

ENERGYWORKS CARTAGENA S.L. v. Spain (№ 75088/17)

Обставини справи

Ця справа стосувалась перекласифікації частини прибутку (субсидії) минулих періодів компанії-заявника як необґрунтованої, та її подальшого зарахування в рахунок майбутньої винагороди, що на думку компанії-заявника становило випадки ретроспективності, заборонені законодавством і суперечило гарантованому ним принципу правової визначеності.

Заявником в цій справі є компанія Energyworks Cartagena S.L. – іспанська юридична особа, заснована в місті Картахені.

Регулювання електроенергетичного сектору

27 листопада 1997 року іспанський парламент прийняв Закон № 54/1997 про електроенергетичний сектор (Ley del Sector Eléctrico – Закон про електроенергетичний сектор) з метою поступової лібералізації ринку електроенергії, підвищення енергоефективності, зменшення споживання електроенергії та захисту навколишнього середовища.

Цей закон встановлював два режими: звичайний режим і спеціальний режим, який застосовувався до об'єктів, що використовують відновлювані джерела енергії, та когенераційних установок. Відповідно до спеціального режиму, винагорода, отримана в обмін на постачання енергії на ринок, доповнювалася субсидією з метою забезпечення розумної прибутковості інвестицій (rentabilidad razonable), розрахованої з урахуванням вартості грошей на ринках капіталу.

У період з 2002 по 2012 рік до Закону № 54/1997 неодноразово вносилися зміни (Королівські декрети-закони № 7/2006, 6/2009 і 14/2010; і закони № 2/2011 і 15/2012), а також було прийнято низку нормативно-правових актів, що регулюють фінансові рамки (Королівські декрети № 2818/1998, 1433/2002, 436/2004, 661/2007, 1565/2010 і 1614/2010).

Ці нормативно-правові акти, а особливо встановлена в них система винагороди, неодноразово оскаржувалися в національних судах. У різних рішеннях Верховний Суд підтвердив, що система винагороди, включаючи рівень прибутку, розумну рентабельність і формули, що застосовуються, не є непорушною, а навпаки, Уряд має широкі повноваження для її зміни.

З метою подолання структурного дефіциту іспанського електроенергетичного сектору 12 липня 2013 року було прийнято Королівський декрет-закон № 9/2013, яким запроваджено невідкладні заходи для гарантування фінансової стабільності електроенергетичної системи. Цим законодавчим актом було внесено зміни до Закону № 54/1997, зокрема, щодо визначення розумної рентабельності шляхом заміни посилання з «вартості

грошей на ринках капіталу» на «середню дохідність на вторинному ринку десятирічних державних облігацій».

26 грудня 2013 року Закон № 54/1997 було скасовано Законом № 24/2013 про електроенергетику, який мав на меті усунути структурний дефіцит у секторі та встановити нову систему винагороди.

Згідно з новою системою, на додаток до винагороди від продажу енергії, об'єкти отримували специфічну винагороду протягом строку корисної експлуатації, що складалася з двох компонентів: (i) повернення вкладених коштів, що покривало інвестиційні витрати, які не могли бути відшкодовані за рахунок продажу енергії; та (ii) винагорода за операційну діяльність, що покривала різницю між операційними витратами та доходами від участі в ринку виробництва. Ця винагорода мала розраховуватись на основі стандартних доходів від продажу енергії за ринковою ціною, стандартних операційних витрат та стандартної вартості початкових інвестицій для «ефективної та добре керованої компанії». Винагорода за цією системою не повинна була перевищувати мінімальний рівень, необхідний для того, щоб дозволити цим об'єктам отримувати розумну рентабельність. Відповідно до Закону № 24/2013, який зберіг формулювання Королівського декрету-закону № 9/2013, цей мінімальний рівень мав розраховуватися протягом усього нормативного терміну експлуатації об'єкта на основі середньої дохідності на вторинному ринку десятирічних державних облігацій плюс відповідна різниця.

Технічні критерії для розрахунку винагороди були додатково розроблені Королівським декретом № 413/2014 від 6 червня 2014 року, що регулював виробництво електроенергії з відновлюваних джерел енергії, когенерації та відходів, та Наказом IET/1045/2014 від 16 червня 2014 року, що затверджував стандартні параметри винагороди для певних об'єктів, що виробляють електроенергію з відновлюваних джерел енергії, когенерації та відходів. Відповідно до цих критеріїв, об'єкти, які не досягли кінця свого корисного терміну експлуатації, але досягли розумного рівня рентабельності, отримують нульовий прибуток, але продовжуватимуть, де це можливо, отримувати винагороду впродовж решти періоду корисного терміну експлуатації.

