

BGer 2C_634/2021 vom 16. März 2022

Bundesgericht, 2022-03-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_634_2021

FR: TF 2C_634/2021 du 16 mars 2022

IT: TF 2C_634/2021 del 16 marzo 2022

Erwägungen

E. 1

Die frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereichte Eingabe betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG). Das Rechtsmittel ist als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig, da kein Ausschlussgrund (Art. 83 BGG) - namentlich nicht derjenige von Art. 83 lit. k BGG - vorliegt (vgl. Urteil 2C_254/2021 vom 27. September 2021 E. 1.1). Soweit mit der Beschwerde die Aufhebung des Urteils vom 17. Juni 2021 verlangt wird, richtet sie sich gegen ein verfahrensabschliessendes (Art. 90 BGG) Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG). Nicht Gegenstand des bundesgerichtlichen Verfahrens bilden hingegen die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 30. März 2020 und der Einspracheentscheid der Beschwerdegegnerin vom 21. Oktober 2020. Die Verfügung vom 30. März 2020 ist zunächst durch den Einspracheentscheid vom 21. Oktober 2020 und Letzterer alsdann durch das vorinstanzliche Urteil vom 17. Juni 2021 ersetzt worden. Sie gelten beide inhaltlich als mitangefochten (Devolutiveffekt; vgl. BGE 134 II 142 E. 1.4). In diesem Umfang ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. Die Beschwerdeführerin ist bereits im bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahren als Partei beteiligt gewesen und dort mit ihren Anträgen nicht durchgedrungen. Ausserdem ist sie durch das angefochtene Urteil in ihren schutzwürdigen Interessen besonders berührt, da sie einen höheren Vergütungssatz beantragt hat. Sie ist somit zur Erhebung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist einzutreten, soweit sie sich gegen das Urteil vom 17. Juni 2021 richtet.

E. 2

Mit der Beschwerde kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), wobei es - unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 2 BGG) - grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen prüft, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (vgl. BGE 142 I 135 E. 1.5; 133 II 249 E. 1.4.1). Der Verletzung von Grundrechten geht das Bundesgericht nur nach, falls eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; vgl. BGE 147 II 44 E. 1.2; 143 II 283 E. 1.2.2). Diese qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit nach Art. 106 Abs. 2 BGG verlangt, dass in der Beschwerde klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids dargelegt wird, inwiefern verfassungsmässige Rechte verletzt worden sein sollen (vgl. BGE 143 I 1 E. 1.4; 133 II 249 E. 1.4.2). Seinem Urteil legt das Bundesgericht den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG).

E. 3

Vorbehältlich besonderer übergangsrechtlicher Regelungen sind in zeitlicher Hinsicht grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgeblich, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung haben (vgl. BGE 144 V 210 E. 4.3; 139 II 263 E. 6; Urteile 2C_254/2021 vom 27. September 2021 E. 3; 2C_340/2020 vom 16. September 2020 E. 3.3).

E. 3.1

Am 1. Januar 2018 sind das neue Energiegesetz vom 30. September 2016 (EnG; SR 730.0), die neue Energieverordnung vom 1. November 2017 (EnV; SR 730.01) sowie die Verordnung vom 1. November 2017 über die Förderung der Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energien (Energieförderungsverordnung, EnFV; SR 730.03) in Kraft getreten (vgl. AS 2017 6839 ff., S. 6871 ; 2017 6889 ff., S. 6918 ; 2017 7031 ff., S. 7064). Das Einspeisevergütungssystem löste die bisherige kostendeckende Einspeisevergütung ab. Letztere deckte die Differenz zwischen einer garantierten Vergütung und dem Marktpreis (vgl. Botschaft vom 4. September 2013 zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 [Revision des Energierechts] und zur Volksinitiative "Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie [Atomausstiegsinitiative]", BBl 2013 7561 ff. [nachfolgend: Botschaft EnG], S. 7623 f.). Demgegenüber soll das Einspeisevergütungssystem nicht mehr zwingend kostendeckend sein. Vielmehr orientiert sich die Vergütung an den bei der Inbetriebnahme einer Anlage massgeblichen Gestehungskosten von Referenzanlagen (vgl. Art. 22 Abs. 1 EnG ; Botschaft EnG, S. 7625 f.; vgl. auch Urteile 2C_254/2021 vom 27. September 2021 E. 3.1; 2C_821/2019 vom 11. Februar 2020 E. 3.3.2).

