



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zehnte Kammer)

11. Juli 2019*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Umwelt – Richtlinie 2009/28/EG – Art. 3 Abs. 3 Buchst. a – Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen – Erzeugung elektrischer Energie durch Fotovoltaikanlagen – Änderung einer Förderregelung – Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes“

In den verbundenen Rechtssachen C-180/18, C-286/18 und C-287/18

betreffend drei Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) mit Entscheidungen vom 25. Januar 2018, beim Gerichtshof eingegangen am 9. März 2018, in den Verfahren

Agreenergy Srl (C-180/18 und C-286/18),

Fusignano Due Srl (C-287/18)

gegen

Ministero dello Sviluppo Economico,

Beteiligte:

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zehnte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. Lycourgos sowie der Richter M. Ilešič und I. Jarukaitis (Berichterstatte(r)),

Generalanwalt: H. Saugmandsgaard Øe,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 14. März 2019,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der Agreenergy Srl und der Fusignano Due Srl, vertreten durch V. Cerulli Irelli und M. A. Lorizio, avvocati,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

- der Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, vertreten durch A. Segato und A. Pugliese, avvocati,
- der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von G. Aiello, avvocato dello Stato,
- der tschechischen Regierung, vertreten durch M. Smolek und J. Vláčil als Bevollmächtigte,
- der griechischen Regierung vertreten durch M. Tassopoulou, A. Magrippi und E. Tsaousi als Bevollmächtigte,
- der spanischen Regierung, vertreten durch A. Rubio González als Bevollmächtigten,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch G. Gattinara, T. Maxian Rusche und K. Talabér-Ritz als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

- 1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung von Art. 3 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG (ABl. 2009, L 140, S. 16).
- 2 Sie ergehen im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen der Agrenergy Srl (Rechtssachen C-180/18 und C-286/18) und der Fusignano Due Srl (Rechtssache C-287/18) einerseits und dem Ministero dello Sviluppo Economico (Ministerium für Wirtschaftsentwicklung, Italien) andererseits über die Rechtmäßigkeit eines Ministerialdekrets und den Anspruch dieser Unternehmen auf die in einem früheren Ministerialdekret festgelegten Fördertarife.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

- 3 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. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten wendet Förderregelungen an, bei denen Vorteile ausschließlich für in ihrem Hoheitsgebiet erzeugte Energie aus erneuerbaren Quellen gewährt werden. 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 [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)], zu gewährleisten, damit das Vertrauen der Investoren erhalten bleibt und die Mitgliedstaaten wirksame nationale Maßnahmen im Hinblick auf die Erfüllung der Ziele konzipieren können. ...“

4 Art. 1 („Gegenstand und Anwendungsbereich“) der Richtlinie 2009/28 bestimmt:

„Mit dieser Richtlinie wird ein gemeinsamer Rahmen für die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen vorgeschrieben. In ihr werden verbindliche nationale Ziele für den Gesamtanteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch und für den Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen im Verkehrssektor festgelegt. ...“

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

„(1) Jeder Mitgliedstaat sorgt dafür, dass sein gemäß den Artikeln 5 bis 11 berechneter 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. Diese verbindlichen nationalen Gesamtziele müssen mit dem Ziel in Einklang stehen, bis 2020 mindestens 20 % des Bruttoendenergieverbrauchs der [Union] durch Energie aus erneuerbaren Quellen zu decken. Um die in diesem Artikel aufgestellten Ziele leichter erreichen zu können, fördern die Mitgliedstaaten Energieeffizienz und Energieeinsparungen.

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

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

a) Förderregelungen;

...“

Italienisches Recht

6 Wie sich aus der dem Gerichtshof vorliegenden Akte ergibt, werden gemäß Art. 23 des 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/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG) vom 3. März 2011 (Supplemento ordinario zur GURI Nr. 71 vom 28. März 2011, im Folgenden: Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 28/2011) die Grundsätze angewandt, dass alle Maßnahmen schrittweise zu ergreifen sind, um die getätigten Investitionen zu schützen, dass sie in einem angemessenen Verhältnis zu den Zielen stehen müssen und dass die Struktur der Förderregelungen flexibel zu halten ist, um den Mechanismen des Marktes sowie der Entwicklung der Technologien für erneuerbare Energien und Energieeffizienz Rechnung zu tragen.

