

BVGer A-4730/2014 vom 17. September 2015

Bundesverwaltungsgericht, 2015-09-17, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-4730_2014

FR: TAF A-4730/2014 du 17 septembre 2015

IT: TAF A-4730/2014 del 17 settembre 2015

Regeste

Energie (Übriges)

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Entscheide der ElCom sind beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (Art. 25 Abs. 1bis des Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 [EnG, SR 730.0] i.V.m. Art. 23 des Stromversorgungsgesetzes vom 23. März 2007 [StromVG, SR 734.7] und Art. 33 Bst. f VGG). Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG ist nicht gegeben. Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

E. 1.2

Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerin ist als Verfahrensbeteiligte formelle Adressatin der angefochtenen Verfügung und durch diese auch materiell beschwert. Sie ist deshalb zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde legitimiert.

E. 1.3

Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist somit einzutreten. 2.1 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung respektive das angefochtene Urteil auf Rechtsverletzungen - einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens - sowie auf Angemessenheit (Art. 49 VwVG). 2.2 Die Vorinstanz ist indessen keine gewöhnliche Vollzugsbehörde, sondern eine verwaltungsunabhängige Kollegialbehörde mit besonderen Kompetenzen. Als Fachorgan ist sie Regulierungsinstanz mit besonderer Verantwortung. Dies rechtfertigt eine gewisse Zurückhaltung des Bundesverwaltungsgerichts bei der Überprüfung des vorinstanzlichen Entscheids, entbindet es aber nicht davon, die Rechtsanwendung auf ihre Vereinbarkeit mit Bundesrecht zu überprüfen (vgl. BGE 133 II 35 E. 3 mit Hinweisen; BVGE 2009/35 E. 4; vgl. als neueres Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-857/2014 vom 13. November 2014 E. 2 mit Hinweisen; vgl. Moser/Beusch/Kneubühler, Prozessieren vor dem

Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.154 ff.).

E. 3.1

Gemäss Art. 89 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) setzen sich der Bund und die Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine umweltverträgliche Energieversorgung ein. Art. 1 Abs. 2 Bst. c EnG statuiert als Ziel die verstärkte Nutzung von einheimischen und erneuerbaren Energien. Zur Förderung der Stromerzeugung mit erneuerbaren Energien hat der Gesetzgeber die KEV eingeführt (Art. 7a EnG). Die KEV wird nach den im Erstellungsjahr geltenden Gestehungskosten von Referenzanlagen bestimmt, die der jeweils effizientesten Technologie entsprechen (Art. 7a Abs. 2 EnG). Die Regelung der Einzelheiten, z.B. der Gestehungskosten je Erzeugungstechnologie, Kategorie und Leistungsklasse, delegiert diese Norm an den Bundesrat, der die Details in der Energieverordnung geregelt hat. Die konkrete Höhe der Vergütungssätze für die verschiedenen Technologien lässt sich aufgrund der in den Anhängen zur EnV festgesetzten Grundlagen berechnen und erfolgt schematisch, nicht abgestimmt auf eine individuelle Anlage (Art. 3b EnV). Für die Administration der KEV ist die Beschwerdeführerin als nationale Netzgesellschaft verantwortlich (Art. 3g ff. EnV und Art. 18 ff. StromVG). Sie wickelt namentlich das Zulassungsverfahren zur KEV und deren Auszahlung ab, ist also für die Administration der KEV zuständig (Art. 3g ff. EnV). Einen Teil der Administration hat die Beschwerdeführerin ausgelagert: Die KEV wird aus einem Fonds gespeist, in den die Zuschläge auf die Übertragungskosten gemäss Art. 15b EnG fliessen, und der von der eigens dazu durch die Beschwerdeführerin gegründeten Stiftung KEV verwaltet wird (vgl. dazu Art. 15b Abs. 5 EnG; Peter Hettich/Simone Walther, Rechtsfragen um die kostendeckende Einspeisevergütung [KEV] für Elektrizität aus erneuerbaren Energien, in: ZBl 3/2011 S. 150 sowie www.stiftung-kev.ch; vgl. zum Ganzen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-2895/2014 vom 17. Dezember 2014 E. 3.1 und A-4065/2011 vom 15. Mai 2012 E. 3).

E. 3.2

Das Anmelde- und Bescheidverfahren wird durch die Anmeldung einer Photovoltaikanlage bei der nationalen Netzgesellschaft Swissgrid eingeleitet (Art. 3g EnV). Die Anmeldung enthält unter anderem Angaben zur Kategorie der Anlage, zur erwarteten jährlichen Produktion und zum geplanten Inbetriebnahmedatum (Anhang 1.2 Ziff. 5.1 EnV). Die Netzgesellschaft prüft anschliessend, ob die Anspruchsvoraussetzungen voraussichtlich gegeben sind. Das Resultat der Prüfung wird dem Antragsteller in einem Bescheid mitgeteilt (Art. 3g Abs. 3 EnV). Nach der Meldung der Inbetriebnahme durch den Antragsteller teilt die nationale Netzgesellschaft dem Antragsteller den Vergütungssatz gemäss Art. 3b Abs. 1bis EnV mit (Art. 3h Abs. 3 EnV). Gegen die Bescheide der nationalen Netzgesellschaft kann innert 30 Tagen seit Eröffnung die ElCom angerufen werden (Art. 25 Abs. 1bis EnG).

