Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
ATHANASIOS RANTOS
vom 6. Februar 2025 [1]

Rechtssache C-514/23

Tiberis Holding Srl
gegen
Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,
Ministero dello Sviluppo Economico,
Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica,
andere Verfahrensbeteiligte:
Conza Energia Srl

(Vorabentscheidungsersuchen des Consiglio di Stato [Staatsrat, Italien])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Umwelt – Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen – Richtlinie 2009/28/EG – Art. 3 – Richtlinie (EU) 2018/2001 – Art. 4 – Nationale Anreize zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen – Verkauf der Energie auf dem freien Markt – Förderregelung – Unterschiedliche Förderregeln nach Größe der Produktionsanlage – Zugang zum Anreizmechanismus durch ein Verfahren der Eintragung in ein Register – Rückzahlung der Beträge, um die der Wert des Anreizes im Fall eines Preisanstiegs auf dem Energiemarkt überstiegen wird (Mechanismus eines sogenannten ‚negativen Anreizes') – Beschluss der Kommission, keine Einwände zu erheben – Vereinbarkeit mit diesen Richtlinien – Zulässigkeit"

I. Einleitung

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 3 der Richtlinie 2009/28/EG und Art. 4 der Richtlinie (EU) 2018/2001 [2] zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, nach denen beiden die Mitgliedstaaten vorbehaltlich der Einhaltung bestimmter Grundsätze u. a. Förderregelungen anwenden können, um ihre Ziele für die Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Quellen zu erreichen.

[1] Originalsprache: Französisch.

[2] Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG (ABl. 2009, L 140, S. 16). Diese Richtlinie wurde durch die Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl. 2018, L 328, S. 82) aufgehoben, die an deren Stelle trat. Unter Berücksichtigung des vorliegend maßgeblichen Zeitraums ist im Ausgangsrechtsstreit in zeitlicher Hinsicht jedoch die Richtlinie 2009/28 anwendbar.

2. Dieses Ersuchen ergeht in einem Rechtsstreit zwischen der Tiberis Holding Srl (im Folgenden: Tiberis) auf der einen Seite und der Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA (Verwaltungsgesellschaft für Energiedienstleistungen, Italien, im Folgenden: GSE), dem Ministero dello Sviluppo Economico (Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung, Italien) und dem Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (Ministerium für Umwelt und Energiesicherheit, Italien) auf der anderen Seite über eine spezifische Art und Weise der Anwendung einer von Italien erlassenen staatlichen Beihilferegelung zur Förderung von Strom aus erneuerbaren Quellen.

3. Konkret stellt sich dem Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) die Frage, ob mit den oben genannten Vorschriften eine Modalität der Anwendung einer Regelung mit Anreizen für die Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Quellen vereinbar ist, wonach für die Produzenten, die Energie auf dem freien Markt verkaufen, ein Anreiztarif gilt, mit dem ein Mindestpreis garantiert wird, der nach einem Mechanismus, mit dem die Beträge, um die der Marktpreis über dem Anreiztarif liegt, eingefordert werden, zugleich ein Höchstpreis ist (Mechanismus eines sogenannten „negativen Anreizes") (im Folgenden: Negativanreiz-Mechanismus oder Ausgleichsmechanismus). Der Negativanreiz-Mechanismus findet überdies nur auf diejenigen Produzenten, die Energie auf dem freien Markt verkaufen, Anwendung, denen der Anreiz aufgrund ihrer Eintragung in ein Register gewährt wird, nicht aber auf diejenigen, die den Anreiz durch Teilnahme an einem Versteigerungsverfahren erhalten.

4. Die vorliegende Rechtssache bietet dem Gerichtshof die Gelegenheit, sich zu dem Verhältnis zu äußern, das zwischen einem Beschluss der Europäischen Kommission über die Genehmigung einer Förderregelung für die Erzeugung erneuerbarer Energien, den Verpflichtungen im Zusammenhang mit den Anreizen, die die Mitgliedstaaten gemäß der Richtlinie 2009/28 und der Richtlinie 2018/2001 – die an deren Stelle getreten ist, aber ähnliche Bestimmungen enthält – umzusetzen haben, und dem Umfang der Befugnisse der nationalen Gerichte besteht, wenn sie mit Einwendungen gegen die Vereinbarkeit bestimmter Modalitäten der Umsetzung von zuvor von der Kommission genehmigten staatlichen Beihilferegelungen mit diesen Richtlinien befasst sind.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Richtlinie 2009/28

5. Nach Art. 2 („Begriffsbestimmungen") Abs. 2 Buchst. k der Richtlinie 2009/28 bezeichnete der Ausdruck „Förderregelung" „ein Instrument, eine Regelung oder einen Mechanismus, das bzw. die bzw. der von einem Mitgliedstaat oder einer Gruppe von Mitgliedstaaten angewendet wird und die Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen dadurch fördert, dass die Kosten dieser Energie gesenkt werden, ihr Verkaufspreis erhöht wird oder ihre Absatzmenge durch eine Verpflichtung zur Nutzung erneuerbarer Energie oder auf andere Weise gesteigert wird …"

6. In Art. 3 („Verbindliche nationale Gesamtziele und Maßnahmen auf dem Gebiet der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen“) dieser Richtlinie [3] hieß es:

„(1) Jeder Mitgliedstaat sorgt dafür, dass sein … Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch im Jahr 2020 mindestens seinem nationalen Gesamtziel für den Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen in diesem Jahr … entspricht. …

(2) Die Mitgliedstaaten treffen Maßnahmen, um effektiv zu gewährleisten, dass ihr Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen den im indikativen Zielpfad in Anhang I Teil B angegebenen Anteil erreicht oder übersteigt.

(3) Zur Erfüllung der in den Absätzen 1 und 2 genannten Ziele können die Mitgliedstaaten unter anderem folgende Maßnahmen anwenden:

a) Förderregelungen;

…“

7. Die genannte Richtlinie in der durch die Richtlinie 2015/1513 geänderten Fassung wurde gemäß Art. 37 der Richtlinie 2018/2001 mit Wirkung vom 1. Juli 2021 durch diese Richtlinie aufgehoben, die an deren Stelle getreten ist.

2. Richtlinie 2018/2001

8. In den Erwägungsgründen 16, 18 und 19 der Richtlinie 2018/2001 heißt es:

„(16) … Wenn Mitgliedstaaten beschließen, Förderregelungen einzuführen, sollte die Förderung in einer für die Strommärkte möglichst wenig wettbewerbsverzerrenden Form erfolgen. Deshalb vergibt eine zunehmende Zahl von Mitgliedstaaten die Förderung in einer Form, bei der die Förderung zusätzlich zu Markteinnahmen gewährt wird, und führt marktbasierte Systeme zur Ermittlung des Förderbedarfs ein. In Verbindung mit Maßnahmen zur Vorbereitung des Marktes auf einen steigenden Anteil erneuerbarer Energie[n] tragen solche Förderungen entscheidend dazu bei, dass erneuerbare Elektrizität – unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Fähigkeiten kleiner und großer Produzenten, auf Marktsignale zu reagieren – stärker in den Markt integriert wird.

…

(18) Gemäß Artikel 108 AEUV ist ausschließlich die Kommission befugt, die Vereinbarkeit etwaiger von den Mitgliedstaaten für den Einsatz von Energie aus erneuerbaren Quellen vorgesehener staatlicher Beihilferegelungen mit dem Binnenmarkt zu bewerten. Diese Bewertung erfolgt auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 AEUV und entspricht den einschlägigen Bestimmungen und Leitlinien, die die Kommission für diese Zwecke erlassen kann. Diese durch den AEUV vorgesehene ausschließliche Befugnis der Kommission bleibt von den Bestimmungen dieser Richtlinie unberührt.

[3] Dieser Art. 3 wurde geändert durch die Richtlinie (EU) 2015/1513 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselkraftstoffen und zur Änderung der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl. 2015, L 239, S. 1), deren Umsetzungsfrist am 10. September 2017 abgelaufen ist. Da die Änderungen von Art. 3 für den Ausgangsrechtsstreit nicht relevant sind, werden sie im Rahmen der vorliegenden Schlussanträge nicht wiedergegeben.

(19) … Bei der Aufstellung ihrer Förderregelungen können die Mitgliedstaaten Ausschreibungsverfahren auf bestimmte Technologien begrenzen, wenn das notwendig ist, um suboptimale Ergebnisse in Bezug auf Netzeinschränkungen, Netzstabilität, Systemintegrationskosten, die Notwendigkeit einer Diversifizierung des Energiemix und das langfristige Potenzial der Technologien zu verhindern.“

9. In Art. 2 („Begriffsbestimmungen“) Abs. 2 Nr. 5 dieser Richtlinie ist die Bestimmung des Begriffs „Förderregelung“ aus Art. 2 Abs. 2 Buchst. k der Richtlinie 2009/28 übernommen.

10. In Art. 4 („Förderregelungen für Energie aus erneuerbaren Quellen“) der Richtlinie 2018/2001 heißt es:

„(1) Die Mitgliedstaaten können Förderregelungen anwenden, um das in Artikel 3 Absatz 1 festgelegte Unionsziel für den Einsatz von erneuerbarer Energie und ihren jeweiligen auf nationaler Ebene festgelegten Beitrag zu diesem Ziel zu erreichen oder zu übertreffen.

(2) Die Förderregelungen für Elektrizität aus erneuerbaren Quellen haben Anreize für die marktbasierte und marktorientierte Integration von Elektrizität aus erneuerbaren Quellen in den Elektrizitätsmarkt zu setzen, wobei unnötige Wettbewerbsverzerrungen auf den Elektrizitätsmärkten zu vermeiden und etwaige Systemintegrationskosten und die Netzstabilität zu berücksichtigen sind.

(3) Förderregelungen von Elektrizität aus erneuerbaren Quellen sind so auszugestalten, dass die Integration von Elektrizität aus erneuerbaren Quellen in den Elektrizitätsmarkt maximiert wird, und sichergestellt ist, dass die Produzenten erneuerbarer Energie auf die Preissignale des Marktes reagieren und ihre Einnahmen maximieren.

…

(4) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass Elektrizität aus erneuerbaren Quellen auf offene, transparente, wettbewerbsfördernde, nichtdiskriminierende und kosteneffiziente Weise gefördert wird.

Die Mitgliedstaaten können in Bezug auf Ausschreibungsverfahren für Kleinanlagen und Demonstrationsvorhaben Ausnahmen vorsehen.

…

(5) Die Mitgliedstaaten können Ausschreibungsverfahren auf bestimmte Technologien beschränken, wenn eine allen Produzenten von Elektrizität aus erneuerbaren Quellen offenstehende Förderregelung angesichts folgender Gründe zu einem suboptimalen Ergebnis führen würde:

a) das langfristige Potenzial einer bestimmten Technologie;

b) die Notwendigkeit einer Diversifizierung;

c) Netzintegrationskosten;

d) Netzeinschränkungen und Netzstabilität;

…

(9) Dieser Artikel gilt unbeschadet der Artikel 107 und 108 AEUV.“

11. Art. 6 („Stabilität der finanziellen Förderung“) dieser Richtlinie sieht vor:

„(1) Unbeschadet der zur Einhaltung der Artikel 107 und 108 AEUV erforderlichen Anpassungen stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Höhe der für Projekte im Bereich erneuerbare Energie gewährten Förderung sowie die damit verknüpften Bedingungen nicht in einer Weise überarbeitet werden, die sich negativ auf die daraus erwachsenden Rechte auswirkt und die Rentabilität von Projekten, denen bereits Förderung zugute kommt, infrage stellt.

