Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
vom 29. Oktober 2020[1]

Verbundene Rechtssachen C-798/18 und C-799/18

Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) u. a. (C-798/18),
Athesia Energy Srl u. a. (C-799/18)
gegen
Ministero dello Sviluppo Economico,
Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,
Beteiligte:
Elettricità Futura – Unione delle Imprese Elettriche italiane,
Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana – Confagricoltura

(Vorabentscheidungsersuchen des Tribunale amministrativo regionale per il Lazio [Regionales Verwaltungsgericht Latium, Italien])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Umwelt – Richtlinie 2009/28/EG – Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen – Erzeugung elektrischer Energie aus Fotovoltaik-Solaranlagen – Förderregelung – Änderung bereits gewährter Anreize, deren Zahlung aber noch nicht fällig ist – Art. 16 und 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Unternehmerische Freiheit – Eigentumsrecht – Begriff des ‚Eigentums' – Vertrauensschutz – Vertrag über die Energiecharta – Art. 10"

I. Einleitung

1. Der italienische Gesetzgeber war 2014 angesichts des im Fotovoltaiksektor zu verzeichnenden Aufschwungs bestrebt, die Anreize zu senken, die den in diesem Sektor tätigen Unternehmen in Italien gewährt wurden.

2. Bei den vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen, die das Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionales Verwaltungsgericht Latium, Italien) am 17. Dezember 2018 eingereicht hat, geht es darum, ob eine solche Reform mit dem Unionsrecht vereinbar ist und ob ihr insbesondere durch die die unternehmerische Freiheit bzw. das Eigentumsrecht betreffenden Art. 16 und 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) gegebenenfalls Grenzen gezogen werden.

1 Originalsprache: Französisch.

3. Diese Ersuchen ergehen im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen zahlreichen Betreibern von Fotovoltaikanlagen in Italien und der Federazione Nazionale delle Imprese Elettrotecniche ed Elettroniche (Nationaler Verband der Elektrotechnik- und Elektronikunternehmen) (Anie)[2] auf der einen Seite sowie dem Ministero dello Sviluppo economico (Ministerium für Wirtschaftsentwicklung, Italien) und der Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA (im Folgenden: GSE), einer Aktiengesellschaft, deren Kapital vollständig vom Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerium für Wirtschaft und Finanzen, Italien) gehalten wird, auf der anderen Seite.

4. Die Besonderheit der vorliegenden Rechtssachen besteht darin, dass GSE mit diesen Betreibern Verträge geschlossen hat, die für die Dauer von 20 Jahren die Gewährung von Anreizen im Rahmen einer Förderregelung vorsehen, mit der die aufeinanderfolgenden europäischen Richtlinien im Bereich der Förderung der Nutzung erneuerbarer Energie in italienisches Recht umgesetzt werden sollten[3].

5. In diesem speziellen gesetzlichen Rahmen fand die vom italienischen Gesetzgeber durchgeführte Reform statt. Mit ihr sollten die Anreize, deren Zahlung aufgrund dieser Verträge vorgesehen, aber noch nicht fällig war, zum Nachteil dieser Betreiber geändert werden.

6. Der Bitte des Gerichtshofs entsprechend werde ich mich in den vorliegenden Schlussanträgen gezielt mit der Auslegung der Art. 16 und 17 der Charta sowie von Art. 10 des Vertrags über die Energiecharta[4] in Verbindung mit Art. 216 Abs. 2 AEUV[5] befassen.

7. Am Ende meiner Ausführungen werde ich dem Gerichtshof vorschlagen, zu entscheiden, dass die Art. 16 und 17 der Charta einer Reform, wie sie vom italienischen Gesetzgeber durchgeführt wurde, nicht entgegenstehen. Außerdem werde ich darlegen, aus welchen Gründen Art. 10 der Energiecharta in Verbindung mit Art. 216 Abs. 2 AEUV aus meiner Sicht in den vorliegenden Rechtssachen keine Anwendung findet.

2 Anie vertritt Unternehmen, die in Italien „auf die Herstellung von Gütern und/oder die Erbringung von Dienstleistungen im Bereich der Elektrotechnik und der Elektronik oder in ähnlichen Bereichen gerichtete Tätigkeiten" ausüben. Im weiteren Verlauf meiner Schlussanträge bezieht sich der Ausdruck „Klägerinnen der Ausgangsverfahren" auf Anie und alle Betreiber von Fotovoltaikanlagen, die an den beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten beteiligt sind.

3 Die erste Richtlinie im Bereich der Förderung der Nutzung erneuerbarer Energie war die Richtlinie 2001/77/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2001 zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt (ABl. 2001, L 283, S. 33). Diese wurde durch die 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 (ABl. 2009, L 140, S. 16) aufgehoben.

4 Unterzeichnet in Lissabon am 17. Dezember 1994 (ABl. 1994, L 380, S. 24) und im Namen der Europäischen Union genehmigt durch den Beschluss 98/181/EG, EGKS, Euratom des Rates und der Kommission vom 23. September 1997 über den Abschluss des Vertrags über die Energiecharta und des Energiechartaprotokolls über Energieeffizienz und damit verbundene Umweltaspekte durch die Europäischen Gemeinschaften (ABl. 1998, L 69, S. 1, im Folgenden: Energiecharta). Ich weise darauf hin, dass die Vorlagefrage in jeder der beiden Rechtssachen von der Energiecharta spricht, ohne irgendeine konkrete Bestimmung dieser Charta zu nennen. Das vorlegende Gericht scheint mir jedoch ausweislich seiner Angaben speziell danach zu fragen, ob die vom italienischen Gesetzgeber durchgeführte Reform mit Art. 10 der Charta zu vereinbaren ist. Daher werde ich meine Auslegung der Energiecharta in den vorliegenden Schlussanträgen auf diese Bestimmung beschränken.

5 Zur Erinnerung: Nach Art. 216 Abs. 2 AEUV binden die von der Union geschlossenen Übereinkünfte die Organe der Union und die Mitgliedstaaten.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Völkerrecht

8. Art. 10 („Förderung, Schutz und Behandlung von Investitionen“) Abs. 1 der Energiecharta lautet:

„(1) Jede Vertragspartei fördert und schafft im Einklang mit diesem Vertrag dauerhafte, gerechte, günstige und transparente Bedingungen für Investoren anderer Vertragsparteien, in ihrem Gebiet Investitionen vorzunehmen. Diese Bedingungen umfassen die Verpflichtung, den Investitionen von Investoren anderer Vertragsparteien stets eine faire und gerechte Behandlung zu gewähren. Diese Investitionen genießen auch gleichbleibenden Schutz und entsprechende Sicherheit, und keine Vertragspartei darf deren Verwaltung, Wartung, Verwendung, Nutzung oder Veräußerung in irgendeiner Weise durch unangemessene oder diskriminierende Maßnahmen behindern. …“

B. Unionsrecht

9. Im 25. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/28 heißt es:

„Die Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Potenziale im Bereich der erneuerbaren Energie und wenden auf nationaler Ebene unterschiedliche Regelungen zur Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen an. … Damit nationale Förderregelungen ungestört funktionieren können, müssen die Mitgliedstaaten deren Wirkung und Kosten entsprechend ihrem jeweiligen Potenzial kontrollieren können. Ein wichtiger Faktor bei der Verwirklichung des Ziels dieser Richtlinie besteht darin, das ungestörte Funktionieren der nationalen Förderregelungen, wie nach der Richtlinie 2001/77/EG, zu gewährleisten, damit das Vertrauen der Investoren erhalten bleibt und die Mitgliedstaaten wirksame nationale Maßnahmen im Hinblick auf die Erfüllung der Ziele konzipieren können …“

10. Art. 3 („Verbindliche nationale Gesamtziele und Maßnahmen auf dem Gebiet der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen“) dieser Richtlinie lautet:

„(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 gemäß der dritten Spalte der Tabelle in Anhang I Teil A entspricht …

…

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

a) Förderregelungen;

…“

C. Italienisches Recht

11. Art. 26 des Decreto legge (Gesetzesdekret) Nr. 91/2014[6] lautet:

„(1) Um das Management der Gewinnungszeiten und der Anreizgewährung zu optimieren und die Politik der Förderung erneuerbarer Energien nachhaltiger zu gestalten, werden die Fördertarife für elektrischen Strom aus Fotovoltaik-Solaranlagen … nach Maßgabe dieses Artikels gewährt.

(2) Ab dem zweiten Halbjahr 2014 gewährt [GSE] die in Abs. 1 genannten Fördertarife in konstanten monatlichen Raten in Höhe von 90 % der geschätzten durchschnittlichen jährlichen Produktionskapazität jeder Anlage im Erzeugungskalenderjahr und nimmt bis zum 30. Juni des folgenden Jahres die Abrechnung anhand der tatsächlichen Produktion vor. Die Durchführungsmodalitäten werden von GSE binnen zwei Wochen nach der Veröffentlichung dieses Dekrets festgelegt und durch Dekret des Ministers für Wirtschaftsentwicklung genehmigt.

(3) Ab dem 1. Januar 2015 wird der Fördertarif für Strom aus Anlagen mit einer Nennleistung von mehr als 200 kW nach Wahl des Betreibers auf der Grundlage einer der folgenden Optionen, die bis zum 30. November 2014 GSE mitzuteilen sind, umgestaltet:

a) Der Tarif wird für einen Zeitraum von 24 Jahren ab der Inbetriebnahme der Anlagen gewährt und infolgedessen nach dem Senkungsprozentsatz in der Tabelle in Anhang 2 dieses Dekrets neu berechnet;

b) unbeschadet des zwanzigjährigen Gewährungszeitraums wird der Tarif umgestaltet, indem ein erster Zeitraum der Gewährung einer gegenüber der derzeitigen Förderung herabgesetzten Förderung und ein zweiter Zeitraum der Gewährung einer im selben Umfang erhöhten Förderung vorgesehen wird. Die Prozentsätze der Umgestaltung werden mit Dekret des Ministers für Wirtschaftsentwicklung nach Anhörung der Behörde für Strom, Gas und das Wassersystem festgesetzt, das bis zum 1. Oktober 2014 zu erlassen ist, so dass im Fall der Zustimmung aller zur Wahrnehmung der Option Berechtigten eine Einsparung von mindestens 600 Millionen Euro pro Jahr für den Zeitraum 2015 bis 2019 gegenüber der nach den geltenden Tarifen vorgesehenen Gewährung ermöglicht wird;

c) unbeschadet des zwanzigjährigen Gewährungszeitraums wird der Tarif um einen Prozentanteil der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Dekrets zuerkannten Förderung für die restliche Dauer des Förderzeitraums in folgendem Umfang herabgesetzt:

   1. 6 % für Anlagen mit einer Nennleistung von mehr als 200 kW und bis zu einer Nennleistung von 500 kW;

   2. 7 % für Anlagen mit einer Nennleistung von mehr als 500 kW und bis zu einer Nennleistung von 900 kW;

   3. 8 % für Anlagen mit einer Nennleistung von mehr als 900 kW.