E. 3.2

Gemäss Art. 19 Abs. 1 EnG können am Einspeisevergütungssystem Betreiberinnen von Neuanlagen teilnehmen, die sich für den entsprechenden Standort eignen und Elektrizität aus erneuerbaren Energien - namentlich aus Sonnenenergie (lit. b) - erzeugen. Nach dem neuen Recht sollen grundsätzlich nur noch Anlagen am Einspeisevergütungssystem teilnehmen, die nach dem 1. Januar 2013 in Betrieb genommen worden sind (vgl. Art. 19 Abs. 3 EnG ; Botschaft EnG, S. 7625; vgl. auch Urteil 2C_340/2020 vom 16. September 2020 E. 3.2). Ausserdem können gemäss Art. 13 EnFV nur grosse Photovoltaikanlagen am Einspeisevergütungssystem teilnehmen (vgl. Art. 19 Abs. 4 lit. b und Abs. 6 EnG ; Urteil 2C_254/2021 vom 27. September 2021 E. 3.2). Als grosse Photovoltaikanlagen gelten Anlagen mit einer Leistung ab 100 kW (vgl. Art. 7 Abs. 1 EnFV). Die Betreiberinnen von grossen Photovoltaikanlagen mit einer Leistung von bis zu 50 MW können ausserdem wählen, ob sie eine Einspeisevergütung oder eine Einmalvergütung beantragen wollen (vgl. Art. 8 Abs. 1 EnFV).

E. 3.3

Für bestimmte Sachverhalte mit Bezug zum Einspeisevergütungssystem, die sich noch unter der Geltung des Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 (aEnG; AS 1999 197 ff.; in Kraft bis zum 31. Dezember 2017) und der Energieverordnung vom 7. Dezember 1998 (aEnV; AS 1999 207 ff.; in Kraft bis zum 31. Dezember 2017) ereignet hatten, erliess der Gesetzgeber in Art. 72 EnG Übergangsregelungen.

E. 3.3.1

Art. 72 Abs. 3 EnG sieht vor, dass für Betreiberinnen und Projektanten, die bis zum Inkrafttreten des Energiegesetzes vom 30. September 2016 keinen positiven Bescheid erhalten haben, insbesondere für diejenigen, denen mitgeteilt wurde, ihre Anlage sei auf der Warteliste (Wartelistenbescheid), das neue Recht gilt, auch wenn ihre Anlage beim Inkrafttreten dieses Gesetzes schon in Betrieb ist. In der vorliegenden Angelegenheit erliess die Swissgrid AG am 13. August 2012 einen Wartelistenbescheid. Einen positiven Bescheid erhielt die Beschwerdeführerin vor dem Inkrafttreten des neuen Energiegesetzes am 1. Januar 2018 nicht. Deshalb gelangt in der vorliegenden Angelegenheit im Grundsatz das neue Recht zur Anwendung.

E. 3.3.2

Dies gilt namentlich für die Frage, ob es sich bei der Beschwerdeführerin um eine nach Art. 19 EnG berechnete Person handelt. Diese Berechnung ist vorliegend zu Recht nicht umstritten: Die Beschwerdeführerin betreibt eine (grosse) Photovoltaikanlage mit einer Leistung von mehr als 100 kW (vgl. Art. 19 Abs. 4 lit. b und Abs. 6 EnG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 EnFV und Art. 13 EnFV) und hat das Wahlrecht gemäss Art. 8 EnFV am 9. April 2018 innert Frist ausgeübt (vgl. Art. 104 Abs. 3 EnFV ; Urteil 2C_254/2021 vom 27. September 2021 E. 6.5). Sie betreibt zwar keine Neuanlage gemäss neuem Recht (vgl. Art. 19 Abs. 1 und Abs. 3 EnG). Der Gesetzgeber wollte indes verhindern, dass den Betreiberinnen mit einem Wartelistenbescheid rein aufgrund des Neuanlage-Stichtags gemäss Art. 19 Abs. 3 EnG ein Nachteil erwächst (vgl. Botschaft EnG, S. 7625 und S. 7697). Deshalb können gemäss Art. 72 Abs. 4 EnG die nach Art. 19 EnG berechtigten Betreiberinnen, denen bis zum 31. Juli 2013 ein Wartelistenbescheid ausgestellt wurde, am Einspeisevergütungssystem teilnehmen, auch wenn ihre Anlage vor dem 1. Januar 2013 in Betrieb genommen wurde. Der Beschwerdeführerin, die ihre Anlage bereits am 28. November 2012 in Betrieb genommen hat, steht demnach die Teilnahme am Einspeisevergütungssystem offen.