(2) Die Mitgliedstaaten können die Höhe der Förderung nach objektiven Kriterien anpassen, sofern die betreffenden Kriterien in der Förderregelung von Anbeginn festgelegt waren.

…“

3. Verordnung (EU) 2015/1589

12. In Art. 1 („Definitionen“) Buchst. b und c der Verordnung (EU) 2015/1589 [4] heißt es:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

…

b) ‚bestehende Beihilfen‘

…

ii) genehmigte Beihilfen, also Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen, die von der Kommission oder vom Rat [der Europäischen Union] genehmigt wurden;

…

c) ‚neue Beihilfen‘ alle Beihilfen, also Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen, die keine bestehenden Beihilfen sind, einschließlich Änderungen bestehender Beihilfen;

…“

13. Art. 3 („Durchführungsverbot“) dieser Verordnung bestimmt:

Anmeldungspflichtige Beihilfen nach Artikel 2 Absatz 1 dürfen nicht eingeführt werden, bevor die Kommission einen diesbezüglichen Genehmigungsbeschluss erlassen hat oder die Beihilfe als genehmigt gilt.“

[4] Verordnung des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 [AEUV] (ABl. 2015, L 248, S. 9).

4. Leitlinien 2014-2020

14. Die Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020“ (im Folgenden: Leitlinien 2014-2020)[5] enthält einen Teil 3 („Prüfung der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV“, in dem es heißt:

„3.2.5. Angemessenheit der Beihilfe

3.2.5.1. Allgemeine Voraussetzungen

(69) Umwelt- und Energiebeihilfen werden als angemessen betrachtet, wenn der Beihilfebetrag pro Beihilfeempfänger auf das zur Verwirklichung des angestrebten Umwelt- oder Energieziels erforderliche Minimum beschränkt ist.

…“

15. In Abschnitt 3.3 („Beihilfen zur Förderung erneuerbarer Energien“) dieser Leitlinien heißt es:

„3.3.1. Allgemeine Voraussetzungen für Investitions- und Betriebsbeihilfen für erneuerbare Energien

…

(109) Marktinstrumente wie Auktionen oder Ausschreibungen, an denen alle Erzeuger, die Strom aus erneuerbaren Energiequellen erzeugen, unter denselben Bedingungen auf EWR-Ebene teilnehmen können, dürften in der Regel gewährleisten, dass Subventionen mit Blick auf ihr vollständiges Auslaufen auf ein Minimum begrenzt werden.

…

(111) Für Anlagen, bei denen wegen ihrer Größe nicht davon ausgegangen werden kann, dass sie sich für eine Ausschreibung eignen, … sind spezifische Ausnahmen vorgesehen …

…

3.3.2. Betriebsbeihilfen zur Förderung erneuerbarer Energien

3.3.2.1. Beihilfen zur Förderung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen

(124) Um einen Anreiz für die Integration von Strom aus erneuerbaren Energiequellen in den Markt zu schaffen, ist es wichtig, dass die Beihilfeempfänger ihren Strom direkt auf dem Markt verkaufen und Marktverpflichtungen unterliegen …

…

(125) Die unter Randnummer ([124]) festgelegten Voraussetzungen gelten nicht für Anlagen mit einer installierten Stromerzeugungskapazität von weniger als 500 kW …

[5] ABl. 2014, C 200, S. 1.

…

(128) Wenn keine Ausschreibung durchgeführt wird, gelten die Voraussetzungen der Randnummern (124) und (125) sowie die Voraussetzungen für Betriebsbeihilfen zur Förderung erneuerbarer Energien, ausgenommen Strom aus erneuerbaren Energiequellen, unter Randnummer (131).

…

3.3.2.2. Beihilfen zur Förderung erneuerbarer Energien, ausgenommen Strom aus erneuerbaren Energiequellen

(131) Betriebsbeihilfen zur Förderung erneuerbarer Energien, ausgenommen Strom aus erneuerbaren Energiequellen, werden als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen, sofern alle nachstehenden Voraussetzungen erfüllt sind:

a) Die Beihilfe pro Energieeinheit liegt nicht über der Differenz zwischen den Gesamtgestehungskosten der mit der jeweiligen Technologie erzeugten Energie (levelized costs of producing energy – LCOE) und dem Marktpreis der jeweiligen Energieform.

b) Die LCOE können eine normale Kapitalrendite umfassen. Bei der Berechnung der LCOE werden Investitionsbeihilfen vom Gesamtbetrag der Investition abgezogen.

c) Die Erzeugungskosten werden regelmäßig, mindestens jedoch jährlich, aktualisiert.

d) Die Beihilfen werden nur bis zur vollständigen Abschreibung der Anlage nach den üblichen Rechnungslegungsstandards gewährt, um zu verhindern, dass die auf den LCOE beruhende Betriebsbeihilfe die Abschreibung der Investition übersteigt.

…“

16. Diese Leitlinien wurden durch die „Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022“ (im Folgenden: Leitlinien 2022)[6] ersetzt, in deren Teil 7 („Anwendbarkeit“) es wie folgt heißt:

„(466) Die Kommission wird die Vereinbarkeitsprüfung für alle anmeldepflichtigen Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen, die ab dem 27. Januar 2022 gewährt werden oder gewährt werden sollen, anhand dieser Leitlinien vornehmen. Rechtswidrige Beihilfen werden im Einklang mit den Vorschriften geprüft, die am Tag ihrer Gewährung galten.

(467) Diese Leitlinien ersetzen die Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020.

[6] ABl. 2022, C 80, S. 1.

(468) Die Kommission schlägt den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 108 Absatz 1 AEUV die folgenden zweckdienlichen Maßnahmen vor:

a) Die Mitgliedstaaten ändern bestehende Umweltschutz- und Energiebeihilferegelungen, wo erforderlich, um sie spätestens bis zum 31. Dezember 2023 mit diesen Leitlinien in Einklang zu bringen.

…“

5. Beschluss C(2016) 2726 final

17. Mit ihrem Beschluss C(2016) 2726 final vom 28. April 2016 über die staatliche Beihilfe SA.43756 (2015/N) – Italien, Förderung von in Italien erzeugtem Strom aus erneuerbaren Quellen[7] (im Folgenden: Genehmigungsbeschluss) erhob die Kommission keine Einwände gegen die Förderregelung, die von Italien in Form des Entwurfs eines Ministerialdekrets zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen bei ihr angemeldet worden war, weil diese Regelung nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar sei.

18. In Teil 2.2 dieses Beschlusses, in dem die in Rede stehende Förderregelung beschrieben wird, heißt es in siebten Erwägungsgrund unter der Überschrift „Neue mittelgroße Produzenten und Sanierung“:

„Neue Anlagen mit weniger als 5 MW können in spezifische Prioritätslisten für jede Technologie aufgenommen werden. … Die aufgelisteten Projekte werden in Form einer variablen Prämie unterstützt, die zum Referenzpreis auf dem Strommarkt hinzukommt. Die variable Prämie wird in einer Höhe festgesetzt, die ausreicht, um die Differenz zwischen den durchschnittlichen aktualisierten Stromkosten (LCOE) der betreffenden Technologie und dem Referenzpreis auf dem Strommarkt auszugleichen. …“

19. Im 22. Erwägungsgrund des Beschlusses, der in dessen Abschnitt 2.4 („Finanzierung, Budget und Laufzeit“) enthalten ist, heißt es, dass die Unterstützung einzelnen Projekten für einen Zeitraum gewährt wird, der der in Tabelle 1 des Beschlusses angegebenen durchschnittlichen Laufzeit des Projekts entspricht, und dass dieser Zeitraum den Abschreibungszeitraum der Projekte, wie er in den italienischen Rechtsvorschriften festgelegt ist, nicht überschreiten darf. Im 21. Erwägungsgrund heißt es weiter, dass „[d]ie Regelung … bis zum 31. Dezember 2016 angemeldet [ist]“.

20. In Teil 3 des Genehmigungsbeschlusses, der die Beurteilung der angemeldeten Förderregelung betrifft, führt die Kommission in den Erwägungsgründen 31 und 32 aus, dass diese Regelung, da sie auf die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen abziele, in den Anwendungsbereich der Leitlinien 2014-2020 falle und dass ihre Vereinbarkeit mit Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV daher auf der Grundlage der einschlägigen Bestimmungen dieser Leitlinien, d. h.

[7] ABl. 2016, C 258, S. 8. Dieser Beschluss ist (auch in englischer Sprache) auf der Website der Kommission unter folgender Adresse verfügbar: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261615/261615_1761694_150_2.pdf.

der Bestimmungen in den Abschnitten 3.2, 3.3.1 und 3.3.2, geprüft werde. In Teil 3 des Genehmigungsbeschlusses finden sich unter 3.3.3 („Verhältnismäßigkeit“) außerdem folgende Erwägungsgründe:

„(47) Wie in Rn. 128 der [Leitlinien 2014-2020] angegeben, prüft die Kommission in Ermangelung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens die Verhältnismäßigkeit des Zuschusses im Hinblick auf die Bestimmungen in Rn. 131 [dieser Leitlinien].

(48) Bezüglich der in den Prioritätslisten aufgeführten Projekte, für die ein Abgeltungstarif gilt, hat Italien dargelegt, dass die Förderung je Energieeinheit die LCOE für die betreffende Technologie nicht übersteigt …

…

(50) Übersteigt bei den in den Prioritätslisten verzeichneten Projekten der Marktpreis für Strom die geschätzten LCOE, wird die Differenz durch eine Verringerung der Prämie bei späteren Zahlungen wieder eingezogen. Dadurch können Zufallsgewinne vermieden werden, wenn Strompreise, die höher sind als die LCOE, zusätzliche Einnahmen für das Projekt generieren … Bei Projekten, die ausgeschrieben werden, wird davon ausgegangen, dass die Teilnehmer bei der Einreichung ihrer Angebote die mit schwankenden Energiemarktpreisen verbundenen Risiken und Chancen berücksichtigen werden. …

(51) In Anbetracht all dessen gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die Vergütung die Bedingungen in Rn. 131 der [Leitlinien 2014-2020] erfüllt und daher verhältnismäßig ist.“

B. Italienisches Recht

21. Das Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico – Incentivazione dell’energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico (Dekret des Ministeriums für Wirtschaftsentwicklung zur Förderung der Stromerzeugung aus anderen erneuerbaren Quellen als der Fotovoltaik) vom 23. Juni 2016[8] (im Folgenden: Dekret vom 23. Juni 2016) ist insbesondere unter Berücksichtigung des Genehmigungsbeschlusses ergangen.