7 Art. 25 dieses Gesetzesvertretenden Dekrets bestimmt:

„(1) Die Erzeugung elektrischer Energie durch Anlagen, die erneuerbare Quellen nutzen und bis spätestens zum 31. Dezember 2012 in Betrieb genommen werden, wird mit den bei Inkrafttreten dieses Dekrets bestehenden Mechanismen gefördert ...

...

(10) [Die] Förderung der Erzeugung elektrischer Energie durch Fotovoltaikanlagen, die nach [dem 31. Mai 2011] in Betrieb genommen werden, [wird] durch Dekret des [Ministers für Wirtschaftsentwicklung] geregelt, das in Abstimmung mit dem Ministro dell’ambiente e della tutela del mare [(Minister für Umwelt und Landschafts- und Meeresschutz, Italien)] nach Anhörung der in Art. 8 des Decreto legislativo n. 281 [(Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 281)] vom 28. August 1997 genannten Conferenza unificata [(Vereinigte Konferenz, Italien)] auf der Grundlage der folgenden Prinzipien zum 30. April 2011 zu erlassen ist:

- a) Festlegung einer jährlichen Obergrenze für die elektrische Gesamtleistung der Fotovoltaikanlagen, die Förderleistungen erhalten können;
- b) Festlegung der Fördertarife unter Berücksichtigung der Senkung der Kosten für Technologie und Anlagen sowie der in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union angewandten Fördermaßnahmen;
- c) Bestimmung der Fördertarife und abgestuften Anteile unter Berücksichtigung der Art des Anlagenstandorts;
- d) Anwendung der Bestimmungen von Art. 7 des Decreto legislativo n. 387 [(Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 387)] vom 29. Dezember 2003, soweit diese mit dem vorliegenden Absatz vereinbar sind.“

8 Art. 1 Abs. 2 des Decreto ministeriale – Incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici (Ministerialdekret zur Förderung der Erzeugung elektrischer Energie durch Fotovoltaikanlagen) vom 5. Mai 2011 (GURI Nr. 109 vom 12. Mai 2011, im Folgenden: Viertes Energiekonto) galt für Fotovoltaikanlagen, die nach dem 31. Mai 2011 und bis zum 31. Dezember 2016 in Betrieb genommen wurden, für ein indikatives Leistungsziel von etwa 23 000 Megawatt (MW) auf nationaler Ebene, das kumulativen jährlichen indikativen Kosten von 6 bis 7 Mrd. Euro für Fördermaßnahmen entsprach.

9 Art. 2 des Vierten Energiekontos sah vor:

„Allgemeine Kriterien der Förderregelung

(1) Die Förderregelung wird gemäß den zeitlich angepassten indikativen Leistungszielen der Anlagen angewandt, wobei diese Ziele mit den jährlichen Ausgabeprognosen vereinbar sein müssen.

(2) Unbeschadet der Übergangsbestimmungen für den Zugang zu der für die Jahre 2011 und 2012 vorgesehenen Förderung beschränkt die Überschreitung der jährlichen indikativen Kosten, die für jedes Jahr oder jeden Jahresteil festgesetzt sind, den Zugang zu den Fördertarifen nicht. Sie führt aber zu einer zusätzlichen Absenkung dieser Tarife für den folgenden Zeitraum unter Berücksichtigung der in Art. 1 Abs. 2 genannten kumulierten jährlichen indikativen Kosten.

(3) Die im vorliegenden Dekret genannten Fördermaßnahmen können per Dekret des Ministers für Wirtschaftsentwicklung in Abstimmung mit dem Minister für Umwelt und Landschafts- und Meeresschutz nach Anhörung der [Vereinigten Konferenz] in jedem Fall zugunsten der weiteren Entwicklung des Bereichs geändert werden, wenn der niedrigste der in Art. 1 Abs. 2 genannten Werte der kumulierten indikativen Kosten erreicht wurde.“

10 Art. 6 dieses Energiekontos bestimmte:

„Allgemeine Voraussetzungen für den Zugang zu Fördertarifen

(1) Den Anlagen werden nach den im vorliegenden Dekret festgelegten Modalitäten und unter Beachtung der darin bestimmten Voraussetzungen Fördertarife gewährt.

