

BVGer A-3857/2023 vom 15. Januar 2025

Bundesverwaltungsgericht, 2025-01-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-3857_2023

FR: TAF A-3857/2023 du 15 janvier 2025

IT: TAF A-3857/2023 del 15 gennaio 2025

Regeste

Energie (Übriges)

Erwägungen

E. 1.1

Am 1. Januar 2025 sind verschiedene Änderungen des StromVG sowie der StromVV in Kraft getreten (AS 2024 679; 2024 706). Für die hier zu beurteilende Streitsache wurde keine explizite übergangsrechtliche Regelung getroffen, weshalb die allgemeinen intertemporalen Regeln gelten. Diese besagen, dass in verfahrensrechtlicher Hinsicht grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend sind, welche im Zeitpunkt der Beschwerdebeurteilung Geltung haben (vgl. BGE 144 II 273 E. 2.2.4 mit Hinweisen), in materieller Hinsicht dagegen grundsätzlich die Rechtssätze, welche bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Sachverhalts Geltung hatten (vgl. BGE 146 V 364 E. 7.1; zum Ganzen Urteil des BVGer A-1114/2021 vom 31. Oktober 2022 E. 1.3; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 288 ff.; je mit Hinweisen). Was die verfahrensrechtlichen Bestimmungen betrifft, so ist demnach davon auszugehen, dass insbesondere das neue gesetzliche Beschwerderecht der Vorinstanz gemäss Art. 23 Abs. 2 StromVG sofort Anwendung findet. In materieller Hinsicht ist indes das alte Recht anwendbar, da die angefochtene Verfügung noch vom 6. Juni 2023 datiert und die vergangenen Geschäftsjahre 2015/2016 bis 2018/2019 betrifft.

E. 1.2

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG. Die ElCom gehört zu den Behörden nach Art. 33 Bst. f VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben. Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der erhobenen Beschwerde zuständig (vgl. auch Art. 23 StromVG]). Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

E. 1.3

Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Verfügungsadressatin von der angefochtenen Verfügung besonders betroffen bzw. durch diese materiell beschwert. Sie ist

somit zur Beschwerde legitimiert.

E. 1.4

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist daher einzutreten.

E. 2

Vor Bundesverwaltungsgericht kann nebst Rechtsverletzung und Sachverhaltsfeststellung auch die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 Bst. c VwVG). Fungiert allerdings als Vorinstanz eine gesetzlich vorgesehene unabhängige Fachinstanz mit besonderen Fachkenntnissen, so kann und soll das Gericht deren technisches Ermessen respektieren und nicht aus eigenem Gutdünken, sondern nur aus triftigen Gründen von der Beurteilung durch die zuständige Fachbehörde abweichen, jedenfalls soweit die Fachinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat. Eine solche Fachbehörde ist auch die Vorinstanz. Die Vorinstanz hat nur bei Gesetzesverstössen einzugreifen und kann sich nicht in das Ermessen der Netzbetreiber einmischen (Urteile des BGer 2C_969/2013 vom 19. Juli 2014 E. 7.4 und 2C_367/2012 vom 20. November 2012 E. 2.2 und 3.4.1). Wenn der Aufsichtsbehörde nur eine Gesetzmässigkeits- und keine Ermessensprüfung zukommt, kann auch das Bundesverwaltungsgericht nicht in den Ermessensbereich des Beaufsichtigten eingreifen (vgl. BGE 135 V 382 E. 4.2); zugleich hat es darüber zu wachen, dass die Aufsichtsbehörde diesen Bereich respektiert (vgl. zum Ganzen BGE 142 II 451 E. 4.5 mit Hinweisen).

E. 3.1

Strittig und nachfolgend zu prüfen ist, ob der Antrag der Beschwerdeführerin vom 7. Juli 2021 auf Nachdeklaration kalkulatorischer Kapitalkosten für die Geschäftsjahre 2015/2016 bis 2018/2019 zu genehmigen ist. Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Beschwerde zunächst geltend, dass gemäss BGE 138 II 465 die Aufwertung von in der Finanzbuchhaltung bereits abgeschriebenen Netzanlagen grundsätzlich zulässig sei. Die Durchsetzung dieses Anspruchs dürfe nicht vereitelt werden, indem ihr die nachträgliche Anpassung der Kostenrechnungen verweigert werde. Dagegen hält die Vorinstanz in der Vernehmlassung an der angefochtenen Verfügung fest und verweist auf die dortigen Erwägungen.

E. 3.2

Das Entgelt für die Netznutzung darf die anrechenbaren Kosten sowie die Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen nicht übersteigen (Art. 14 Abs. 1 aStromVG). Nach Art. 15 Abs. 1 aStromVG gelten als anrechenbare Kosten u.a. die Betriebs- und Kapitalkosten eines sicheren, leistungsfähigen und effizienten Netzes. Sie beinhalten einen angemessenen Betriebsgewinn (sog. Cost-Plus-Regulierung; vgl. Tanja Sarah Petrik-Haltiner, Spannungsfelder rund um die Stromkosten und -tarife, 2017, S. 151 f. mit weiteren Hinweisen). Die Kapitalkosten müssen auf der Basis der ursprünglichen Anschaffungs- bzw. Herstellkosten der bestehenden Anlagen ermittelt werden. Als Kapitalkosten anrechenbar sind höchstens die kalkulatorischen Abschreibungen und die kalkulatorischen Zinsen auf den für den Betrieb der Netze notwendigen Vermögenswerten (Art. 15 Abs. 3 aStromVG; vgl. BGE 138 II 465 E. 4.2). In BGE 138 II 465 befasste sich das Bundesgericht mit der Aufwertung von in der Finanzbuchhaltung bereits abgeschriebenen Anlagen. Es erkannte, dass gemäss Art. 15 Abs. 3 aStromVG die Kapitalkosten der Netze ausdrücklich

