Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
ATHANASIOS RANTOS
vom 2. Juni 2022[1]

Rechtssache C-470/20

AS Veejaam,
OÜ Espo
gegen
AS Elering

(Vorabentscheidungsersuchen des Riigikohus [Oberstes Gericht, Estland])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Art. 108 Abs. 3 AEUV – Verordnung (EU) 2015/1589 – Art. 1 Buchst. c – Von den Mitgliedstaaten gewährte Beihilfen – Förderung erneuerbarer Energien – Unternehmen, die Wasserkraft aus erneuerbaren Quellen erzeugen, die für den von ihren Generatoren erzeugten Strom eine Förderung für erneuerbare Energien erhalten haben – Anreizeffekt einer nach dem Beginn der Arbeiten an einem Vorhaben beantragten Beihilfe“

I. Einleitung

1. Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 108 Abs. 3 AEUV, Art. 1 Buchst. c der Verordnung (EU) 2015/1589[2] sowie von Rn. 50 der Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020 (im Folgenden: Leitlinien von 2014)[3].

2. Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen zwei Erzeugern erneuerbarer Energien, nämlich den Gesellschaften Veejaam und Espo (im Folgenden: Klägerinnen), und Elering, der für die Gewährung von Beihilfe für erneuerbare Energien zuständigen estnischen Behörde, betreffend die Anträge dieser Gesellschaften auf Zahlung der nach der estnischen Regelung vorgesehenen Beihilfe für erneuerbare Energien.

1 Originalsprache: Französisch.

2 Verordnung des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. 2015, L 248, S. 9).

3 ABl. 2014, C 200, S. 1.

II. Rechtsrahmen

A. Unionsrecht

3. Art. 1 („Definitionen“) der Verordnung 2015/1589 bestimmt:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

…

b) ‚bestehende Beihilfen‘

i) unbeschadet … der Anlage … [zu Anhang IV] der Akte über den Beitritt … Estlands … alle Beihilfen, die vor Inkrafttreten des AEUV in dem entsprechenden Mitgliedstaat bestanden, also Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen, die vor Inkrafttreten des AEUV in dem entsprechenden Mitgliedstaat eingeführt worden sind und auch nach dessen Inkrafttreten noch anwendbar sind;

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

iii) Beihilfen, die gemäß Artikel 4 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999[4] oder Artikel 4 Absatz 6 der vorliegenden Verordnung oder vor Erlass der [Verordnung Nr. 659/1999], aber gemäß diesem Verfahren als genehmigt gelten;

…

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

…“

4. Die Rn. 49 und 50 der Leitlinien von 2014 lauten:

„(49) Umwelt- und Energiebeihilfen können nur dann für mit dem Binnenmarkt vereinbar befunden werden, wenn sie einen Anreizeffekt haben. Ein Anreizeffekt liegt vor, wenn die Beihilfe den Empfänger veranlasst, sein Verhalten dahin gehend zu ändern, dass der Umweltschutz oder das Funktionieren eines Energiemarkts mit sicheren, erschwinglichen und nachhaltigen Energien verbessert wird, und diese Verhaltensänderung ohne Beihilfe nicht eingetreten wäre. Die Beihilfe darf weder die Kosten einer Tätigkeit subventionieren, die ein Unternehmen ohnehin zu tragen hätte, noch das übliche Geschäftsrisiko einer Wirtschaftstätigkeit ausgleichen.

[4] Verordnung des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. 1999, L 83, S. 1).

(50) Die Kommission schließt einen Anreizeffekt aus, wenn mit den Arbeiten an dem beihilfefähigen Vorhaben bereits vor der Einreichung des Beihilfeantrags bei den nationalen Behörden begonnen wurde. Wenn mit der Durchführung des Vorhabens bereits vor der Einreichung des Beihilfeantrags begonnen wurde, werden für dieses Vorhaben gewährte Beihilfen nicht als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen."

5. Mit ihrem Beschluss vom 28. Oktober 2014 betreffend eine Beihilferegelung für aus erneuerbaren Quellen und effizienter Kraft-Wärme-Kopplung erzeugtem Strom (Staatliche Beihilfe SA.36023) [5] (im Folgenden: Beschluss von 2014) stellte die Europäische Kommission fest, dass die estnische Beihilferegelung gegen Art. 108 Abs. 3 AEUV verstoße, aber mit Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV vereinbar sei.

6. Die Kommission stellte mit ihrem Beschluss vom 6. Dezember 2017 betreffend Änderungen der estnischen Regelung über Beihilfen für erneuerbare Quellen und effizienter Kraft-Wärme-Kopplung (Staatliche Beihilfe SA.47354) [6] (im Folgenden: Beschluss von 2017) fest, dass Estland unter Verstoß gegen Art. 108 Abs. 3 AEUV Änderungen der staatlichen Beihilferegelung durchgeführt habe, die Gegenstand des Beschlusses von 2014 gewesen sei, und entschied, dass die aus diesen Änderungen folgende Beihilferegelung mit dem Binnenmarkt im Sinne von Art. 107 Abs. 3 AEUV vereinbar sei (im Folgenden zusammen: Beschlüsse von 2014 und 2017).

B. Estnisches Recht

7. Die Art. 59, 59[1] und 108 des Elektrituruseadus (Strommarktgesetz) (*Riigi Teataja* vom 30. Juni 2015, im Folgenden: ELTS) sehen vor:

„§ 59. Beihilfe

(1) Der Erzeuger hat gegen den Übertragungsnetzbetreiber einen Anspruch auf Beihilfe:

1) für die Stromerzeugung aus einer Quelle erneuerbarer Energie unter Verwendung einer Erzeugungsanlage, deren Nettoleistung 100 MW nicht übersteigt;

…

§ 59[1]. Beihilfevoraussetzungen

(1) Die Beihilfe nach § 59 dieses Gesetzes wird unter folgenden Voraussetzungen gewährt:

1) Der Strom wird durch eine den Anforderungen dieses Gesetzes und des Netzkodexes entsprechende Erzeugungsanlage erzeugt;

…

(2) Der Erzeuger erhält keine Beihilfe:

…

[5] ABl. 2015, C 44, S. 2.

[6] ABl. 2018, C 121, S. 7.

4) wenn der Erzeuger nicht über die zur Stromerzeugung erforderlichen Umweltgenehmigungen verfügt oder nicht die mit diesen Genehmigungen verbundenen Bedingungen beachtet;

(3) Der Antrag im Sinne von § 59 Abs. 2 dieses Gesetzes enthält die Daten der Erzeugungsanlagen, die nach den Beihilfevorschriften vorgesehenen Angaben und die vom Betreiber des Übertragungsnetzes geforderten Auskünfte …

…

§ 108. Zeitraum der Beihilfeberechtigung

(1) Die Beihilfe im Sinne von § 59 Abs. 1 Nrn. 1 bis 4 dieses Gesetzes kann für einen Zeitraum von 12 Jahren ab dem Beginn der Erzeugung gewährt werden …

…

(3) Der oben genannte Zeitpunkt des Beginns der Erzeugung ist der Zeitpunkt, ab dem die zur Erzeugung geeignete Anlage erstmals Strom an das Netz oder über eine Direktleitung Strom liefert.

…“

III. Ausgangsverfahren, Vorlagefragen und das Verfahren vor dem Gerichtshof

8. Die Klägerinnen sind zwei Gesellschaften, die staatliche Beihilfen für die Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Quellen in Estland erhielten [7]. Nach dem Austausch von Erzeugungsanlagen, für die sie diese Beihilfen ursprünglich erhalten hatten [8], stellten diese Gesellschaften neue Anträge auf staatliche Beihilfe [9], die von Elering mit der Begründung zurückgewiesen wurden, dass sie nicht die Voraussetzungen der Regelung über staatliche Beihilfen für erneuerbare Energien erfüllten (im Folgenden: streitige Beihilferegelung). Diese Regelung sehe nämlich vor, dass die streitige Beihilfe zum einen nur für aus einer völlig neuen Erzeugungsanlage erzeugten Strom und zum anderen nur zur Förderung des Markteintritts neuer Betreiber und nicht zur dauerhaften Förderung von Stromerzeugern gezahlt werden könne.

9. Die Klägerinnen erhoben daher gegen die Beschlüsse von Elering bei dem Tallina Halduskohus (Verwaltungsgericht Tallinn, Estland) Klage. Mit den Entscheidungen vom 10. Oktober und 27. Oktober 2017 wies dieses Gericht diese Klagen ab. Die klägerischen Gesellschaften legten gegen diese Entscheidungen beim Tallina Ringkonnakohus (Berufungsgericht Tallinn, Estland) Berufung ein. Nachdem diese Berufungen mit Entscheidungen vom 27. Juni und 15. November 2018 zurückgewiesen worden waren, legten die Klägerinnen beim Riigikohus (Oberstes Gericht, Estland), dem vorlegenden Gericht, Kassationsbeschwerde ein.