(2) Den bis spätestens zum 31. August 2011 in Betrieb genommenen Großanlagen werden unbeschadet der Verpflichtung, der Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA den Zeitpunkt der Betriebsaufnahme binnen 15 Kalendertagen nach der Inbetriebnahme anzuzeigen, unmittelbar Fördertarife gewährt.

(3) Den Großanlagen, die nicht unter die in Abs. 2 aufgeführten fallen, werden für 2011 und 2012 Fördertarife gewährt, soweit die beiden folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

a) die Anlage wurde in dem Register nach Art. 8 an geeigneter Rangstelle eingetragen, um unter die besonderen Kostengrenzen zu fallen, die für jeden der in Art. 4 Abs. 2 genannten Referenzzeiträume festgesetzt wurden. Hierbei schließt die Kostendeckelung für das Jahr 2011 die Kosten ein, die mit Fördermaßnahmen für bis spätestens zum 31. August 2011 in Betrieb genommene Großanlagen in Verbindung stehen. Wenn die Gesamtkosten, die mit Fördermaßnahmen zugunsten von bis spätestens zum 31. August 2011 in Betrieb genommenen Großanlagen und zugunsten der in dem Register nach Art. 8 eingetragenen Anlagen in Verbindung stehen, eine Überschreitung der für den gleichen Zeitraum vorgesehenen Kostengrenze mit sich bringen, führt die Überschreitung zu einer gleichwertigen Kürzung der Kostengrenze für das zweite Halbjahr 2012.

...“

11 In der Präambel des 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, im Folgenden: Fünftes Energiekonto) heißt es:

„Im Hinblick auf die durch Fotovoltaik erzeugte Solarenergie hat die schnelle Senkung der Kosten der Anlagen zu einer beschleunigten Erhöhung des Volumens der Anlagen geführt, die u. a. neben der Vereinnahmung auch landwirtschaftlich genutzter Flächen zur Steigerung der mit der Förderung verbundenen Kosten geführt hat.

In Anbetracht der hohen, mit der Förderung zusammenhängenden Kosten und der Senkung der Kosten der Anlagen haben mehrere andere europäische Länder Maßnahmen zur Kürzung der Fotovoltaikförderung erlassen. Es ist auch zur Wahrung des Wettbewerbs und zum Schutz der Endverbraucher erforderlich, sich an den europäischen Standard im Bereich der Förderung anzugleichen.

Mit Blick auf die weitere Entwicklung der Branche besteht unter Berücksichtigung der Förderungshöhe in anderen europäischen Ländern und der üblichen Rentabilität der Investitionen ein erheblicher Spielraum für die Kürzung der Förderung.

Die zukünftige Entwicklung der durch Fotovoltaik gewonnenen Solarenergie muss auf Anwendungen gelenkt werden, die eine Verringerung des Flächenverbrauchs, die Förderung innovativer Technologien und der Energieeffizienz sowie die Schaffung positiver Nebeneffekte für Umweltschutz und Wirtschaft ermöglichen ...“

12 Art. 1 des Fünften Energiekontos sieht vor:

„(1) Das vorliegende Dekret legt gemäß Art. 25 Abs. 10 des Gesetzesvertretenden Dekrets [Nr. 28/2011] und unter Berücksichtigung der Bestimmungen von Art. 2 Abs. 3 des Ministerialdekrets vom 5. Mai 2011 die Modalitäten für die Förderung der Erzeugung elektrischer Energie aus Fotovoltaik fest, die anzuwenden sind, wenn die kumulierten jährlichen indikativen Kosten von 6 Mrd. Euro für Fördermaßnahmen erreicht sind. ...