auf der Basis der ursprünglichen Anschaffungs- bzw. Herstellkosten zu ermitteln sind, nicht auf Basis von Buchwerten. Als Grundlage für die kalkulatorischen Zinsen und Abschreibungen, so das Bundesgericht, ist somit nicht der Buchwert massgeblich, sondern die Kostenrechnung (vgl. dazu Art. 11 Abs. 1 aStromVG; Art. 7 aStromVV), die aus verschiedenen Gründen von der Finanzbuchhaltung abweichen kann. Abschreibungen, welche aus steuerlichen oder finanziellen Gründen vorgenommen wurden und zu stillen Reserven führten, können nach der gesetzlichen Regelung wieder bis zum Anschaffungswert aufgewertet werden, wenn dieser höher ist als der Buchwert (E. 4.6.2 mit weiteren Hinweisen).

E. 3.3

Vorliegend sind sich die Parteien im Grunde darin einig, dass die Beschwerdeführerin am 1. Oktober 2006 die Nutzungsdauer der betreffenden Netzanlagen von 35 auf 60 Jahre anpassen durfte. Aufgrund der Rechtsprechung gemäss BGE 138 II 465 ist des Weiteren im Grunde unbestritten, dass die Beschwerdeführerin mit der Anpassung der Nutzungsdauer grundsätzlich eine entsprechende Aufwertung vornehmen darf. Die Vorinstanz lässt es denn auch zu, dass die Beschwerdeführerin die Aufwertung für die Geschäftsjahre 2019/2020 und 2020/2021 sowie für die künftigen Geschäftsjahre berücksichtigt. Es handelt sich dabei um diejenigen Geschäftsjahre, bei denen zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung am 7. Juli 2021 die IST-Daten noch nicht vorlagen. Demgegenüber ist strittig geblieben, ob die Beschwerdeführerin die Aufwertung auch nachträglich für die vergangenen Geschäftsjahre 2015/2016 bis 2018/2019 vornehmen darf, bei denen zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung am 7. Juli 2021 die IST-Daten schon berücksichtigt waren. Mit der Vorinstanz ist einig zu gehen, dass sich das Bundesgericht in seinem Leitentscheid BGE 138 II 465 zur nachträglichen Anpassung der Kostenrechnung nicht geäussert hat. Diese Frage hat sich im damaligen bundesgerichtlichen Verfahren nicht gestellt. In dem Punkt liegt somit noch keine einschlägige Rechtsprechung vor, auf die sich die Beschwerdeführerin berufen könnte. Insofern kann auch nicht davon gesprochen werden, dass die Vorinstanz den bundesgerichtlich anerkannten Anspruch auf Aufwertung vereiteln würde, wie dies die Beschwerdeführerin rügt.

E. 4.1

In der Hauptsache stellt sich die Beschwerdeführerin auf den Standpunkt, es sei bundesrechtswidrig, dass die Vorinstanz qualifizierte Gründe für die nachträgliche Anpassung der Kostenrechnungen voraussetze. Die Vorinstanz hält hingegen in der Vernehmlassung an ihrer Rechtsauffassung fest. Im Folgenden ist zunächst ein Überblick über die wichtigsten rechtlichen Bestimmungen zu geben. Anschliessend sind die erhobenen Rügen der Beschwerdeführerin im Einzelnen zu prüfen.

E. 4.2.1

Die Betreiber und Eigentümer von Verteil- und Übertragungsnetzen erstellen für jedes Netz je eine Jahresrechnung sowie eine Kostenrechnung. Die Kostenrechnung ist der Vorinstanz jährlich bis spätestens zum 31. August vorzulegen (Art. 11 Abs. 1 aStromVG i.V.m. Art. 7 Abs. 7 aStromVV; vgl. Urteil des BGer 2C_109/2020 vom 7. Oktober 2020 E. 4.1.2; Moira Oliver, in: Kratz et al. [Hrsg.], Kommentar zum Energierecht, Bd. I, 2016, Art. 11 StromVG Rz. 5 ff. [nachfolgend: Kommentar Energierecht]; je mit weiteren Hinweisen). Die Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft sind verpflichtet, den zuständigen Behörden die für den Vollzug des StromVG erforderlichen Auskünfte zu erteilen und die notwendigen

Unterlagen zur Verfügung zu stellen (Art. 25 Abs. 1 aStromVG). Die Festlegung der Tarife ist nicht Sache der Vorinstanz, sondern der Verteilnetzbetreiber (Art. 6 Abs. 1 und 3 aStromVG). Die Vorinstanz überwacht die Einhaltung des Gesetzes, trifft die Entscheide und erlässt die Verfügungen, die für den Vollzug dieses Gesetzes und der Ausführungsbestimmungen notwendig sind (Art. 22 Abs. 1 aStromVG). Sie ist insbesondere für die Überprüfung der Netznutzungstarife und -entgelte sowie der Elektrizitätstarife von Amtes wegen zuständig und kann Absenkungen verfügen oder Erhöhungen untersagen (Art. 22 Abs. 2 Bst. b aStromVG; vgl. BGE 142 II 451 E. 4.5.2; Urteil des BGer 2C_109/2020 vom 7. Oktober 2020 E. 4.1.1; Daniela Wyss, Kommentar Energierecht, Art. 22 StromVG Rz. 4 ff. und Rz. 17 ff.; je mit Hinweisen). Nach Art. 19 Abs. 1 aStromVV führt die Vorinstanz zur Überprüfung der Netznutzungstarife und -entgelte sowie der Elektrizitätstarife Effizienzvergleiche zwischen den Netzbetreibern durch.