22. In Art. 4 Abs. 1 bis 3 dieses Dekrets sind die verschiedenen Verfahren geregelt, nach denen Zugang zu den dort angegebenen Fördermechanismen gewährt wird, d. h. nach Eintragung in das entsprechende Register, das sich nach der Energiequelle und der Art der Anlage bestimmt, oder nach Teilnahme an Abwärtsauktionen oder auf direktem Weg. In dieser Vorschrift sind für jede Art von Verfahren die in Betracht kommenden Anlagenkategorien festgelegt, die sich im Wesentlichen nach der Produktionskapazität des betreffenden Kraftwerks bestimmen.

23. In Art. 7 des Dekrets sind die Abgeltungstarife und die Anreize festgelegt. Nach dessen Abs. 4 leistet GSE bei Anlagen mit einer Kapazität von bis zu 500 kW, sofern dies beantragt wird, eine Abgeltung für den in das Netz eingespeisten Strom, indem sie für die eingespeiste Nettoproduktion einen pauschalen Anreiztarif zahlt, der sich nach Anhang 1 des Dekrets bestimmt[9]. Nach Art. 7 Abs. 6 leistet GSE, falls sich der Betreiber einer solchen Anlage dafür

[8] GURI Nr. 150 vom 29. Juni 2016, S. 8.

[9] In Nr. 1 dieses Anhangs ist festgelegt, wie sich der Anreiz für Anlagen mit einer Kapazität von bis zu 500 kW berechnet, die sich für den pauschalen Tarif entscheiden. In Nr. 2 dieses Anhangs ist festgelegt, wie sich der Anreiz für die anderen Anlagen berechnet, d. h. für diejenigen, die nicht die Anwendung des pauschalen Tarifs beantragen. Bei den in Tabelle 1 angegebenen Grundtarifen wird nach Quelle, Anlagentyp und erzeugter Leistung unterschieden. Diese Tarife sind für Großanlagen niedriger als für mittelgroße Anlagen.

entscheidet, die Energie zur eigenen Verfügung zu behalten und auf dem freien Markt zu verkaufen, eine „pauschale Abgeltung“, wobei der Wechsel vom einen System zum anderen während der Laufzeit der Fördermaßnahme nicht mehr als zweimal zulässig ist. Art. 7 Abs. 5 bestimmt, dass GSE für Anlagen mit einer Nennleistung von mehr als 500 kW, die an Abwärtsauktionen teilnehmen, für die eingespeiste Nettoproduktion die nach diesem Dekret bestimmte Förderung zahlt, wobei die mit diesen Anlagen erzeugte Energie weiterhin dem Produzenten zur Verfügung steht.

III. Ausgangsrechtsstreit, Vorlagefrage und Verfahren vor dem Gerichtshof

24. Tiberis ist eine Gesellschaft, die in der Gemeinde Fiano Romano (Italien) am Tiber ein Wasserkraftwerk mit einer Leistung von 2,747 MW betreibt.

25. Am 8. September 2017 gab GSE, eine im Eigentum der italienischen Behörden stehende Aktiengesellschaft, die u. a. mit der Förderung und Entwicklung erneuerbarer Energiequellen und der energetischen Effizienz betraut ist, dem Antrag von Tiberis vom 22. Dezember 2016 auf Inanspruchnahme des im Dekret vom 23. Juni 2016 vorgesehenen Anreizmechanismus für die Erzeugung von Strom statt. Am 5. Oktober 2017 schloss Tiberis mit GSE einen Vertrag, der die Bedingungen für die Gewährung der Anreize regelt, die ihr nach diesem Mechanismus zustehen. Nach Maßgabe der vorgesehenen Anreize erhielt Tiberis insgesamt 4 044 340,75 Euro an Förderungen über einen Zeitraum von fünf Jahren, d. h. von 2017 bis 2021.

26. Mit drei Rechnungen, deren ersten beiden vom 4. April 2022 und die letzte vom 2. Mai 2022 datierten, forderte GSE Tiberis auf, einen Teil der gewährten Förderungen in Höhe von insgesamt 1 224 210,86 Euro zurückzuzahlen.

27. Tiberis erhob beim Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Verwaltungsgericht für die Region Latium, Italien) Klage auf Nichtigerklärung dieser Forderungen sowie der vertraglichen Bestimmungen und Rechtsvorschriften, auf die sie gestützt waren. Zur Begründung berief sich Tiberis u. a. auf einen Verstoß gegen Art. 3 der Richtlinie 2009/28 und Art. 4 der Richtlinie 2018/2001.

28. Dieses Gericht wies die Klage als unbegründet ab. Dabei führte es im Wesentlichen aus, dass die in Rede stehende Maßnahme dem Empfänger des Anreizes eine gleichbleibende Gesamtvergütung für die erzeugte Energie garantiere, die einen Ausgleich der für die Errichtung des Kraftwerks aufgewandten Investitionen dadurch ermögliche, dass der Unternehmer vor der ungewissen Entwicklung des Marktpreises geschützt werde, da ihm der garantierte unveränderliche Tarif gewährleiste, dass der in die Errichtung der Anlage investierte Betrag wieder erlöst werde. Das Gericht wies außerdem darauf hin, dass in diesem System ein etwaiges Ansteigen des Marktpreises nicht zu einer Erhöhung der Erträge desjenigen führe, dem der Anreiz gewährt werde, sondern zu einem „negativen Anreiz“, nämlich zu einem Rabatt zugunsten von GSE, der die unvorhersehbare, zufällige Gegenleistung für die Garantie eines feststehenden Tarifs darstelle, der die anfängliche Investition jedenfalls rentabel mache, wenn der Marktpreis unter dem von GSE garantierten Tarif liege. Infolgedessen sei der Einwand von Tiberis, dass es ihr nicht möglich sei, aufgrund von Marktschwankungen zusätzliche Gewinne zu erzielen, nicht stichhaltig. Indem Tiberis die betreffenden Anreize beantragt und am 5. Oktober 2017 den damit verbundenen Vertrag geschlossen habe, sei sie das Geschäftsrisiko eingegangen, das sich hieraus ergebe.

29. Ein derartiger Anreizmechanismus stehe überdies im Einklang mit der von der Kommission in den Leitlinien 2014-2020 in Betracht gezogenen und könne daher nicht allein aus dem Grund als diskriminierend angesehen werden, weil die Betreiber, die die Anreize infolge von Auktionsverfahren erhalten hätten, anders als diejenigen, die die Anreize über das Verfahren der Eintragung in das Register erhalten hätten, den vollen Marktpreis vereinnahmen könnten. Ihre Situation sei nämlich insofern eine andere, als die an den Abwärtsauktionen teilnehmenden Betreiber einen niedrigeren Pauschaltarif erhielten als die Betreiber, die sich für die Eintragung in das Register entschieden, und daher im Gegenzug von eventuell gestiegenen Marktpreisen profitieren könnten. Der in Rede stehende Anreizmechanismus verstoße daher in seiner Gesamtheit betrachtet nicht gegen das Unionsrecht.

30. Tiberis legte gegen dieses Urteil beim Consiglio di Stato (Staatsrat), dem vorlegenden Gericht, ein Rechtsmittel ein. Ihr auf Abänderung des Urteils gerichtetes Rechtsmittel stützte sie im Wesentlichen erneut auf den Grund eines Verstoßes gegen Art. 3 der Richtlinie 2009/28 und Art. 4 der Richtlinie 2018/2001.

31. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts scheint Nr. 2 des Anhangs 1 des Dekrets vom 23. Juni 2016 auf den ersten Blick gegen Art. 3 der Richtlinie 2009/28 sowie Art. 4 der Richtlinie 2018/2001 zu verstoßen. In diesen Bestimmungen seien fünf Kriterien aufgeführt, die kumulativ erfüllt sein müssten, damit die Anreize rechtmäßig seien: Sie müssten marktbasiert sein, es den Begünstigten ermöglichen, auf Marktsignale zu reagieren, unnötige Verzerrungen auf den Märkten vermeiden, gewährleisten, dass die Hersteller auf die Preissignale des Marktes reagierten, und gewährleisten, dass die Produzenten ihre Einnahmen am Markt maximierten. Außerdem seien die Anreize auf offene, transparente, wettbewerbsfördernde, nicht diskriminierende und kosteneffiziente Weise zu gewähren.

32. Die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung könnte indessen dazu führen, dass die Produzenten gezwungen seien, auf den Anreiz zu verzichten, was nach Ansicht dieses Gerichts den Zielen des Anreizmechanismus widerspräche. Nach Art. 4 des Dekrets vom 23. Juni 2016 werde der Zugang zum Anreizmechanismus auf der Grundlage dreier verschiedener Verfahren eröffnet, wobei die Teilnahme an dem einen oder anderen Verfahren nicht freistehe, sondern ausschließlich von der Produktionskapazität des betreffenden Kraftwerks abhänge. Tiberis habe daher nicht frei entscheiden können zwischen der Eintragung in das Register und einer Teilnahme an der Auktion, da es sich um zwei verschiedene Kategorien handele, die zuvor auf der Grundlage des Typs und der Höchstkapazität der betreffenden Anlage festgelegt worden seien. Produzenten, die die Förderung durch ihre Eintragung im Register erhielten, seien jedoch verpflichtet, der GSE die Differenz zwischen dem Marktpreis und der Förderung zu erstatten, wenn der Marktpreis die Förderung übersteige, während Produzenten mit großen Anlagen, denen die Förderung aufgrund des Auktionsverfahrens gewährt werde, den vollen Marktpreis vereinnahmen könnten.

33. Im Übrigen scheine die Maßnahme, einen „Ausgleich“ zugunsten von GSE vorzunehmen, wenn der Marktpreis den Anreiz betragsmäßig übersteige, im Widerspruch zu den Richtlinien 2009/28 und 2018/2001 zu stehen, da die Mitgliedstaaten nach diesen Richtlinien verpflichtet seien, es den Betreibern zu ermöglichen, auf die Marktdynamik zu reagieren, um Verzerrungen zu vermeiden, die sich aus der Beseitigung der Fähigkeit der Produzenten, auf die Nachfrage zu reagieren, ergäben, diejenigen Produzenten, denen der Anreiz durch ihre Eintragung in das Register gewährt werde, in Anbetracht des negativen Anreizes aber kein Interesse daran hätten, auf diese Marktdynamik zu reagieren.

34. Vor diesem Hintergrund hat der Consiglio di Stato (Staatsrat) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Stehen die in Art. 3 der Richtlinie 2009/28 und Art. 4 der Richtlinie 2018/2001 aufgestellten Grundsätze innerstaatlichen Rechtsvorschriften entgegen, wonach im Rahmen einer nationalen Anreizregelung für Erzeuger, die Energie auf dem freien Markt verkaufen, ein Anreiztarif vorgesehen ist, mit dem ein Mindestpreis garantiert wird, der aufgrund eines Ausgleichs-/Erstattungsmechanismus für die Beträge, die den Wert des Anreizes übersteigen, falls der Marktpreis höher sein sollte als der Anreiz (sogenannter „Negativanreiz"), zugleich ein Höchstpreis ist, wobei der Ausgleichsmechanismus zudem nur zur Anwendung gelangt, wenn der Erzeuger, der die Energie auf dem freien Markt verkauft, den Anreiz durch Eintragung in das dazugehörige Register erhält, und nicht auch, wenn er ihn durch Teilnahme an einem Auktionsverfahren erhält?