(5) Das vorliegende Dekret verliert in jedem Fall mit dem Ablauf einer Frist von 30 Kalendertagen ab dem Zeitpunkt seine Gültigkeit, zu dem kumulierte jährliche indikative Kosten von 6,7 Mrd. Euro erreicht sind. Der Zeitpunkt, zu dem dieser Jahreswert von 6,7 Mrd. Euro erreicht ist, wird von der Strom- und Gasbehörde auf der Grundlage der von GSE übermittelten Informationen gemäß den in Abs. 2 vorgesehenen Modalitäten mitgeteilt.“

Ausgangsrechtsstreitigkeiten und Vorlagefragen

13 Agrenergy und Fusignano Due sind Unternehmen, die im Bereich des Baus, des Betriebs und der Wartung von Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen tätig sind. Die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Anlagen wurden im Verlauf des Jahres 2011 installiert und am 29. Februar 2012 in Betrieb genommen. Die Rechtssachen C-180/18 und C-286/18 betreffen Fotovoltaik-Freiflächenanlagen, die von Agrenergy auf landwirtschaftlichen Flächen in der Gemeinde Fusignano (Italien) und der Gemeinde Massa Lombarda (Italien) errichtet wurden. Die Rechtssache C-287/18 betrifft eine von Fusignano Due auf dem Gebiet der Gemeinde Fusignano errichtete Anlage.

14 Nach der mit dem Gesetzesvertretenden Dekret Nr. 28/2011 geschaffenen Regelung wird dem Eigentümer einer an das nationale Stromnetz angeschlossenen Fotovoltaikanlage mit einer Nennleistung von mindestens 1 Kilowatt (kW) von GSE für die erzeugte Energie ein Vorzugstarif gewährt. Die Möglichkeit, diese Tarife zu erhalten, hängt von der Rangfolge der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer im elektronischen Register ab, in das sie eingetragen sind, und kann in Abhängigkeit von der Überschreitung der Kostengrenzen der in einem vorangegangenen Zeitraum gewährten Förderung sinken.

15 Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren klagten beim Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionales Verwaltungsgericht Latium, Italien) gegen das Fünfte Energiekonto, mit dem die Förderung der Erzeugung elektrischer Energie durch Fotovoltaikanlagen erheblich gekürzt wurde. Sie beanspruchten die Gewährung des günstigeren, vom Vierten Energiekonto vorgesehenen Fördertarifs mit dem Vorbringen, dass die betreffenden Anlagen die Voraussetzungen erfüllten, um in den Genuss der vom Vierten Energiekonto vorgesehenen Förderregelung zu kommen.

16 Das Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionales Verwaltungsgericht Latium) wies die bei ihm anhängigen Klagen mit der Begründung ab, dass die Nichtöffnung des Registers für das zweite Halbjahr 2012 aufgrund der Bestimmungen von Art. 6 des Vierten Energiekontos rechtmäßig gewesen sei, da sämtliche, mit der Förderregelung zugunsten von vor dem 31. August 2011 in Betrieb genommenen Großanlagen zusammenhängenden Kosten und die Anzahl der in diesem Register eingetragenen Begünstigten zu einer Überschreitung der für diesen Zeitraum vorgesehenen Kostengrenze geführt hätten. Wie von GSE mitgeteilt, hätten nämlich die Kosten der Fördermaßnahmen zugunsten solcher Anlagen und zugunsten der in das vorherige Register eingetragenen Anlagen dazu geführt, dass die Mittel für das zweite Halbjahr 2012 erschöpft gewesen seien, was es gerechtfertigt habe, das Register nicht zu öffnen.

17 Außerdem stelle die Förderregelung für Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie keine Verpflichtung dar, sondern lediglich eines der Mittel, die den Mitgliedstaaten die Erreichung der von der Richtlinie 2009/28 gesetzten Ziele bei der Erzeugung erneuerbarer Energie ermöglichten. Mit dem

Fünften Energiekonto sei im Rahmen einer schlüssigen und vernünftigen Anwendung der in dieser Richtlinie angeführten Grundsätze der Abstufung, der Flexibilität, der Wirksamkeit und der Effizienz eine Änderung des Förderungssystems vorgenommen worden.