   In Ermangelung einer Mitteilung durch den Betreiber wendet GSE die Option nach Buchst. c an.

6 Decreto legge n. 91 – Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea (Gesetzesdekret Nr. 91 mit Sofortmaßnahmen für den Agrarsektor, den Umweltschutz sowie die Energieeffizienz von Schul- und Hochschulgebäuden, die Sanierung und Entwicklung von Unternehmen, die Begrenzung der Stromtarifkosten und zur unmittelbaren Bestimmung der Anforderungen aus der europäischen Gesetzgebung) vom 24. Juni 2014, mit Änderungen in Gesetz umgewandelt durch das Gesetz Nr. 116 vom 11. August 2014 (Supplemento ordinario Nr. 72 zur GURI Nr. 193 vom 20. August 2014, im Folgenden: Gesetzesdekret Nr. 91/2014).

…“

III. Ausgangsverfahren, Vorlagefrage und Verfahren vor dem Gerichtshof

12. Im Rahmen der (in den Gesetzesvertretenden Dekreten Nrn. 387/2003[7] und 28/2011[8] bestehenden) italienischen Regelung zur Förderung der Erzeugung erneuerbarer Energie schloss GSE mit Betreibern von Fotovoltaikanlagen mit einer Nennleistung von mehr als 200 kW privatrechtliche Verträge, die einem von der italienischen Strom- und Gasbehörde festgelegten Mustervertrag nachgebildet waren[9]. Diese Verträge mit einer Laufzeit von 20 Jahren sahen die regelmäßige Gewährung von Fördertarifen zugunsten dieser Betreiber vor.

13. Vor diesem Hintergrund kam es 2014 zu einer Reform, mit der die Anreize geändert werden sollten, deren Zahlung nach diesen Verträgen vorgesehen, aber noch nicht fällig war. Gemäß Art. 26 Abs. 2 und 3 des Gesetzesdekrets Nr. 91/2014 bestand diese Reform aus zwei Teilen[10].

14. Zum einen sollten nach Art. 26 Abs. 2 des Dekrets diese Anreize ab dem zweiten Halbjahr 2014 in konstanten monatlichen Raten in Höhe von 90 % der geschätzten durchschnittlichen jährlichen Produktionskapazität jeder Anlage im Erzeugungskalenderjahr gewährt werden. Die Abrechnung anhand der tatsächlichen Produktion sollte fortan erst zu einem späteren Zeitpunkt (d. h. spätestens am 30. Juni des folgenden Jahres) im Hinblick auf etwaige Berichtigungen vorgenommen werden.

15. Zum anderen ordnete Art. 26 Abs. 3 des Dekrets für diese Betreiber mit Wirkung vom 1. Januar 2015, d. h. vor Ablauf der mit GSE geschlossenen Verträge, den Übergang zu einem anderen Tarifsystem an, das drei Optionen vorsah, die für die Betreiber allesamt mit Nachteilen verbunden waren.

16. In dieser Situation beantragten die Klägerinnen der Ausgangsverfahren vor dem vorlegenden Gericht, die Ministerialdekrete vom 16. und 17. Oktober 2014 zur Durchführung von Art. 26 Abs. 2 und 3 des Gesetzesdekrets Nr. 91/2014[11] für nichtig zu erklären.

17. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass es die Frage der Verfassungsmäßigkeit von Art. 26 Abs. 3 dieses Dekrets der Corte costituzionale (Verfassungsgerichtshof, Italien) vorgelegt hatte. Mit Entscheidung vom 24. Januar 2017[12] befand die Corte costituzionale (Verfassungsgerichtshof), diese Bestimmung sei mit der italienischen Verfassung nicht unvereinbar.

7 Decreto legislativo n. 387 – Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elletricità (Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 387 zur Umsetzung der Richtlinie 2001/77) vom 29. Dezember 2003 (Supplemento ordinario zur GURI Nr. 25 vom 31. Januar 2004, S. 5, im Folgenden: Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 387/2003).

8 Decreto legislativo n. 28 – Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 28 zur Umsetzung der Richtlinie 2009/28) vom 3. März 2011 (Supplemento ordinario zur GURI Nr. 71 vom 28. März 2011, im Folgenden: Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 28/2011).

9 Nach Art. 24 Abs. 2 Buchst. d des Gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 28/2011 wurde für ab dem 31. Dezember 2012 in Betrieb genommene Fotovoltaikanlagen „die Förderung … im Rahmen von privatrechtlichen Verträgen zwischen GSE und der für die Anlagen verantwortlichen Stelle auf der Grundlage eines von der Strom- und Gasbehörde festgelegten Mustervertrags gewährt“. Außerdem erwähnt das vorlegende Gericht in seinen Vorabentscheidungsersuchen nur Verträge zwischen GSE und den Betreibern von Fotovoltaikanlagen, die unter diese Bestimmung fallen. Ich werde daher in diesen Schlussanträgen von der Prämisse ausgehen, dass die streitigen Verträge allesamt privatrechtlicher Natur sind und Anlagen betreffen, die nach dem 31. Dezember 2012 in Betrieb genommen wurden.

10 Nach Art. 26 Abs. 1 des Gesetzesdekrets Nr. 91/2014 war es das Ziel dieser Reform, „das Management der Gewinnungszeiten und der Anreizgewährung zu optimieren und die Politik der Förderung erneuerbarer Energien nachhaltiger zu gestalten“.

11 Nach ihrer vollständigen Bezeichnung handelt es sich um das Ministerialdekret vom 16. Oktober 2014 über die „Genehmigung der Durchführungsmodalitäten für die Bereitstellung der Fördertarife für Strom aus Fotovoltaikanlagen durch [GSE] in Umsetzung von Art. 26 Abs. 2 des [Gesetzesdekrets Nr. 91/2014]“ und um das Ministerialdekret vom 17. Oktober 2014 über die „Modalitäten für die Umgestaltung der Fördertarife für Strom aus Fotovoltaikanlagen in Umsetzung von Art. 26 Abs. 3 Buchst. b des [Gesetzesdekrets Nr. 91/2014]“.

12 Urteil der Corte costituzionale (Verfassungsgerichtshof) Nr. 16 vom 24. Januar 2017.

18. Das vorlegende Gericht ist jedoch der Ansicht, die Corte costituzionale (Verfassungsgerichtshof) habe in ihrer Entscheidung einige Punkte nicht geklärt, die für die bei ihm anhängigen Rechtsstreitigkeiten entscheidungserheblich seien. Konkret sei unionsrechtlich zu klären, ob der nationale Gesetzgeber eingreifen dürfe, um den Betrag der im Rahmen einer Beihilferegelung zur Förderung der Nutzung erneuerbarer Energie gewährten Anreize zu senken, obwohl die Zahlung dieser Tarife bereits in den Verträgen mit den Begünstigten vereinbart worden sei.

19. Das vorlegende Gericht wirft insbesondere die Frage auf, ob Art. 26 Abs. 2 und 3 des Gesetzesdekrets Nr. 91/2014 mit den Art. 16 und 17 der Charta unvereinbar sei, weil er in das Recht der Begünstigten eingreife, ihre eigene wirtschaftliche Tätigkeit auf der Grundlage dieser Verträge aufzubauen und auszuüben. Aus denselben Gründen bezweifelt das Gericht die Vereinbarkeit dieser Bestimmung mit der Energiecharta, nach deren Art. 10 Abs. 1 jede Vertragspartei „stabile, gerechte, günstige und transparente Bedingungen für Investoren [fördert und schafft]“.

20. Unter diesen Umständen hat das Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionales Verwaltungsgericht Latium) die Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof in jeder der verbundenen Rechtssachen die folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Steht das Unionsrecht der Anwendung einer nationalen Bestimmung wie Art. 26 Abs. 2 und 3 des Gesetzesdekrets Nr. 91/2014 entgegen, die die Zahlung von Förderungen erheblich senkt oder verzögert, die bereits gesetzlich gewährt und auf der Grundlage entsprechender Verträge festgelegt wurden, die die Erzeuger von Strom aus fotovoltaischer Umwandlung mit der für diese Aufgabe zuständigen GSE, einer Gesellschaft öffentlichen Rechts, geschlossen haben?

Ist eine solche nationale Bestimmung insbesondere mit den allgemeinen unionsrechtlichen Grundsätzen des Vertrauensschutzes, der Rechtssicherheit, der loyalen Zusammenarbeit und der praktischen Wirksamkeit, mit den Art. 16 und 17 der Charta, mit der Richtlinie 2009/28 und den darin enthaltenen Bestimmungen über Förderregelungen sowie mit Art. 216 Abs. 2 AEUV, insbesondere im Hinblick auf die Energiecharta, vereinbar?

21. Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren, die Streithelferinnen in diesen Verfahren, nämlich Elettricità Futura – Unione delle Imprese Elettriche italiane und Confederazione Generale dell’Agricoltura Italiana – Confagricoltura, die italienische, die tschechische, die deutsche, die griechische und die spanische Regierung sowie die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht.

22. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 5. Februar 2019 sind die vorliegenden Rechtssachen zu gemeinsamem schriftlichen Verfahren und zu gemeinsamem Endurteil verbunden worden.