Ситуація компанії-заявника

Компанія-заявник є когенераційною установкою, розташованою в місті Картахені (Мурсія), яка розпочала свою діяльність 9 липня 2002 року. За допомогою системи з двох газових турбін та парової турбіни, які працюють на природному газі, вона виробляла (i) електроенергію для власного споживання, відпускаючи надлишок в мережу, та (ii) теплову енергію, яку постачала іншій компанії.

Винагорода компанії-заявника регулювалася положеннями спеціального режиму, встановленого Законом про електроенергетику та подальшими

змінами до нього. Відповідно, її винагорода регулювалася Законом № 54/1997, коли вона розпочала свою діяльність, та Королівським декретом-законом № 9/2013 і Законом № 24/2013 у подальшому.

Відповідно до нормативно-правових актів, прийнятих у 2013 та 2014 роках, розумна рентабельність для таких об'єктів, як об'єкт компанії-заявника, була встановлена на рівні 7,398 % до оподаткування, яка підлягала перегляду кожні шість років. Згідно зі звітом Міністерства з питань екологічного переходу та демографічних викликів, до липня 2013 року Energyworks досягла рентабельності 23,86 %. Хоча компанія-заявник не погоджувалася з цією цифрою, у матеріалах справи відсутня інформація про будь-які дії, які вона здійснила, щоб оскаржити цей розрахунок на національному рівні.

Згідно з інформацією, наданою Урядом та не заперечуваною компанією-заявником, у період з серпня 2013 року до кінця 2016 року Energyworks не отримала жодної суми повернення своїх інвестицій. У період з 2017 по 2019 роки параметри були переглянуті з урахуванням того, що ринкові ціни на електроенергію були нижчими, ніж передбачалося, і компанія-заявник знову отримувала періодичну суму на повернення інвестицій.

Національні провадження

31 липня 2014 року компанія-заявник подала заяву до Палати адміністративних спорів Верховного Суду (Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo) про судовий перегляд Королівського Указу № 413/2014 та Наказу IET/1045/2014, стверджуючи, зокрема, що перекласифікація частини прибутку минулих періодів як необґрунтованої та її подальше зарахування в рахунок майбутньої винагороди становили випадки ретроспективності, заборонені статтею 9 § 3 Конституції, і суперечили гарантованому нею принципу правової визначеності.

8 липня 2016 року Верховний Суд відхилив скаргу компанії-заявника чотирма голосами проти трьох. Серед іншого, Верховний Суд вказав, що оскаржуваний Королівський Указ не призводить до ретроспективності, адже він не має негативних наслідків, які походять з минулого, в тому сенсі, що він не скасовує, не змінює та не переглядає минулі субсидії, отримані власниками об'єктів поновлюваних джерел енергії відповідно до [попереднього режиму], а скоріше [він] має вплив (наслідки) з моменту набрання чинності нового режиму.

Компанія-заявник подала скаргу про скасування провадження, стверджуючи про помилки та упущення в обґрунтуванні судового рішення. Скарга була відхилена Верховним Судом 14 жовтня 2016 року.

18 квітня 2017 року Конституційний Суд визнав скаргу компанії-заявника за процедурою amparo неприйнятною через відсутність конституційної актуальності.

Компанія-заявник скаржилася на втрату державних субсидій, що, на її думку, становило порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції. Вона стверджувала, що запровадження нового режиму позбавило її майна. Вона стверджувала, що субсидії, отримані в період з 2002 по 2013 рік відповідно до попередньої правової бази, були інтегровані в її активи, і що нова правова база, прийнята в 2014 році, ретроспективно класифікуючи частину цих доходів як необґрунтовані і застосовуючи складні математичні формули для розрахунку майбутніх субсидій, передбачала обов'язок відшкодувати частину вже отриманих субсидій. Вона стверджувала, що за новою системою будь-які доходи, класифіковані як «необґрунтовані», вираховуватимуться з майбутніх субсидій і повертатимуться державі з відсотками. Вона стверджувала, що, хоча майбутня зміна системи була передбачуваною і законною, її ретроспективне застосування таким не було. Вона стверджувала, що в правових документах не було визначено легітимної мети, і що втручання було непропорційним.

У відповідь на заперечення Уряду щодо прийнятності компанія-заявник заявила, по-перше, що вона не шукала захисту «очікувань», а скоріше минулої винагороди, включеної в її майно, яку, як вона стверджувала, вона була змушена відшкодувати на підставі «незрозумілих математичних формул». По-друге, вона стверджувала, що зазнала скорочення доходів приблизно на 12,5 млн євро на рік і що в будь-якому випадку Уряд «зобов'язує її повернути надмірну винагороду за минулі роки шляхом зменшення майбутньої винагороди».