- 18 Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren legten beim Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) Berufung gegen die Entscheidungen des Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionales Verwaltungsgericht Latium) ein. Zur Stützung ihrer Rechtsmittel machten sie im Wesentlichen geltend, dass sie die günstigeren, vom Vierten Energiekonto vorgesehenen Tarife nicht hätten in Anspruch nehmen können, da GSE das Register für das zweite Halbjahr 2012 nicht geöffnet habe. Weiterhin berufen sie sich darauf, dass das Fünfte Energiekonto gegen die italienischen Rechtsvorschriften, die Richtlinie 2009/28 und den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoße.
- 19 Das vorliegende Gericht weist darauf hin, dass die Übergangsregelung in Art. 1 des Fünften Energiekontos für Anlagen gelte, die im Rahmen der Regelung des Vierten Energiekontos „in den Registern erfasst sind und einen entsprechenden Rang einnehmen“, nicht aber für solche, die nur die Voraussetzungen für die bloße Aufnahme in diese Register erfüllt hätten, wenn sie geöffnet worden wären. Daher bestehe für die Anlagen der Klägerinnen der Ausgangsverfahren kein Anspruch auf die Förderung nach diesem Energiekonto, da sie im betreffenden Register keine entsprechende Rangstelle eingenommen hätten.
- 20 Ferner habe der Umstand, dass die im Voraus durch die betreffenden nationalen Rechtsvorschriften festgelegte Kostengrenze erreicht worden sei, es gerechtfertigt, das Register für das zweite Halbjahr 2012 nicht zu öffnen, da die Finanzmittel bereits erschöpft gewesen seien. GSE habe diese Umstände in hinreichender Weise bekannt gemacht, so dass sich die Klägerinnen der Ausgangsverfahren nicht auf ein berechtigtes Vertrauen in die Möglichkeit berufen könnten, den vom Vierten Energiekonto vorgesehenen Fördertarif zu erhalten.
- 21 Das vorliegende Gericht ist der Auffassung, dass die italienischen Rechtsvorschriften mit der Richtlinie 2009/28 vereinbar seien, da diese den Mitgliedstaaten nicht die Verpflichtung auferlege, eine unabänderliche Förderregelung für die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen vorzusehen. Diese Richtlinie solle nämlich die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen fördern und definiere Ziele für den Anteil der aus solchen Quellen erzeugten Energie an der nationalen Gesamtproduktion. Die Ausarbeitung von Regelungen zur Förderung dieser Erzeugung sei eine der Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten ergriffen werden könnten, und folglich seien diese Regelungen freiwillig und nicht verpflichtend. Der 25. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/28 unterstreiche zudem die strukturelle Flexibilität der Förderregelungen, die sich an die Umstände und die Haushaltszwänge der Mitgliedstaaten anpassen müssten. Dieser Ansatz werde von den in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften beachtet, die nach Maßgabe der momentanen Bedürfnisse anwendbare Förderregelungen vorsähen.
- 22 Außerdem ergebe sich aus der Präambel des Fünften Energiekontos, dass die Verringerung der Fördermaßnahmen den Umständen geschuldet sei, dass die Italienische Republik ihre Ziele bei der Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen vorzeitig erreicht habe, dass die Kosten der Anlagen niedriger seien als zuvor, dass die von der öffentlichen Hand getragenen Kosten zunehmend höher ausfielen, dass andere Mitgliedstaaten ebenfalls ihre Fördermittel senkten, dass der Flächenverbrauch gesenkt werden und dass vorrangig in Energieeffizienz, Wärme und Transport investiert werden solle, da diese Maßnahmen im Durchschnitt wirtschaftlich effizienter seien.

- 23 Unter diesen Umständen hat der Consiglio di Stato (Staatsrat) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof in den verbundenen Rechtssachen jeweils folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Ist Art. 3 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2009/28 – auch im Licht des allgemeinen Grundsatzes des Vertrauensschutzes und des durch die Richtlinie geschaffenen allgemeinen Regelungsrahmens zur Förderung der Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen – dahin auszulegen, dass er die Vereinbarkeit nationaler Rechtsvorschriften, die es der italienischen Regierung gestatten, mit aufeinanderfolgenden Durchführungsdekreten die zuvor festgelegten Fördertarife zu kürzen oder sogar zu streichen, mit dem Unionsrecht ausschließt?