23. Die Verfahrensbeteiligten haben Fragen des Gerichtshofs schriftlich beantwortet.

IV. Würdigung

24. Mit den vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen wird der Gerichtshof im Wesentlichen gebeten, zu klären, ob das Unionsrecht einen Mitgliedstaat daran hindert, den Betrag der Anreize zu senken, die im Rahmen einer Beihilferegelung zur Förderung der Nutzung erneuerbarer Energie im Einklang mit den Zielen der in diesem Bereich sukzessiv erlassenen europäischen Richtlinien vorgesehen sind.

25. Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts sind die Rechtsstreitigkeiten, mit denen es befasst ist, Teil umfangreicher gerichtlicher Auseinandersetzungen in Italien. Drei identische Vorabentscheidungsersuchen desselben Gerichts [13] sind zurzeit beim Gerichtshof anhängig. Im Übrigen haben andere Mitgliedstaaten ebenso wie die Italienische Republik mit der Überprüfung der Maßnahmen begonnen, die in ihrem Hoheitsgebiet zur Förderung der Nutzung erneuerbarer Energie getroffen worden waren [14].

26. In den folgenden Abschnitten werde ich darlegen, warum ich der Ansicht bin, dass eine Reform, wie sie vom italienischen Gesetzgeber unter den in den Ausgangsverfahren gegebenen Umständen durchgeführt wurde, die unternehmerische Freiheit und das Eigentumsrecht im Sinne der Art. 16 und 17 der Charta nicht beeinträchtigt und dass jeder Eingriff in die durch diese Bestimmungen geschützten Rechte – sein Vorliegen einmal unterstellt – jedenfalls im Hinblick auf die von der Union mit der Förderung der Nutzung erneuerbarer Energie verfolgten Ziele gerechtfertigt und verhältnismäßig wäre (Abschnitt A). Außerdem werde ich aufgrund einer wörtlichen und teleologischen Auslegung der Energiecharta, insbesondere ihres Art. 10, feststellen, dass diese Bestimmung in den Ausgangsverfahren nicht anwendbar ist (Abschnitt B).

A. Zu den Art. 16 und 17 der Charta

1. Vorbemerkungen

27. Art. 16 der Charta bestimmt: „Die unternehmerische Freiheit wird nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten anerkannt.“ Wie sich aus den Erläuterungen zu diesem Artikel ergibt, die nach Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 3 EUV und Art. 52 Abs. 7 der Charta bei deren Auslegung zu berücksichtigen sind, umfasst der durch diesen Artikel gewährte Schutz die Freiheit, eine Wirtschafts- oder Geschäftstätigkeit auszuüben, die Vertragsfreiheit und den freien Wettbewerb [15].

28. Art. 17 Abs. 1 der Charta lautet: „Jede Person hat das Recht, ihr rechtmäßig erworbenes Eigentum zu besitzen, zu nutzen, darüber zu verfügen und es zu vererben. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn aus Gründen des öffentlichen Interesses in den Fällen und unter den Bedingungen, die in einem Gesetz vorgesehen sind, sowie gegen eine rechtzeitige angemessene Entschädigung für den Verlust des Eigentums. Die Nutzung des Eigentums kann gesetzlich geregelt werden, soweit dies für das Wohl der Allgemeinheit erforderlich ist.“

13 Es handelt sich um die Rechtssachen C-306/19, Milis Energy, C-512/19, Go Sun und Malby Energy 4, sowie C-595/19, Fototre, in denen das Verfahren bis zum Erlass der verfahrensbeendenden Entscheidung in den vorliegenden Rechtssachen ausgesetzt worden ist. Übrigens ist dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte die Frage nach der Vereinbarkeit der in den Ausgangsverfahren streitigen Reform mit Art. 1 des Zusatzprotokolls Nr. 1 zu der am 20. März 1952 in Paris unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK) vorgelegt worden (vgl. die am 17. April 2015 bzw. 4. August 2017 eingereichten Beschwerden Nrn. 20445/15, Salento Energy Srl/Italien, und 59246/17, Nuovo Sole Srl/Italien).

14 Wie die italienische Regierung hervorgehoben hat, haben mehrere Mitgliedstaaten Rechtsakte erlassen, mit denen die in ihrem Hoheitsgebiet zuvor erfolgten Förderungen der Nutzung erneuerbarer Energie zurückgeführt werden sollen. Beispielsweise betrifft die derzeit beim Gerichtshof anhängige Rechtssache C-366/19, BOSOLAR, in der das Verfahren bis zum Erlass der verfahrensbeendenden Entscheidung in den vorliegenden Rechtssachen ausgesetzt worden ist, eine Maßnahme, mit der in Bulgarien der Einspeisetarif für Strom aus Fotovoltaikanlagen gesenkt werden soll.

15 Vgl. Urteil vom 22. Januar 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 16. Juli 2020, Adusbef und Federconsumatori (C-686/18, EU:C:2020:567, Rn. 82).

29. In den Erläuterungen zu Art. 17 der Charta heißt es, dieser Artikel entspreche Art. 1 des Zusatzprotokolls Nr. 1 zur EMRK[16]. Daraus folgt gemäß Art. 52 Abs. 3 der Charta, dass das durch deren Art. 17 geschützte Eigentumsrecht die gleiche Bedeutung und Tragweite hat, wie sie ihm in der EMRK verliehen wird, wobei das Unionsrecht allerdings einen weitergehenden Schutz gewähren kann[17].

30. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs gelten die unternehmerische Freiheit und das Eigentumsrecht jedoch nicht schrankenlos, sondern sind im Zusammenhang mit ihrer gesellschaftlichen Funktion zu sehen[18] und können Einschränkungen unterworfen werden, sofern diese unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erforderlich und durch dem Gemeinwohl dienende Ziele der Union gerechtfertigt sind[19]. Diese Erfordernisse folgen aus Art. 52 Abs. 1 der Charta, wonach jede Einschränkung der Ausübung der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten zudem gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten muss[20].

31. Im vorliegenden Fall machen die Klägerinnen der Ausgangsverfahren und die Streithelferinnen geltend, Art. 26 Abs. 2 und 3 des Gesetzesdekrets Nr. 91/2014, womit eine für die Betreiber von Fotovoltaikanlagen nachteilige Änderung des Betrags der Anreize eingeführt werde, deren Zahlung aufgrund der mit GSE geschlossenen Verträge vorgesehen, aber noch nicht fällig sei, beeinträchtige ihr Eigentumsrecht. Dieses Dekret bewirke einen Rechtsverlust, denn die Bau- und Betriebskosten für die Fotovoltaikanlagen, auf deren Grundlage diese Beträge festgesetzt worden seien, seien von diesen Betreibern bereits in vollem Umfang verauslagt worden. Die Richtlinie 2009/28 (deren Ziele mit der streitigen Förderregelung verwirklicht werden sollten) betone in ihren Erwägungsgründen 8, 14 und 25 die Notwendigkeit, „das Vertrauen der Investoren [zu] erhalten“ und für sie „Investitionssicherheit zu schaffen“[21]. Deshalb beschränke dieses Dekret die unternehmerische Freiheit der genannten Betreiber.

32. Die italienische, die tschechische, die griechische und die spanische Regierung sind hingegen der Ansicht, das Gesetzesdekret Nr. 91/2014 entziehe den Betreibern von Fotovoltaikanlagen keineswegs ihr Eigentum und beschränke nicht ihre unternehmerische Freiheit.

16 Vgl. Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (ABl. 2007, C 303, S. 23).

17 Nach Art. 52 Abs. 3 der Charta ist auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 1 des Zusatzprotokolls Nr. 1 zur EMRK bei der Auslegung von Art. 17 der Charta zu berücksichtigen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 3. September 2015, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Kommission, C-398/13 P, EU:C:2015:535, Rn. 61, und vom 21. Mai 2019, Kommission/Ungarn [Nießbrauchrechte an landwirtschaftlichen Flächen], C-235/17, EU:C:2019:432, Rn. 72 und die dort angeführte Rechtsprechung).

18 Vgl. Urteile vom 15. Januar 2013, Križan u. a. (C-416/10, EU:C:2013:8, Rn. 113 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 22. Januar 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 16. Juli 2020, Adusbef und Federconsumatori (C-686/18, EU:C:2020:567, Rn. 83 und 85).

19 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 30. Juni 2016, Lidl (C-134/15, EU:C:2016:498, Rn. 31), und vom 13. Juni 2017, Florescu u. a. (C-258/14, EU:C:2017:448, Rn. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vor allem hat der Gerichtshof bereits entschieden, angesichts des Wortlauts von Art. 16 der Charta könne die unternehmerische Freiheit einer Vielzahl von Eingriffen der öffentlichen Gewalt unterworfen werden, die im allgemeinen Interesse die Ausübung der wirtschaftlichen Tätigkeit beschränken könnten (vgl. Urteile vom 22. Januar 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, Rn. 46, und vom 30. Juni 2016, Lidl, C-134/15, EU:C:2016:498, Rn. 34).

20 Für alle Fälle weise ich darauf hin, dass die unternehmerische Freiheit und das Eigentumsrecht auch den Einschränkungen unterliegen, die sich schon aus dem Wortlaut der Chartabestimmungen ergeben, in denen diese Freiheit und dieses Recht verankert sind. So wird die unternehmerische Freiheit gemäß Art. 16 der Charta nur „*nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten*“ anerkannt (Hervorhebung nur hier). Ebenso wird durch die Sätze 2 und 3 in Art. 17 Abs. 1 der Charta die Tragweite des in Satz 1 dieser Bestimmung anerkannten Rechts begrenzt (vgl. hierzu Oliver, P., „What Purpose Does Article 16 of the Charter Serve?“, in Bernitz, U., u. a. [Hrsg.], *General Principles of EU Law and European Private Law*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2013, S. 293, und Jaeger, M., „La protection du droit de propriété dans l'ordre juridique de l'Union européenne à la lumière de l'article 17 de la charte des droits fondamentaux“, in *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins – Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Brüssel, Bruylant, 2013, S. 167).