E. 3.3.3

Vom Grundsatz, wonach vorliegend das neue Recht zur Anwendung gelangt, weicht Anhang 1.2 Ziffer 5.1 EnFV ab. Nach dieser (neurechtlichen) Bestimmung gelten bei Photovoltaikanlagen, die bis zum 31. Dezember 2012 in Betrieb genommen wurden und für die bis zum 31. Juli 2013 ein Wartelistenbescheid ausgestellt wurde (Art. 72 Abs. 4 EnG), für die Anlagendefinition, die Anlagenkategorien und für die Berechnung der Vergütung Anhang 1.2 Ziffern 1, 2, 3.1.1, 3.2 und 3.4a der (alten) Energieverordnung vom 7. Dezember 1998, in der am 1. Januar 2017 geltenden Fassung.

E. 4

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben gemäss Art. 9 BV .

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie habe ihren Investitionsentscheid für eine integrierte Photovoltaikanlage aufgrund der höheren Einspeisevergütung von 32 Rp./kWh getroffen. Nach der behördlichen Praxis im Jahr 2012 seien Anlagen, die äusserlich nicht als aufgebaut in Erscheinung getreten seien, als "integriert" behandelt worden. Erst später seien derartige Anlagen als "scheinintegriert" und damit als "angebaut" qualifiziert worden. Die Unrichtigkeit der damaligen behördlichen Zusicherung sei für sie nicht erkennbar gewesen. Sie habe im Vertrauen auf die Verfügung der Swissgrid AG vom 13. August 2012

die Anlage erstellt und in Betrieb genommen. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin steht vorliegend der Anwendung der neuen Praxis und des geltenden Rechts der Grundsatz von Treu und Glauben entgegen. Es liege eine unzulässige Rückwirkung vor.

E. 4.2

Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf den Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden, sofern sich dieses auf eine konkrete, die betreffende Person berührende Angelegenheit bezieht. Vorausgesetzt ist im Weiteren, dass die Person, die sich auf den Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage hat vertrauen dürfen und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann. Ausserdem scheidet die Berufung auf den Grundsatz von Treu und Glauben dann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen gegenüberstehen (vgl. BGE 137 I 69 E. 2.5.1 ; 129 I 161 E. 4.1). Ferner setzt die Berufung auf den Vertrauensschutz voraus, dass die gesetzliche Ordnung seit der Auskunftserteilung keine Änderung erfahren hat (vgl. BGE 143 V 341 E. 5.2.1; 141 V 530 E. 6.2).

E. 4.3

Die Beschwerdeführerin erhielt am 13. August 2012 den Wartelistenbescheid der Swissgrid AG. Darin wies Letztere darauf hin, dass die "durch das Parlament festgesetzte Summe der Zuschläge (Gesamtdeckel) über alle Technologien erneuerbarer Energien erreicht worden [ist]. Das Bundesamt für Energie (BFE) hat daher einen Bescheidstopp für alle Technologien verfügt. Sämtliche Neuanmeldungen für alle Technologien werden auf die Warteliste gesetzt. [...]. Sollte Ihr Projekt [...] Platz in der regulären Förderung finden, werden Sie einen positiven Bescheid mit dem festgelegten provisorischen Vergütungssatz [...] bekommen. Ob und wann Ihr Projekt von der Warteliste in die reguläre Förderung übernommen wird, ist offen". Das Bundesgericht hat bereits mehrfach festgehalten, dass der Wartelistenbescheid - unter anderem aufgrund dieses Hinweises - keine Vertrauensgrundlage bildet (vgl. Urteil 2C_254/2021 vom 27. September 2021 E. 7.2; 2C_340/2020 vom 16. September 2020 E. 6.2; 2C_821/2019 vom 11. Februar 2020 E. 7). So wird aus dem letzten oben zitierten Satz ersichtlich, dass die Beschwerdeführerin nicht in berechtigter Weise darauf vertrauen konnte, überhaupt jemals in das System der Einspeisevergütung aufgenommen zu werden (vgl. auch Urteil 2C_254/2021 vom 27. September 2021 E. 7.2). Im Weiteren ergibt sich aus dem Wartelistenbescheid, dass der Vergütungssatz erst im Rahmen des positiven Bescheids provisorisch festgelegt wird. Selbst nach einem positiven Bescheid gilt der Vergütungssatz mithin noch als provisorisch (vgl. auch Urteil 2C_821/2019 vom 11. Februar 2020 E. 7.3). Angesichts dieses Wortlauts ist nicht ersichtlich, inwiefern der Wartelistenbescheid vom 13. August 2012 bei der Beschwerdeführerin berechtigtes Vertrauen in die künftige Höhe des Vergütungssatzes hätte schaffen sollen. Deshalb stösst das Vorbringen der Beschwerdeführerin, sie habe ihren Investitionsentscheid für eine integrierte Photovoltaikanlage aufgrund des Vertrauens in den Vergütungssatz von 32 Rp./kWh getroffen, ins Leere.