Zur Vorlagefrage

- 24 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 3 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2009/28 im Licht der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes dahin auszulegen ist, dass er nationalen Rechtsvorschriften wie den in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegensteht, die einem Mitgliedstaat die Kürzung oder sogar Streichung von zuvor festgelegten Fördertarifen für die Energieerzeugung durch Fotovoltaikanlagen gestatten.
- 25 Mit der Richtlinie 2009/28 wird nach Art. 1 ein gemeinsamer Rahmen für die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen vorgeschrieben, indem in ihr u. a. verbindliche nationale Ziele für den Gesamtanteil von Energie aus solchen Quellen am Bruttoendenergieverbrauch festgelegt werden.
- 26 Nach Art. 3 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2009/28 können die Mitgliedstaaten Förderregelungen anwenden, um die in Art. 3 Abs. 1 und 2 dieser Richtlinie vorgesehenen Ziele zu erreichen, nach denen zum einen jeder Mitgliedstaat dafür sorgt, dass sein Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch im Jahr 2020 mindestens seinem nationalen Gesamtziel gemäß Anhang I Teil A der Richtlinie entspricht, und zum anderen die Mitgliedstaaten Maßnahmen treffen, um effektiv zu gewährleisten, dass ihr Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen den im indikativen Zielpfad in Anhang I Teil B der Richtlinie angegebenen Anteil erreicht oder übersteigt.
- 27 Der Gerichtshof hat entschieden, dass die Mitgliedstaaten, wie sich bereits dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2009/28, insbesondere dem Wort „können“, entnehmen lässt, keineswegs verpflichtet sind, im Hinblick auf die Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen Förderregelungen zu erlassen. Sie verfügen daher hinsichtlich der Maßnahmen, die sie für geeignet halten, die sich aus Art. 3 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Anhang I dieser Richtlinie ergebenden verbindlichen nationalen Gesamtziele zu erfüllen, über einen Wertungsspielraum (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. September 2017, *Elecdedy Carcelen* u. a., C-215/16, C-216/16, C-220/16 und C-221/16, EU:C:2017:705, Rn. 31 und 32). Ein solcher Wertungsspielraum bedeutet, dass es den Mitgliedstaaten freisteht, Förderregelungen zu erlassen, zu ändern oder zu streichen, sofern – u. a. – diese Ziele erreicht werden.
- 28 Ferner ist hervorzuheben, dass die Mitgliedstaaten nach ständiger Rechtsprechung, wenn sie in dieser Weise Maßnahmen zur Umsetzung des Unionsrechts erlassen, die allgemeinen Rechtsgrundsätze einzuhalten haben, zu denen insbesondere der Grundsatz der Rechtssicherheit zählt (Urteil vom 1. Juli 2014, *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, Rn. 125 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 29 Nach ebenfalls ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs gebietet der Grundsatz der Rechtssicherheit, von dem sich der Grundsatz des Vertrauensschutzes ableitet, dass Rechtsvorschriften – vor allem dann, wenn sie nachteilige Folgen für Einzelne und Unternehmen haben können – klar und bestimmt sowie in ihrer Anwendung für den Einzelnen vorhersehbar sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Juni 2015, *Berlington Hungary* u. a., C-98/14, EU:C:2015:386, Rn. 77).