21 Zur Erinnerung: Im achten Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/28 wird u. a. hervorgehoben, es bedürfe eines Rahmens, „der verbindliche Ziele enthält [und der] den Unternehmen die langfristige Sicherheit geben dürfte, die sie benötigen, um vernünftige und nachhaltige Investitionen in den Sektor der erneuerbaren Energie zu tätigen“. Im 14. Erwägungsgrund dieser Richtlinie heißt es, dass „[m]it den verbindlichen nationalen Zielen … in erster Linie der Zweck verfolgt [wird], Investitionssicherheit zu schaffen“.

33. Angesichts dieser Meinungsverschiedenheiten möchte ich anhand der dem Gerichtshof vorliegenden Akten zunächst auf einige Merkmale der streitigen Förderregelung hinweisen, um aufzuzeigen, in welchem Kontext die durch Art. 26 Abs. 2 und 3 des Gesetzesdekrets Nr. 91/2014 bewirkte Reform stattgefunden hat.

34. *Erstens* soll mit dieser Förderregelung die Richtlinie 2009/28 in das italienische Recht umgesetzt werden. Aus Art. 3 Abs. 3 dieser Richtlinie ergibt sich aber, dass die Mitgliedstaaten „im Hinblick auf die Erfüllung ihrer [verbindlichen] nationalen Gesamtziele" „auf dem Gebiet der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen" Förderregelungen erlassen *können*. Dazu heißt es im 25. Erwägungsgrund dieser Richtlinie, „[d]ie Mitgliedstaaten [hätten] unterschiedliche Potenziale im Bereich der erneuerbaren Energie" und müssten deren Wirkung und Kosten entsprechend ihrem jeweiligen Potenzial kontrollieren können.

35. Der Gerichtshof hat bereits entschieden, dass die Mitgliedstaaten keineswegs verpflichtet sind, im Hinblick auf die Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen Förderregelungen zu erlassen, und dass sie daher hinsichtlich der Maßnahmen, die sie für geeignet halten, die sich aus der Richtlinie 2009/28 ergebenden Förderziele zu erfüllen, über einen Wertungsspielraum verfügen. Dieser Wertungsspielraum bedeutet, dass es den Mitgliedstaaten freisteht, Förderregelungen zu erlassen, zu ändern oder zu streichen, sofern u. a. diese Ziele erreicht werden [22].

36. In Anbetracht dieser Rechtsprechung steht die Richtlinie 2009/28 meines Erachtens als solche einer Reform, wie sie vom italienischen Gesetzgeber unter den in den Ausgangsverfahren gegebenen Umständen durchgeführt wurde, nicht entgegen.

37. Auf diese Überlegungen werde ich zurückgreifen können, wenn ich im Folgenden untersuche, ob die Betreiber von Fotovoltaikanlagen geltend machen können, sie dürften darauf vertrauen, dass ihnen die in den Verträgen mit GSE vorgesehenen Anreize unverändert für die gesamte Vertragsdauer gewährt würden, weshalb sie zu Recht rügten, dass diese Reform ihr Eigentumsrecht beeinträchtige.

38. *Zweitens* war in Art. 7 Abs. 2 Buchst. d des Gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 387/2003 bereits geregelt, dass die gewährten Anreize für eine bestimmte Dauer *degressiv* festgesetzt werden sollten. Was das Gesetzesvertretende Dekret Nr. 28/2011 betrifft, auf dessen Grundlage die Verträge zwischen GSE und diesen Betreibern geschlossen wurden, so ergibt sich aus dessen Art. 24 Abs. 2 Buchst. d, dass diese Verträge einem von der italienischen Strom- und Gasbehörde festgelegten Mustervertrag nachgebildet waren. Den Klägerinnen der Ausgangsverfahren zufolge sah dieser Vertrag vor, dass GSE dessen Inhalt einseitig ändern durfte, um der Entwicklung des gesetzlichen Bezugsrahmens Rechnung zu tragen [23]. Dies spricht meines Erachtens dafür, dass die Zahlungsmodalitäten für diese Anreize umgestaltet werden konnten und dass ihr Betrag gesenkt werden durfte.

39. *Drittens* sollte die durch Art. 26 Abs. 2 und 3 des Gesetzesdekrets Nr. 91/2014 eingeführte Reform, die in einer Änderung des Betrags der in diesen Verträgen festgesetzten Anreizen bestand, nur für die Beträge gelten, deren Zahlung bereits vorgesehen, aber noch nicht fällig war, wobei schon geleistete Zahlungen unberührt blieben [24].

22 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Juli 2019, Agrenergy und Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 und C-287/18, EU:C:2019:605, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).

23 Die Verträge über die nach dem 31. Dezember 2012 in Betrieb genommenen Anlagen enthalten laut Klägerinnen der Ausgangsverfahren konkret in ihrem Art. 17.3 die folgende Klausel: „GSE behält sich das Recht vor, einseitig die Klauseln … zu ändern, die infolge etwaiger normativer und regulatorischer Entwicklungen im Widerspruch zum geltenden Bezugsrahmen stehen sollten." Es wird Sache des vorlegenden Gerichts sein, zu überprüfen, ob sämtliche streitigen Verträge eine solche Klausel enthalten.

24 Entgegen dem Vorbringen der Klägerinnen der Ausgangsverfahren und der Streithelferinnen entfaltet Art. 26 Abs. 2 und 3 des Gesetzesdekrets Nr. 91/2014 aus meiner Sicht keine Rückwirkung im eigentlichen Sinn, da er nur künftige, nicht aber bereits erfolgte Zahlungen betrifft.

40. Im weiteren Verlauf meiner Schlussanträge werde ich zunächst prüfen, ob eine solche Reform die unternehmerische Freiheit und das Eigentumsrecht beeinträchtigt, die unter dem Schutz der Charta stehen. Diese Frage werde ich verneinen. Für den Fall, dass der Gerichtshof meiner Meinung nicht folgen sollte, werde ich hilfsweise darlegen, warum eine Beeinträchtigung dieser Rechte meines Erachtens unter Berücksichtigung der in Nr. 30 dieser Schlussanträge zitierten Rechtsprechung im Hinblick auf die von der Union mit der Förderung der Nutzung erneuerbarer Energie verfolgten Ziele jedenfalls gerechtfertigt und verhältnismäßig wäre.

2. Zum Vorliegen einer etwaigen Beeinträchtigung der unternehmerischen Freiheit und des Eigentumsrechts im Sinne der Art. 16 und 17 der Charta

a) Eigentumsrecht

41. Ich weise darauf hin, dass die vorliegenden Rechtssachen zwei verschiedene Aspekte des Eigentums berühren: zum einen den durch die Verträge zwischen den Betreibern von Fotovoltaikanlagen und GSE gegebenenfalls eröffneten Anspruch auf Gewährung der Anreize und zum anderen das Recht auf den Betrieb und die Nutzung dieser Anlagen.

1) Erster Aspekt: etwaige Beeinträchtigung des mutmaßlichen Anspruchs auf Gewährung der Anreize

42. Was die in Art. 17 Abs. 1 der Charta genannten materiellen Voraussetzungen betrifft, so hat der Gerichtshof entschieden, dass sich der durch diese Bestimmung gewährte Schutz auf vermögenswerte Rechte bezieht, aus denen sich im Hinblick auf die betreffende Rechtsordnung eine gesicherte Rechtsposition ergibt, die eine selbständige Ausübung dieser Rechte durch und zugunsten ihres Inhabers ermöglicht [25].

43. In meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Kommission/Ungarn (Nießbrauchrechte an landwirtschaftlichen Flächen) [26] habe ich dargelegt, dass im Wesentlichen zu untersuchen ist, ob zwei Voraussetzungen erfüllt sind, nämlich zum einen, ob die geltend gemachten Rechte einen Vermögenswert haben, und zum anderen, ob sich aus diesen Rechten eine gesicherte Rechtsposition ergibt, die eine selbständige Ausübung dieser Rechte durch und zugunsten ihres Inhabers ermöglicht.

44. Zur ersten Voraussetzung ergibt sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, dass der Begriff des „Eigentums“ nicht auf das Eigentum an Sachen beschränkt ist, da auch bestimmte andere Rechte und Interessen „Vermögensrechte“ darstellen können [27]. Unter gewissen Umständen können sogar berechtigte Erwartungen auf die künftige Realisierung von

25 Vgl. Urteil vom 21. Mai 2019, Kommission/Ungarn (Nießbrauchrechte an landwirtschaftlichen Flächen), C-235/17, EU:C:2019:432, Rn. 69 und die dort angeführte Rechtsprechung).

26 C-235/17, EU:C:2018:971, Nr. 135.

27 Vgl. EGMR, 22. Juni 2004, Broniowski/Polen, CE:ECHR:2004:0622JUD003144396, § 129. Beispielsweise ist ein Unternehmen als Inhaber eines vermögenswerten Interesses und somit von „Eigentum“ gemäß Art. 1 des Zusatzprotokolls Nr. 1 zur EMRK anzusehen, soweit ihm ein Anspruch auf Erstattung einer zu Unrecht entrichteten Steuer zusteht (EGMR, 9. März 2006, Eko-Elda Avee/Griechenland, CE:ECHR:2006:0309JUD001016202, § 27).

Vermögensansprüchen unter den Schutz von Art. 1 des Zusatzprotokolls Nr. 1 zur EMRK fallen [28]. So können Maßnahmen, die die künftige Zahlung einer Sozialleistung [29] oder von Subventionen [30] vorsehen, ebenso wie vertragliche Rechte [31] oder Forderungsrechte [32] bei den Begünstigten ein vermögenswertes Interesse begründen, das in den Geltungsbereich dieser Bestimmung fällt.

45. Unter den Umständen der Ausgangsverfahren neige ich zu der Ansicht, dass der auf den Verträgen mit GSE beruhende Anspruch auf Zahlung der Anreize für die durch diese Tarife Begünstigten ein vermögenswertes Gut darstellt. Vor allem wenn Letztere diese Verträge *ad hoc* und in eigenem Namen geschlossen haben, dürfte es sich bei diesem Anspruch um ein ausschließliches Recht handeln.

46. Es ist jedoch fraglich, ob dieser Anspruch eine gesicherte Rechtsposition im Sinne der in Nr. 43 dieser Schlussanträge erwähnten zweiten Voraussetzung darstellt.

47. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof entschieden, dass nach der Rechtsprechung zur Auslegung von Art. 1 des Zusatzprotokolls Nr. 1 zur EMRK künftige Einnahmen nur dann als unter den Schutz dieser Vorschrift fallendes „Eigentum“ angesehen werden können, wenn sie bereits erzielt wurden, wenn sie bereits Gegenstand einer einredefreien Forderung waren oder wenn besondere Umstände vorliegen, die beim Betroffenen ein berechtigtes Vertrauen darauf begründen konnten, einen Vermögenswert zu erhalten [33].

48. Im vorliegenden Fall kann der Anspruch auf die künftige Zahlung der in den Verträgen zwischen den Betreibern von Fotovoltaikanlagen und GSE vorgesehenen Anreize nach meinem Dafürhalten nicht als so endgültig angesehen werden [34], dass die Senkung des Betrags dieser Anreize und die Änderung der entsprechenden Zahlungsmodalitäten einer Enteignung eines Vermögensbestandteils entsprächen, der bereits in das Vermögen dieser Betreiber übergegangen wäre [35]. Denn wie schon in Nr. 39 dieser Schlussanträge ausgeführt, sollten mit Art. 26 Abs. 2 und 3 des Gesetzesdekrets Nr. 91/2014 nur die Anreize geändert werden, deren Zahlung nach diesen Verträgen bereits vorgesehen, aber noch nicht fällig war, wobei schon geleistete Zahlungen unberührt blieben.

49. Außerdem können die Betreiber von Fotovoltaikanlagen nach meiner Meinung nicht geltend machen, sie dürften darauf vertrauen, dass ihnen diese Anreize unverändert für die gesamte Dauer der mit GSE geschlossenen Verträge zugutekämen.

28 Vgl. EGMR, 14. Februar 2012, Arras u. a./Italien, CE:ECHR:2012:0214JUD001797207, § 75. Ich verweise auch auf die Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Kommission (C-398/13 P, EU:C:2015:190, Nr. 76) und auf die dort zitierte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

29 Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat entschieden, ein Eingriff im Sinne von Art. 1 des Zusatzprotokolls Nr. 1 zur EMRK könne vorliegen, wenn eine Sozialleistung gesenkt oder entzogen werde (vgl. in diesem Sinne EGMR, 28. April 2009, Rasmussen/Polen, CE:ECHR:2009:0428JUD003888605, § 71, und EGMR, 7. Juli 2011, Stummer/Österreich, CE:ECHR:2011:0707JUD003745202, § 82). Die letztere Entscheidung wurde im Urteil vom 13. Juni 2017, Florescu u. a. (C-258/14, EU:C:2017:448, Rn. 50) zitiert, in dem der Gerichtshof festgestellt hat, eine Maßnahme, mit der die Zahlung von Ruhegehalt ausgesetzt werden solle, wenn sich die Betroffenen dafür entschieden hätten, gleichzeitig eine entgeltliche Erwerbstätigkeit im öffentlichen Dienst fortzusetzen, beschränke das Eigentumsrecht der Betroffenen im Sinne von Art. 17 der Charta.

30 Vgl. EGMR, 18. Mai 2010, Plalam s.p.a./Italien (CE:ECHR:2010:0518JUD001602102, § 38).

31 Ein Einzelner kann „Eigentum“ im Sinne von Art. 1 des Zusatzprotokolls Nr. 1 zur EMRK u. a. besitzen, wenn ihm aufgrund von Kaufverträgen Baurechte zustehen und er damit rechnen darf, diese Rechte nach Maßgabe der Verträge ausüben zu können (vgl. EGMR, 18. November 2010, Consorts Richet und Le Ber/Frankreich, CE:ECHR:2010:1118JUD001899007, § 98).

32 Vgl. EGMR, 9. Dezember 1994, Raffineries grecques Stran und Stratis Andreadis/Griechenland (CE:ECHR:1994:1209JUD001342787, § 59), und EGMR, 9. Juni 2009, Nicola Silvestri/Italien (CE:ECHR:2009:0609JUD001686102, § 70).

33 Urteil vom 3. September 2015, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Kommission (C-398/13 P, EU:C:2015:535, Rn. 61).

34 Der Gerichtshof hat z. B. im Kern schon entschieden, die jährliche Zahlung von Beihilfen durch einen Mitgliedstaat könne nicht als endgültig betrachtet werden, da diese Beihilfen vom Begünstigten möglicherweise zurückzuzahlen seien, wenn er nicht alle Zahlungsvoraussetzungen erfüllt habe (Urteil vom 26. Mai 2016, Ezernieki, C-273/15, EU:C:2016:364, Rn. 45 und 49).

35 So hat es Generalanwalt Campos Sánchez-Bordona in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache ArcelorMittal Rodange und Schifflange (C-321/15, EU:C:2016:516, Nr. 97) formuliert.

50. Hierzu ist der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs zu entnehmen, dass die Möglichkeit, sich auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes zu berufen, jedem Wirtschaftsteilnehmer offensteht, bei dem eine nationale Behörde begründete Erwartungen geweckt hat. Ist jedoch ein umsichtiger und besonnener Wirtschaftsteilnehmer in der Lage, den Erlass einer Maßnahme, die seine Interessen berühren kann, vorherzusehen, so kann er sich im Fall ihres Erlasses nicht auf diesen Grundsatz berufen. Zudem sind die Wirtschaftsteilnehmer nicht berechtigt, auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation zu vertrauen, die die nationalen Behörden im Rahmen ihres Ermessens ändern können [36].

51. Unter den Umständen der Ausgangsverfahren ist es Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob eine nationale Rechtsvorschrift wie Art. 26 Abs. 2 und 3 des Gesetzesdekrets Nr. 91/2014 mit diesem Grundsatz vereinbar ist [37]. Um diesem Gericht eine zweckdienliche Antwort zu geben, möchte ich aber bemerken, dass hierbei die folgenden Aspekte, die sich aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten ergeben, besonders berücksichtigt werden können.

52. *Erstens* konnte eine für die Betreiber von Fotovoltaikanlagen nachteilige Änderung der Anreize nach meiner Meinung schon im Rahmen der Gesetzesvertretenden Dekrete Nrn. 387/2003 und 28/2011, die dem Gesetzesdekret Nr. 91/2014 vorausgingen, nicht als unvorhersehbar betrachtet werden [38].

53. Zum einen geht nämlich aus Art. 7 Abs. 2 Buchst. d des Gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 387/2003 hervor, dass die den Betreibern von Fotovoltaikanlagen gewährten Anreize, wie in Nr. 38 dieser Schlussanträge dargelegt, für eine bestimmte Dauer *degressiv* festgesetzt werden sollten.

54. Zum anderen hat der Gerichtshof in Bezug auf das Gesetzesvertretende Dekret Nr. 28/2011 im Urteil Agrenergy und Fusignano Due [39] entschieden, dass die Rechtsvorschriften über das aufgrund dieses Dekrets erlassene Fünfte Energiekonto [40] „geeignet [waren], umsichtige und besonnene Wirtschaftsteilnehmer von Anfang an darauf hinzuweisen, dass die für Fotovoltaikanlagen geltende Förderregelung von den nationalen Behörden möglicherweise angepasst oder sogar aufgehoben werden würde, um der Entwicklung bestimmter Umstände Rechnung zu tragen“.

55. *Zweitens* räumen die Klägerinnen der Ausgangsverfahren selbst ein, dass durch Ministerialdekrete aus der Zeit vor Erlass des Gesetzesdekrets Nr. 91/2014 bereits ab 2011 schrittweise Verringerungen des Betrags der gewährten Anreize eingeführt wurden.

56. *Drittens* dürfte das GSE in den Verträgen mit den Betreibern von Fotovoltaikanlagen vorbehaltene Recht, den Vertragsinhalt einseitig zu ändern, um der Entwicklung des gesetzlichen Bezugsrahmens Rechnung zu tragen [41], ein eindeutiges Indiz dafür sein, dass diese Anreize gerade infolge von Gesetzesänderungen angepasst und sogar abgeschafft werden konnten. Mit solchen Änderungen

36 Vgl. Urteile vom 10. September 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, Rn. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 11. Juli 2019, Agrenergy und Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 und C-287/18, EU:C:2019:605, Rn. 31). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat zu Art. 1 des Zusatzprotokolls Nr. 1 zur EMRK bereits entschieden, dass eine „berechtigte Erwartung“ gegeben ist, wenn sich die betroffene Person *mit hinreichender Begründung auf einen Rechtsakt stützt, der eine gefestigte Rechtsgrundlage hat und sich auf Eigentumsrechte auswirkt* (vgl. EGMR, 28. September 2004, Kopecký/Slowakei, CE:ECHR:2004:0928JUD004491298, § 47).

37 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Juli 2019, Agrenergy und Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 und C-287/18, EU:C:2019:605, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

38 Zu diesem Ergebnis kam übrigens im Wesentlichen auch die Corte costituzionale (Verfassungsgerichtshof) im Urteil Nr. 16 vom 24. Januar 2017 (§ 9).

39 Urteil vom 11. Juli 2019 (C-180/18, C-286/18 und C-287/18, EU:C:2019:605, Rn. 44).

40 Unter „Fünftem Energiekonto“ ist das decreto ministeriale – Attuazione dell'art. 25 del decreto legislativo del 3 marzo 2011, n. 28, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici (Ministerialdekret zur Umsetzung von Art. 25 des Gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 28 vom 3. März 2011 zur Förderung der Erzeugung elektrischer Energie aus Fotovoltaikanlagen) vom 5. Juli 2012 (Supplemento ordinario zur GURI Nr. 159 vom 10. Juli 2012) zu verstehen.

41 Wie bereits in Fn. 23 dieser Schlussanträge erwähnt, wird es Sache des vorlegenden Gerichts sein, zu überprüfen, ob GSE tatsächlich in allen streitigen Verträgen ein solches Recht eingeräumt wird.

musste umso mehr gerechnet werden, als die Laufzeit dieser Verträge laut vorlegendem Gericht 20 Jahre betrug. In Anbetracht dieser langen Geltungsdauer war es für einen umsichtigen und besonnenen Wirtschaftsteilnehmer meines Erachtens vorhersehbar, dass sich die Marktbedingungen oder die haushaltspolitischen Prioritäten der Italienischen Republik verändern konnten.