[7] Veejaam erzeugte in den Jahren 2001 bis 2015 unter Verwendung von zwei Erzeugungsanlagen mit einer Leistung von 100 bzw. 200 kW in einem Wasserkraftwerk elektrische Energie. Von 2001 bis 2012 erhielt Veejaam die nach der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden estnischen Beihilferegelung vorgesehene Beihilfe für erneuerbare Energien. Espo erzeugte in einem Wasserkraftwerk Strom mittels einer Turbine mit einer Leistung von 15 kW. Ab dem Jahr 2009 ging eine neue Turbine mit einer Leistung von 45 kW in Betrieb. Espo erhielt von 2004 bis 2015 Beihilfe für erneuerbare Energien.

[8] Im Jahr 2015 ersetzte Veejaam die bestehenden Erzeugungsanlagen durch einen neuen, auf der alten Stauanlage des Kraftwerks errichteten Turbinengenerator. Nach diesen Arbeiten war die Erzeugungsanlage verglichen mit der zum Zeitpunkt des Beginns der Stromerzeugung vorhandenen Anlage somit teilweise neu.

[9] Im Jahr 2016 übermittelte Veejaam zum Zweck des Erhalts der Beihilfe für erneuerbare Energien die sich auf die neue Anlage beziehenden Daten an Elering. Espo richtete im Jahr 2016 ebenfalls einen Antrag an Elering betreffend die 2009 errichtete Turbine.

10. Dieses Gericht weist zum Ersten auf die Problematik hin, dass zwischen den Beschlüssen von 2014 und 2017 und den Leitlinien von 2014 im Hinblick auf die Beurteilung des Anreizeffekts der von der streitigen Beihilferegelung vorgesehenen Beihilfe für erneuerbare Energien möglicherweise ein Spannungsverhältnis bestehe. Denn in diesen Beschlüssen habe die Kommission *de facto* die Möglichkeit eingeräumt, einen Beihilfeantrag auch nach der Errichtung der in Rede stehenden Erzeugungsanlagen zu stellen, obwohl eine Beihilfe nach Rn. 50 der Leitlinien von 2014 keinen Anreizeffekt habe, wenn der Begünstigte seinen Beihilfeantrag bei den nationalen Behörden gestellt habe, nachdem mit den Arbeiten an dem Vorhaben begonnen worden sei.

11. Zum Zweiten führt dieses Gericht aus, dass die Kommission in ihrer Stellungnahme, um die sie auf der Grundlage von Art. 29 Abs. 1 der Verordnung 2015/1589 im Ausgangsverfahren ersucht worden sei, festgestellt habe, dass eine Gesellschaft, die sich in einer Situation wie Veejaam befunden habe, die, um neue Genehmigungsvoraussetzungen für die Wassernutzung zu erfüllen, Arbeiten zur Errichtung neuer Erzeugungsanlagen vorgenommen habe, keinen Anspruch auf Beihilfen für erneuerbare Energien habe. Da nämlich die zur Erfüllung der nach estnischem Recht erforderlichen Voraussetzungen vorgenommenen Arbeiten auf jeden Fall hätten realisiert werden müssen, sei die Voraussetzung eines Anreizeffekts aufgrund des fehlenden Zwecks dieser Arbeiten nicht erfüllt. Dieses Gericht wirft jedoch insoweit die Frage auf, ob nicht auch erörtert werden müsse, wodurch Veejaam zur Errichtung einer neuen Anlage veranlasst worden sei. Deshalb sollte nach Ansicht des vorlegenden Gerichts auch geprüft werden, ob in der vorliegenden Rechtssache bei der Beurteilung der Vereinbarkeit der staatlichen Beihilfen mit dem Binnenmarkt nicht auch berücksichtigt werden müsse, dass Veejaam ohne die Aussicht auf den Erhalt von Beihilfen für erneuerbare Energien gezwungen gewesen wäre, die Erzeugung von Strom einzustellen, und dass die streitige Beihilfe angesichts dieses Umstands durchaus einen Anreizeffekt gehabt habe.

12. Zum Dritten stellt sich für dieses Gericht die Frage, welche verfahrensrechtlichen Folgen ein Verstoß der Republik Estland gegen Art. 108 Abs. 3 AEUV im Rahmen der Durchführung der streitigen Beihilferegelung hätte. Denn aus dem Beschluss von 2014 gehe hervor, dass die Republik Estland zwei Beihilferegelungen für erneuerbare Energien vorgesehen habe. Nach der ersten Regelung hätten nur die bereits bestehenden Erzeuger, die die Erzeugung bis spätestens am 1. März 2013 begonnen hätten, einen Anspruch auf eine – bei Erfüllung der zu diesem Zeitpunkt gesetzlich vorgesehenen Voraussetzungen automatisch gewährten – Beihilfe gehabt (im Folgenden: alte Regelung). Nach der zweiten Regelung hätten die Erzeuger, die mit ihrer Erzeugung nach dem 1. März 2013 begonnen hätten, ab dem 1. Januar 2015 eine staatliche Beihilfe nur im Rahmen eines Wettbewerbsverfahrens erhalten können (im Folgenden: neue Regelung). Die Republik Estland habe aber keine gesetzlichen Maßnahmen zur Durchführung der neuen Regelung erlassen und bis 2017 weiter die alte Regelung angewandt, wodurch es auch Erzeugern, die die Erzeugung nach dem 1. März 2013 begonnen hätten, möglich gewesen sei, eine Beihilfe zu erhalten. Dementsprechend habe die Kommission in ihrem Beschluss von 2017 festgestellt, dass die Republik Estland gegen das in Art. 108 Abs. 3 AEUV vorgesehene Verbot der Durchführung von staatlichen Beihilfen verstoßen habe.

13. Deshalb sei zu prüfen, ob die streitige Beihilfe, da die alte Regelung über den ursprünglich vorgesehenen Zeitpunkt hinaus angewandt worden sei, angesichts der in der Verordnung 2015/1589 getroffenen Unterscheidung zwischen bestehenden und neuen Beihilfen als „neue Beihilfe“ (die ohne Genehmigung durch die Kommission durchgeführt worden sei) oder als „bestehende Beihilfe“ einzustufen sei. Für den Fall, dass der Gerichtshof der Auffassung sei, dass es sich um eine „neue Beihilfe“ handle und dass die Verlängerung der streitigen alten Regelung

erst nach dem Erlass des Beschlusses von 2017 als rechtmäßig angesehen werden könne, müsse geprüft werden, ob die Klägerinnen möglicherweise bereits ab dem Jahr 2016, dem Jahr, in dem sie die Beihilfe beantragt hätten, beihilfeberechtigt gewesen seien.

14. Unter diesen Umständen hat das Riigikohus (Oberstes Gericht) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und an den Gerichtshof die folgenden Vorlagefragen zu richten:

1. Sind die Unionsregeln über staatliche Beihilfen, u. a. das in Rn. 50 der Leitlinien von 2014 vorgesehene Erfordernis des Anreizeffekts dahin auszulegen, dass eine Beihilferegelung mit diesen Regeln im Einklang steht, die es einem Erzeuger erneuerbarer Energie ermöglicht, die Auszahlung einer staatlichen Beihilfe zu beantragen, nachdem mit den Arbeiten für ein Vorhaben begonnen wurde, wenn eine innerstaatliche Vorschrift jedem Erzeuger, der die im Gesetz festgelegten Voraussetzungen erfüllt, einen Anspruch auf die Förderung gewährt und der zuständigen Behörde insoweit kein Ermessen einräumt?

2. Ist der Anreizeffekt einer Beihilfe in jedem Fall ausgeschlossen, wenn die Investition, die Anlass für die Beihilfe ist, wegen der Änderung der Voraussetzungen einer Umweltgenehmigung getätigt wurde – auch dann, wenn der Antragsteller, wie im vorliegenden Fall, seine Tätigkeit wegen der strengeren Voraussetzungen für die Genehmigung wahrscheinlich beendet hätte, wenn er die staatliche Beihilfe nicht erhalten hätte?

3. Handelt es sich – unter Berücksichtigung u. a. der Ausführungen des Europäischen Gerichtshofs im Urteil C-590/14 P (Rn. 49 und 50 des Urteils) – in einem Fall, in dem die Kommission wie im vorliegenden Fall sowohl eine bestehende Beihilferegelung als auch geplante Änderungen durch einen Beihilfebeschluss für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt hat und der Staat u. a. angegeben hat, dass er die bestehende Beihilferegelung nur bis zu einem bestimmten Stichtag anwenden werde, um eine neue Beihilfe im Sinne von Art. 1 Buchst. c der Verordnung 2015/1589, wenn die auf der Grundlage der geltenden Rechtsvorschriften bestehende Beihilferegelung über den von dem Staat angegebenen Stichtag hinaus weiter angewandt wird?