Що стосується суті справи, то, на думку компанії-заявника, втручання призвело до позбавлення майна, оскільки нова система винагороди вплинула на минулу винагороду, яка була повністю інтегрована в її майно. Оскільки вона вважала реформування системи непередбачуваним, вона заявила, що втручання не було передбачено законом. Крім того, вона вирішила, що позбавлення власності не відповідало суспільним інтересам, як це стверджувалося для виправдання реформи системи. Зрештою, вона стверджувала, що втручання не забезпечило справедливого балансу між загальним інтересом і захистом прав особи, а отже, було непропорційним.

Оцінка Суду

Статус жертви

Перш за все ЄСПЛ зазначив, що національне провадження, порушене компанією-заявником, мало на меті оскарження двох національних норм, а саме Королівського указу № 413/2014 та Наказу ІЕТ/1045/2014, а не індивідуального заходу проти компанії-заявника (пункт 37 рішення).

ЄСПЛ повторив, що для того, аби мати можливість подати заяву відповідно до статті 34 Конвенції, особа, неурядова організація або група осіб

повинні мати можливість стверджувати, що «є жертвою порушення ... прав, викладених у Конвенції ...». Для того, щоб особа була визнана жертвою порушення, оскаржуваний захід повинен безпосередньо зачіпати її. Таким чином, Конвенція не передбачає звернення до Суду з метою тлумачення викладених у ній прав і не дозволяє особам скаржитися на положення національного законодавства лише тому, що вони вважають, що це положення може суперечити Конвенції, хоча воно безпосередньо не зачіпає їх (див. рішення у справі *Burden v. the United Kingdom* [GC], № 13378/05, § 33, ECHR 2008). Однак особа може стверджувати, що закон порушує її права, за відсутності індивідуального засобу захисту, якщо від неї вимагають або змінити свою поведінку, або вона ризикує бути притягнутою до кримінальної відповідальності, або якщо вона належить до категорії осіб, на яких законодавство може безпосередньо вплинути (там само, § 34) (пункт 38 рішення).

У цій справі ЄСПЛ зазначив, що не заперечується той факт, що компанія-заявник підпадала під дію спеціального режиму системи винагороди відповідно до Закону про електроенергетику, який був чинним на той час. Він також зазначив, що система оплати праці, встановлена постановами 2013 та 2014 років, застосовувалася до компанії-заявника на практиці. За таких обставин компанія-заявник безпосередньо підпадала під дію законодавства і могла стверджувати, що є жертвою стверджуваного порушення Конвенції (там само, § 35) (пункт 39 рішення).

Поняття «майно», про яке йдеться в частині першій статті 1 Першого протоколу до Конвенції, має автономне значення, яке не обмежується правом власності на фізичні товари і не залежить від формальної класифікації в національному законодавстві: деякі інші права та інтереси, що становлять активи, також можуть розглядатися як «майнові права», а отже, як «майно» для цілей цього положення. Питання, яке необхідно розглядати в кожній справі, полягає в тому, чи надають обставини справи, розглянуті в цілому, заявнику право власності на матеріальний інтерес, захищений статтею 1 Першого протоколу до Конвенції (див. рішення у справі *Anheuser-Busch Inc. v. Portugal* [ВП], № 73049/01, § 63, ECHR 2007-I) (пункт 40 рішення).

Стаття 1 Першого протоколу до Конвенції застосовується лише до наявного майна особи. Таким чином, майбутні доходи не можуть вважатися «майном», якщо вони вже не були зароблені або точно не підлягають виплаті. Крім того, надія на те, що давно припинене право власності може бути відновлено, не може розглядатися як «володіння», так само як і умовна вимога, яка втратила чинність внаслідок невиконання умови (пункт 41 рішення).

Однак за певних обставин «законне очікування» отримання «активу» може також користуватися захистом статті 1 Першого протоколу до Конвенції. Так, якщо майновий інтерес має характер вимоги, особа, якій він належить,

може вважатися такою, що має «законне очікування», якщо існує достатня підстава для такого інтересу в національному законодавстві, наприклад, якщо існує усталена судова практика національних судів, що підтверджує його існування. Однак не можна стверджувати, що законні очікування не виникають, якщо існує спір щодо правильного тлумачення та застосування національного законодавства, а подання заявника згодом відхиляються національними судами (пункт 42 рішення).

За певних обставин ретроспективне застосування законодавства, наслідком якого є позбавлення особи раніше існуючого «активу», що був частиною її «майна», може становити втручання, яке може порушити справедливий баланс, що повинен підтримуватися між вимогами загального інтересу, з одного боку, та захистом права на мирне володіння майном, з іншого (пункт 43 рішення).