57. *Schließlich* hat der Gerichtshof, wie bereits in Nr. 35 dieser Schlussanträge erwähnt, im Urteil Agrenergy und Fusignano Due [42] entschieden, dass die Mitgliedstaaten keineswegs verpflichtet sind, im Hinblick auf die Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen Förderregelungen nach der Richtlinie 2009/28 zu erlassen. Dies wird durch den 25. Erwägungsgrund dieser Richtlinie gestützt, der die Verwirklichung dieses Ziels vom Potenzial eines jeden Mitgliedstaats abhängig macht.

58. Infolgedessen habe ich im Gegensatz zu den Klägerinnen der Ausgangsverfahren und den Streithelferinnen wenig Zweifel daran, dass ein umsichtiger und besonnener Wirtschaftsteilnehmer in einer Situation, wie sie in den Ausgangsverfahren gegeben ist, sich weder auf den gesetzlichen Rahmen der betreffenden Förderregelung noch auf die Richtlinie 2009/28 berufen kann, um den Grundsatz des Vertrauensschutzes geltend zu machen. Andernfalls würde in meinen Augen, wie die italienische Regierung zutreffend bemerkt, die Befugnis der Mitgliedstaaten, politische Entscheidungen zu treffen und im Hinblick auf das Allgemeinwohl und die Zielsetzung der Richtlinie 2009/28 ihre Gesetze zu ändern, übermäßig eingeschränkt, wenn man den Handlungsspielraum berücksichtigt, den der Unionsgesetzgeber ihnen eingeräumt hat, damit sie die aufgrund dieser Richtlinie erlassenen Förderregelungen an die Marktbedingungen und ihre haushaltspolitischen Prioritäten anpassen können.

59. Ich bin deshalb der Ansicht, dass der von den Betreibern von Fotovoltaikanlagen geltend gemachte Anspruch auf eine während der gesamten Dauer ihrer Verträge mit GSE unveränderte Gewährung der Anreize nicht unter den Schutz von Art. 17 der Charta fällt.

2) Zweiter Aspekt: etwaige Beeinträchtigung des Eigentumsrechts der Betreiber von Fotovoltaikanlagen an diesen Anlagen

60. Im Folgenden werde ich darlegen, weshalb Art. 26 Abs. 2 und 3 des Gesetzesdekrets Nr. 91/2014 meines Erachtens auch keine Regelung der Nutzung der Anlagen seitens ihrer Betreiber bewirkt, die als solche deren Eigentumsrecht beeinträchtigen könnte.

61. Wie sich aus Nr. 28 dieser Schlussanträge ergibt, sieht Art. 17 Abs. 1 Satz 3 der Charta im Wesentlichen vor, dass die Nutzung von Eigentum zwar dem Schutz dieser Bestimmung unterliegt [43], jedoch gesetzlich geregelt werden kann, soweit dies für das Wohl der Allgemeinheit erforderlich ist.

62. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte fällt unter den Begriff der „Regelung der Nutzung von Eigentum“ eine Maßnahme, die keine Übertragung des Eigentums vorsieht, sondern dazu bestimmt ist, die Nutzung des Eigentums „zu beschränken oder zu kontrollieren“ [44].

42 Urteil vom 11. Juli 2019 (C-180/18, C-286/18 und C-287/18, EU:C:2019:605, Rn. 27).

43 Zur Erinnerung: Art. 17 Abs. 1 der Charta unterscheidet zwischen zwei Arten von Eingriffen in das Eigentumsrecht: Entzug des Eigentums (Satz 2) und Regelung der Nutzung des Eigentums (Satz 3) (vgl. dazu Wollenschläger, F., „Article 17 – Right to Property“, in Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., und Ward, A., *The EU Charter of Fundamental Rights – A commentary*, Hart Publishing, 2014, S. 476). Ich beziehe mich auch auf meine Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Ungarn (Nießbrauchrechte an landwirtschaftlichen Flächen) (C-235/17, EU:C:2018:971, Nr. 154), in denen ich auf diese beiden Eingriffsarten sowie die allgemeine Vorschrift („[j]ede Person hat das Recht, ihr … Eigentum zu besitzen“) in Art. 17 Abs. 1 Satz 1 der Charta verwiesen habe.

44 Vgl. dazu EGMR, 23. September 1982, Sporrong und Lönnroth/Schweden (CE:ECHR:1982:0923JUD00715175, § 65), und EGMR, 19. Dezember 1989, Mellacher u. a./Österreich (CE:ECHR:1989:1219JUD001052283, § 44).

63. Im vorliegenden Fall machen die Klägerinnen der Ausgangsverfahren geltend, die durch die Anreize Begünstigten hätten im Vorgriff auf deren Gewährung Investitionen in die von ihnen betriebenen Fotovoltaikanlagen getätigt. Infolge der durch Art. 26 Abs. 2 und 3 des Gesetzesdekrets Nr. 91/2014 bewirkten Reform sei es ihnen nunmehr unmöglich, die Bankkredite zurückzuzahlen, die sie zur Finanzierung dieser Investitionen aufgenommen hätten.

64. Dies erlaubt nach meinem Verständnis jedoch nicht die Feststellung, dass Art. 26 Abs. 2 und 3 des Gesetzesdekrets Nr. 91/2014 dazu bestimmt wäre, die Nutzung dieser Anlagen zu beschränken oder zu kontrollieren. Diese Bestimmung verringert nämlich nur die für diese Begünstigten vorgesehenen Förderbeträge, ohne dass ihnen sonstige Beschränkungen oder Verpflichtungen auferlegt würden. Es steht diesen Begünstigten somit aus meiner Sicht weiterhin frei, worauf im Übrigen die Kommission hinweist, ihre Anlagen nach ihrem Belieben zu nutzen und in sie zu investieren.

65. Ich bin deshalb mit der Kommission der Auffassung, dass eine Bestimmung wie Art. 26 Abs. 2 und 3 des Gesetzesdekrets Nr. 91/2014 die Nutzung der Fotovoltaikanlagen durch deren Betreiber nicht beschränkt.

66. Nach alledem ist meines Erachtens festzustellen, dass eine solche Bestimmung das in Art. 17 der Charta verankerte Eigentumsrecht nicht beeinträchtigt.

b) Unternehmerische Freiheit

67. Zur unternehmerischen Freiheit, deren Schutz Art. 16 der Charta gewährleistet, machen die Klägerinnen der Ausgangsverfahren geltend, Art. 26 Abs. 2 und 3 des Gesetzesdekrets Nr. 91/2014 beeinträchtige sowohl die Vertragsfreiheit der durch die Anreize Begünstigten als auch deren Recht, frei über ihre wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen zu verfügen.

68. Diese Ansicht teile ich nicht.

69. Was *erstens* die Vertragsfreiheit betrifft, so hat der Gerichtshof entschieden, diese umfasse u. a. die freie Wahl des Geschäftspartners und die Freiheit, den Preis für eine Leistung festzulegen [45].

70. Es liegt auf der Hand, dass Art. 16 der Charta zwar u. a. den Schutz der Vertragsautonomie der Parteien eines Vertrags bezweckt, ihnen jedoch weder Rechte verleihen soll, die eventuell weitergehen als die in einem solchen Vertrag bereits vorgesehenen Rechte, noch ihnen die Möglichkeit einräumen soll, andere Bedingungen als die im Vertrag bereits vorgesehenen zu verlangen. Bei einem von der Gegenpartei festgelegten Mustervertrag besteht die Vertragsfreiheit im Kern darin, zu entscheiden, ob man die vertraglichen Bestimmungen akzeptiert oder nicht.

71. Im vorliegenden Fall besteht nach meiner Meinung kein Zweifel daran, dass die Verträge zwischen GSE und den Betreibern von Fotovoltaikanlagen keinerlei Recht auf Unveränderlichkeit der Anreize zugunsten dieser Betreiber vorsehen.

72. Aus diesen Verträgen geht vielmehr hervor, dass der Betrag dieser Anreize von den nationalen Rechtsvorschriften abhängt, die ihre Gewährung erlauben [46]. Wie schon in den Nrn. 38 und 56 dieser Schlussanträge erwähnt, enthalten diese Verträge eine Klausel, wonach GSE der Entwicklung des einschlägigen gesetzlichen Rahmens Rechnung tragen darf.

45 Vgl. Urteil vom 22. Januar 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

46 In diesem Zusammenhang weise ich darauf hin, dass die Corte costituzionale (Verfassungsgerichtshof) im Urteil Nr. 16 vom 24. Januar 2017 (§ 8.3) im Wesentlichen ausgeführt hat, angesichts des für die Verträge zwischen den Betreibern von Fotovoltaikanlagen und GSE maßgeblichen besonderen gesetzlichen Rahmens könne nicht davon ausgegangen werden, dass die Verträge im alleinigen Interesse dieser Betreiber geschlossen worden wären.

73. Daher waren die Betreiber von Fotovoltaikanlagen, als dieser Betrag gemäß Art. 26 Abs. 2 und 3 des Gesetzesdekrets Nr. 91/2014 geändert wurde, meines Erachtens ganz einfach an die vertraglichen Bestimmungen gebunden, denen sie aus freien Stücken durch den Abschluss dieser Verträge zugestimmt hatten.

74. Daher wurde ihre Vertragsfreiheit nach meinem Dafürhalten in keiner Weise beeinträchtigt.

75. *Zweitens* umfasst die unternehmerische Freiheit u. a. das Recht jedes Unternehmens, in den Grenzen seiner Verantwortlichkeit für seine eigenen Handlungen frei über seine wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen verfügen zu können [47].

76. Insoweit ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass die freie Nutzung der einem Unternehmen zur Verfügung stehenden Ressourcen insbesondere dann eingeschränkt wird, wenn es aufgrund einer Verpflichtung Maßnahmen ergreifen muss, die ihm unter Umständen erhebliche Kosten verursachen, beträchtliche Auswirkungen auf die Ausgestaltung seiner Tätigkeiten haben oder schwierige und komplexe technische Lösungen erfordern [48].