4. Sind in dem Fall, dass die Kommission nachträglich beschlossen hat, keine Einwände gegen eine unter Verstoß gegen Art. 108 Abs. 3 AEUV angewandte Beihilferegelung zu erheben, Personen, die Anspruch auf eine Betriebsbeihilfe haben, berechtigt, die Zahlung der Beihilfe auch für die Zeit vor dem Beschluss der Kommission zu beantragen, vorausgesetzt, die innerstaatlichen Verfahrensvorschriften lassen dies zu?

5. Hat ein Antragsteller, der im Rahmen einer Beihilferegelung eine Betriebsbeihilfe beantragt hat und der mit der Durchführung eines Vorhabens, das als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehene Voraussetzungen erfüllt, zu einem Zeitpunkt begonnen hat, zu dem die Beihilferegelung rechtmäßig angewandt wurde, den Antrag auf die staatliche Beihilfe jedoch zu einem Zeitpunkt gestellt hat, zu dem die Beihilferegelung ohne Unterrichtung der Kommission verlängert worden war, ungeachtet der Regelung in Art. 108 Abs. 3 AEUV einen Anspruch auf Beihilfe?

15. Schriftliche Erklärungen sind von Elering, der estnischen Regierung sowie von der Kommission abgegeben worden. Ferner haben diese Parteien sowie Espo in der Sitzung vom 16. März 2022 mündlich verhandelt.

IV. Würdigung

A. Vorbemerkungen

16. Ich weise einleitend darauf hin, dass die vorliegende Rechtssache in einem komplexen rechtlichen und tatsächlichen Kontext steht, der insbesondere durch das Vorliegen mehrerer Regelungen über staatliche Beihilfen, Versäumnisse bei der Erfüllung der „*Standstill*"-Verpflichtung im Sinne von Art. 108 Abs. 3 AEUV und zwei Beschlüsse, in denen die Kommission keine Einwände gegen diese Regelungen erhoben hat, gekennzeichnet ist.

17. Ferner stelle ich fest, dass sich die Vorlagefragen des vorlegenden Gerichts in bestimmten Punkten auf die Auslegung des nationalen Rechts beziehen. Daneben betreffen die von diesem Gericht an den Gerichtshof gerichteten Fragen gewisse Aspekte tatsächlicher und eher technischer Art. Dem Gerichtshof liegen aber bestimmte Daten nicht vor, die erforderlich sind, um die vorläufigen Schlussfolgerungen dieses Gerichts bestätigen bzw. zurückweisen zu können. Insoweit wird es Sache dieses Gerichts sein, im Lichte der Orientierungshilfen, die es vom Gerichtshof erhalten wird, abschließend zu entscheiden.

18. In diesem Kontext erinnere ich daran, dass es in einem Vorabentscheidungsverfahren Aufgabe des Gerichtshofs ist, dem nationalen Gericht die Tragweite der unionsrechtlichen Bestimmungen zu erläutern, um diesem eine ordnungsgemäße Anwendung dieser Bestimmungen auf den ihm vorliegenden Sachverhalt zu ermöglichen, nicht aber, diese Anwendung selbst vorzunehmen, zumal er nicht immer über die hierfür erforderlichen Angaben verfügt [10].

19. Nach diesen Klarstellungen halte ich es für angebracht, die wichtigsten Merkmale der estnischen Regelung über staatliche Beihilfen und die wesentlichen Aspekte der Beschlüsse von 2014 und 2017 kurz darzustellen.

20. Die estnische Regierung hat 2003 damit begonnen, verschiedene Versionen einer Beihilferegelung zur Steigerung des Anteils [erneuerbarer Energien] an der Stromerzeugung in Estland durchzuführen [11]. Mit den gewährten Beihilfen sollte in erster Linie die Differenz zwischen den Produktionskosten und dem Marktpreis ausgeglichen werden, um so den Unternehmen einen Anreiz zu geben, Anlagen der Erzeugung von erneuerbarer Energie zu errichten.

21. In diesem Kontext sah diese Beihilferegelung vor, dass ein Erzeuger vom Netzbetreiber unter bestimmten Voraussetzungen eine Beihilfe für die Erzeugung von Elektrizität aus einer erneuerbaren Energiequelle erhalten kann. Dabei war die Beihilfe erstens auf neu in den Markt eintretende Erzeuger beschränkt, die einen bestimmten Typ von Erzeugungsanlagen mit einer vorher festgelegten Leistung verwendeten. Zweitens orientierte sich die festgelegte Höhe der Beihilfe nicht an den Investitionskosten, die dem Unternehmer für die Errichtung der Erzeugungsanlagen entstanden, sondern hing von der Menge der erzeugten erneuerbaren Energie ab. Drittens war die Zahlung der Beihilfe nicht auf den Energieerzeuger bezogen, sondern auf die jeweilige Erzeugungsanlage, so dass derselbe Erzeuger grundsätzlich Beihilfen für mehrere

[10] Urteil vom 21. Juni 2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, Rn. 15).

[11] Diese Regelung wurde zum Zeitpunkt des Beitritts Estlands nicht als „bestehende" Beihilfe eingestuft und der Kommission erst im Jahr 2014 mitgeteilt.

verschiedene Anlagen erhalten konnte. Viertens war die Bezugsdauer dieser Beihilfe gemäß dieser Regelung auf zwölf Jahre ab dem Beginn der Erzeugung begrenzt, wobei Erzeugungsbeginn der Zeitpunkt war, zu dem diese Anlage erstmals Strom an das Netz lieferte.

22. Offensichtlich hat sich das vorlegende Gericht vor allem deshalb zu der vorliegenden Vorlage zur Vorabentscheidung veranlasst gesehen, weil es Zweifel hinsichtlich der Auslegung des Begriffs „Beginn der Erzeugung" hatte. Insoweit stellt es sich nämlich insbesondere die Frage, ob „Zeitpunkt des Beginns der Erzeugung" im Sinne von § 108 Abs. 3 ELTS der Zeitpunkt des erstmaligen Beginns der Erzeugung im Kraftwerk ist oder ob aus dem bloßen Austausch einer „Erzeugungsanlage" in demselben Kraftwerk geschlossen werden kann, dass ein neuer „Beginn der Erzeugung" erfolgte. Ferner ist dieses Gericht der Auffassung, dass diese Frage eng mit der vorzunehmenden Auslegung des Begriffs „Erzeugungsanlagen", auf den das estnische Gesetz Bezug nehme [12], zusammenhänge.

23. Wenn nun, wie das vorlegende Gericht anmerkt, die Antwort auf die Vorlagefragen von der Definition dieser zwei Begriffe abhängt, ist davon auszugehen, dass diese und die weitere Frage, ob *der Beginn der Erzeugung* auch dann vorliegen kann, wenn eine Erzeugungsanlage nur teilweise ausgetauscht wurde, ausschließlich nach nationalem Recht zu beantworten sind [13].

24. Dennoch ist hervorzuheben, dass das nationale Gericht im Rahmen seines Beurteilungsspielraums die Beschlüsse von 2014 und 2017 berücksichtigen muss. Insoweit weise ich darauf hin, dass, auch wenn der Begriff *Beginn der Erzeugung* nicht als solcher in diesen Beschlüssen definiert wurde, dieser Begriff der Bestimmung des Zeitpunkts zugrunde gelegt wurde, zu dem der Zeitraum beginnt, in dem ein Unternehmen im Rahmen der streitigen Beihilferegelung Anspruch auf eine staatliche Beihilfe hat. So waren diese Beschlüsse mit verschiedenen Voraussetzungen der Beihilfegewährung verknüpft, zu denen – insbesondere – auch die Bedingung zählte, dass die Gesamtdauer der Beihilfe nicht länger als zwölf Jahre ab dem „Beginn der Erzeugung" sein durfte [14].

25. Ferner stelle ich fest, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die Tragweite der im Rahmen von Entscheidungen der Kommission erteilten Genehmigung unter Berücksichtigung der von dem betreffenden Mitgliedstaat notifizierten Beihilferegelung zu ermitteln ist [15]. Ferner ist festzustellen, dass die maßgebliche Bestimmung des Gesetzentwurfs, der der Kommission von den estnischen Behörden im Rahmen der durch den Beschluss von 2014 genehmigten Beihilferegelung notifiziert wurde, nämlich § 108 ELTS, insoweit keinen Anlass zu Zweifeln bietet [16].

[12] Ferner ist dieses Gericht der Ansicht, dass es prüfen müsse, ob der Begriff „Erzeugungsanlage" nicht nur den Turbinengenerator (d. h. die Bestandteile, die im vorliegenden Fall ausgetauscht wurden), sondern auch die Stauanlage und den Umleitungskanal erfasst.

[13] Ebenso handelt es sich bei den Fragen des vorlegenden Gerichts zur Einstufung der Erzeugungsanlagen um Tatsachenfragen, deren Auslegung allein dem nationalen Gericht obliegt.