E. 4.2.2

Die Vorinstanz erliess am 20. September 2022 die Weisung 5/2022 betreffend Kostenrechnung: Einreichung und nachträgliche Anpassung (nachfolgend: Weisung 5/2022), die die Weisung 1/2020 vom 20. Februar 2020 ersetzte. Beide Weisungen sehen übereinstimmend vor, dass die Kostenrechnung mit deren Einreichung bei der Vorinstanz grundsätzlich endgültig ist. Ausgenommen sind Anpassungen aufgrund von Rückmeldungen im ordentlichen Kostenrechnungsprozess oder späteren Anweisungen der Vorinstanz (Ziff. 3 Bst. a). Eine nachträgliche Anpassung in der Kostenrechnung kann von der Vorinstanz ausnahmsweise auf begründeten Antrag hin genehmigt werden (Ziff. 3 Bst. b). Analog der Verjährungsfrist in Art. 128 Ziff. 1 OR ist eine solche nachträgliche Anpassung höchstens für die letzten fünf abgeschlossenen Geschäftsjahre zulässig (Ziff. 3 Bst. d). Eine Weisung der Vorinstanz begründet im Gegensatz zu Rechtsverordnungen keine Rechte und Pflichten für Private. Ihre Hauptfunktion besteht vielmehr darin, eine einheitliche und rechtsgleiche Praxis sicherzustellen. Auch ist sie Ausdruck des Wissens und der Erfahrung der Vorinstanz. Das Bundesverwaltungsgericht ist nicht an eine vorinstanzliche Weisung gebunden. In der Rechtspraxis kann sie bei der Entscheidungsfindung in der Regel gleichwohl mitberücksichtigt werden, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulässt (vgl. Petrik-Haltiner, a.a.O., S. 30 f.; vgl. allgemein zu Verwaltungsverordnungen BGE 146 I 105 E. 4.1; BVGE 2024 IV/1 E. 4.2.5; je mit Hinweisen).

E. 4.3.1

Die Beschwerdeführerin macht in der Beschwerde im Wesentlichen geltend, dass sich die Durchsetzung der Forderung einzig nach der fünfjährigen Verjährungsfrist von Art. 128 Ziff. 1 OR richten dürfe.

E. 4.3.2

Die Verjährung ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz des öffentlichen Rechts, weshalb öffentlich-rechtliche Ansprüche selbst beim Fehlen einer ausdrücklichen Gesetzesbestimmung der Verjährung oder Verwirkung unterliegen. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz der Rechtssicherheit und des staatlichen Verhaltens nach Treu und Glauben. Beim Fehlen gesetzlicher Bestimmungen über Verjährungsfristen ist auf öffentlich-rechtliche Regelungen für verwandte Sachverhalte abzustellen. Fehlen solche, so kann das Gericht privatrechtliche Bestimmungen analog anwenden oder selbst eine

Regelung aufstellen (vgl. BGE 140 II 384 E. 4.2, 126 II 49 E. 2; Urteil des BVGer A-4977/2014 vom 11. Februar 2015 E. 4.1; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 153 ff. und Rz. 767 ff.; Thomas Meier, Verjährung und Verwirkung öffentlich-rechtlicher Forderungen, 2013, S. 23 ff.; Attilio R. Gadola, Verjährung und Verwirkung im öffentlichen Recht, AJP 1/1995 S. 48 ff.; je mit Hinweisen).

E. 4.3.3

Zwischen den Parteien besteht insoweit Einigkeit, als auf die nachträgliche Anpassung der Kostenrechnung die fünfjährige Verjährungsfrist von Art. 128 Ziff. 1 OR analog anzuwenden ist, wie dies Ziff. 3 Bst. d der Weisung 5/2022 auch ausdrücklich vorsieht. Das öffentliche Recht schliesst diese analoge Anwendung des privatrechtlichen Verjährungsrechts nicht aus. Ebenfalls unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerin diese Frist mit Einreichung des Antrags vom 7. Juli 2021 gewahrt hat. Hingegen ist vorliegend strittig, ob die analog anzuwendende Verjährungsfrist von Art. 128 Ziff. 1 OR als abschliessende Regelung zu verstehen ist. Der Beschwerdeführerin ist dahingehend beizupflichten, dass die Verjährung rechtsprechungsgemäss auch der Wahrung der Rechtssicherheit dient. Daraus lässt sich jedoch noch nicht ableiten, dass ausschliesslich auf die Verjährungsbestimmung von Art. 128 Ziff. 1 OR abzustellen wäre, um die Zulässigkeit einer nachträglichen Anpassung der Kostenrechnung zu beurteilen. Denn im konkreten Zusammenhang könnte es gerade der Rechtssicherheit abträglich sein, sollte es den Netzbetreibern voraussetzungslos erlaubt sein, ihre Kostenrechnung nach deren Einreichung bei der Vorinstanz und nach Vorliegen der IST-Daten noch abzuändern. Die Beschwerdeführerin vermag daher mit ihrem Argument der Rechtssicherheit nicht durchzudringen. Zur Untermauerung ihres Standpunktes führt die Beschwerdeführerin zudem die Rechtsprechung an, wonach bei einer analogen Anwendung die privatrechtlichen Bestimmungen gesamthaft in ihrem eigenen rechtlichen Kontext anzuwenden seien und ihr Sinn nicht verfälscht werden dürfe (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2007.00075 vom 21. August 2007 E. 5.3 mit Verweis auf BGE 132 V 404 E. 5.2). Dem ist zu entgegnen, dass die analoge Anwendung des Privatrechts nicht zu einer Verdrängung von bestehendem öffentlichem Recht führen darf. Vorliegend bildet nicht das Privatrecht, sondern die Stromversorgungsgesetzgebung den massgebenden rechtlichen Kontext für die Forderung der Beschwerdeführerin. Fraglos kann das Stromversorgungsrecht zusätzliche spezialgesetzliche Vorschriften enthalten, die dem Privatrecht fremd sind. Es ist nicht ersichtlich, weshalb sich aus diesem Umstand eine verfälschte Rechtsanwendung ergeben könnte.