- 30 Insbesondere verlangt dieser Grundsatz, dass eine Regelung es den Betroffenen ermöglicht, den Umfang der ihnen damit auferlegten Verpflichtungen genau zu erkennen, und dass sie ihre Rechte und Pflichten eindeutig erkennen und sich darauf einstellen können (vgl. u. a. Urteil vom 1. Juli 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, Rn. 128 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 31 Die Möglichkeit, sich auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes zu berufen, steht nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs jedem Wirtschaftsteilnehmer offen, dem gegenüber 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 (Urteil vom 10. September 2009, Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, Rn. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 32 Da es um eine in nationalen Rechtsvorschriften vorgesehene Regelung geht, muss das vorliegende Gericht unter Berücksichtigung der üblicherweise von dem Mitgliedstaat, der sie erlassen hat, benutzten Informationsmethoden und der Umstände des Einzelfalls umfassend und konkret beurteilen, ob das berechnete Vertrauen der von diesen Rechtsvorschriften betroffenen Wirtschaftsbeteiligten gebührend beachtet worden ist (vgl. Urteil vom 10. September 2009, Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, Rn. 57).
- 33 Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob eine nationale Regelung wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende mit diesen Grundsätzen vereinbar ist, da der Gerichtshof, wenn er im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 267 AEUV entscheidet, darauf beschränkt ist, dem vorlegenden Gericht alle unionsrechtlichen Auslegungshinweise zu geben, die es diesem ermöglichen können, die Frage der Vereinbarkeit zu beurteilen (Urteil vom 1. Juli 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, Rn. 126 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 34 Das vorliegende Gericht kann zu diesem Zweck alle relevanten Gesichtspunkte berücksichtigen, die aus Wortlaut, Zweck oder Aufbau der betreffenden Rechtsvorschriften hervorgehen (Urteil vom 11. Juni 2015, Berlington Hungary u. a., C-98/14, EU:C:2015:386, Rn. 81 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 35 Um dem vorlegenden Gericht eine zweckdienliche Antwort zu geben, ist insbesondere auf folgende Gesichtspunkte hinzuweisen, die sich aus der dem Gerichtshof vorliegenden Akte ergeben.
- 36 Erstens sah bereits das Gesetzesvertretende Dekret Nr. 28/2011, mit dem die Richtlinie 2009/28 in italienisches Recht umgesetzt wurde, in Art. 25 Abs. 10 vor, dass die Förderung der Erzeugung elektrischer Energie durch Fotovoltaikanlagen per Ministerialdekret zu regeln ist und dass ein solches Dekret auf der Grundlage der Prinzipien der Festlegung einer jährlichen Obergrenze für die elektrische Gesamtleistung förderfähiger Fotovoltaikanlagen sowie der Festlegung von Fördertarifen zu erlassen ist, die die Senkung der Kosten für Technologie und Anlagen sowie die in anderen Mitgliedstaaten angewandten Fördermaßnahmen und die Art des Anlagenstandorts berücksichtigen.
- 37 Zweitens sah das in Anwendung dieser Bestimmung erlassene Vierte Energiekonto zum einen in Art. 6 Abs. 2 vor, dass den Großanlagen, die bis spätestens zum 31. August 2011 in Betrieb genommen wurden, unmittelbar Fördertarife gewährt werden. Die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Anlagen entsprachen dieser Bedingung allerdings eindeutig nicht, da sie nach diesem Datum in Betrieb genommen wurden.
- 38 Zum anderen war in Art. 6 Abs. 3 Buchst. a des Vierten Energiekontos für Anlagen, die nicht zu den bis spätestens zu diesem Zeitpunkt in Betrieb genommenen zählten, eine Voraussetzung festgelegt, um zu den Fördermaßnahmen zugelassen zu werden, nämlich eine Eintragung in eines der von GSE

geöffneten Register an geeigneter Rangstelle. Diese Register wurden grundsätzlich jedes Halbjahr geöffnet, und die Anlagen wurden dort in der Rangfolge eingetragen, nach der sie Zugang zu Fördermaßnahmen hatten. GSE führt aus, dass sie auf ihrer Internetseite einen „Fotovoltaikzähler“ veröffentlicht habe, der die Anzahl der geförderten Anlagen und die jährlichen für ihre Förderung angefallenen Kosten angebe. Außerdem habe sie dort Hinweise veröffentlicht, in denen mitgeteilt worden sei, dass die Register wegen Erreichung der Kostengrenzen nicht geöffnet würden.