[14] Vgl. Erwägungsgründe 62, 73, 109 und 111 des Beschlusses von 2014 und 66. Erwägungsgrund des Beschlusses von 2017.

[15] Urteil vom 16. Dezember 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Kommission (C-537/08 P, EU:C:2010:769, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[16] Der der Kommission mitgeteilte Wortlaut des Entwurfs des Gesetzes (ELTS) sah in § 108 vor, dass „[k]eine Beihilfe für von einer neuen, an demselben Standort im Austausch gegen eine alte Erzeugungsanlage errichteten Erzeugungsanlage erzeugten Strom gezahlt wird, wenn gemäß den bestehenden Rechtsvorschriften für die Dauer von 12 Jahren Beihilfe für von der zu ersetzenden Erzeugungsanlage erzeugten Strom gezahlt worden ist. Eine Beihilfe wird für von einer im Austausch gegen eine alte Erzeugungsanlage errichtete Erzeugungsanlage erzeugten Strom für die Dauer von 12 Jahren ab dem Beginn der Erzeugung mit der ursprünglichen Erzeugungsanlage gezahlt".

26. Angesichts dieser Erwägungen scheint es vorbehaltlich der vom nationalen Gericht vorzunehmenden Prüfungen auf den ersten Blick so zu sein, dass nach der streitigen Beihilferegelung den Anträgen der Klägerinnen nicht stattgegeben werden kann (und dass Elering deren Antrag zu Recht zurückgewiesen hat). Ich vertrete deshalb die Auffassung, dass die Beschlüsse von 2014 und 2017 dahin auszulegen sind, dass der Austausch einer Erzeugungsanlage keinen „neuen Anspruch" auf staatliche Beihilfe begründet und jedenfalls nicht eine neue zwölfjährige Laufzeit der Beihilfeleistung in Gang setzt.

27. Es ist festzustellen, dass das vorlegende Gericht mit seiner ersten und seiner zweiten Frage vom Gerichtshof offensichtlich wissen will, ob die alte Regelung mit den unionsrechtlichen Vorschriften über die staatlichen Beihilfen vereinbar ist, und damit, ob die Beschlüsse von 2014 und 2017 selbst rechtmäßig sind.

28. Insoweit ist klarzustellen, dass keine der Parteien im Ausgangsverfahren Einwände gegen die Rechtmäßigkeit der vorgenannten Beschlüsse der Kommission oder allgemein gegen die streitige Beihilferegelung erhoben hat. Ebenso wenig haben diese Parteien oder Dritte die Beschlüsse der Kommission innerhalb der Zweimonatsfrist gemäß Art. 263 AEUV angefochten. Wie die estnische Regierung zu Recht geltend macht, sind die nationalen Gerichte unter diesen Umständen nach dem Grundsatz der Rechtssicherheit an die Beschlüsse der Kommission gebunden [17].

29. Vor dem Hintergrund dieser Klarstellungen zur streitigen Beihilferegelung und zu den Beschlüssen der Kommission sind nun die Fragen des vorlegenden Gerichts zu prüfen. Die erste und die zweite Frage betreffen die Auslegung des Kriteriums des „Anreizeffekts" als Voraussetzung für die Gewährung einer staatlichen Beihilfe für Energie und Umwelt. Dagegen beziehen sich die dritte, vierte und fünfte Frage auf verfahrensrechtliche Aspekte, die mit dem Nebeneinander der verschiedenen von der Republik Estland erlassenen Beihilferegelungen und den verfahrensrechtlichen Folgen einer gegebenenfalls unterlassenen Notifizierung dieser Regelungen an die Kommission zusammenhängen.

B. Zur ersten Vorlagefrage

30. Mit seiner ersten Frage will das vorlegende Gericht vom Gerichtshof im Wesentlichen wissen, ob die alte Regelung mit Rn. 50 der Leitlinien von 2014 vereinbar ist, nach der eine Beihilfe keinen Anreizeffekt hat, wenn der Beihilfeantrag des Beihilfeempfängers nach dem Beginn der Arbeiten an dem Vorhaben an die nationalen Behörden gerichtet wurde. Deshalb ersucht dieses Gericht den Gerichtshof allgemein, sich dazu zu äußern, welche Tragweite die von der Kommission erlassenen Leitlinien haben, wenn ein Widerspruch zu einem Beschluss der Kommission im Bereich der staatlichen Beihilfe besteht.

31. Zunächst erinnere ich daran, dass, wie der Gerichtshof insbesondere im Urteil Kotnik [18] feststellte, Rechtsakte der Kommission wie u. a. Leitlinien keine selbständigen Verpflichtungen zulasten der Mitgliedstaaten begründen können, sondern sich darauf beschränken, Voraussetzungen aufzustellen, die gewährleisten sollen, dass staatliche Beihilfen mit dem Binnenmarkt vereinbar sind, und die von der Kommission bei der Ausübung des weiten Ermessens, über das sie nach Art. 107 Abs. 3 AEUV verfügt, zu berücksichtigen sind.

[17] Urteil vom 9. März 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, Rn. 25).

[18] Urteil vom 19. Juli 2016, Kotnik u. a. (C-526/14, EU:C:2016:570, Rn. 44).

32. Dadurch, dass sie Verhaltensnormen erlässt und durch ihre Veröffentlichung ankündigt, dass sie diese von nun an auf die von ihnen erfassten Fälle anwenden werde, beschränkt die Kommission selbst die Ausübung ihres Ermessens, so dass sie grundsätzlich nicht von diesen Normen abweichen kann, ohne dass dies gegebenenfalls wegen eines Verstoßes gegen allgemeine Rechtsgrundsätze wie die der Gleichbehandlung oder des Vertrauensschutzes geahndet würde [19]. Das bedeutet praktisch, dass die Kommission, wenn ein Mitgliedstaat bei ihr eine geplante staatliche Beihilfe anmeldet, die diesen Normen entspricht, dieses Vorhaben grundsätzlich genehmigen muss. Zum anderen behalten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, bei der Kommission geplante staatliche Beihilfen anzumelden, die nicht den in dieser Mitteilung vorgesehenen Kriterien entsprechen, und kann die Kommission solche Vorhaben in Ausnahmefällen genehmigen [20].

33. Daraus folgt, dass es der Kommission nach wie vor offensteht, eine staatliche Beihilferegelung, bei der die Beachtung der Voraussetzung des Anreizeffekts auf andere Weise als dadurch sichergestellt ist, dass der Antrag vor dem Beginn der Arbeiten gestellt wird, als mit dem Binnenmarkt vereinbar zu erklären. Im vorliegenden Fall kam die Kommission unter Berücksichtigung einer Reihe weiterer Kriterien sowie der konkreten wirtschaftlichen Folgen der streitigen Beihilferegelung zu dem Ergebnis, dass diese Regelung einen „Anreizeffekt“ habe, ungeachtet des Umstands, dass der Beihilfeantrag eines Beihilfeempfängers nach dem Beginn der Arbeiten gestellt werden kann.

34. Insoweit stellte die Kommission fest, dass sich die betreffenden Unternehmen unter normalen Marktbedingungen (und bei Fehlen von staatlichen Beihilfen) nicht dazu veranlasst sähen, Anlagen der Erzeugung erneuerbarer Energie zu errichten, da diese Anlagen nicht wettbewerbsfähig seien. Deshalb hätten die gewährten Beihilfen vorrangig zum Ziel, den Unterschied zwischen den Kosten der Erzeugung und dem Marktpreis auszugleichen, um auf diese Weise die Unternehmen zu veranlassen, solche Anlagen zu errichten. Daneben wies die Kommission darauf hin, dass es wesentliches Merkmal der streitigen Beihilferegelung sei, dass der Beihilfegeber hinsichtlich der Gewährung der Beihilfe über kein Ermessen verfüge, wenn der Beihilfeantragsteller die gesetzlich vorgesehenen Voraussetzungen erfülle. Daraus zog die Kommission den Schluss, dass diese Regelung die Voraussetzungen eines Anreizeffekts erfülle, indem sie feststellte, dass bei Nichtvorliegen dieser Beihilfen mit neuen Vorhaben im Bereich der erneuerbaren Energien nicht im erforderlichen Umfang und mit der nötigen Schnelligkeit begonnen worden wäre [21].

35. Angesichts dieser Erwägungen schlage ich vor, auf die erste Vorlagefrage zu antworten, dass die in Rn. 50 der Leitlinien von 2014 vorgesehene Voraussetzung des Anreizeffekts dem nicht entgegensteht, dass ein Erzeuger erneuerbarer Energie die Auszahlung einer staatlichen Beihilfe beantragen kann, nachdem mit den Arbeiten für ein Vorhaben begonnen wurde, jedoch nur unter der Voraussetzung, dass alle anderen in dem Beschluss der Kommission zur Feststellung der Vereinbarkeit der streitigen Beihilferegelung mit dem Binnenmarkt festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind.