E. 4.3.4

Die Beschwerdeführerin vermag mit ihrer Ansicht somit nicht zu überzeugen, dass für die Durchsetzung ihrer Forderung einzig die Einhaltung der Verjährungsfrist von Art. 128 Ziff. 1 OR ausschlaggebend sein sollte. Ob eine nachträgliche Anpassung der Kostenrechnung zu genehmigen ist, beurteilt sich vielmehr und in erster Linie nach dem Stromversorgungsrecht.

E. 4.4.1

Die Beschwerdeführerin rügt sodann, es fehle eine gesetzliche Grundlage im Stromversorgungsrecht, um zusätzliche Voraussetzungen für die nachträgliche Anpassung der Kostenrechnung einzuführen.

E. 4.4.2

Gemäss Art. 5 Abs. 1 BV bedarf jedes staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage. Das Legalitätsprinzip besagt, dass sich ein staatlicher Akt auf eine materiell-gesetzliche Grundlage stützen muss, die hinreichend bestimmt und vom staatsrechtlich hierfür zuständigen Organ erlassen worden ist (vgl. BGE 141 II 169 E. 3.1; BVGE 2014/8 E. 2; Urteil des BVGer A-2173/2022 vom 20. November 2023 E. 6.2; je mit weiteren Hinweisen). Die durch das Gesetzmässigkeitsprinzip bewirkte Bindung der Verwaltungsbehörden an das Gesetz dient sowohl der Rechtssicherheit, nämlich der Voraussehbarkeit des Verwaltungshandelns, als auch der Rechtsgleichheit, indem durch die Bindung an eine generell-abstrakte Regelung gewährleistet ist, dass die Verwaltungsbehörden in ähnlich gelagerten Fällen gleich entscheiden (vgl. BVGE 2009/37 E. 4; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 329 f.). Die anzuwendenden Rechtssätze müssen so präzise formuliert sein, dass die Rechtsunterworfenen ihr Verhalten danach ausrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können. Das Gebot der Bestimmtheit rechtlicher Normen darf dabei nicht absolut verstanden werden. Der Gesetzgeber kann nicht darauf verzichten, allgemeine und mehr oder minder vage Begriffe zu verwenden, deren Auslegung und Anwendung der Praxis überlassen werden muss. Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich nicht abstrakt festlegen. Er hängt u.a. von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab (vgl. BGE 144 I 126 E. 6.1, 143 I 310 E. 3.3.1; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 342 ff.; je mit Hinweisen).

E. 4.4.3

Hinsichtlich der bestrittenen Gesetzesgrundlage ist zu erkennen, dass nach Art. 11 Abs. 1 aStromVG die Netzbetreiber die Kostenrechnung der Vorinstanz innert der jährlichen Frist einzureichen haben. Die Einreichungspflicht ist somit auf formeller Gesetzesstufe verankert. Die Kostenrechnung dient der Vorinstanz dazu, die anrechenbaren Kosten zu überprüfen (vgl. Botschaft vom 3. Dezember 2004 zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz, BBl 2005 1611, 1649). Zu beachten ist, dass die Vorinstanz die Aufsicht über 600 Netzbetreiber ausübt, die jährlich ihre Kostenrechnungen vorlegen. Die Vorinstanz ist mithin für die Erfüllung ihrer Aufsichtsaufgaben darauf angewiesen, dass den eingereichten Kostenrechnungen eine gewisse Beständigkeit seitens der Netzbetreiber zukommt. Wäre es den Netzbetreibern hingegen möglich, die Kostenrechnung nachträglich nach Belieben abzuändern, könnten sie die gesetzliche Einreichungspflicht von Art. 11 Abs. 1 aStromVG umgehen. Die Gesetzesbestimmung würde obsolet und die Aufsichtstätigkeit der Vorinstanz erheblich beeinträchtigt. Aus dem Wortlaut sowie dem Sinn und Zweck ergibt sich demnach, dass Art. 11 Abs. 1 aStromVG eine nachträgliche Anpassung der Kostenrechnung seitens der Netzbetreiber nur ausnahmsweise zulässt. Was die Bestimmtheit von Art. 11 Abs. 1 aStromVG angeht, so geht es aus dem Gesetzestext selbst hervor, dass die Netzbetreiber ihre Kostenrechnung innert Frist der Vorinstanz einzureichen haben. Sie können ihr Handeln entsprechend danach ausrichten. Die Pflicht der Netzbetreiber zur Einreichung der Kostenrechnung ist daher auch mit einer ausreichenden Bestimmtheit im Gesetz statuiert. Es ist zwar zutreffend, dass Art. 11 Abs. 1 aStromVG nicht explizit regelt, wie mit nachträglichen Änderungsanträgen umzugehen ist. Dies lässt - entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin - aber nicht die Schlussfolgerung zu, dass eine Kostenrechnung stets nachträglich abänderbar wäre. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber hier auf eine weitergehende Regelung verzichtet hat, um der Behörde einen gewissen