35. Tiberis, GSE, die italienische Regierung und die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht und an der mündlichen Verhandlung vom 7. November 2024 teilgenommen.

IV. Würdigung

A. Zur Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens

36. Bevor die Vorlagefrage geprüft wird, ist über die von GSE und der italienischen Regierung erhobenen Einreden der Unzulässigkeit zu entscheiden.

37. GSE trägt vor, das Vorabentscheidungsersuchen sei unzulässig, weil die Anforderungen von Art. 94 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs nicht erfüllt seien, da die Vorlageentscheidung nicht die tatsächlichen und rechtlichen Angaben enthalte, die erforderlich seien, um dem Gerichtshof eine sachdienliche Beantwortung der Vorlagefrage zu ermöglichen [10].

38. Die italienische Regierung hält die Vorlagefrage für unzulässig, weil es sich bei der im Ausgangsverfahren beanstandeten Maßnahme um eine bestehende Beihilfe handele, die zuvor von der Kommission mit Beschluss genehmigt worden sei. Das vorlegende Gericht könne daher nicht in Bezug auf die Intensität der in Rede stehenden Beihilfe eingreifen, da dies andernfalls zu deren Einstufung als „neue Beihilfe" führen und infolgedessen gegen Art. 108 Abs. 3 AEUV verstoßen würde, der die Gewährung neuer Beihilfen verbiete, die nicht zuvor bei der Kommission angemeldet und von dieser genehmigt worden seien. Daraus ergebe sich, dass die Vorlagefrage keinerlei tatsächlichen Zusammenhang mit dem Ausgangsverfahren aufweise und rein hypothetisch sei, da der Klage von Tiberis unabhängig davon, wie sie zu beantworten sei, jedenfalls nicht stattgegeben werden könne, da Art. 108 AEUV dem entgegenstehe.

[10] Zum tatsächlichen Rahmen macht GSE geltend, aus der Vorlageentscheidung werde nicht verständlich, wie Tiberis eine Erhöhung ihrer Einkünfte entgangen sein solle, da die in Rede stehende nationale Regelung es ihr doch ermöglicht habe, ihre Investition rentabel zu machen und Energie auf dem freien Markt zu verkaufen. Das vorlegende Gericht habe auch nicht klargestellt, dass Tiberis die Möglichkeit gehabt habe, den mit GSE geschlossenen Vertrag jederzeit mit einer Frist von 60 Tagen zu kündigen, ohne den bis zu diesem Zeitpunkt erhaltenen Anreiz erstatten zu müssen, und nicht erwähnt, dass nach der nationalen Regelung für die im Register eingetragenen Anlagen höhere Anreize vorgesehen seien, die sie vor den Marktschwankungen schützten. Überdies sei der Rechtsrahmen, in dem das Ersuchen ergehe, in der Vorlageentscheidung lückenhaft dargestellt, da dem Gerichtshof kein klarer Rahmen des anwendbaren nationalen Rechts unterbreitet werde, so dass nicht dargetan sei, dass tatsächlich die Möglichkeit eines Verstoßes gegen das Unionsrecht gegeben sei.

39. Zunächst ist zur Zulässigkeit von Vorabentscheidungsersuchen darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs, sobald die vorgelegten Fragen die Auslegung des Unionsrechts betreffen, für diese eine Vermutung der Erheblichkeit gilt und der Gerichtshof grundsätzlich gehalten ist, über sie zu befinden [11]. Er kann die Beantwortung der Vorlagefrage eines nationalen Gerichts nur ablehnen, wenn die erbetene Auslegung des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit den tatsächlichen Gegebenheiten oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind [12]. Was den letztgenannten Punkt angeht, erfordert gemäß Art. 94 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs die Notwendigkeit einer dem nationalen Gericht dienlichen Auslegung des Unionsrechts, dass das nationale Gericht die Sach- und Rechtslage, in der sich seine Fragen stellen, darlegt oder zumindest die tatsächlichen Annahmen, auf denen diese Fragen beruhen, erläutert [13]. In Anbetracht der Zusammenarbeit, die das Verhältnis zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens kennzeichnet, führt das Fehlen bestimmter vorheriger Feststellungen durch das vorlegende Gericht allerdings nicht zwingend zur Unzulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens, sofern sich der Gerichtshof trotz dieser Unzulänglichkeiten in der Lage sieht, dem vorlegenden Gericht anhand der in der Akte enthaltenen Angaben eine sachdienliche Antwort zu geben [14].

40. Vorliegend kann das Vorbringen von GSE zur Unzulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens auf der Grundlage der in der vorstehenden Nummer der vorliegenden Schlussanträge angeführten ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ohne große Schwierigkeiten zurückgewiesen werden. Denn die vorgeblichen Auslassungen im tatsächlichen und rechtlichen Rahmen sind, selbst wenn sie erwiesen wären, nicht geeignet, den Gerichtshof an der Beantwortung der Vorlagefrage zu hindern [15].

41. Die von der italienischen Regierung aufgeworfene Problematik der etwaigen Relevanz des Genehmigungsbeschlusses für den Ausgangsrechtsstreit verdient dagegen eingehendere Überlegungen, insbesondere da nicht ausgeschlossen ist, dass dieser Beschluss der Zulässigkeit des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens entgegenstehen (oder zumindest Einfluss auf die erbetene Auslegung haben) könnte.

42. Hierzu ist festzustellen, dass das vorlegende Gericht den Genehmigungsbeschluss zwar nicht erwähnt, dieser Umstand für sich jedoch nicht ausreicht, um diesem Beschluss jede Relevanz zu nehmen und es zu ermöglichen, die Einwände der italienischen Regierung gegen die Zulässigkeit der vorliegenden Rechtssache von Amts wegen unberücksichtigt zu lassen. Die für die Beschreibung des tatsächlichen und rechtlichen Rahmens durch das vorlegende Gericht geltende Vermutung der Erheblichkeit kann nämlich nicht so verstanden werden, dass der Gerichtshof

[11] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Oktober 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[12] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Mai 2024, INSS (Urlaub einer alleinerziehenden Mutter) (C-673/22, EU:C:2024:407, Rn. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[13] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. Juni 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[14] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. November 2023, Tüke Busz (C-391/22, EU:C:2023:892, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[15] In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass zwar das vorlegende Gericht nicht auf den Genehmigungsbeschluss der Kommission Bezug nimmt, GSE sich jedoch in ihren schriftlichen Erklärungen ausdrücklich auf ihn beruft, zwar nicht zur Untermauerung ihrer Unzulässigkeitseinrede, sondern um geltend zu machen, dass, falls das Vorabentscheidungsersuchen für zulässig befunden werden sollte, die nationale Regelung zur Einführung der fraglichen Förderregelung nicht gegen das Unionsrecht verstoße, da die Kommission diese zuvor genehmigt habe.

verpflichtet wäre, einen solchen Beschluss außer Acht zu lassen, insbesondere wenn dieser Beschluss sich im Rahmen der Entscheidung einer bei ihm anhängigen Rechtssache als relevant erweist, insbesondere um eine sachdienliche Antwort auf die Frage des vorlegenden Gerichts zu geben. Dies gilt umso mehr, wenn wie im vorliegenden Fall unstreitig ist, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende italienische Förderregelung von dem Genehmigungsbeschluss erfasst ist und Tiberis tatsächlich eines der Unternehmen gewesen ist, die in den Genuss dieser Förderregelung gekommen sind.

43. Nach alledem, und auch wenn nicht auszuschließen ist, dass das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen für unzulässig befunden wird [16], schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefrage, um dem vorlegenden Gericht eine sachdienliche Antwort zu geben, dahin umzuformulieren, dass das vorlegende Gericht mit ihr in Erfahrung bringen möchte, ob die Art. 107 und 108 AEUV dahin auszulegen sind, dass es einem nationalen Gericht verwehrt ist, die Vereinbarkeit des Negativanreiz-Mechanismus mit Art. 3 der Richtlinie 2009/28 und Art. 4 der Richtlinie 2018/2001 zu prüfen, wenn dieser Mechanismus Bestandteil einer von der Kommission zuvor genehmigten staatlichen Beihilferegelung ist.

B. Zur Befugnis des vorlegenden Gerichts, die Vereinbarkeit des Negativanreiz-Mechanismus mit den Richtlinien 2009/28 und 2018/2001 zu prüfen

44. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Anwendung der Unionsregeln im Bereich der staatlichen Beihilfen auf einer Verpflichtung zu loyaler Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten einerseits und der Kommission und den Unionsgerichten andererseits beruht, in deren Rahmen jeder entsprechend der ihm durch den Vertrag zugewiesenen Rolle handelt. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit müssen die nationalen Gerichte, wie aus Art. 4 Abs. 3 EUV hervorgeht, alle zur Erfüllung der unionsrechtlichen Verpflichtungen geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art treffen und die Ergreifung aller Maßnahmen unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele des Vertrags gefährden könnten, indem sie es unterlassen, Entscheidungen zu treffen, die einem Genehmigungsbeschluss zuwiderlaufen [17].

45. Außerdem fallen nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs den nationalen Gerichten und der Kommission gemäß dem mit dem Vertrag geschaffenen System der Kontrolle staatlicher Beihilfen einander ergänzende, aber unterschiedliche Rollen zu [18]. So ist für die Beurteilung der Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahmen mit dem Binnenmarkt ausschließlich die Kommission zuständig, die dabei der Kontrolle der Unionsgerichte unterliegt [19], während die nationalen

[16] Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof in der Rechtssache, in der das Urteil vom 22. Oktober 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910), ergangen ist, auf Unzulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens erkannt hat, da er der Auffassung war, dass die vom vorlegenden Gericht erbetene Auslegung der Bestimmungen einer Richtlinie für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits in keiner Weise relevant sein könne, weil sich die Wirtschaftsteilnehmer eines Drittlands, das kein internationales Abkommen mit der Union im Bereich des öffentlichen Auftragswesens geschlossen hatte, nicht auf Gleichbehandlung in diesem Bereich berufen könnten. Vgl. insbesondere Rn. 67 bis 69 dieses Urteils.

[17] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. September 2016, PGE (C-574/14, EU:C:2016:686, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[18] Vgl. Urteil vom 2. Mai 2019, A-Fonds (C-598/17, im Folgenden: Urteil A-Fonds, EU:C:2019:352, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[19] Jedoch können Beurteilungen, die sich implizit aus einem Beschluss der Kommission über eine staatliche Beihilfe ergeben könnten, für die nationalen Gerichte in einem Rechtsstreit wie dem des Ausgangsverfahrens, der keinen Bezug zur Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt aufweist, grundsätzlich nicht bindend sein (vgl. insoweit Urteil vom 17. Oktober 2024, NFŠ, C-28/23, EU:C:2024:893, Rn. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Gerichte über die Wahrung der Rechte Einzelner bei Verstößen gegen die Verpflichtung zur vorherigen Anmeldung staatlicher Beihilfen bei der Kommission nach Art. 108 Abs. 3 AEUV wachen [20].

46. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof bereits entschieden hat, dass, wenn ein nationales Gericht im Rahmen der Durchführung einer staatlichen Beihilferegelung, deren Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt die Kommission festgestellt hat, seinerseits über die Vereinbarkeit einer solchen Regelung mit dem Binnenmarkt entscheiden könnte, es im Wesentlichen darauf hinausliefe, diesem Gericht die Befugnis zu verleihen, seine eigene Beurteilung an die Stelle der von der Kommission vorgenommenen Beurteilung zu setzen und damit in die ausschließlichen Zuständigkeiten einzugreifen, die der Kommission in Bezug auf die Beurteilung der Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Binnenmarkt vorbehalten sind [21].

47. Sodann ist klarzustellen, dass aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs außerdem hervorgeht, dass ein nationales Gericht zur Beurteilung der Vereinbarkeit der Modalitäten einer Beihilferegelung mit denjenigen Vertragsbestimmungen, die unmittelbare Wirkung haben und nicht die staatlichen Beihilfen betreffen, nur dann befugt ist, wenn dies isoliert möglich ist, diese Modalitäten also zwar zur Beihilferegelung gehören, zur Verwirklichung ihres Zwecks oder zu ihrem Funktionieren aber nicht unerlässlich sind [22]. Dagegen können die Modalitäten einer Beihilfe derart untrennbar mit dem Zweck der Beihilfe selbst verbunden sein, dass es nicht möglich ist, sie für sich allein zu beurteilen, so dass ihre Auswirkung auf die Vereinbarkeit oder die Unvereinbarkeit der Beihilfe insgesamt zwangsläufig nach dem Verfahren von Art. 108 AEUV zu prüfen ist [23].

48. Demgemäß war der Gerichtshof in der jüngeren Rechtssache, in der das Urteil A-Fonds [24] ergangen ist, aufgrund der Feststellung, dass eine der Voraussetzungen, die in der betreffenden Beihilferegelung vorgesehen waren (nämlich das Sitzerfordernis), untrennbar mit der Beihilferegelung verbunden sei, da sie zur Verwirklichung ihres Zwecks oder zum Funktionieren dieser Regelung unerlässlich sei, der Auffassung, dass das Unionsrecht es einem nationalen Gericht verwehre, die Vereinbarkeit einer solchen Voraussetzung mit dem freien Kapitalverkehr

[20] Vgl. insoweit Urteil vom 8. Dezember 2011, Residex Capital IV (C-275/10, EU:C:2011:814, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung). Wird eine Verletzung der sich aus Art. 108 Abs. 3 AEUV ergebenden Verpflichtung von einem Einzelnen geltend gemacht und von den nationalen Gerichten festgestellt, so müssen diese entsprechend ihrem nationalen Recht daraus alle Konsequenzen ziehen, ohne dass sich jedoch aus ihren Entscheidungen eine Beurteilung der Vereinbarkeit der Beihilfen mit dem Binnenmarkt ergäbe, für die ausschließlich die Kommission – unter der Kontrolle des Gerichtshofs -zuständig ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. April 2002, Nygård, C-234/99, EU:C:2002:244, Rn. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[21] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. September 2016, PGE (C-574/14, EU:C:2016:686, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[22] Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 22. März 1977, Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51, Rn. 14), und vom 23. April 2002, Nygård (C-234/99, EU:C:2002:244, Rn. 57).

[23] Vgl. in diesem Sinne Urteil A-Fonds (Rn. 47 und 48 sowie die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. auch Beschluss vom 24. Juli 2003, Sicilcassa u. a. (C-297/01, EU:C:2003:416, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung), mit dem die Unzulässigkeit der von einem nationalen Gericht an den Gerichtshof gerichteten Frage nach der Vereinbarkeit einer staatlichen Beihilfe oder einer Beihilferegelung mit dem Binnenmarkt festgestellt wird.

[24] In dieser Rechtssache hatte das vorlegende Gericht hinsichtlich einer Entscheidung der Kommission im Bereich der staatlichen Beihilfen Zweifel an der Vereinbarkeit der primärrechtlichen Bestimmungen der Union über den freien Kapitalverkehr mit denen über staatliche Beihilfen. Genauer ging es darum, ob ein nationales Gericht die Möglichkeit hat, einem Antrag auf Erstattung der Steuer auf Dividenden von in den Niederlanden ansässigen Gesellschaften stattzugeben, obwohl diese Steuer von einer Entscheidung der Kommission gedeckt war.

zu beurteilen, und erst recht, die Konsequenzen aus einem etwaigen Verstoß gegen den freien Kapitalverkehr zu ziehen. Der Gerichtshof hat daraus geschlossen, dass es daher nicht erforderlich war, die Frage, wie sie ihm vorgelegt worden war, zu beantworten [25].

49. In der vorliegenden Rechtssache ist das vorlegende Gericht mit einem ähnlichen Problem wie dem vom Gerichtshof im Urteil A-Fonds behandelten konfrontiert, auch wenn dieses Urteil in einem anderen Kontext ergangen ist. Im Gegensatz zu der Rechtssache, in der das Urteil A-Fonds ergangen ist, befragt das vorlegende Gericht den Gerichtshof nämlich nicht dazu, ob der in Rede stehende Mechanismus im Hinblick auf die Bestimmungen des AEU-Vertrags über staatliche Beihilfen oder andere primärrechtliche Bestimmungen mit dem Binnenmarkt, sondern mit bestimmten Vorschriften des abgeleiteten Rechts vereinbar ist, nämlich den Richtlinien 2009/28 und 2018/2001, und dies, ohne den zuvor von der Kommission erlassenen Genehmigungsbeschluss zu erwähnen.

50. Ungeachtet dieser Unterschiede bin ich jedoch der Ansicht, dass die Argumentation, der der Gerichtshof im Rahmen der vorstehend genannten Rechtssache gefolgt ist, heranzuziehen ist und folglich darauf zu schließen ist, dass das vorlegende Gericht aus den nachstehend dargelegten Gründen nicht befugt ist, über die Vereinbarkeit des Negativanreiz-Mechanismus mit den Richtlinien 2009/28 und 2018/2001 zu befinden.

51. Erstens ist darauf hinzuweisen, dass der von Tiberis beanstandete Negativanreiz-Mechanismus wesentlicher Bestandteil der von der italienischen Regierung erlassenen staatlichen Beihilferegelung ist, deren Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt von der Kommission in ihrem Genehmigungsbeschluss geprüft wurde.

52. Aus diesem Beschluss geht nämlich hervor, dass die Kommission gemäß den Leitlinien 2014-2020, anhand deren die Vereinbarkeit der in Rede stehenden Förderregelung mit Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV beurteilt wurde, gerade geprüft hat, ob die angemeldete Maßnahme einen konkreten Anreizeffekt in Bezug auf das Ziel von gemeinsamem Interesse hatte, die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen zu fördern, insbesondere für die Eigentümer von Produktionsanlagen, denen der Anreiz aufgrund ihrer Eintragung in die Register gewährt wird [26]. In diesem Beschluss wurde im Übrigen die Angemessenheit der von den italienischen Behörden beabsichtigten Maßnahmen einschließlich des Negativanreiz-Mechanismus bestätigt, da dieser Mechanismus auf dasjenige beschränkt sei, was für die Erreichung des verfolgten Umweltschutzziels unerlässlich sei [27].

53. Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass sich aus der in den Nrn. 47 und 48 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt, dass nach der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Kommission und den nationalen Gerichten im Bereich der

[25] Nach Ansicht des Gerichtshofs war auf die Frage des vorlegenden Gerichts zu antworten, dass die Art. 107 und 108 AEUV dahin auszulegen sind, dass ein nationales Gericht die Vereinbarkeit eines solchen Sitzerfordernisses mit Art. 63 Abs. 1 AEUV nicht beurteilen darf, falls die betreffende Regelung über die Erstattung der Dividendensteuer eine Beihilferegelung darstellt. Vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil A-Fonds (Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung sowie Rn. 49 bis 54).

[26] Vgl. Abschnitt 3.3.2 des Genehmigungsbeschlusses, insbesondere Erwägungsgründe 39 und 42, in denen die Kommission klarstellte, dass die von der Beihilferegelung begünstigten Projekte ohne die Beihilfe unter normalen Marktbedingungen nicht rentabel wären und einen negativen Nettowert hätten, so dass die Beihilfe es „den Beihilfeempfängern [folglich ermöglicht], ihr Verhalten zu ändern und in erneuerbare Energien zu investieren“, und „den zur Erreichung des Ziels von gemeinsamem Interesse erforderlichen Anreizeffekt“ schafft.

[27] Denn aus dem 50. Erwägungsgrund des Genehmigungsbeschlusses geht hervor, dass der Ausgleichsmechanismus im Fall eines über den Berechnungen der Leitlinien liegenden Marktpreises für Strom als angemessen angesehen wurde, um „Zufallsgewinne“ und „außergewöhnliche Einkünfte aus dem Projekt“, d. h., über die bei der Einschätzung der Rentabilität des Projekts berücksichtigten Einkünfte hinausgehenden Einnahmen, zu verhindern.

staatlichen Beihilfen, wenn es um Voraussetzungen oder Bestandteile geht, die zur Verwirklichung des Zwecks oder zum Funktionieren der Beihilferegelung unerlässlich sind, die nationalen Gerichte daran gehindert sind, die Vereinbarkeit dieser Voraussetzungen anhand anderer als der in Art. 107 AEUV enthaltenen Bestimmungen zu beurteilen.

54. Im vorliegenden Fall hängt die Frage, ob das vorlegende Gericht den Negativanreiz-Mechanismus im Hinblick auf die Richtlinien 2009/28 und 2018/2001 prüfen darf, infolgedessen davon ab, ob diese Modalität der Förderregelung, um die es im Ausgangsverfahren geht, gesondert bewertet werden kann, weil sie zur Verwirklichung des Zwecks oder zum Funktionieren der betreffenden Förderregelung nicht unerlässlich ist. Insoweit ist klarzustellen, dass eine Modalität unerlässlich ist, um das Ziel oder das Funktionieren einer Beihilfe zu verwirklichen, wenn sie ein Bestandteil oder wesentliches Element der Beihilfe ist, so dass ihre Nichtanwendbarkeit zu einer Änderung des Umfangs oder der wichtigsten Merkmale der Beihilfe führt [28].

55. Meines Erachtens besteht kein Zweifel daran, dass der Negativanreiz-Mechanismus die Kriterien erfüllen würde, die sich aus der in Nr. 48 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung ergeben, da er, auch wenn er nicht als eine Bestandsvoraussetzung der in der vorliegenden Rechtssache in Rede stehenden Förderregelung angesehen werden kann, gleichwohl ein wesentlicher und untrennbarer Bestandteil dieser Regelung ist. Denn wie in Nr. 52 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, bezieht sich dieser Mechanismus nämlich nicht nur auf eine der Modalitäten der Fördergewährung, sondern ist auch untrennbar mit der Wirksamkeit und der Verhältnismäßigkeit der betreffenden Förderung verbunden, die ihrerseits Schlüsselelemente für die Prüfung der Vereinbarkeit der Beihilfe darstellen, die nach dem in den Art. 107 und 108 AEUV vorgesehenen Verfahren in die ausschließliche Zuständigkeit der Kommission fällt.