[19] Urteil vom 19. Juli 2016, Kotnik u. a. (C-526/14, EU:C:2016:570, Rn. 40).

[20] Urteil vom 19. Juli 2016, Kotnik u. a. (C-526/14, EU:C:2016:570, Rn. 43 bis 45).

[21] Vgl. 64. Erwägungsgrund des Beschlusses von 2014 und Erwägungsgründe 62 und 63 des Beschlusses von 2017.

C. Zur zweiten Vorlagefrage

36. Mit seiner zweiten Frage will das vorlegende Gericht wissen, ob der Anreizeffekt von staatlichen Beihilfen in jedem Fall ausgeschlossen ist, wenn die Investition, die Anlass für diese Beihilfe ist, wegen der Änderung der Voraussetzungen einer Umweltgenehmigung getätigt wurde – auch dann, wenn die Klägerin ohne die staatliche Beihilfe ihre Tätigkeit wegen der strengeren Voraussetzungen für die Genehmigung wahrscheinlich beendet hätte.

37. Mit anderen Worten betrifft diese Frage das Vorliegen eines Anreizeffekts in einem Fall, in dem der Austausch einer Erzeugungsanlage die Folge einer Änderung des Rechtsrahmens dieser Investitionen ist.

38. Ich weise zunächst darauf hin, dass diese Frage nur eine der Klägerinnen, nämlich Veejaam, betrifft, die im Jahr 2015 gezwungen war, ihre Erzeugungsanlage aufgrund der Änderung des estnischen Gesetzes, nach der mit der alten Erzeugungsanlage nicht mehr effektiv Strom erzeugt werden konnte, auszutauschen.

39. Was sodann den Anreizeffekt anbelangt, verweisen die Beschlüsse von 2014 und 2017 auf Rn. 49 der Leitlinien von 2014, wonach Umwelt- und Energiebeihilfen nur dann für mit dem Binnenmarkt vereinbar befunden werden können, wenn sie einen Anreizeffekt haben.

40. Bei der Prüfung, ob die Beihilfe einen Anreizeffekt hat, wird zum einen die hypothetische Fallgestaltung, bei der die Beihilfe dem Unternehmen gewährt wird, mit zum anderen der „kontrafaktischen“ Fallkonstellation, die keine Beihilfeleistung vorsieht, verglichen. Bei der Erstellung dieses letztgenannten Szenarios sind alle objektiven Tatumstände, wie u. a. die Umweltanforderungen, die einen Einfluss auf die Rentabilität einer konkreten Produktionseinheit haben, zu berücksichtigen. Die für die Bewilligung der Beihilfe zuständige Behörde hat sodann die Plausibilität der „kontrafaktischen“ Fallkonstellation zu prüfen und zu bestätigen, dass die Beihilfe den erforderlichen Anreizeffekt hat.

41. Insoweit stelle ich fest, dass aus den Leitlinien von 2014 nicht folgt, dass die Vornahme einer Investition mit dem Ziel, einer Änderung der Voraussetzungen für die Erlangung einer umweltrechtlichen Genehmigung zu entsprechen, in allen Fällen zum Ausschluss des Vorliegens eines Anreizeffekts der Beihilfe führt. Dasselbe gilt für den Beschluss von 2014, in dem der Fall nicht spezifisch vorgesehen war, auf den in der zweiten Vorlagefrage Bezug genommen wurde, nämlich jenen einer aufgrund strengerer Voraussetzungen des nationalen Rechts getätigten Investition.

42. Unbeschadet der nachfolgenden Erwägungen bin ich daher der Ansicht, dass der Anreizeffekt von staatlichen Beihilfen nicht ausgeschlossen ist, wenn die zu einer staatlichen Beihilfe führende Investition aufgrund einer Änderung der Voraussetzungen der umweltrechtlichen Genehmigung vorgenommen wurde (insbesondere, wenn sich die ursprüngliche Beihilfe wegen einer Änderung der Umweltanforderungen als unzureichend erwiesen hat).

43. Insoweit möchte ich hervorheben, dass nach der Auffassung des vorlegenden Gerichts die Entscheidung in den Ausgangsverfahren davon abhängen wird, ob als „Zeitpunkt des Beginns der Erzeugung“ im Sinne von § 108 Abs. 3 ELTS auf den Zeitpunkt des erstmaligen Beginns der Erzeugung im Kraftwerk abzustellen ist oder ob der bloße Austausch einer „Erzeugungsanlage“

in demselben Kraftwerk als neuer „Beginn der Erzeugung“ anzusehen ist[22]. Im Rahmen der Beantwortung dieser Frage kann festgestellt werden, ob Veejaam Anspruch auf die Zahlung einer neuen staatlichen Beihilfe hat, auch wenn diesem Unternehmen eine solche nach der estnischen Regelung vorgesehene Beihilfe für die Dauer von zwölf Jahren bereits für eine ursprünglich in demselben Wasserkraftwerk installierte Anlage gewährt wurde, die ausgetauscht wurde.

44. Wie in den Nrn. 23 bis 25 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, muss das nationale Gericht, wenn diese Frage das nationale Recht betrifft und in die Befugnis dieses Gerichts zur Beurteilung fällt, die mit den Beschlüssen von 2014 und 2017 verbundenen Voraussetzungen beachten. Insoweit erinnere ich daran, dass die Zahlung der staatlichen Beihilfe auf der Grundlage der Beschlüsse von 2014 und 2017 von einer Reihe von Voraussetzungen abhängt, einschließlich der Voraussetzung, nach der die Beihilfegewährung auf zwölf Jahre beschränkt ist.

45. Schließlich muss auch darauf hingewiesen werden, dass nach den Zielen der estnischen Regelung in der von der Kommission genehmigten Form der Eintritt neuer Wirtschaftsteilnehmer in den Markt für erneuerbare Energien erleichtert werden soll. Aus den Beschlüssen von 2014 und 2017 folgt aber nicht, dass das Ziel dieses Systems darin besteht, auf Dauer (oder zumindest für eine Dauer, die länger ist als die von dieser Regelung vorgesehene zwölfjährige Dauer) Erzeuger zu unterstützen, die bereits eine staatliche Beihilfe für die Vornahme von Investitionen in erneuerbare Energien erhalten haben. Wenn also jeder Austausch den Beginn einer neuen zwölfjährigen Beihilfeperiode in Gang setzen würde, hätte das zur Folge, dass es zu einer Überkompensation kommen könnte und dass die betreffenden Unternehmen unter Ausschaltung jeglichen Geschäftsrisikos automatisch und (gleichsam) ohne Unterbrechung Subventionen erhalten könnten.

46. Der Umstand, dass im vorliegenden Fall der Austausch von Material auf eine Änderung des diese Investitionen regelnden Rechtsrahmens zurückzuführen war, hat auf diese Feststellung keinen Einfluss. Denn wenn man der Auffassung von Veejaam folgen wollte, würde das bedeuten, dass die Gewährung der staatlichen Beihilfen in vollem Umfang vom Erlass von Gesetzen oder Verordnungen durch die Mitgliedstaaten abhängen könnte, ohne dass dabei der Entscheidungsrahmen der Kommission berücksichtigt würde, eine Lösung, die nicht im Einklang mit den unionsrechtlichen Vorschriften im Bereich der staatlichen Beihilfen stünde.

47. Daraus folgt, dass das vorlegende Gericht grundsätzlich die Plausibilität der von Veejaam in ihrem Beihilfeantrag vorgetragenen „kontrafaktischen“ Fallgestaltung und insbesondere die Möglichkeit zu prüfen hat, ob Veejaam ihre Tätigkeit eingestellt hätte, wenn sie die Beihilfe aufgrund der strengeren neuen Voraussetzungen nicht erhalten hätte. Dennoch ist dieses Gericht an die Beschlüsse von 2014 und 2017 und insbesondere die Voraussetzung der zwölfjährigen Höchstdauer der Beihilfe gebunden.

48. Unter diesen Umständen schlage ich vor, auf die zweite Vorlagefrage zu antworten, dass der Anreizeffekt einer staatlichen Beihilfe nicht ausgeschlossen ist, wenn die Investition, die Anlass für die Beihilfe ist, wegen der Änderung der Voraussetzungen einer Umweltgenehmigung getätigt wurde, insbesondere wenn der Antragsteller seine Tätigkeit wegen der strengeren Voraussetzungen für die Genehmigung bei Nichterhalt einer staatlichen Beihilfe beendet hätte, jedoch nur unter der Voraussetzung, dass die gewährte Beihilfe die in dem Beschluss der Kommission zur Feststellung der Vereinbarkeit der streitigen Beihilferegelung mit dem Binnenmarkt festgelegten Voraussetzungen erfüllt.