Beurteilungsspielraum zu belassen. Es wird der Vorinstanz damit ermöglicht, bei der Genehmigung den konkreten Umständen des Einzelfalls Rechnung zu tragen. Eine solche Differenzierung im Anwendungsfall erscheint sachgerecht, da die nachträgliche Anpassung einer Kostenrechnung höchst unterschiedlich gelagerte Sachverhalte beschlägt und dies in einer stark technisch geprägten Materie.

E. 4.4.4

In Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben von Art. 11 Abs. 1 aStromVG legen Ziff. 3 Bst. a und Bst. b der Weisung 5/2022 fest, dass die Kostenrechnung mit deren Einreichung grundsätzlich endgültig und die nachträgliche Anpassung der Kostenrechnung nur ausnahmsweise zu genehmigen ist. In der angefochtenen Verfügung wird dieser Grundsatz einerseits präzisiert, als die Kostenrechnung erst dann als endgültig im Sinne der Weisung 5/2022 gilt, wenn nach der Einreichung auch die IST-Daten vorliegen. Andererseits wird die Weisung dahingehend konkretisiert, als für die Genehmigung qualifizierte Gründe, insbesondere solche in Richtung eigentlicher Revisionsgründe, vorauszusetzen sind. Mit dem Hinweis auf die Revisionsgründe knüpft die Vorinstanz an einem bewährten Rechtsbegriff an. Zu den Revisionsgründen gemäss allgemeiner Praxis zählen namentlich neue erhebliche Tatsachen oder Beweismittel, die zur Zeit eines Entscheids der Behörde vorhanden waren, aber - trotz hinreichender Sorgfalt - erst nachträglich in Erfahrung gebracht werden konnten (vgl. Art. 66 Abs. 2 Bst. a VwVG; Art. 123 Abs. 2 Bst. a des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]; BVGE 2019 I/8 E. 4.2.3; Karin Scherrer Reber, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Art. 66 Rz. 25 ff.; je mit Hinweisen). Auch wenn die von den Netzbetreibern eingereichte Kostenrechnung sicherlich nicht mit einem rechtskräftigen Entscheid gleichgesetzt werden kann, so erscheint die Orientierung am Revisionsrecht doch sachgerecht, um die Genehmigung auf die besonders gewichtigen Fälle einzugrenzen. Auf diese Weise wird der gesetzliche Ausnahmecharakter der nachträglichen Anpassung der Kostenrechnung gewahrt. Zugleich nennt die Vorinstanz aber zu Recht die Revisionsgründe nur beispielhaft und nicht im Sinne einer abschliessenden Regelung. Das gewählte Vorgehen belässt der Vorinstanz weiterhin einen gewissen Beurteilungsspielraum im Einzelfall, was ebenfalls in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben von Art. 11 Abs. 1 aStromVG steht. Das Bundesverwaltungsgericht sieht daher keinen Grund, hier gegenüber der Fachbehörde korrigierend einzugreifen.

E. 4.4.5

Die Rüge der Beschwerdeführerin, es sei das Legalitätsprinzip verletzt, erweist sich somit als unbegründet.

E. 4.5.1

Die Beschwerdeführerin macht des Weiteren geltend, schon angesichts des Instruments der Deckungsdifferenzen sei es systemimmanent, dass die Kostenrechnung nachträglich abänderbar sei.

E. 4.5.2

Die sog. Deckungsdifferenzen entstehen aufgrund des zeitlichen Auseinanderfallens von Tarifikalkulation, Tarifeinnahmen und den effektiven Kosten eines Geschäftsjahres. Deckungsdifferenzen ergeben sich u.a. bei Abweichungen zwischen Plankosten und den tatsächlichen Kosten oder bei Abweichungen, die im Rahmen einer Prüfung durch die Vorinstanz festgestellt werden (vgl. Ziff. 2 der Weisung 3/2024 betreffend

Deckungsdifferenzen Netz und Energie aus den Vorjahren vom 5. März 2024, Ziff. 2 der Weisung 2/2019 vom 5. März 2019). Der Abbau der Deckungsdifferenzen hat grundsätzlich über drei Jahre zu erfolgen (vgl. allgemein zu den Deckungsdifferenzen im Bereich der Netzkosten Art. 18a und Art. 19 Abs. 2 aStromVV; Andre Spielmann, Kommentar Energierecht, Art. 15 StromVG Rz. 17; Petrik-Haltiner, a.a.O., S. 231 f.; je mit weiteren Hinweisen).