- 39 Das Vierte Energiekonto beschränkte die kumulierten jährlichen indikativen Kosten auf 6 Mrd. Euro. Dieser Betrag entspricht einem indikativen Leistungsziel von etwa 23 000 MW auf nationaler Ebene und steht, einmal erreicht, der Öffnung neuer Register entgegen. In diesem Energiekonto war auch vorgesehen, dass die Förderregelung bei Erreichen dieses Betrags geändert werden konnte. Im vorliegenden Fall wurde der Betrag von 6 Mrd. Euro im März 2012 erreicht, und folglich wurde das Register der „Großanlagen“ für das zweite Halbjahr 2012 nicht geöffnet. In Anwendung von Art. 25 des Gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 28/2011 wurde das Fünfte Energiekonto erlassen.
- 40 Die italienische Regierung macht geltend, diese Umstände hätten den Klägerinnen der Ausgangsverfahren bekannt sein müssen. In ihren schriftlichen Erklärungen räumen jene die Kenntnis einer Mitteilung von GSE darüber ein, dass der vom Vierten Energiekonto vorgesehene Förderbetrag erschöpft worden sei und kein neues Register geöffnet werde.
- 41 Daraus ergibt sich unter dem Vorbehalt einer Überprüfung durch das vorlegende Gericht, dass die Möglichkeit, in den Genuss der vom Vierten Energiekonto vorgesehenen Fördertarife zu kommen, zum einen von der Eintragung einer Fotovoltaikanlage an geeigneter Rangstelle in einem von GSE geöffneten Register und zum anderen von der Nichtüberschreitung der genannten Grenze für die indikativen Förderkosten während des vorangegangenen Zeitraums abhing. Eine solche Förderung wurde somit nicht allen Betreibern von Fotovoltaikanlagen angeboten und wurde auch nicht für die Dauer eines bestimmten Zeitraums garantiert. Sie hing vielmehr von den oben angeführten Voraussetzungen und Umständen ab.
- 42 All diese Voraussetzungen scheinen sich eindeutig aus den in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften zu ergeben, deren Anwendung für die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer daher grundsätzlich vorhersehbar hätte sein müssen, was zu prüfen ebenfalls Sache des vorlegenden Gerichts ist.
- 43 Aus der dem Gerichtshof vorliegenden Akte geht nämlich hervor, dass die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Rechtsvorschriften ordnungsgemäß bekannt gemacht wurden, dass sie hinreichend klar waren und dass die Klägerinnen der Ausgangsverfahren von ihrem Inhalt Kenntnis hatten.
- 44 Diese Bestimmungen waren ferner geeignet, 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, und dass daher die Bestimmungen dieser Regelung keine Sicherheit bezüglich der Beibehaltung einer solchen Regelung für einen bestimmten Zeitraum vermitteln konnten.
- 45 Mit dem Erlass des Fünften Energiekontos scheint der italienische Gesetzgeber angesichts der Weiterentwicklung bestimmter Umstände eben diese Anpassung der Förderregelung mit den von diesem Energiekonto vorgesehenen Bedingungen vorgenommen zu haben.
- 46 In Anbetracht der vorstehenden Gesichtspunkte und vorbehaltlich der Beurteilungen, für die allein das vorlegende Gericht zuständig ist, ist kein Verstoß der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regelung gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes oder ihre Unvereinbarkeit mit der Richtlinie 2009/28 ersichtlich.

- 47 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 3 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2009/28 im Licht der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes unter dem Vorbehalt der Prüfungen, die das vorlegende Gericht unter Berücksichtigung aller relevanten Gesichtspunkte vorzunehmen hat, dahin auszulegen ist, dass er nationalen Rechtsvorschriften wie den in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden nicht entgegensteht, die einem Mitgliedstaat die Kürzung oder sogar Streichung von zuvor festgelegten Fördertarifen für die Energieerzeugung durch Fotovoltaikanlagen gestatten.

Kosten

- 48 Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zehnte Kammer) für Recht erkannt:

Art. 3 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG ist im Licht der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes unter dem Vorbehalt der Prüfungen, die das vorlegende Gericht unter Berücksichtigung aller relevanten Gesichtspunkte vorzunehmen hat, dahin auszulegen, dass er nationalen Rechtsvorschriften wie den in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden nicht entgegensteht, die einem Mitgliedstaat die Kürzung oder sogar Streichung von zuvor festgelegten Fördertarifen für die Energieerzeugung durch Fotovoltaikanlagen gestatten.

Unterschriften