[22] Vgl. Nr. 22 der vorliegenden Schlussanträge.

D. Zur dritten Vorlagefrage

49. Mit der dritten Frage soll geklärt werden, ob die Republik Estland ohne Genehmigung durch die Kommission eine neue Beihilfe durchgeführt hat.

50. Ich weise darauf hin, dass aus dem Beschluss von 2014 sowie den dem Gerichtshof vorliegenden Informationen hervorgeht, dass die Republik Estland beabsichtigt hatte, die alte Regelung bis zum 31. Dezember 2014 beizubehalten, dem Zeitpunkt, zu dem eine neue Regelung in Kraft treten sollte, die ein System des Wettbewerbs zwischen den einzelnen Wirtschaftsteilnehmern vorsah und auch Herstellern offenstand, die ihre Tätigkeit nach dem 1. März 2013 begonnen hatten [23]. Diese neue Regelung trat allerdings verspätet in Kraft, so dass die alte Regelung in Estland noch galt, als Veejaam und Espo im Jahr 2016 bei Elering ihren Beihilfeantrag stellten. In dem Beschluss von 2017 stellte die Kommission zwar fest, dass die Durchführung der alten Regelung über den 31. Dezember 2014 hinaus eine Verletzung der „*Standstill*"-Verpflichtung im Sinne von Art. 108 Abs. 3 AEUV darstelle [24], erklärte aber unter Genehmigung der Verlängerung der alten Beihilferegelung bis zum 31. Dezember 2016 die Beihilfe ein zweites Mal für mit dem Binnenmarkt vereinbar.

51. In diesem Kontext möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Verlängerung der Durchführung der alten Regelung, die auf der Grundlage der Genehmigung durch den Beschluss von 2014 zu einer „bestehenden Beihilfe" wurde, über den von der Kommission festgelegten Zeitpunkt hinaus eine „neue Beihilfe" im Sinne von Art. 1 Buchst. c der Verordnung 2015/1589 darstellt.

52. Zum Ersten ist anzumerken, dass im Unionsrecht sowohl in materieller als auch verfahrensrechtlicher Hinsicht zwischen „bestehenden Beihilfen" und „neuen Beihilfen" unterschieden wird. Zum einen wird als „bestehende Beihilfe" eine staatliche Maßnahme eingestuft, die unter eine der fünf Arten der bestehenden Beihilfen im Sinne von Art. 1 Buchst. b der Verordnung 2015/1589 fällt [25]. Zum anderen definiert Art. 1 Buchst. c dieser Verordnung neue Beihilfen als „alle Beihilfen, also Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen, die keine bestehenden Beihilfen sind, einschließlich Änderungen bestehender Beihilfen". Die Einstufung einer Maßnahme als bestehende Beihilfe oder als neue Beihilfe ist im Übrigen auch für die Festlegung des Verfahrens maßgeblich, auf dessen Grundlage die Kommission ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt prüft.

53. Nach Art. 108 Abs. 1 AEUV darf eine bestehende Beihilfe regelmäßig durchgeführt werden, solange die Kommission nicht ihre Vertragswidrigkeit festgestellt hat. Dagegen verlangt Abs. 3 dieses Artikels, dass die Kommission über Vorhaben neuer Beihilfe [26] unterrichtet wird und diese nicht durchgeführt werden dürfen, bevor das Verfahren zu einer abschließenden Entscheidung geführt hat [27]. Deshalb ist eine bestehende Beihilfe anders als neue Beihilfen, die als „rechtswidrig" anzusehen sind, wenn ein Mitgliedstaat diese unter Verletzung der von diesem

[23] Vgl. Erwägungsgründe 27, 28 und 106 des Beschlusses von 2014.

[24] Vgl. Erwägungsgründe 29, 31 und 96 des Beschlusses von 2017.

[25] Im vorliegenden Fall wird die maßgebliche Art der bestehenden Beihilfe von Art. 1 Buchst. b Ziff. ii dieser Verordnung definiert.

[26] Einschließlich der Vorhaben zur Änderung einer bestehenden Beihilfe, da die Änderung einer bestehenden Beihilfe eine neue Beihilfe im Sinne von Art. 1 Buchst. c der Verordnung 2015/1589 darstellt.

[27] Urteil vom 26. Oktober 2016, DEI und Kommission/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, Rn. 45).

Artikel vorgesehenen Stillhalteverpflichtung gewährt, als rechtmäßig anzusehen, bis die Kommission im Rahmen der fortlaufenden Überprüfung gemäß Art. 108 Abs. 1 AEUV ihre Unvereinbarkeit mit dem Binnenmarkt festgestellt hat [28].

54. Zum Zweiten ist anzumerken, dass die Kommission, wie aus dem Beschluss von 2014 folgt, die alte Beihilferegelung auf der Grundlage einer Reihe von der Republik Estland übernommener Verpflichtungen, darunter die Verpflichtung, die Anwendung dieser Regelung bis zum 31. Dezember 2014 zu begrenzen, als eine mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfe genehmigt hat [29]. Insoweit weise ich darauf hin, dass das vorlegende Gericht in der Vorlageentscheidung selbst feststellt, dass die Republik Estland die bestehende Beihilferegelung ohne Vorliegen einer Genehmigung durch die Kommission und damit unter Verstoß gegen Art. 108 Abs. 3 AEUV verlängerte. Ferner stellte die Kommission in ihrem Beschluss von 2017 fest, dass die estnischen Behörden, indem sie die bestehende Beihilferegelung nach dem 1. Januar 2015 weiter anwandten und es damit neuen Erzeugern ermöglichten, diese Regelung in Anspruch zu nehmen, die streitige Beihilfemaßnahme vor dem abschließenden Beschluss der Kommission einführten [30].

55. Nach ständiger Rechtsprechung gilt die Genehmigung der Umsetzung einer mit dem Binnenmarkt vereinbaren Beihilfe jedoch nur, soweit der Mitgliedstaat die von ihm übernommenen Verpflichtungen als integralen Bestandteil der genehmigten Maßnahme beachtet. Sieht das nationale Recht solche Verpflichtungen nicht vor, obliegt es dem Mitgliedstaat, seine Gesetze in angemessener Weise zu ändern, damit er den von ihm vorgeschlagenen Verpflichtungen nachkommen kann und er damit die von der Genehmigungsentscheidung der Kommission gezogenen Grenzen nicht überschreitet [31].

56. Insoweit ist festzustellen, dass der Gerichtshof in dem – im Übrigen vom vorlegenden Gericht in seiner dritten Frage ausdrücklich angeführten – Urteil DEI und Kommission/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797) urteilte, dass die Gültigkeitsdauer einer bestehenden Beihilfe einen Gesichtspunkt darstellt, der die Bewertung der Vereinbarkeit dieser Beihilfe mit dem Binnenmarkt durch die Kommission beeinflussen kann [32]. Unter diesen Umständen ist die Verlängerung der Gültigkeitsdauer einer bestehenden Beihilfe als Umgestaltung einer bestehenden Beihilfe anzusehen und stellt daher gemäß Art. 1 Buchst. c der Verordnung 2015/1589 eine „neue Beihilfe“ dar [33].

57. Daher ist auf die dritte Frage zu antworten, dass, wenn die Kommission sowohl eine bestehende Beihilferegelung als auch geplante Änderungen dieser Regelung durch einen Beschluss über eine staatliche Beihilfe für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt hat, der Staat sich jedoch nicht an seine Verpflichtung hält, diese Regelung nur bis zu einem bestimmten Stichtag anzuwenden, die Anwendung dieser Regelung über diesen Stichtag hinaus als eine „neue Beihilfe“ im Sinne von Art. 1 Buchst. c der Verordnung 2015/1589 anzusehen ist.

[28] Urteil vom 18. November 2010, NDSHT/Kommission (C-322/09 P, EU:C:2010:701, Rn. 52).

[29] Diese Auffassung wird von Elering zurückgewiesen, die eine andere Auslegung des Beschlusses von 2014 vornimmt. So macht Elering geltend, dass in der alten Regelung kein Ablaufdatum vorgesehen gewesen sei und aus dem Beschluss von 2014 nicht folge, dass die Kommission die Genehmigung der alten Regelung von der Voraussetzung abhängig gemacht habe, dass diese Regelung nur bis zum 31. Dezember 2014 gelten dürfe oder durch die neue Regelung ersetzt werden müsse. Daraus folge, dass die Republik Estland berechtigt gewesen sei, die durch diesen Beschluss genehmigten Änderungen nicht durchzuführen und weiter die alte durch diesen Beschluss genehmigte Beihilferegelung durchzuführen.

[30] Vgl. Unterabschnitt 3.2 des Beschlusses von 2017.

[31] Urteil vom 15. Oktober 2015, Iglesias Gutiérrez und Rion Bea (C-352/14 und C-353/14, EU:C:2015:691, Rn. 28 und 29).