E. 4.5.3

Das Instrument der Deckungsdifferenzen kommt in der Praxis regelmässig vor allem beim Ausgleich der Ist-Kosten zu den Plankosten zur Anwendung. Aus dem Instrument der Deckungsdifferenzen kann aber nicht darauf geschlossen werden, dass der Kostenrechnung gar keine Beständigkeit zukommt und auch die IST-Kosten ohne Weiteres nachträglich abgeändert werden könnten. Der Ausgleich über die Deckungsdifferenzen vermag an der Pflicht von Art. 11 Abs. 1 aStromVG nichts zu ändern, dass die Netzbetreiber der Vorinstanz ihre Kostenrechnung jährlich einzureichen haben. Wie gesehen lässt diese Gesetzesbestimmung eine nachträgliche Anpassung seitens der Netzbetreiber nur ausnahmsweise zu (vgl. vorstehend E. 4.4.3).

E. 4.5.4

Die Beschwerdeführerin vermag demnach aus dem Instrument der Deckungsdifferenzen nicht abzuleiten, dass eine nachträgliche Anpassung der Kostenrechnung voraussetzungslos zulässig wäre.

E. 4.6.1

Die Beschwerdeführerin beruft sich ferner darauf, dass im Verwaltungsverfahren der Untersuchungsgrundsatz gelte und echte sowie unechte Noven zulässig seien. Auch neue Beweismittel könnten jederzeit nachgereicht werden.

E. 4.6.2

Das Bundesverwaltungsgericht stellt den Sachverhalt unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien von Amtes wegen fest (Art. 12 f. VwVG). Im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht dürfen im Rahmen des Streitgegenstandes bisher noch nicht gewürdigte, bekannte wie auch bis anhin unbekannt neue Sachverhaltsumstände, die sich zeitlich vor (sog. unechte Noven) oder erst im Laufe des Rechtsmittelverfahrens (sog. echte Noven) zugetragen haben, vorgebracht werden. Gleiches gilt für neue Beweismittel (vgl. BVGE 2024 IV/1 E. 5.6.1, 2012 /21 E. 5.1; Moser et al., Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 2.204; je mit weiteren Hinweisen).

E. 4.6.3

Vorliegend gilt es zu unterscheiden zwischen den spezialgesetzlichen Bestimmungen des Stromversorgungsrechts und den allgemeinen prozessualen Bestimmungen, die im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens vor Bundesverwaltungsgericht gelten. Letztere können nicht dazu führen, dass die Gesetzesbestimmung von Art. 11 Abs. 1 aStromVG nicht mehr anzuwenden ist, demgemäss eine nachträgliche Anpassung der Kostenrechnung nur ausnahmsweise zulässig ist. Es hat daher dabei zu bleiben, dass die Genehmigungsfähigkeit des Antrags nach den dargelegten Vorgaben des Stromversorgungsrechts zu beurteilen ist.

E. 4.6.4

Das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht hilft somit nicht weiter, um die hier strittige Frage der nachträglichen Anpassung der Kostenrechnung zu beurteilen.

E. 4.7.1

Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich, die angefochtene Verfügung verletze die Rechtssicherheit, das Rechtsgleichheitsgebot sowie das Willkürverbot.

E. 4.7.2

Der Grundsatz der Rechtssicherheit folgt aus dem Prinzip des Rechtsstaates, das in Art. 5 BV in Form von Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns verankert ist. Zwischen den Grundsätzen des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit besteht eine enge Verwandtschaft (vgl. BGE 135 V 201 E. 6.2, 134 V 145 E. 5.2). Während der Grundsatz von Treu und Glauben das individuelle Vertrauen der Privaten schützt, das diese in einem konkreten Fall aus ganz bestimmten Gründen in ein Verhalten der Behörden haben, dient die Rechtssicherheit dazu, die Voraussehbarkeit, Berechenbarkeit und Beständigkeit des Rechts zu gewährleisten (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 625). Wie gesehen ist in Art. 11 Abs. 1 aStromVG hinreichend legifert, dass die Netzbetreiber zur jährlichen Einreichung der Kostenrechnung verpflichtet sind (vgl. vorstehend E. 4.4.3). Insoweit besteht schon auf Gesetzesstufe ein Mindestmass an Rechtssicherheit. Hinzu kommt, dass die Weisung 5/2022 eine einheitliche Genehmigungspraxis der Vorinstanz für die nachträgliche Anpassung der Kostenrechnung implementieren soll, was ebenfalls der Wahrung der Rechtssicherheit dient. In der Weisung 5/2022 sind zwar die zulässigen Gründe für eine nachträgliche Anpassung nicht eigens aufgeführt. Auch verzichtet die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung darauf, diese Gründe abschliessend festzulegen. Die Fachbehörde behält sich damit einen gewissen Beurteilungsspielraum für den Einzelfall vor, was bei den vorliegenden Gegebenheiten nicht zu beanstanden ist. Diesbezüglich kann ergänzend auf die vorstehenden Ausführungen in E. 4.4.4 verwiesen werden. Es ist daher nicht zu befürchten, dass die Rechtssicherheit durch die angefochtene Verfügung gefährdet sein könnte.