56. Da es nicht möglich erscheint, eine solche Modalität, die zur Verwirklichung des Zwecks oder zum Funktionieren einer von der Kommission genehmigten Förderregelung unerlässlich sein dürfte, aus dem Zusammenhang herauszulösen, ist schwer vorstellbar, wie ein nationales Gericht die Konsequenzen aus einer etwaigen Feststellung der Unvereinbarkeit des in Rede stehenden Mechanismus mit den einschlägigen Bestimmungen der Richtlinien 2009/28 und 2018/2001 ziehen können sollte, ohne diese Förderregelung, sei es auch nur in begrenztem Umfang, zu ändern und ohne den Genehmigungsbeschluss und damit ihre Gültigkeit zu beeinträchtigen, ja ohne in die Zuständigkeiten der Kommission einzugreifen, wodurch die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Kommission und den nationalen Gerichten beeinträchtigt würde. Eine solche Lösung lässt sich im Hinblick auf die in den Nrn. 44 bis 46 der vorliegenden Schlussanträge angeführte ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht vertreten.

57. Drittens ist schließlich festzustellen, dass Tiberis mit ihrer beim vorlegenden Gericht erhobenen Klage in Wirklichkeit darauf abzielt, die von der Kommission zuvor genehmigte Förderregelung zumindest in einzelnen Punkten zu ändern.

58. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen des mit den Art. 107 und 108 AEUV eingeführten Systems der Kontrolle staatlicher Beihilfen das Verfahren differiert, je nachdem, ob es sich um bestehende oder neue Beihilfen handelt [29]. Wenngleich bestehende Beihilfen nach Art. 108 Abs. 1 AEUV ordnungsgemäß durchgeführt werden können, sofern die Kommission nicht ihre Unvereinbarkeit festgestellt hat, ist die Gewährung neuer oder die Umgestaltung

[28] Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Saugmandsgaard Øe in der Rechtssache A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, Nr. 81).

[29] Vgl. hierzu Art. 1 Buchst. b Ziff. ii und Buchst. c der Verordnung 2015/1589.

bestehender Beihilfen, die nicht zuvor bei der Kommission angemeldet und von ihr genehmigt wurden, nach Art. 108 Abs. 3 AEUV untersagt [30]. Nach Art. 1 Buchst. b Ziff. ii der Verordnung 2015/1589 sind „bestehende Beihilfen" genehmigte Beihilfen, also Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen, die von der Kommission oder vom Rat genehmigt wurden. Nach Art. 1 Buchst. c dieser Verordnung sind „neue Beihilfen" alle Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen, die keine bestehenden Beihilfen sind, einschließlich Änderungen bestehender Beihilfen.

59. Außerdem ist hervorzuheben, dass Änderungen an bestehenden Beihilfen zwar nicht automatisch zu deren Neueinstufung als neue Beihilfen führen, dies aber dann der Fall ist, wenn diese Änderungen nicht rein formal oder verwaltungstechnisch sind, sondern einen Einfluss auf die Würdigung der Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit dem Binnenmarkt haben können [31]. Wie in Nr. 52 der vorliegenden Schlussanträge festgestellt, stellt der Negativanreiz-Mechanismus einen wesentlichen Bestandteil der in Rede stehenden Förderregelung dar, auf dessen Grundlage die Kommission deren Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt untersucht hat. Folglich hätte eine Änderung dieser Förderregelung, wie sie von Tiberis befürwortet wird, zur Folge, dass sie als neue, rechtswidrige Beihilfe requalifiziert würde.

60. Zwar hat der Gerichtshof unlängst in den Rechtssachen, in denen das Urteil DOBELES HES (C-702/20 und C-17/21, EU:C:2023:1) ergangen ist, entschieden, dass ein nationales Gericht einem Antrag auf Zahlung eines Betrags, der einer neuen, bei der Kommission nicht angemeldeten Beihilfe entspricht, unter dem Vorbehalt stattgeben kann, dass die betreffenden nationalen Behörden die Beihilfe zuvor ordnungsgemäß bei der Kommission anmelden und dass sie von der Kommission genehmigt wird oder als von ihr genehmigt gilt [32]. Ein solches Szenario erscheint im vorliegenden Fall jedoch hypothetisch, da zum einen die Änderung der fraglichen Förderregelung von der italienischen Regierung offenbar nicht in Betracht gezogen wird und zum anderen sich das vorlegende Gericht die Frage nach einer solchen Möglichkeit nicht stellt [33].

61. Nach alledem ist auf die umformulierte Vorlagefrage zu antworten, dass die Art. 107 und 108 AEUV dahin auszulegen sind, dass es einem nationalen Gericht verwehrt ist, die Vereinbarkeit des Negativanreiz-Mechanismus einer bestehenden und von der Kommission zuvor genehmigten Förderregelung mit Art. 3 der Richtlinie 2009/28 und Art. 4 der Richtlinie 2018/2001 zu prüfen, wenn dieser Mechanismus untrennbar mit der Förderregelung verbunden ist, da er zur Verwirklichung des Zwecks oder zum Funktionieren dieser Förderregelung unerlässlich ist.

[30] Vgl. Urteil vom 28. Oktober 2021, Eco Fox u. a. (C-915/19 bis C-917/19, EU:C:2021:887, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[31] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Oktober 2021, Eco Fox u. a. (C-915/19 bis C-917/19, EU:C:2021:887, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[32] Urteil vom 12. Januar 2023, DOBELES HES (C-702/20 und C-17/21, EU:C:2023:1, Rn. 123).

[33] Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass in den Rechtssachen, in denen das Urteil DOBELES HES (C-702/20 und C-17/21, EU:C:2023:1, Rn. 117 bis 123 und die dort angeführte Rechtsprechung) ergangen ist, das vorlegende Gericht im Zusammenhang mit der elften Frage genau danach gefragt hatte, ob Art. 108 Abs. 3 AEUV sowie Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 der Verordnung 2015/1589 dahin auszulegen seien, dass ein nationales Gericht einer Klage auf Zahlung eines Betrags, der einer neuen, nicht bei der Kommission angemeldeten Beihilfe entspricht, unter dem Vorbehalt stattgeben könne, dass diese Beihilfe zuvor von den betreffenden nationalen Behörden ordnungsgemäß bei der Kommission angemeldet werde und dass sie von dieser genehmigt werde oder als von ihr genehmigt gelte.

C. Zur Frage der Vereinbarkeit des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Negativanreiz-Mechanismus mit Art. 3 der Richtlinie 2009/28 und Art. 4 der Richtlinie 2018/2001

62. Für den Fall, dass der Gerichtshof meinem Standpunkt nicht folgen und der Auffassung sein sollte, dass das vorlegende Gericht befugt ist, die Vereinbarkeit des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Negativanreiz-Mechanismus mit Art. 3 der Richtlinie 2009/28 und Art. 4 der Richtlinie 2018/2001 zu beurteilen, werde ich hilfsweise in den folgenden Nummern prüfen, ob die vorstehend genannten Vorschriften diesem Mechanismus entgegenstehen.

63. Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, wie die Richtlinien 2009/28 und 2018/2001 auszulegen sind, damit es beurteilen kann, ob die Anwendungsmodalitäten der italienischen Regelung mit Anreizen für die Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Quellen, die Tiberis in Anspruch genommen hat, mit diesen Richtlinien vereinbar sind. Konkret möchte das vorlegende Gericht in Erfahrung bringen, ob Art. 3 der Richtlinie 2009/28, der bei der Einführung der Förderregelung und beim Abschluss des Vertrags zwischen Tiberis und GSE in Kraft war, und Art. 4 der Richtlinie 2018/2001, die mit Wirkung vom 1. Juli 2021 an die Stelle der Richtlinie 2009/28 getreten ist, dahin auszulegen sind, dass sie dem im Rahmen dieser Förderregelung enthaltenen Negativanreiz-Mechanismus entgegenstehen.

64. Diese Frage umfasst meines Erachtens in Wirklichkeit zwei Problemkreise, die wie folgt beschrieben werden können. Der erste betrifft die Frage, ob die Durchführungsmodalitäten der italienischen Förderregelung, insbesondere der Negativanreiz-Mechanismus, nicht gegen die vorstehend genannten Vorschriften dieser beiden Richtlinien verstoßen, weil sie nicht „marktbasiert“ zu sein scheinen und dieser Ausgleichsmechanismus daher einzelne Begünstigte veranlassen könnte, auf den Anreiz zu verzichten, was nach Ansicht des vorlegenden Gerichts den mit diesen Richtlinien verfolgten Zielen zuwiderliefe. Der zweite betrifft das Vorliegen einer möglichen Diskriminierung, die sich daraus ergeben könnte, dass die Modalitäten des Zugangs zu den staatlichen Beihilfen nicht für alle Produzenten erneuerbarer Energien gleich sind, da nur diejenigen, die im Register eingetragen sind, dem Ausgleichsmechanismus unterliegen [34].

1. Vorbemerkungen

65. Zweckmäßigerweise ist erstens darauf hinzuweisen, dass die mit Dekret vom 23. Juni 2016 eingeführte Förderregelung drei verschiedene, auf unterschiedlichen Anreizmechanismen beruhende Fördermodalitäten vorsah, die sich nach der Produktionskapazität des betreffenden Kraftwerks bestimmten. Genauer handelte es sich um folgende drei Fördermodalitäten:

– Die erste Fördermodalität beruhte auf der Teilnahme an einem Abwärtsauktionsverfahren, zu dem *Groß*anlagen mit einer Produktionskapazität von mehr als 5 MW Zugang hatten. Die Förderung wurde den Empfängern nur gezahlt, wenn der nach Uhrzeit und Zone bestimmte Preis unter dem Ausschreibungspreis lag, zur Deckung der Differenz zwischen den beiden Preisen. Der Anreiztarif für Großanlagen war zudem niedriger als der für kleine oder mittlere Anlagen;

– die zweite Fördermodalität, in deren Genuss Tiberis gelangte, galt für *mittlere* Anlagen mit einer Produktionskapazität zwischen 1 und 5 MW und setzte eine Eintragung der Anlage in das Register voraus. Dieser Mechanismus beruhte auf einem Tarif, der in angemessenem

[34] Vgl. Nrn. 32 und 33 der vorliegenden Schlussanträge.