[32] Urteil vom 26. Oktober 2016, DEI und Kommission/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[33] Urteil vom 26. Oktober 2016, DEI und Kommission/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung).

E. Zur vierten und fünften Vorlagefrage

58. Mit seiner vierten und fünften Frage ersucht das vorlegende Gericht um Klärung hinsichtlich der Folgen einer möglichen Verletzung von Art. 108 Abs. 3 AEUV für die Anträge auf staatliche Beihilfe, die von den Klägerinnen zu einer Zeit gestellt wurden, als diese Beihilfen als unrechtmäßig angesehen werden konnten. Diese Fragen stellen sich im Wesentlichen für den Fall, dass der Gerichtshof zu dem Ergebnis kommt, dass die alte Regelung in den Jahren 2015 bis 2017 als eine neue Beihilfe und daher als rechtswidrig anzusehen ist. Ich bin der Ansicht, dass die vierte und die fünfte Vorlagefrage in Anbetracht der Antwort, die nach meinem Vorschlag auf die dritte Frage zu geben ist, zu beantworten sind.

59. So soll mit der vierten Frage festgestellt werden, ob Veejaam und Espo bereits ab dem Zeitpunkt der Stellung ihres Antrags im Jahr 2016 oder erst ab dem Tag des Erlasses des Beschlusses von 2017 einen Anspruch auf Beihilfe haben könnten. Zur fünften Frage ist anzumerken, dass diese Frage mit der besonderen Situation von Espo zusammenhängt. Denn diese Gesellschaft hat zu einem Zeitpunkt Beihilfe beantragt, als diese Beihilfe (nämlich im Jahr 2016) als rechtswidrig hätte beurteilt werden können, wohingegen die Vornahme der Investition im Jahr 2009 von der Genehmigung durch den Beschluss von 2014 erfasst sein könnte.

60. Aufgrund ihres Zusammenhangs schlage ich vor, diese Fragen zusammen zu beantworten.

61. Vorab stelle ich fest, dass nach Auffassung der Kommission die vierte und die fünfte Frage hypothetischer Natur und deshalb angesichts des Umstands, dass die Klägerinnen – sei es gemäß der alten oder der neuen Beihilferegelung – nicht beihilfeberechtigt seien, da sie für die Dauer von zwölf Jahren bereits Beihilfe erhalten hätten, unzulässig sind.

62. Zwar dürften die Klägerinnen – insbesondere aus dem von der Kommission geltend gemachten Grund – keinen Anspruch auf Zahlung neuer Beihilfen haben [34]. Dennoch wird die Beantwortung der Frage, ob die Klägerinnen möglicherweise beihilfeberechtigt sind, im Ergebnis von der Auslegung bestimmter Tatumstände und der allein nach nationalem Recht vorzunehmenden Auslegung der estnischen Regelung abhängen. Meines Erachtens sind diese Fragen daher zu beantworten, wobei aber zu beachten ist, dass diesen Antworten die Prämisse zugrunde liegt, dass die mit den Beschlüssen von 2014 und 2017 verknüpften Voraussetzungen beachtet werden.

63. Ich weise darauf hin, dass die Einstufung der alten Regelung als „neue Beihilfe“ aufgrund der Verletzung der Mitteilungspflicht im Sinne von Art. 108 Art. 3 AEUV zur Folge hat, dass diese Beihilfe von 2015 bis 2017 „unrechtmäßig“ war. Diese Beihilfe wurde also erst ab dem 6. Dezember 2017 zu einer „bestehenden Beihilfe“ (und damit zu einer „rechtmäßigen“ Beihilfe), zu dem Zeitpunkt, als ihre Verlängerung mit Beschluss der Kommission für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt worden ist [35].

64. Nach ständiger Rechtsprechung hat der Genehmigungsbeschluss der Kommission nicht die nachträgliche Heilung der unter Verstoß gegen Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV nicht mitgeteilten Beihilfemaßnahmen zur Folge [36]. Der Gerichtshof urteilte insoweit, dass die Rechtswidrigkeit einer Beihilfemaßnahme oder eines Teils davon aufgrund eines Verstoßes gegen die Pflicht, diese vor ihrer Durchführung anzumelden, nicht dadurch entfällt, dass diese Maßnahme in einer

[34] Vgl. Nrn. 24 bis 26 der vorliegenden Schlussanträge.

[35] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Oktober 2003, van Calster u. a. (C-261/01 und C-262/01, EU:C:2003:571, Rn. 56).

[36] Urteil vom 19. März 2015, OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, Rn. 76).

endgültigen Entscheidung der Kommission für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt worden ist [37]. Jede andere Auslegung würde die Missachtung dieser Bestimmung durch den betreffenden Mitgliedstaat begünstigen und ihr ihre praktische Wirksamkeit nehmen [38]. Wenn nämlich bei einem bestimmten Beihilfeplan, unabhängig davon, ob er mit dem Binnenmarkt vereinbar ist oder nicht, die Nichteinhaltung von Art. 108 Abs. 3 AEUV keine größeren Unannehmlichkeiten oder Strafen nach sich zöge, als wenn diese Bestimmung eingehalten worden wäre, wäre für Mitgliedstaaten der Anreiz, die Beihilfe zu notifizieren und eine Vereinbarkeitsentscheidung abzuwarten – und damit der Wirkungsgrad der Kontrolle durch die Kommission –, erheblich gemindert [39].

65. Aus diesen Erwägungen folgt, dass ein Verfahrensverstoß unabhängig von einer möglichen Vereinbarkeit der Beihilfen mit dem Binnenmarkt fortdauert. Deshalb verlangt das Unionsrecht zum einen von den nationalen Gerichten, dass sie die geeigneten Maßnahmen zur wirksamen Heilung der Folgen der Rechtswidrigkeit und insbesondere zum Schutz der Einzelnen gegen die sich aus der Rechtswidrigkeit der Beihilfe ergebenden Verstöße ergreifen. Zum anderen ist das nationale Gericht unionsrechtlich verpflichtet, dem Beihilfeempfänger aufzugeben, für die Dauer der Rechtswidrigkeit dieser Beihilfe Zinsen zu zahlen [40]. Diese dem nationalen Gericht obliegende Verpflichtung folgt aus dem Umstand, dass die unter Verstoß gegen Art. 108 Abs. 3 AEUV erfolgte Durchführung einer Beihilfemaßnahme dem Beihilfeempfänger einen nicht gerechtfertigten Vorteil verschafft, der zum einen in der Nichtzahlung von Zinsen, die er auf den fraglichen Betrag der Beihilfe gezahlt hätte, wenn er sich diesen Betrag bis zur endgültigen Entscheidung der Kommission auf dem Markt hätte leihen müssen, und zum anderen in der Verbesserung seiner Wettbewerbsposition gegenüber den anderen Marktteilnehmern während der Dauer der Rechtswidrigkeit der streitigen Beihilfe besteht [41].

66. Es ist anzumerken, dass die Klägerinnen im vorliegenden Fall im Zusammenhang mit ihren im Jahr 2016 gestellten Anträgen während des „Rechtswidrigkeitszeitraums“ (von 2015 bis 2017) keine Beihilfe erhielten [42]. Deshalb sind diese Gesellschaften auch nicht zur Rückzahlung von Zinsen auf – auf der Grundlage dieser Anträge – tatsächlich nie erhaltene Beträge verpflichtet. Es stellt sich somit die Frage, ob die estnischen Behörden in einem solchen Fall diese Beihilfe rückwirkend zahlen können und ob sie dabei als maßgeblichen Anfangszeitpunkt nicht den Zeitpunkt des Beschlusses von 2017, sondern jenen des im Jahr 2016 gestellten Antrags auf Beihilfezahlung zugrunde legen können, soweit das nationale Recht ein solches Vorgehen zulässt.

67. Meines Erachtens ist diese Frage aus den nachfolgend dargestellten Gründen zu bejahen.

68. Es ist daran zu erinnern, dass nach Art. 108 Abs. 3 AEUV gewährleistet werden soll, dass eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe niemals durchgeführt wird und nur mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfen durchgeführt werden. Diese Zielsetzung wird zunächst vorläufig mit Hilfe des von dieser Vorschrift festgelegten Verbots und sodann endgültig durch die abschließende Entscheidung der Kommission erreicht, die, wenn sie negativ ist, einer zukünftigen Einführung der mitgeteilten Beihilfe entgegensteht [43].

37 Urteil vom 21. Oktober 2003, van Calster u. a. (C-261/01 und C-262/01, EU:C:2003:571, Rn. 62).

38 Urteil vom 24. November 2020, Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952, Rn. 21 und die dort angeführte Rechtsprechung).

39 Urteil vom 24. November 2020, Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952, Rn. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung).

40 Urteil vom 5. März 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, Rn. 134 und die dort angeführte Rechtsprechung).

