

207 Zgodnie z art. 87 § 4 akapit pierwszy państwa członkowskie, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają swoje koszty. Republika Włoska pokryje zatem własne koszty. Zgodnie z art. 87 § 4 regulaminu postępowania Rada i Caremar pokryją własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba)

orzeka, co następuje:

1) Stwierdza się nieważność decyzji Komisji D (2005) 997 z dnia 3 lutego 2005 r. w zakresie, w jakim dotyczy ona odmowy dostępu do szczegółowych składników kosztów dodatkowych ponoszonych rocznie przez Caremar SpA w związku z usługami przewozu osób świadczonymi na trasie Neapol-Beverello/Capri zarówno przy użyciu promów, jak i szybkich jednostek.

2) Skarga w sprawie T-109/05 zostaje oddalona w pozostałym zakresie.

3) Komisja Europejska pokrywa jedną trzecią własnych kosztów i jedną trzecią kosztów poniesionych przez Navigazione Libera del Golfo Srl (NLG), zaś ta spółka pokrywa dwie trzecie własnych kosztów i dwie trzecie kosztów poniesionych przez Komisję w sprawie T-109/05.

4) Caremar pokrywa własne koszty w sprawie T-109/05.

5) Stwierdza się nieważność decyzji Komisji D (2005) 9766 z dnia 12 października 2005 r.

6) Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania w sprawie T-444/05.

7) Republika Włoska, Rada Unii Europejskiej i Caremar pokrywają własne koszty.

Czúcz Labucka O'Higgins

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 24 maja 2011 r.

Podpisy

Spis treści

Ramy prawne ..... II - 2489

Okoliczności powstania sporów i przebieg postępowania ..... II - 2495

Żądania stron ..... II - 2502

Co do prawa ..... II - 2505

A — W odniesieniu do skargi w sprawie T-109/05 ..... II - 2505

1. Przedmiot sporu ..... II - 2505

a) Argumenty stron ..... II - 2505

b) Ocena Sądu ..... II - 2506

2. W przedmiocie dopuszczalności ..... II - 2508

a) Argumenty stron ..... II - 2508

b) Ocena Sądu ..... II - 2509

3. Co do istoty ..... II - 2510

a) W przedmiocie zarzutu czwartego opartego na naruszeniu obowiązku uzasadnienia ..... II - 2511

Argumenty stron ..... II - 2511

Ocena Sądu ..... II - 2512

b) W przedmiocie zarzutu pierwszego opartego na naruszeniu prawa przy zastosowaniu wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001 ..... II - 2517

W przedmiocie części pierwszej opartej na naruszeniu prawa przy wyborze podstawy prawnej ..... II - 2518

— Argumenty stron ..... II - 2518

— Ocena Sądu ..... II - 2519

W przedmiocie części drugiej opartej na naruszeniu art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001 ..... II - 2520

— Argumenty stron ..... II - 2520

— Ocena Sądu ..... II - 2524

c) W przedmiocie zarzutu drugiego opartego na naruszeniu zasady niedyskryminacji ..... II - 2532

Argumenty stron ..... II - 2532

Ocena Sądu ..... II - 2534

d) W przedmiocie zarzutu trzeciego opartego na naruszeniu zasady proporcjonalności ..... II - 2535

Argumenty stron ..... II - 2535

Ocena Sądu ..... II - 2536

B — W przedmiocie skargi w sprawie T-444/05 ..... II - 2536

1. Argumenty stron ..... II - 2537

2. Ocena Sądu ..... II - 2541

W przedmiocie kosztów ..... II - 2546

A — Sprawa T-109/05 ..... II - 2546

B — Sprawa T-444/05 ..... II - 2546