77. Vorbehaltlich der vom vorlegenden Gericht vorzunehmenden Würdigung aller ihm zugänglichen tatsächlichen Umstände denke ich, dass den Betreibern von Fotovoltaikanlagen durch Art. 26 Abs. 2 und 3 des Gesetzesdekrets Nr. 91/2014 keine besondere Verpflichtung im Sinne dieser Rechtsprechung auferlegt worden ist.

78. Jedenfalls kann aus meiner Sicht nicht davon ausgegangen werden, dass die Beträge der in den Verträgen zwischen GSE und diesen Betreibern vorgesehenen Anreize zu den wirtschaftlichen, technischen und finanziellen Ressourcen gehören, über die Letztere *verfügen*, da diese Beträge, wie in den Nrn. 48 bis 58 dieser Schlussanträge dargelegt, noch nicht gezahlt wurden und diese Betreiber kein berechtigtes Vertrauen auf ihre Zahlung geltend machen können.

79. Aus all diesen Gründen bin ich der Ansicht, dass eine Bestimmung wie Art. 26 Abs. 2 und 3 des Gesetzesdekrets Nr. 91/2014 die in Art. 16 der Charta verankerte unternehmerische Freiheit nicht beeinträchtigt.

3. Hilfsweise: Möglichkeit der Rechtfertigung einer etwaigen Beeinträchtigung der unternehmerischen Freiheit und des Eigentumsrechts sowie Verhältnismäßigkeit einer solchen Beeinträchtigung

80. Obwohl nach meiner Überzeugung in den Ausgangsverfahren keine Beeinträchtigung der unternehmerischen Freiheit und des Eigentumsrechts im Sinne der Art. 16 und 17 der Charta festzustellen ist, möchte ich hilfsweise Folgendes bemerken.

47 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. März 2014, UPC Telekabel Wien (C-314/12, EU:C:2014:192, Rn. 49).

48 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. März 2014, UPC Telekabel Wien (C-314/12, EU:C:2014:192, Rn. 50). Der Gerichtshof hat z. B. entschieden, die Möglichkeit, von einem Betreiber zu verlangen, dass er seine Preise jährlich aktualisiere, und sie einer regelmäßigen Kontrolle zu unterwerfen, stelle einen Eingriff in die Ausübung des durch Art. 16 der Charta gewährleisteten Rechts dar (vgl. Urteil vom 20. Dezember 2017, Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, Rn. 51). Er hat ebenfalls festgestellt, die für ein Einzelhandelsunternehmen vorgesehene Etikettierungspflicht sei geeignet, die Ausübung von dessen unternehmerischer Freiheit einzuschränken (vgl. Urteil vom 30. Juni 2016, Lidl, C-134/15, EU:C:2016:498, Rn. 29). Auch ein gegenüber einem Unternehmen ausgesprochenes Verbot kann einen Eingriff in die Ausübung von dessen unternehmerischer Freiheit darstellen (vgl. u. a. Urteil vom 17. Dezember 2015, Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, Rn. 67).

81. Unter Berücksichtigung der Umstände in den Ausgangsverfahren meine ich, dass eine etwaige Beeinträchtigung dieser Rechte jedenfalls den Anforderungen von Art. 52 Abs. 1 der Charta entspräche, wonach jede Einschränkung der Ausübung der anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten muss [49] und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nur vorgenommen werden darf, wenn sie erforderlich ist und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entspricht.

82. In diesem Zusammenhang erinnere ich daran, dass mit dem Gesetzesdekret Nr. 91/2014 laut italienischer Regierung im Wesentlichen das Ziel verfolgt wird, das nationale System der Stromerzeugung wieder wettbewerbsfähig zu machen, indem die Gesamtkosten dieses Systems umverteilt und stärker auf die Betreiber von Fotovoltaikanlagen abgewälzt werden. Diese Regierung macht insbesondere geltend, die Beträge der Anreize seien geändert worden, weil es wegen der nur begrenzt verfügbaren Mittel notwendig geworden sei, die betreffende Förderregelung ausgewogener zu gestalten und die Kosten für die Endabnehmer von Strom aufzuteilen.

83. Die italienische Regierung verweist auch auf das rasche Wachstum, das der Sektor der erneuerbaren Energie in Italien verzeichnet habe, mit der Folge, dass dieser Mitgliedstaat einer der wichtigsten Erzeuger fotovoltaischer Energie auf dem europäischen Markt geworden sei.

84. Infolgedessen wäre – falls der Gerichtshof im Gegensatz zu der von mir befürworteten Lösung entscheiden sollte, dass die mit Art. 26 Abs. 2 und 3 des Gesetzesdekrets Nr. 91/2014 bewirkte Änderung des Betrags der Anreize die unternehmerische Freiheit und das Eigentumsrecht im Sinne der Art. 16 und 17 der Charta beeinträchtigt – nach meinem Verständnis jedenfalls festzustellen, dass diese Beeinträchtigung notwendig und durch Ziele gerechtfertigt ist, die dem Gemeinwohl dienen und den mit der Richtlinie 2009/28 verfolgten Zielen [50] entsprechen.

85. Darüber hinaus wäre aus meiner Sicht – vorbehaltlich der vom vorlegenden Gericht vorzunehmenden Überprüfungen – festzustellen, dass diese Änderung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt. Wie die italienische Regierung zutreffend bemerkt, hatten die Betreiber von Fotovoltaikanlagen die Wahl zwischen den verschiedenen in Art. 26 Abs. 3 des Gesetzesdekrets Nr. 91/2014 vorgesehenen Optionen. Im Übrigen waren zum Ausgleich der durch den Erlass dieser Bestimmung verursachten Nachteile offenbar Kompensationsmaßnahmen wie der Zugang zu günstigen Bankkrediten für diese Betreiber vorgesehen [51].

86. Nach alledem bin ich aufgrund der dem Gerichtshof vorliegenden Akten der Ansicht, dass Art. 26 Abs. 2 und 3 des Gesetzesdekrets Nr. 91/2014 im Einklang mit den durch die Art. 16 und 17 der Charta geschützten Rechten steht.

B. Zur Energiecharta

87. Wie sich aus Nr. 19 dieser Schlussanträge ergibt, wirft das vorlegende Gericht auch die Frage nach der Vereinbarkeit von Art. 26 Abs. 2 und 3 des Gesetzesdekrets Nr. 91/2014 mit Art. 10 der Energiecharta (in Verbindung mit Art. 216 Abs. 2 AEUV) auf.

49 Im vorliegenden Fall steht für mich außer Zweifel, dass bei einer – unterstellten – Einschränkung der Ausübung der in den Art. 16 und 17 der Charta anerkannten Rechte davon auszugehen wäre, dass sie gesetzlich vorgesehen ist und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achtet. Wie sich aus dem vorhergehenden Abschnitt ergibt, steht es den Betreibern von Fotovoltaikanlagen weiterhin frei, ihre Anlagen zu nutzen und ihre Geschäftstätigkeit nach ihrem Belieben auszuüben; außerdem wurden ihnen die aufgrund der Verträge mit GSE bereits gewährten Anreize nicht entzogen.

50 Zum Inhalt der Ziele der Richtlinie 2009/28 verweise ich auf Nr. 34 dieser Schlussanträge.

51 Die Corte costituzionale (Verfassungsgerichtshof) hat im Urteil Nr. 16 vom 24. Januar 2017 (§ 8.4) im Wesentlichen festgestellt, diese Kompensationsmaßnahmen dienten dem Erhalt der von den Betreibern von Fotovoltaikanlagen getätigten Investitionen. Dieses Gericht hat auch darauf hingewiesen, dass die mit dem Gesetzesdekret Nr. 91/2014 durchgeführte Reform schrittweise verwirklicht werde, wobei sich die drei in Art. 26 Abs. 3 dieses Dekrets vorgesehenen Optionen über einen relativ langen Zeitraum erstreckten.

88. Diese Frage setzt zunächst eine Antwort auf die Frage voraus, ob diese Bestimmung in Rechtsstreitigkeiten zwischen einem Einzelnen und „seinem“ Mitgliedstaat überhaupt geltend gemacht werden kann.

89. Dazu tragen die Klägerinnen der Ausgangsverfahren vor, mit der Energiecharta sei eine Regelung zur Beilegung von Rechtsstreitigkeiten zwischen den „Vertragsparteien“ und den „Investoren anderer Vertragsparteien“ eingeführt worden [52]. Die Streithelferinnen fügen hinzu, aus der Präambel der Energiecharta ergebe sich, dass diese verabschiedet worden sei, um die Investitionsbedingungen im Energiesektor zu verbessern und die energiepolitische Zusammenarbeit zu entwickeln. Zur Durchsetzung dieser Ziele müsse jede Vertragspartei nach Art. 10 der Energiecharta „dauerhafte, gerechte, günstige und transparente Bedingungen für Investoren anderer Vertragsparteien, in ihrem Gebiet Investitionen vorzunehmen“, fördern und schaffen.

90. Die Union ist der Energiecharta beigetreten und gehört daher zu den „Vertragsparteien“ im Sinne von Art. 1 Nr. 2 dieser Charta. Nach Art. 216 Abs. 2 AEUV binden die von der Union geschlossenen Übereinkünfte die Organe der Union und die Mitgliedstaaten.

91. Wie die deutsche und die griechische Regierung sowie die Kommission zutreffend dargelegt haben, ist in Art. 10 der Energiecharta geregelt, wie die Vertragsparteien dieser Charta mit den von Investoren *anderer Vertragsparteien* getätigten Investitionen zu verfahren haben.

92. Daraus folgt meines Erachtens, wie die deutsche Regierung zu Recht geltend macht, dass Art. 10 der Energiecharta den Zweck verfolgt, Investoren anderer Vertragsparteien, d. h. von Drittstaaten, die ebenfalls der Energiecharta angehören, unionsrechtlich im gesamten Hoheitsgebiet der Union zu schützen [53]. Dagegen können sich Investoren der Union gegenüber den Unionsorganen oder Mitgliedstaaten, wie ich meine, nicht auf diese Bestimmung berufen.