Застосування вищезазначених принципів до цієї справи

Насамперед ЄСПЛ зазначив, що нова законодавча база включала конкретні гарантії, які запобігали відшкодуванню субсидій, виплачених до липня 2013 року, навіть якщо до цієї дати було перевищено розумний рівень рентабельності. Відповідно, підприємства, які вже досягли обґрунтованої рентабельності, не отримували жодних подальших субсидій, але їм також не буде запропоновано відшкодувати субсидії, отримані понад те, що вважалося обґрунтованим за новими правилами. Компанія-заявник не надала жодних доказів того, що ці гарантії не були застосовані на практиці в її випадку або що її дійсно попросили відшкодувати будь-які раніше отримані суми. З іншого боку, інформація, надана Урядом, свідчила про те, що розрахунок рентабельності інвестицій компанії-заявника з 2013 року дорівнював нулю в деякі роки, але ніколи не був від'ємним показником. Оскільки не було доказів будь-якого прямого або непрямого відшкодування вже отриманих сум, ЄСПЛ переконаний, що нові правила не призвели до ретроспективного позбавлення майна, набутого компанією-заявником до зміни системи оплати праці.

Компанія-заявник стверджувала, що метод розрахунку, запроваджений новим положенням, шляхом врахування минулих субсидій для зменшення майбутніх виплат, фактично нівелював усі раніше отримані суми, що перевищували розумний прибуток, розрахований відповідно до нових встановлених критеріїв (пункт 45 рішення).

У зв'язку з цим ЄСПЛ зазначив, що попередні правила, які регулювали електроенергетичну систему Іспанії, не встановлювали конкретної суми, яка мала бути отримана в якості прибутку на інвестиції. Навпаки, система субсидій ґрунтувалася на концепції розумної рентабельності інвестицій. Він також вказав, що відповідно до практики Верховного Суду, обґрунтована рентабельність інвестицій може бути скоригована з урахуванням фінансових

або технічних факторів, і що право на обґрунтовану рентабельність інвестицій в об'єкти відновлюваної енергетики не означає право на отримання однакової винагороди протягом усього терміну експлуатації об'єкта. Таким чином, на думку ЄСПЛ, не можна стверджувати, що національні суди створили «законні очікування», що розумний прибуток або винагорода за інвестиції залишаться незмінними протягом усього терміну корисної експлуатації об'єкта, якби не зміни в нормативно-правовій базі 2013 року (див., на противагу цьому, рішення у справі *Smokovitis and Others v. Greece*, № 46356/99, § 32, 11 квітня 2002 року). Дійсно, компанія-заявник погодилася з тим, що Уряд має право змінювати майбутні субсидії (пункт 46 рішення).

Не викликає сумнівів той факт, що метод розрахунку враховував раніше отримані суми для встановлення майбутніх субсидій. Однак у випадку компанії-заявника це просто означало, що вона тимчасово перестала отримувати прибуток на інвестиції. Як зазначалося раніше, згідно з інформацією, наданою Урядом, рентабельність інвестицій, наданих компанії-заявнику, була зведена до нуля протягом 3 років після затвердження нових норм, оскільки вважалося, що компанія-заявник вже досягла розумної рентабельності. Хоча компанія-заявник не погоджувалася з цифрами, поданими Урядом щодо досягнутої рентабельності, у матеріалах справи відсутня інформація про будь-які дії компанії-заявника, спрямовані на оскарження розрахунку цієї цифри в національних органах влади. Дійсно, компанія-заявник не надала жодних доказів, якими б заперечувалась достовірність документації, поданої Урядом. Зокрема, вона не надала ЄСПЛ жодної документації щодо своїх доходів та витрат за відповідний період; її твердження ґрунтувалися виключно на висновку експерта (пункт 47 рішення).

Таким чином, ЄСПЛ вважав, що, хоча нові норми могли вплинути на доходи компанії-заявника, зменшивши розумну рентабельність та суми, що підлягають поверненню в якості доходу на інвестиції, вони вплинули лише на субсидії, які мали бути отримані після набрання чинності відповідними положеннями, тобто на субсидії, які слід вважати майбутніми доходами. Крім того, оскільки національне законодавство та судова практика не надавали права на фіксовану та незмінну суму, яка виплачувалася б як розумний прибуток або як дохід на інвестиції, ЄСПЛ вважав, що субсидії, які мали бути отримані на момент набрання чинності новими положеннями, не мали достатньої підстави в національному законодавстві, щоб кваліфікуватися як «майно» у розумінні статті 1 Першого протоколу до Конвенції, а тому гарантії цього положення не застосовуються (див. рішення у справі *Radomilja and Others v. Croatia* [GC], №№ 37685/10 та 22768/12, § 151, від 20 березня 2018 року) (пункт 48 рішення).

Відповідно, заява була визнана несумісною *ratione materiae* з положеннями Конвенції у розумінні підпункту «а» пункту 3 статті 35 Конвенції і була відхилена відповідно до пункту 4 статті 35 Конвенції (пункт 49 рішення).

Висновок

Заяву було визнано неприйнятною та відхилено.

Ухвала в цій справі прийнята Палатою 26 березня 2024 року, опублікована 18 квітня 2024 року та є остаточною.