Verhältnis zu den Kosten des von diesem Unternehmen bei Unterzeichnung des ursprünglichen Vertrags mit GSE vorgelegten Projekts stand und dem Empfänger damit eine gleichbleibende Gesamtvergütung für die erzeugte Energie garantierte, die einen Ausgleich der für die Errichtung des Kraftwerks aufgewandten Investitionen ermöglichte. Im Einzelnen wurde nach diesem Mechanismus eine Förderung gewährt, wenn der nach Uhrzeit und Zone bestimmte Preis unter den per Dekret festgesetzten Tarifpreis fiel, zum Ausgleich der Differenz zwischen den beiden Preisen. Lag der Marktpreis jedoch über dem festgesetzten Tarif, musste das betreffende Unternehmen den Differenzbetrag über den Negativanreiz-Mechanismus an GSE zahlen;

– die dritte Fördermodalität, zu der nur *kleine* Anlagen mit einer Produktionskapazität von weniger als 1 MW Zugang hatten, sah die Gewährung direkter Förderungen vor.

66. Außerdem ist klarzustellen, dass es einem Wirtschaftsteilnehmer wie Tiberis von Anfang an freistand, keinen Vertrag mit GSE zu schließen und es somit abzulehnen, sich den nach seiner Produktionskapazität bestimmten Fördermodalitäten zu unterwerfen. Im Übrigen hatte diese Gesellschaft, wenn sie einen Vertrag mit GSE geschlossen hatte, die Möglichkeit, den Vertrag jederzeit zu kündigen und aus dem Anreizsystem, von dem sie bis dahin profitiert hatte, auszuscheiden, um die erzeugte Energie frei auf dem Markt zu verkaufen und sich so den Marktschwankungen auszusetzen.

67. Zweitens ist bezüglich des sachlichen Geltungsbereichs der beiden in der Vorlageentscheidung genannten Richtlinien unstreitig, dass die Förderung, die Tiberis aufgrund des Dekrets vom 23. Juni 2016 erhalten hat, unter den Begriff „Förderregelung“ fällt, der in Art. 2 Buchst. k der Richtlinie 2009/28 und in Art. 2 Nr. 5 der Richtlinie 2018/2001 gleichlautend definiert ist. Insoweit ist hervorzuheben, dass es den Mitgliedstaaten nach diesen beiden Richtlinien zwar gestattet ist, staatliche Beihilferegelungen zugunsten der Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen einzuführen, jedoch unter der Voraussetzung, dass diese Regelungen mit den Vorschriften über staatliche Beihilfen vereinbar sind. Dieses Erfordernis ergibt sich ausdrücklich sowohl aus Art. 3 der Richtlinie 2009/28 als auch aus Art. 4 der Richtlinie 2018/2001, wonach diese Bestimmungen unbeschadet der ausschließlichen Zuständigkeit der Kommission nach Art. 108 AEUV gelten [35].

68. Drittens ist bezüglich des zeitlichen Geltungsbereichs dieser beiden Richtlinien festzustellen, dass bei Erlass des Dekrets vom 23. Juni 2016, und als Tiberis nach der in diesem Dekret vorgesehenen Förderregelung den Vertrag mit GSE geschlossen hat, allein die Bestimmungen der Richtlinie 2009/28 galten, da die Bestimmungen der Richtlinie 2018/2001 erst am 1. Juli 2021 in Kraft getreten sind. Die in Rede stehende Förderregelung kann daher, vorbehaltlich der Ausführungen in den Nrn. 77 bis 79 der vorliegenden Schlussanträge, erst von diesem Tag an im Licht dieser Richtlinie gewürdigt werden.

2. Zur Vereinbarkeit des Negativanreiz-Mechanismus mit der Richtlinie 2009/28

69. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass in Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2009/28 im Wesentlichen vorgesehen ist, dass jeder Mitgliedstaat dafür sorgt, dass der Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen an seinem Bruttoendenergieverbrauch im Jahr 2020 mindestens seinem nationalen Gesamtziel, wie es in dieser Richtlinie festgelegt ist, entspricht, und in Abs. 2, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen treffen, um effektiv zu gewährleisten, dass ihr Anteil von Energie

[35] Vgl. Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2009/28 und Art. 4 Abs. 9 der Richtlinie 2018/2001 sowie deren 18. Erwägungsgrund.

aus erneuerbaren Quellen den im indikativen Zielpfad in dieser Richtlinie angegebenen Anteil erreicht oder übersteigt. Darüber hinaus heißt es in Abs. 3 dieses Artikels, dass die Mitgliedstaaten zur Erfüllung der in den Abs. 1 und 2 genannten Ziele u. a. Förderregelungen anwenden „können“.

70. Festzustellen ist, dass sich aus dem Wortlaut von Art. 3 der Richtlinie 2009/28 weder für die Mitgliedstaaten eine Verpflichtung zum Erlass von Regelungen über staatliche Beihilfen zur Förderung erneuerbarer Energien ergibt, da der Erlass solcher Regelungen nur als Möglichkeit genannt ist, noch Hinweise, wie die Mitgliedstaaten eventuelle Förderregelungen zu gestalten haben. Die Mitgliedstaaten verfügen somit über ein Ermessen bezüglich der Maßnahmen, die zur Erreichung der verbindlichen nationalen Ziele im Bereich der Energie aus erneuerbaren Quellen zu ergreifen sind [36], unter der Voraussetzung, dass sie die Vorschriften der Union über staatliche Beihilfen beachten [37].

71. Es ist festzustellen, dass jedenfalls auf der Grundlage der Angaben in der Vorlageentscheidung nichts darauf hindeutet, dass der Ausgleichsmechanismus die Investitionen im Sektor der erneuerbaren Energien konkret gefährden würde, so dass Zweifel an seiner Vereinbarkeit mit den Zielen, die mit der Richtlinie 2009/28 verfolgt werden, aufkommen könnten [38].

72. Daraus folgt, dass die Richtlinie 2009/28, einschließlich ihres Art. 3, einem Ausgleichsmechanismus wie dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nicht entgegensteht.

3. Zur Vereinbarkeit des Negativanreiz-Mechanismus mit der Richtlinie 2018/2001

73. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass sich das vorlegende Gericht zwar die Frage stellt, ob der Negativanreiz-Mechanismus mit Art. 4 der Richtlinie 2018/2001 vereinbar ist, jedoch noch festzustellen ist, ob diese Vorschrift auf eine staatliche Beihilferegelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Anwendung findet, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Richtlinie bereits eingeführt war, oder ob die Vereinbarkeit dieses Mechanismus nicht eher im Hinblick auf Art. 6 Abs. 1 dieser Richtlinie zu untersuchen ist, der, auch wenn das vorlegende Gericht nicht ausdrücklich auf ihn Bezug nimmt, das berechtigte Vertrauen, das die Förderungsempfänger unter der Geltung schon zuvor bestehender Regelungen hatten, schützen soll.

74. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs eine neue Rechtsnorm grundsätzlich ab dem Inkrafttreten des Rechtsakts anwendbar ist, mit dem sie eingeführt wird, und dass sie zwar grundsätzlich nicht auf unter der Geltung der alten Vorschrift entstandene und endgültig erworbene Rechtspositionen anwendbar ist, jedoch auf deren künftige Wirkungen sowie auf neue Rechtspositionen Anwendung findet. Etwas anderes gilt nur – und vorbehaltlich des Verbots der Rückwirkung von Rechtsakten –, wenn mit der neuen Regelung besondere Vorschriften erlassen werden, die speziell deren zeitliche Geltung regeln [39].

[36] In dieser Hinsicht ist festzustellen, dass die Italienische Republik nach den Angaben der Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen, die von Tiberis nicht bestritten worden sind, das verbindliche Ziel der Energieversorgung aus erneuerbaren Energiequellen, das sie nach dieser Richtlinie zu erreichen hatte, übererfüllt hat. Rein tatsächlich lässt sich daher nicht behaupten, dass die italienische Förderregelung für Elektrizität aus erneuerbaren Quellen die Italienische Republik daran gehindert hätte, sein Ziel zu erreichen.

[37] Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 27. Juni 2024, Gestore dei Servizi Energetici (C-148/23, EU:C:2024:555, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[38] Siehe die Würdigung in den Nrn. 83 bis 87 der vorliegenden Schlussanträge, die *mutatis mutandis* auf die Richtlinie 2009/28 zutrifft.

[39] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Juni 2022, Volvo und DAF Trucks (C-267/20, EU:C:2022:494, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

75. Genauer ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass, während bei Verfahrensvorschriften im Allgemeinen davon auszugehen ist, dass sie ab dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens Anwendung finden, die Vorschriften des materiellen Unionsrechts im Interesse der Beachtung der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes so auszulegen sind, dass sie für vor ihrem Inkrafttreten abgeschlossene Sachverhalte nur gelten, soweit aus ihrem Wortlaut, ihrer Zielsetzung oder ihrem Aufbau eindeutig hervorgeht, dass ihnen eine solche Wirkung beizumessen ist [40].

76. Was insbesondere Richtlinien anbelangt, können in der Regel nur nach Ablauf der Umsetzungsfrist einer Richtlinie erworbene Rechtspositionen dem zeitlichen Geltungsbereich dieser Richtlinie zugeordnet werden. Dies gilt erst recht für unter dem alten Recht entstandene Rechtspositionen, die nach dem Inkrafttreten nationaler Rechtsakte, die zur Umsetzung einer Richtlinie nach Ablauf von deren Umsetzungsfrist erlassen wurden, weiterhin ihre Wirkung entfalten [41].

77. Im vorliegenden Fall ist in Art. 4 der Richtlinie 2018/2001 zwar für die Mitgliedstaaten die *Möglichkeit* vorgesehen, Förderregelungen zu erlassen, um die Ziele für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen zu erreichen, doch ist in dieser Richtlinie nicht festgelegt, ob diese Bestimmung nur für neue Förderregelungen gelten soll, die nach dem Zeitpunkt der Umsetzung der Richtlinie erlassen werden, oder ob ihr Anwendungsbereich auch bestehende Förderregelungen umfasst, die vor diesem Zeitpunkt eingeführt wurden [42]. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass Art. 4 als Vorschrift mit Förderkriterien für die Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen eine materielle Bestimmung darstellt, so dass diese Vorschrift in Anbetracht der in den Nrn. 75 und 76 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung auf bestehende Förderregelungen theoretisch nur in Bezug auf deren Wirkungen nach dem Zeitpunkt des Ablaufs ihrer Umsetzungsfrist anwendbar ist.

78. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2018/2001 vorsieht, dass die Mitgliedstaaten unbeschadet der zur Einhaltung der Art. 107 und 108 AEUV erforderlichen Anpassungen sicherstellen, dass die Höhe der für Projekte im Bereich erneuerbare Energie gewährten Förderung nicht in einer Weise überarbeitet wird, die sich negativ auf die daraus erwachsenden Rechte auswirkt und die Rentabilität von Projekten, denen bereits Förderung zugutekommt, in Frage stellt. In Art. 6 Abs. 2 heißt es weiter, dass die Mitgliedstaaten die Höhe der Förderung nach objektiven Kriterien anpassen können, sofern die betreffenden Kriterien in der Förderregelung von Anbeginn festgelegt waren.