52 Nach Art. 1 Nr. 2 der Energiecharta bezeichnet der Begriff „Vertragspartei“ einen Staat oder eine Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration, die zugestimmt hat, durch diesen Vertrag gebunden zu sein, und für die der Vertrag in Kraft ist.

53 Für Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration wie die Union definiert Art. 1 Nr. 10 der Energiecharta den Begriff „Gebiet“ als „die einzelnen Gebiete der Mitgliedstaaten dieser Organisation[en]“.

93. Was die Mitgliedstaaten anbelangt, die der Energiecharta selbst als „Vertragsparteien“ angehören (was für die Italienische Republik nicht mehr gilt)[54], so haben die Verfahrensbeteiligten die Frage aufgeworfen, ob sich in Rechtsstreitigkeiten, in die ein Mitgliedstaat involviert ist, auch Investoren aus anderen Mitgliedstaaten und nicht nur solche aus Drittstaaten auf Art. 10 dieser Charta berufen können. In den vorliegenden Rechtssachen erübrigt sich jedoch eine Prüfung dieser Frage[55]. Denn diese Bestimmung kann aus meiner Sicht jedenfalls keine Anwendung in Rechtssachen finden, in denen wie in den Ausgangsverfahren Investoren ihrem eigenen Mitgliedstaat gegenüberstehen[56].

94. Diese Lösung scheint mir schon im Hinblick auf den Wortlaut der betreffenden Bestimmung auf der Hand zu liegen. Außerdem dürfte sie im Einklang mit den Grenzen stehen, die in den anderen Bestimmungen der Energiecharta vorgesehen sind, insbesondere in deren Art. 26, der nur die Beilegung von Streitigkeiten zwischen einer Vertragspartei und Investoren einer *anderen Vertragspartei* betrifft[57].

95. Selbst wenn entgegen der von mir befürworteten wörtlichen und systematischen Auslegung angenommen werden sollte, dass Art. 10 der Energiecharta in Streitigkeiten zwischen Investoren und ihrem eigenen Mitgliedstaat anwendbar ist, kann jedenfalls der Umstand allein, dass diese Bestimmung allgemein von der Notwendigkeit spricht, „dauerhafte, gerechte, günstige und transparente Bedingungen“ vorzusehen, aus meiner Sicht nicht dazu führen, dass es diesem Mitgliedstaat verboten wäre, eine nach Art. 3 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2009/28 in seinem Hoheitsgebiet erlassene Förderregelung umzugestalten oder aufzuheben[58].

54 In seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Achmea (C-284/16, EU:C:2017:699, Nr. 43) hat Generalanwalt Wathelet darauf verwiesen, dass alle Mitgliedstaaten und die Union die Energiecharta ratifiziert haben. Die Italienische Republik hat jedoch, wie die Klägerinnen der Ausgangsverfahren und die Streithelferinnen erklärt haben, am 31. Dezember 2014 das Verfahren zum Rücktritt von der Energiecharta eingeleitet, wobei dieser Rücktritt am 1. Januar 2016 wirksam geworden ist. Daher besteht die Bindung dieses Mitgliedstaats an die Energiecharta mittlerweile nur noch aufgrund von deren Art. 47 Abs. 3, wonach die Charta „für Investitionen, die im Gebiet einer Vertragspartei von Investoren anderer Vertragsparteien … vorgenommen wurden, von dem Tag, an dem der Rücktritt der Vertragspartei von dem Vertrag wirksam wird, 20 Jahre lang weiter[gilt]“, sowie aufgrund von Art. 216 Abs. 2 AEUV, d. h. soweit diese Charta zur Unionsrechtsordnung gehört.

55 Obwohl mir eine Erörterung dieser Frage in den vorliegenden Rechtssachen nicht notwendig erscheint, weise ich darauf hin, dass der Gerichtshof im Urteil vom 6. März 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158), entschieden hat, dass die Art. 267 und 344 AEUV dahin auszulegen sind, dass sie einer Bestimmung in einer internationalen Übereinkunft zwischen den Mitgliedstaaten entgegenstehen, nach der ein Investor eines dieser Mitgliedstaaten im Fall einer Streitigkeit über Investitionen in dem anderen Mitgliedstaat gegen diesen ein Verfahren vor einem Schiedsgericht einleiten darf, dessen Gerichtsbarkeit sich dieser Mitgliedstaat unterworfen hat. Angesichts dieses Urteils kann Art. 26 („Beilegung von Streitigkeiten zwischen einem Investor und einer Vertragspartei“) der Energiecharta, soweit darin die Möglichkeit vorgesehen ist, diese Streitigkeiten vor Schiedsgerichte zu bringen, meines Erachtens keine Anwendung auf unionsinterne Rechtsstreitigkeiten finden. Wegen der in diesem Urteil enthaltenen Hinweise des Gerichtshofs u. a. auf die Sicherstellung des eigenen Charakters des durch die Verträge geschaffenen Rechts und den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten könnte es nach meinem Verständnis sogar sein, dass die Energiecharta für solche Rechtsstreitigkeiten überhaupt nicht gilt. Diesen Schluss scheinen übrigens auch die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten in dem Dokument „Declaration of the Representatives of the Governments of the Member States, of 15 January 2019, on the Legal Consequences of the Judgment of the Court of Justice in *Achmea* and on Investment Protection in the European Union“ (abrufbar auf der Website der Kommission unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190117-bilateral-investment-treaties_en.pdf) gezogen haben, in dessen Nr. 5 es heißt, dass „die Mitgliedstaaten [im Licht dieses Urteils] alle zwischen ihnen geschlossenen zweiseitigen Investitionsverträge auflösen werden“.

56 Nach Art. 1 Nr. 7 Buchst. a Ziff. i der Energiecharta bedeutet „Investor“ „eine natürliche Person, welche die Staatsangehörigkeit oder Staatsbürgerschaft nach den Rechtsvorschriften [einer] Vertragspartei besitzt oder dort ihren ständigen Aufenthalt hat“. Im vorliegenden Fall sind alle Unternehmen, die an den beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten beteiligt sind, unstreitig italienische Unternehmen.

57 Für alle Fälle sei darauf hingewiesen, dass auch aus den Erklärungen Kanadas und der Vereinigten Staaten von Amerika zu Art. 10 der Energiecharta nach meiner Ansicht eindeutig hervorgeht, dass der Ausdruck „Investoren anderer Vertragsparteien“, falls die Vertragspartei ein Staat ist, nicht dessen einheimische Investoren, sondern nur für ihn ausländische Investoren bezeichnet.

58 Im Allgemeinen scheinen die Schiedsgerichte in ihrer Rechtsprechung zu Art. 10 der Energiecharta die Pflicht, berechtigte Erwartungen von Investoren zu schützen, eng ausgelegt zu haben (vgl. Montanaro, F., „Les politiques en matière d'énergie photovoltaïque en Europe, au carrefour entre le droit de l'Union européenne et le Traité sur la Charte de l'énergie“, *Revue belge de droit international*, Bd. 1, Brüssel, Bruylant, 2016, S. 416).

96. Vor allem soll diese Bestimmung Investoren, die sich einer solchen Reform widersetzen, meines Erachtens keinen Schutz verleihen, der über die Garantien hinausginge, die bereits im Unionsrecht, insbesondere in den Art. 16 und 17 der Charta, vorgesehen sind [59].

V. Ergebnis

97. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefrage des Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionales Verwaltungsgericht Latium, Italien) wie folgt zu beantworten:

1. Die Art. 16 und 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union stehen einer nationalen Bestimmung, wie sie Gegenstand der Ausgangsverfahren ist, nicht entgegen, mit der ein Mitgliedstaat Anreize senkt, deren Zahlung im Rahmen einer Beihilferegelung zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen in seinem Hoheitsgebiet und konkret in privatrechtlichen Verträgen zwischen den durch diese Regelung Begünstigten und einer vollständig im Eigentum dieses Mitgliedstaats befindlichen Gesellschaft vorgesehen ist, wenn diese Begünstigten nicht erwarten dürfen, dass der Betrag dieser Anreize während der Laufzeit dieser Verträge unverändert bleibt, was zu prüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist.

2. Art. 10 der in Lissabon am 17. Dezember 1994 unterzeichneten und im Namen der Europäischen Union durch den Beschluss 98/181/EG, EGKS, Euratom des Rates und der Kommission vom 23. September 1997 über den Abschluss des Vertrags über die Energiecharta und des Energiechartaprotokolls über Energieeffizienz und damit verbundene Umweltaspekte durch die Europäischen Gemeinschaften genehmigten Energiecharta ist in Verbindung mit Art. 216 Abs. 2 AEUV im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten, die im Energiesektor tätige Investoren gegen ihren eigenen Mitgliedstaat führen, nicht anwendbar.

59 Generalanwalt Jääskinen vertrat in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Kommission/Slowakei (C-264/09, EU:C:2011:150, Nr. 63) im Wesentlichen die Ansicht, was Nutzung und Schutz von Investitionen betreffe, so biete der unionsrechtlich garantierte allgemeine Grundrechtsschutz den Investoren einen Schutz, der den Erfordernissen u. a. von Art. 10 Abs. 1 der Energiecharta genüge. Für alle Fälle füge ich hinzu, dass das Schiedsgericht (International Centre for Settlement of Investment Disputes, Washington, D.C.) im Fall Electrabel S.A./Ungarn (CIRDI, Sache Nr. ARB/07/19, 30. November 2012, §§ 7.77-78) entschieden hat, diese Bestimmung hindere die Vertragsparteien nicht daran, unter bestimmten Voraussetzungen ihren gesetzlichen Rahmen zu ändern („While the investor is promised protection against unfair changes, it is well established that *the host State is entitled to maintain a reasonable degree of regulatory flexibility to respond to changing circumstances in the public interest. Consequently, the requirement of fairness must not be understood as the immutability of the legal framework*, but as implying that subsequent changes should be made fairly, consistently and predictably, taking into account the circumstances of the investment … Fairness and consistency must be assessed against the background of information that the investor *knew and should reasonably have known* at the time of the investment and of the conduct of the host State“ [Hervorhebung nur hier]). Dieses Schiedsgericht befand, im Kollisionsfall habe das Unionsrecht Vorrang vor der Energiecharta (§ 4.189).