41 Urteil vom 5. März 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, Rn. 132 und die dort angeführte Rechtsprechung).

42 Der besondere Fall von Espo, die in den Jahren 2015 bis 2016 weiter Beihilfe nach der alten Regelung erhielt, wird in Nr. 75 der vorliegenden Schlussanträge behandelt.

43 Urteil vom 12. Februar 2008, CELF und Ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, Rn. 47 und 48).

69. Wenn die Kommission mit ihrer Entscheidung dem Antrag stattgibt und feststellt, dass die erlassene Beihilferegelung eine mit dem Binnenmarkt vereinbare Regelung darstellt, besteht nicht die Gefahr, dass eine rechtswidrige Beihilfe beteiligten Personen Schaden zufügt und es zu einer Wettbewerbsverzerrung kommt, weshalb es im Übrigen auch nicht mehr erforderlich ist, nach Art. 108 Abs. 3 AEUV die Durchführung einer binnenmarktwidrigen Beihilfe zu verhindern. In diesem Fall wird somit die praktische Wirksamkeit dieser Vorschrift nicht durch eine Entscheidung über die rückwirkende Gewährung dieser Beihilfe beeinträchtigt.

70. Im Übrigen bin ich der Ansicht, dass, wenn es im vorliegenden Fall der Republik Estland erlaubt würde, einem Antrag auf Zahlung einer von der Kommission als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärten Beihilfe auch für den diesem Beschluss vorausgehenden Zeitraum stattzugeben, dies zur Folge hätte, dass – insbesondere in Fällen, in denen, wie im vorliegenden Fall, einige Wirtschaftsteilnehmer offenbar während des Zeitraums der Rechtswidrigkeit auf der Grundlage der alten Regelung weiter Beihilfe bezogen haben – Wettbewerbsverzerrungen auf dem Markt vermieden werden könnten. In einem solchen Fall müssen Letztgenannte in Anbetracht der in Nr. 65 dieser Schlussanträge angeführten Rechtsprechung grundsätzlich nicht die Beihilfe zurückerstatten, sondern lediglich Zinsen auf die während dieses Zeitraums erhaltene Beihilfe zahlen. Könnten Wirtschaftsteilnehmer, die keine Beihilfen erhielten (nach derselben Regelung und während desselben Zeitraums), nicht rückwirkend Beihilfen erhalten, obwohl sie auf der Grundlage eines Beschlusses der Kommission über die Erklärung der Binnenmarktvereinbarkeit der Beihilfe dazu berechtigt wären, bestünde die Gefahr, dass es zu einer Ungleichbehandlung käme, die zur einer Wettbewerbsverzerrung führte.

71. Was schließlich die Situation von Espo anbelangt, die im Jahr 2009 eine Erzeugungsanlage errichtete, aber die streitige Beihilfe nur für den von dieser Anlage im Jahr 2016 erzeugten Strom beantragte, will das vorlegende Gericht wissen, ob der Umstand, dass dieser Antrag zu einem nicht vom Beschluss von 2014 erfassten Zeitpunkt gestellt wurde, zu einer Ablehnung des Antrags führen müsse, obwohl diese Gesellschaft nach der alten, durch den Beschluss von 2014 genehmigten Regelung beihilfeberechtigt sein könnte. Für das vorlegende Gericht stellt sich damit die Frage, ob das nach Art. 108 Abs. 3 AEUV vorgesehene Verbot der Durchführung von Beihilfen einem solchen Antrag entgegenstehen könnte, wenn dies nach nationalem Recht erlaubt ist.

72. Auch wenn aus den oben dargestellten Gründen nach meiner Auffassung Art. 108 Abs. 3 AEUV dem nicht entgegensteht, dass die Republik Estland einem solchen Antrag stattgibt, soweit das nach nationalem Recht zulässig ist, muss das vorlegende Gericht dennoch die Beschlüsse von 2014 und 2017 beachten.

73. Erstens ist festzustellen, dass im Rahmen der Frage, wie sie vom vorlegenden Gericht formuliert wurde, offenbar davon ausgegangen wird, dass Espo für die Errichtung der Erzeugungsanlage im Jahr 2009 Anspruch auf eine Beihilfe hatte, eine Annahme, die sich aber angesichts des Umstands, dass diese Gesellschaft die von der estnischen Regelung vorgesehene Beihilfe bereits für eine Höchstdauer von zwölf Jahren erhalten hat, nicht auf die Beschlüsse von 2014 und 2017 stützen lassen dürfte.

74. Zweitens ist anzumerken, dass Espo allem Anschein nach tatsächlich für diesen neuen Anlagenbau ab dem Jahr 2009 (Jahr der Errichtung) und bis zum Jahr 2015 (Jahr des Ablaufs der zwölfjährigen Höchstdauer der Beihilfegewährung) Beihilfen erhalten hatte [44].

[44] Vgl. Nr. 8 der vorliegenden Schlussanträge.

75. Drittens ist es Sache des nationalen Gerichts, zu prüfen, in welcher Höhe Espo – da die erhaltene Beihilfe eine rechtswidrige Beihilfe darstellte – für den Zeitraum von 2014 bis 2015 Zinsen zahlen muss. Anders als dies bei Veejaam der Fall ist, die auf ihren im Jahr 2016 gestellten Antrag keine Beihilfe erhielt, wurde an Espo, wie aus dem Vorabentscheidungsersuchen hervorgeht, während des Zeitraums vom 1. April 2004 bis zum 31. Dezember 2015 Beihilfe gezahlt. Somit stellt sich gemäß der in Nr. 65 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung die Frage, ob Espo für die Zeit der Rechtswidrigkeit der Beihilfe Zinsen zu zahlen hatte, wenn sie schon nicht zur Rückzahlung des erhaltenen Kapitals verpflichtet war.

76. Nach alledem schlage ich vor, auf die vierte und fünfte Frage zu antworten, dass, wenn die Kommission beschließt, keine Einwände gegen eine unter Verstoß gegen Art. 108 Abs. 3 AEUV angewandte Regelung über staatliche Beihilfen zu erheben, Personen, die Anspruch auf eine Betriebsbeihilfe haben, berechtigt sind, die Zahlung der Beihilfe auch für die Zeit vor dem Beschluss der Kommission zu beantragen, vorausgesetzt, die innerstaatlichen Verfahrensvorschriften lassen dies zu, jedoch unter der weiteren Bedingung, dass alle anderen in diesen Beschlüssen vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt sind.

V. Ergebnis

77. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Vorlagefragen des Riigikohus (Oberstes Gericht, Estland) zu antworten:

1. Die in Rn. 50 der Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020 vorgesehene Voraussetzung des Anreizeffekts steht dem nicht entgegen, dass ein Erzeuger erneuerbarer Energie die Auszahlung einer staatlichen Beihilfe beantragen kann, nachdem mit den Arbeiten für ein Vorhaben begonnen wurde, jedoch nur unter der Voraussetzung, dass alle anderen in dem Beschluss der Kommission zur Feststellung der Vereinbarkeit der streitigen Beihilferegelung mit dem Binnenmarkt festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind.

2. Der Anreizeffekt einer staatlichen Beihilfe ist nicht ausgeschlossen, wenn die Investition, die Anlass für die Beihilfe ist, wegen der Änderung der Voraussetzungen einer Umweltgenehmigung getätigt wurde, insbesondere wenn der Antragsteller seine Tätigkeit wegen der strengeren Voraussetzungen für die Genehmigung bei Nichterhalt einer staatlichen Beihilfe beendet hätte, jedoch nur unter der Voraussetzung, dass die gewährte Beihilfe die in dem Beschluss der Kommission zur Feststellung der Vereinbarkeit der streitigen Beihilferegelung mit dem Binnenmarkt festgelegten Voraussetzungen erfüllt.

3. Wenn die Kommission sowohl eine bestehende Beihilferegelung als auch geplante Änderungen dieser Regelung durch einen Beschluss über eine staatliche Beihilfe für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt hat, der Staat sich jedoch nicht an seine Verpflichtung hält, die Beihilferegelung nur bis zu einem bestimmten Stichtag anzuwenden, ist die Anwendung dieser Beihilferegelung über diesen Stichtag hinaus als eine „neue Beihilfe“ im Sinne von Art. 1 Buchst. c der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union anzusehen.

4. Wenn die Kommission beschließt, keine Einwände gegen eine unter Verstoß gegen Art. 108 Abs. 3 AEUV angewandte Regelung über staatliche Beihilfen zu erheben, sind Personen, die Anspruch auf eine Betriebsbeihilfe haben, berechtigt, die Zahlung der Beihilfe auch für die Zeit vor dem Beschluss der Kommission zu beantragen, vorausgesetzt, die innerstaatlichen Verfahrensvorschriften lassen dies zu, jedoch unter der weiteren Bedingung, dass alle anderen in diesem Beschluss vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt sind.