79. Auch wenn die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, ihre bestehenden Förderregelungen zu überarbeiten, um sie mit Art. 4 der Richtlinie 2018/2001 in Einklang zu bringen, da diese Richtlinie insoweit nichts bestimmt, ergibt sich daraus, dass es ihnen freisteht, solche Änderungen vorzunehmen, sofern sie neben den Vorschriften über staatliche Beihilfen auch Art. 6 dieser Richtlinie beachten, der es verbietet, die Regelung über Fördermittel, die für Projekte gewährt

[40] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Juni 2022, Volvo und DAF Trucks (C-267/20, EU:C:2022:494, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[41] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Juni 2022, Volvo und DAF Trucks (C-267/20, EU:C:2022:494, Rn. 33 und 34 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

[42] Festzustellen ist, dass die Erwägungsgründe 16 bis 19 der Richtlinie 2018/2001 keinen Hinweis auf den zeitlichen Geltungsbereich von Art. 4 dieser Richtlinie enthalten.

werden, denen bereits Förderung zugutekommt, in einer Weise zu überarbeiten, die sich negativ auf die verliehenen Rechte auswirken und die Rentabilität dieser Projekte in Frage stellen würde [43].

80. Nach diesen Klarstellungen wird die folgende Untersuchung darauf abzielen, hilfsweise die Vereinbarkeit des Negativanreiz-Mechanismus mit Art. 4 der Richtlinie 2018/2001 für den Fall zu prüfen, dass diese Vorschrift, wie das vorlegende Gericht anzunehmen scheint, einschlägig ist.

81. Ebenso wie Art. 3 der Richtlinie 2009/28 sieht Art. 4 der Richtlinie 2018/2001 vor, dass die Mitgliedstaaten Förderregelungen erlassen können, um die Ziele im Bereich der Elektrizität aus erneuerbaren Quellen zu erreichen. Im Unterschied zu Art. 3 der Richtlinie 2009/28 sind jedoch in Art. 4 der Richtlinie 2018/2001 Leitlinien und strengere Vorschriften für die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung von staatlichen Beihilferegelungen für erneuerbare Energien vorgesehen [44].

82. Wie in den Nrn. 29 bis 31 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, geht aus der Begründung der Entscheidung des vorlegenden Gerichts genauer hervor, dass sich das vorlegende Gericht erstens die Frage stellt, ob der Ausgleichsmechanismus Anreize bietet, die gemäß Art. 4 der Richtlinie 2018/2001 „*marktbasiert und marktorientiert*“ sind.

83. Auf den ersten Blick verfügt der Gerichtshof, obwohl das vorlegende Gericht die Funktionsweise des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Ausgleichsmechanismus detailliert dargelegt hat, nicht über alle Angaben, die für eine umfassende Beurteilung dieses Mechanismus erforderlich sind, zu der jedenfalls allein das vorlegende Gericht befugt ist.

84. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass Art. 4 der Richtlinie 2018/2001 zwar eine Verbindung zwischen den von den Mitgliedstaaten eingeführten Förderregelungen und den tatsächlichen Marktbedingungen in dem Sinne herstellt, dass die Höhe der gewährten Förderung grundsätzlich nach Maßgabe der *auf dem Markt herrschenden* Bedingungen festgelegt werden muss, jedoch in dieser Richtlinie ausdrücklich anerkannt ist, dass die Fähigkeit der einzelnen Produzenten, auf Marktsignale zu reagieren, unterschiedlich ist und von ihrer Größe abhängt [45]. So haben die Mitgliedstaaten nicht nur die Möglichkeit, sich für verschiedene Arten und Modalitäten von Förderungen zu entscheiden, sondern auch, die Ausschreibungsverfahren auf bestimmte Technologien zu begrenzen, wenn das notwendig ist, um suboptimale Ergebnisse in Bezug auf Systemintegrationskosten, auf die Notwendigkeit einer Diversifizierung des Energiemix und auf das langfristige Potenzial der Technologien zu verhindern [46]. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, festzustellen, dass die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung ihrer Förderregelungen unabhängig von der Berücksichtigung der Umstände und der Dynamik des Marktes auch zur Berücksichtigung anderer in der Richtlinie 2018/2001 einschließlich ihres Art. 4 aufgeführten

[43] Diese Auslegung wird auch durch den 466. Erwägungsgrund der Leitlinien für 2022 bekräftigt, worin es heißt, dass die Vereinbarkeitsprüfung für neue Beihilfen, die der Kommission nach Inkrafttreten der Leitlinien mitgeteilt werden, von ihr anhand dieser Leitlinien vorgenommen wird. Im 468. Erwägungsgrund der Leitlinien heißt es lediglich, dass die Mitgliedstaaten bestehende Beihilferegelungen ändern können, wenn sie dies für erforderlich halten, um sie mit den Leitlinien für 2022 in Einklang zu bringen, ohne dass dies jedoch eine Verpflichtung darstellt.

[44] Insbesondere heißt es in Art. 4 Abs. 3, dass Förderregelungen für Elektrizität aus erneuerbaren Quellen so auszugestalten sind, dass die Integration von Elektrizität aus erneuerbaren Quellen in den Elektrizitätsmarkt maximiert wird, und sichergestellt ist, dass die Produzenten erneuerbarer Energie auf die Preissignale des Marktes reagieren und ihre Einnahmen maximieren. In Abs. 4 heißt es weiter, dass die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass Elektrizität aus erneuerbaren Quellen auf offene, transparente, wettbewerbsfördernde, nicht diskriminierende und kosteneffiziente Weise gefördert wird. Darüber hinaus sind in diesen Absätzen sowie in den Abs. 5 und 6 dieses Artikels bestimmte Einzelheiten und mögliche Ausnahmen vorgesehen.

[45] Vgl. 16. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/2001.

[46] Vgl. u. a. Art. 4 Abs. 4 und 5 der Richtlinie 2018/2001 sowie 19. Erwägungsgrund dieser Richtlinie.

Ziele verpflichtet sind, um insbesondere Verzerrungen auf den Strommärkten zu vermeiden, die optimale Integration von Energie aus erneuerbaren Quellen auf dem Strommarkt zu sichern sowie die Stabilität der Netze zu gewährleisten.

85. Aus der Begründung der Entscheidung des vorlegenden Gerichts ergibt sich, dass sich dieses zweitens zu fragen scheint, ob eine Diskriminierung vorliegt, die sich daraus ergeben könnte, dass Anlagen mit einer Kapazität von mehr als 5 MW, die den erzeugten Strom auf dem freien Markt verkaufen, eine Förderung ohne Ausgleichsmechanismus erhalten können, während Produzenten, die wie Tiberis in das Register eingetragen sind und deren Anlagenkapazität zwischen 1 MW und 5 MW beträgt, diese Möglichkeit nicht offensteht.

86. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das allgemeine Diskriminierungsverbot verlangt, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleichbehandelt werden [47].

87. Wie in Nr. 54 der vorliegenden Schlussanträge beschrieben, sah die mit dem Dekret vom 23. Juni 2016 eingeführte italienische Förderregelung drei verschiedene Fördermodalitäten in Abhängigkeit von der (Höchst-)Kapazität der betreffenden Anlage vor, die auf unterschiedliche Charakteristika und Anreizmechanismen gründeten [48]. Daraus folgt, dass sich die unterschiedliche Behandlung der verschiedenen Produzenten erneuerbarer Energien gerade aus der Tatsache ergab, dass sich diese Produzenten nicht in vergleichbaren Situationen befanden. Genauer gesagt ist zu der Differenzierung des Anreizes zwischen Produktionsanlagen, die am Versteigerungsverfahren teilgenommen haben, und solchen, die nicht daran teilgenommen haben, festzustellen, dass die staatliche Beihilferegelung, in deren Genuss Tiberis gelangt ist, auf einem garantierten feststehenden Tarif beruhte, der die mittelgroßen Unternehmen vor den Unwägbarkeiten des Marktpreises für Energie schützen sollte und es ihnen damit ermöglichte, den in die Errichtung der Anlage investierten Betrag dadurch wieder einzunehmen, dass die Rentabilität ihrer Investitionen gesichert wird [49]. Hingegen gab es nach der Regelung über eine Teilnahme am Versteigerungsverfahren, dem sich die Betreiber großer (Produktions-)Anlagen zu unterziehen hatten, für diese Betreiber keine Garantie für eine Förderung, da sich ihr Entgelt grundsätzlich aus den Einnahmen aus den Verkäufen auf dem freien Markt ergab [50].

88. Wie in Nr. 78 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, ist im Rahmen der Beurteilung der Vereinbarkeit des Ausgleichsmechanismus mit der Richtlinie 2018/2001 auch deren Art. 6 Abs. 1 zu berücksichtigen, wonach es untersagt ist, Förderregelungen für Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien in einer Weise zu überarbeiten, die sich negativ auf die daraus erwachsenen Rechte auswirken und die Rentabilität dieser Projekte beeinträchtigen würde. Jedenfalls bedeutet vorliegend der Umstand, dass der im Ausgangsverfahren in Rede stehende Ausgleichsmechanismus von Anfang an in der nationalen Regelung vorgesehen war, dass in diesem insbesondere kein Verstoß gegen diesen Art. 6 Abs. 1 gesehen werden kann.

[47] Vgl. Urteil vom 14. April 2005, AEM und AEM Torino (C-128/03 und C-129/03, EU:C:2005:224, Rn. 58 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[48] Die Differenzierung der Anreizmechanismen nach Leistungsfähigkeit der Anlage ist im Übrigen ausdrücklich sowohl im Genehmigungsbeschluss als auch in Abschnitt 3.3.2.1 der Leitlinien 2014-2020 vorgesehen.

[49] Wie in Nr. 65 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt, soll der Mechanismus eines Anreizes mittels des „Registrierungssystems“, in dessen Genuss Tiberis gelangt ist, die Investitionssicherheit dadurch gewährleisten, dass eine proportional nach den Kosten des vom Antragsteller eingereichten Projekts bemessener Fördertarif garantiert wird.

[50] Wie in Nr. 65 der vorliegenden Schlussanträge klargestellt, wurde die betreffende Förderung den großen Produzenten nur dann gezahlt, wenn der Stundenpreis je Gebiet unter dem Ausschreibungspreis lag, um die Differenz zwischen den beiden Preisen zu decken. Darüber hinaus war der Fördertarif niedriger als der für die Betreiber, denen die Eintragung in das Register gewährt wurde.

89. In Anbetracht all dessen gibt es keinen Hinweis darauf, dass der Mechanismus, um den es in der vorliegenden Rechtssache geht, nicht im Einklang mit den oben genannten Bestimmungen der Richtlinie 2018/2001 stünde.

V. Ergebnis

90. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Vorlagefrage des Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) wie folgt zu antworten:

Die Art. 107 und 108 AEUV

sind dahin auszulegen,

dass es einem nationalen Gericht verwehrt ist, die Vereinbarkeit des Negativanreiz-Mechanismus einer bestehenden Förderregelung mit Art. 3 der Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG und Art. 4 der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen zu prüfen, wenn dieser Mechanismus untrennbar mit der zuvor von der Europäischen Kommission genehmigten Förderregelung verbunden ist, da er zur Verwirklichung des Zwecks oder zum Funktionieren dieser Förderregelung unerlässlich ist.