E. 4.7.3

Der in Art. 8 BV verankerte Grundsatz der Rechtsgleichheit verlangt, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Der Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung wird insbesondere verletzt, wenn hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen (vgl. BGE 147 I 73 E. 6.1, 145 II 206 E. 2.4.1; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 572 ff.; je mit Hinweisen). Soweit die Beschwerdeführerin eine rechtsungleiche Behandlung in Bezug auf die einzelnen Geschäftsjahre rügt, ist ihr nicht zu folgen. Zwar konnte sie mit Einreichung des Antrags am 7. Juli 2021 die Verjährungsfrist von Art. 128 Ziff. 1 OR unbestrittenermassen sowohl für die Geschäftsjahre ab 2019/2020 als auch für die früheren Geschäftsjahre 2015/2016 bis 2018/2019 wahren. Bei den früheren Geschäftsjahren handelt es sich jedoch um eine nachträgliche Anpassung der Kostenrechnungen, die aus Sicht des Stromversorgungsrechts zusätzliche Rechtsfragen aufwirft. Da keine gleichgelagerten Fälle vorliegen, ist es zulässig, dass die Vorinstanz diese dementsprechend unterschiedlich behandelt. Ferner ist nicht ersichtlich, dass die Vorinstanz vergleichbaren Anträgen anderer Netzbetreiber anders

begegnet wäre. Es bestehen daher keine Anhaltspunkte dafür, dass die Behörde ihren Beurteilungsspielraum rechtsungleich ausübt.

E. 4.7.4

Das Verbot willkürlichen Handelns geht aus Art. 9 BV hervor. Willkür liegt bei der Auslegung und Anwendung von Gesetzesnormen vor, wenn ein Entscheid offensichtlich unhaltbar ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn er einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (vgl. BGE 144 I 113 E. 7.1, 142 V 513 E. 4.2; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 605; je mit Hinweisen). Inwieweit über die bereits behandelten Rügen zur Wahrung der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit hinaus ein Verstoss gegen das Willkürverbot vorliegen sollte, ist nicht erkennbar und wird von der Beschwerdeführerin denn auch nicht näher substantiiert.

E. 4.7.5

Die Rügen der Beschwerdeführerin, die Rechtssicherheit, die Rechtsgleichheit sowie das Willkürverbot seien in der angefochtenen Verfügung verletzt, erweisen sich demnach insgesamt als nicht stichhaltig.

E. 5

Als Zwischenfazit ist somit festzuhalten, dass die Vorinstanz qualifizierte Gründe, insbesondere solche in Richtung eigentlicher Revisionsgründe, verlangen darf, um eine nachträgliche Anpassung der Kostenrechnung ausnahmsweise zu genehmigen. Abschliessend ist zu prüfen, ob solche Gründe im konkreten Fall gegeben sind.

E. 6.1

Im Eventualstandpunkt macht die Beschwerdeführerin geltend, es lägen sehr wohl qualifizierte Gründe für die nachträgliche Anpassung der Kostenrechnungen vor, weshalb der Antrag vom 7. Juli 2021 zu genehmigen sei. Demgegenüber hält die Vorinstanz in der Vernehmlassung an der angefochtenen Verfügung fest.

E. 6.2.1

Die Beschwerdeführerin beruft sich in ihrer Beschwerde einerseits darauf, dass sie das Aufwertungspotential der betreffenden Netzanlagen erst im Jahr 2021 mit Einführung des neuen IT-Programms habe erkennen können.

E. 6.2.2

Vorliegend passte die Beschwerdeführerin die Nutzungsdauer der betreffenden Netzanlagen schon am 1. Oktober 2006 an, als das StromVG noch nicht in Kraft war. Es bestand für sie damals in der Tat noch keine Veranlassung zu prüfen, ob die Anlagen aus Sicht des Stromversorgungsrechts aufgewertet werden könnten. Der Beschwerdeführerin hätte es aber im Jahr 2012 nach Kenntnisnahme von BGE 138 II 465 (vgl. vorstehend E. 3.2) offen gestanden, das Aufwertungspotential ihrer Anlagen intern abklären zu lassen. Der effiziente Netzbetrieb, wie er insbesondere in Art. 15 Abs. 1 aStromVG zum Ausdruck kommt, schliesst nicht per se aus, dass die Netzbetreiberin infolge eines neuen Leitentscheids des Bundesgerichts zusätzliche Abklärungen für ihr eigenes Unternehmen trifft. Hätte die Beschwerdeführerin im Nachgang zu BGE 138 II 465 eine interne Prüfung vorgenommen, hätte sie die Möglichkeit zur Aufwertung erkennen und diese rechtzeitig in den Kostenrechnungen für die Geschäftsjahre 2015/2016 bis 2018/2019 berücksichtigen

können. Angesichts der Bedeutung, die die Beschwerdeführerin der Aufwertung aus unternehmerischer Sicht beimisst, wäre eine zeitnahe Prüfung naheliegend gewesen. Es ist nicht einsichtig und wird in der Beschwerde auch nicht substantiiert aufgezeigt, dass dies einen geradezu unverhältnismässigen Aufwand verursacht hätte. Es mag zutreffend sein, dass das alte IT-System der Beschwerdeführerin für eine solche Datenabfrage und -auswertung ungeeignet war. Die Wahl eines geeigneten IT-Systems lag jedoch im Verantwortungsbereich der Beschwerdeführerin. Ebenso lag die damalige Personalsituation in ihrem Verantwortungsbereich, womit auch der von ihr angeführte Know-how-Verlust hinsichtlich des alten IT-Systems nicht zu ihren Gunsten gewertet werden kann. Es überzeugt deshalb nicht, dass die Beschwerdeführerin aus Effizienzüberlegungen auf eine zeitnahe Prüfung verzichten musste. Indem sie davon absah, verzichtete sie zwar nicht direkt auf eine Aufwertung der Anlagen, nahm aber zumindest in Kauf, dass diese Möglichkeit für ihr Unternehmen nicht oder nicht rechtzeitig erkannt wird. Dass laut der Beschwerdeführerin die Geschäftsleitung von der Sachlage erst anlässlich der Einführung des neuen ERP-Systems im Jahr 2021 erfuhr, ist demnach im Wesentlichen eine Folge ihres eigenen unternehmerischen Handelns. Mit der nötigen Umsicht hätte die Beschwerdeführerin früher Kenntnis davon erhalten und so den Antrag vom 7. Juli 2021 auf nachträgliche Anpassung der Kostenrechnungen vermeiden können. In diesem Punkt besteht somit keinen Grund von der Beurteilung der fachkundigen Vorinstanz abzuweichen.