E. 4.4

Die Beschwerdeführerin macht im Weiteren geltend, sie habe gestützt auf die damalige Praxis der Behörden darauf vertraut, dass ihre Photovoltaikanlage als "integrierte" Anlage beurteilt werde.

E. 4.4.1

Die Beschwerdeführerin lässt ausser Acht, dass zu keinem Zeitpunkt eine behördliche Zusicherung vorlag, wonach ihre Photovoltaikanlage als "integriert" gelte. Diese Qualifikation nahm ein Vertreter einer akkreditierten (privaten) Inspektionsstelle vor (vgl. Bst. B.a hiervor). Demgegenüber stammt die erste behördliche Beurteilung der Bauart der Photovoltaikanlage von der Beschwerdegegnerin, die die Anlage der Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 30. März 2020 als "angebaut" einstufte und den definitiven Vergütungssatz auf 25.7 Rp./kWh festsetzte (vgl. Bst. B.b hiervor). Dass die Beurteilung eines Vertreters einer akkreditierten (privaten) Inspektionsstelle als behördliche Zusicherung zu werten ist, legt die Beschwerdeführerin weder hinreichend dar noch ist dies offenkundig. Insofern fehlt es auch diesbezüglich an einer Vertrauensgrundlage, auf die die Beschwerdeführerin in berechtigter Weise hätte vertrauen dürfen.

E. 4.4.2

Ausserdem gelten in der vorliegenden Angelegenheit für die Anlagendefinition, die Anlagenkategorien und für die Berechnung der Vergütung Anhang 1.2 Ziffern 1, 2, 3.1.1, 3.2 und 3.4a aEnV in der am 1. Januar 2017 geltenden Fassung (vgl. E. 3.3.3 hiervor; Anhang 1.2 Ziffer 5.1 EnFV). Anhang 1.2 Ziffer 3.2 Satz 2 aEnV bestimmt, dass für integrierte Anlagen mit einer Nennleistung von mehr als 100 kW in allen Leistungsklassen ausschliesslich auf die Vergütungssätze für angebaute Anlagen abgestellt wird. Folglich würde die Beschwerdeführerin auch kein höherer Vergütungssatz zugesprochen, wenn ihre Anlage als "integriert" zu kategorisieren wäre. Zwar lautete zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Photovoltaikanlage am 28. November 2012 Anhang 1.2 Ziffer 3.2 aEnV noch anders (Stand der Fassung: 1. Oktober 2012; vgl. AS 2008 1223 ff., S. 1259). Dies ist unter dem Gesichtspunkt der gerügten Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben jedoch nicht massgebend. Die Berufung auf den Vertrauensschutz setzt unter anderem voraus, dass die einschlägigen rechtlichen Bestimmungen seit einer allfälligen Auskunftserteilung keine Änderung erfahren haben (vgl. E. 4.2 i.f. hiervor). Entsprechend erübrigen sich weitere Ausführungen zur Frage, ob die Photovoltaikanlage der Beschwerdeführerin als "integriert", "scheinintegriert" oder "angebaut" zu beurteilen ist (vgl. auch E. 4.7 des angefochtenen Urteils).

E. 4.5

Der Grundsatz von Treu und Glauben nach Art. 9 BV ist nach dem Gesagten nicht verletzt.

E. 5

Soweit das Bundesgericht die Anwendung des Bundesrechts von Amtes wegen überprüft (vgl. Art. 106 Abs. 1 BGG), ist überdies nicht ersichtlich, dass der Vergütungssatz unter Anwendung der massgebenden Verordnungsbestimmungen falsch berechnet worden wäre (vgl. Anhang 1.2 Ziffer 5.1 EnFV i.V.m. Anhang 1.2 Ziffern 1, 2, 3.1.1, 3.2 und 3.4a aEnV; vgl. auch Ziff. 48 f. des Einspracheentscheids der Beschwerdegegnerin vom 21. Oktober 2020; Art. 105 Abs. 2 BGG). Der Vergütungssatz von 25.7 Rp./kWh wurde folglich bundesrechtskonform festgelegt und für die verlangte Einspeiseprämie sowie für die eventualiter beantragte Entschädigung von mindestens Fr. 70'000.-- besteht kein Raum. Das vorinstanzliche Urteil ist zu bestätigen.

E. 6

Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten wird. Diesem Verfahrensausgang entsprechend sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG).
Parteienschädigungen sind nicht geschuldet, zumal die Beschwerdegegnerin nicht anwaltlich vertreten ist (Art. 68 Abs. 1 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.