E. 6.3.1

Die Beschwerdeführerin stellt sich andererseits auf den Standpunkt, dass die Genehmigung des Antrags vom 7. Juli 2021 stromversorgungsrechtlich geboten sei.

E. 6.3.2

Übereinstimmend mit den Ausführungen der Vorinstanz ist zunächst festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin aus Sicht des Stromversorgungsrechts nicht dazu verpflichtet ist, die Aufwertungsmöglichkeiten gemäss BGE 138 II 465 (vgl. vorstehend E. 3.2) vollständig auszuschöpfen. Diese Aufwertung ist stromversorgungsrechtlich nicht zwingend, sondern der Entscheid unterliegt der unternehmerischen Verantwortung der Energieversorgungsunternehmen. Es ist zulässig, zugunsten der Endverbraucher davon abzusehen (vgl. Spielmann, Kommentar Energierecht, Art. 15 StromVG Rz. 17). Im konkreten Fall kann der Antrag mithin nicht damit begründet werden, es sei ein bundesrechtswidriger Zustand nachträglich zu korrigieren. Der Beschwerdeführerin ist zwar insoweit zuzustimmen, als die Durchsetzung einer Forderung nicht stets dazu dienen muss, einen rechtswidrigen Zustand zu beseitigen. Für die sich hier stellende Frage, ob eine nachträgliche Anpassung der Kostenrechnungen ausnahmsweise zulässig ist, kann es aber sehr wohl von Bedeutung sein, ob mit der Genehmigung ein Verstoß gegen das Stromversorgungsrecht beseitigt wird oder nicht. Wie gesehen liegt im konkreten Fall keine Rechtswidrigkeit bei den Kostenrechnungen für die Geschäftsjahre 2015/2016 bis 2018/2019 vor. Des Weiteren ist zu beachten, dass die Beschwerdeführerin angesichts der Cost-Plus-Regulierung alle ihr entstandenen Netzkosten in die anrechenbaren Kosten einrechnen kann (vgl. vorstehend E. 3.2). Sie sollte daher - unabhängig von der streitbetreffenden Aufwertung - finanziell in der Lage sein, den Betriebspflichten nachzukommen und insbesondere das Netz zu unterhalten und zu erneuern (vgl. Art. 1 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 Bst. a aStromVG; Art. 5 aStromVV). So weist auch die Vorinstanz in der Vernehmlassung darauf hin, dass diese Aufwertung lediglich zu einem Zusatzgewinn für die Netzbetreiberin führe, der für den Aspekt der sicheren Elektrizitätsversorgung nicht

massgebend sei (vgl. in diesem Sinne BGE 138 II 465 E. 8.6.2). Vor diesem Hintergrund ist auch nicht ersichtlich, dass ein Verstoß gegen die verfassungsmässige Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 und Art. 94 BV) zu verzeichnen wäre, wie dies in der Beschwerde ergänzend angemerkt wird. Die Beschwerdeführerin kann daher den Antrag nicht damit rechtfertigen, dass dieser zur Wahrung einer sicheren Elektrizitätsversorgung erforderlich ist.

E. 6.4

Aufgrund der aufgezeigten Gesamtumstände ist demnach im Ergebnis zu erkennen, dass keine qualifizierten Gründe, insbesondere solche in Richtung eigentlicher Revisionsgründe, bestehen, die eine nachträgliche Anpassung der Kostenrechnungen ausnahmsweise rechtfertigen könnten. Es ist folglich nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz den Antrag der Beschwerdeführerin vom 7. Juli 2021 auf Nachdeklaration kalkulatorischer Kapitalkosten für die Geschäftsjahre 2015/2016 bis 2018/2019 nicht genehmigt hat.

E. 7

Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

E. 8.1

Abschliessend ist über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens zu befinden.

E. 8.2

Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die Verfahrenskosten der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Gerichtsgebühr bemisst sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien. Bei einer Streitigkeit mit Vermögensinteresse beträgt sie Fr. 200.-- bis Fr. 50'000.-- (Art. 63 Abs. 4bis VwVG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Es ist vorliegend von einer Streitigkeit mit Vermögensinteresse auszugehen. Unter Berücksichtigung der erwähnten Kriterien werden die Verfahrenskosten auf Fr. 15'000.-- festgesetzt.

E. 8.3

Sowohl der unterliegenden Beschwerdeführerin (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE) wie auch der Vorinstanz (Art. 7 Abs. 3 VGKE) sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen.

E. 9

Aufgrund des neu eingeführten gesetzlichen Beschwerderechts der Vorinstanz gemäss Art. 23 Abs. 2 StromVG (vgl. vorstehend E. 1.1) sieht sich das Bundesverwaltungsgericht veranlasst, seine Zustellungspraxis in diesem Bereich anzupassen. Das vorliegende Urteil wird neu der Vorinstanz statt dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) per Gerichtsurkunde zugestellt. (Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)