E. 3.3

Das Energiegesetz und die Energieverordnung wurden seit der Inbetriebnahme der Anlage des Beschwerdegegners, welche am 7. bzw. 26. November 2013 erfolgte, revidiert. Der für die KEV grundlegende Art. 7a EnG hat zwar Änderungen erfahren, diese betreffen aber nicht den für den vorliegenden Fall bedeutsamen Abs. 2. Hingegen hat der Bundesrat Anhang 1.2 Ziff. 2.3 EnV, der die Definition von "integrierte Anlagen" enthält, auf den 1. Januar 2014 umformuliert. Vorliegend ist die alte Fassung massgeblich. Dies folgt aus Art.

3b Abs. 1bis Satz 1 EnV, wonach sich der Vergütungssatz für eine bestimmte Anlage aufgrund der im Erstellungsjahr geltenden Vorgaben ergibt. Als Erstellungsjahr gilt gemäss Art. 3b Abs. 3 EnV das Jahr der tatsächlichen Inbetriebnahme der Anlage. Da die hier interessierende Anlage im Jahr 2013 in Betrieb genommen wurde, gelten die Vorgaben des Jahres 2013, d.h. Anhang 1.2 Ziff. 2.3 EnV in der damaligen Fassung.

4.1 Die Definitionen der beiden Anlagentypen gemäss Anhang 1.2 Ziff. 2 EnV in der Fassung, wie sie im hier interessierenden Jahr 2013 in Kraft war, lauten:

2.2 Angebaute Anlagen: Anlagen, welche konstruktiv mit Bauten oder sonstigen Infrastrukturanlagen verbunden sind und einzig der Stromproduktion dienen, beispielsweise auf Flachdächern mittels Befestigungssystemen oder auf einem Ziegeldach montierte Module.

2.3 Integrierte Anlagen: Anlagen, welche in Bauten integriert sind und eine Doppelfunktion wahrnehmen, beispielsweise Photovoltaik-Module anstelle von Ziegeln oder Fassadenelementen, in Schallschutzwände integrierte Module. Damit eine integrierte Anlage gemäss EnV vorliegt, müssen folglich zwei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein. Einerseits die Doppelfunktion und andererseits das "in Bauten integriert sein", d.h. das Vorliegen eines Einbaus und nicht einer blossen Befestigung. Bei angebauten Anlagen bleibt das Dach also bestehen und die Anlagen werden aufgesetzt, während bei integrierten Anlagen das alte Dach (resp. jenes Element, das durch eine Anlage ersetzt wird) entfernt wird. Folglich muss bei integrierten Anlagen - anders als bei angebauten Anlagen - dasjenige Element der Baute, das durch die Anlage ersetzt wird (z.B. das Dach), entfernt werden, damit eine integrierte Anlage im Sinne der Energieverordnung vorliegt (vgl. zum Ganzen ausführlich Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A 2895/2014 vom 17. Dezember 2014 E. 5).

4.2 4.2.1 Das BFE hat eine Richtlinie als Vollzugshilfe erlassen, welche die Bestimmungen betreffend Photovoltaik des Anhangs 1.2 EnV erläutert und präzisiert. Eine solche Richtlinie bezweckt die Förderung einer einheitlichen Vollzugspraxis, sie weist keine Gesetzeskraft auf (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3314/2014 vom 20. Januar 2015 E. 3.3 mit Hinweisen). In der zum fraglichen Zeitpunkt anwendbaren Richtlinie "kostendeckende Einspeisevergütung KEV" (nachfolgend: Richtlinie KEV), Version 1.2 vom 1. Oktober 2011, sind drei Leitsätze zur Charakterisierung von integrierten Anlagen festgehalten (Ziff. 3 der Richtlinie KEV).

4.2.2 Gemäss Leitsatz 1 haben die Module eine Doppelfunktion zu erfüllen und sollen einen Teil der Konstruktion ersetzen, z.B. Photovoltaik-Module anstelle von Dachziegeln oder Fassadenelementen. Wenn man ein Modul entfernt, ist die ursprüngliche Funktion der Konstruktion nicht mehr oder nur noch notdürftig erfüllt, so dass ein Ersatz unabdingbar ist. Leitsatz 1 konkretisiert die Voraussetzungen, damit eine Anlage als integriert gilt.

4.2.3 Leitsatz 2 hält fest, dass die Photovoltaikmodule eine vollständige und homogene Gebäudeoberfläche bilden müssen, ohne dass von der Gebäudekonstruktion etwas sichtbar ist. Allenfalls sind passende Blindmodule einzusetzen. Grossflächige Spenglereinfassungen zur Kompensation von Modulbreiten werden hingegen nicht anerkannt. Gemäss Richtlinie gibt es Konstruktionen, bei welchen nur bei genauester Betrachtung der Konstruktionsdetails festgestellt werden kann, dass eigentlich keine Doppelfunktion gegeben ist. Auf jeden Fall soll an den Randabschlüssen seitlich, am First und an der Traufe nichts von der Unterkonstruktion sichtbar sein. Leitsatz 2 konkretisiert die Voraussetzungen, damit eine angebaute Anlage als optisch integriert oder "scheinintegriert" den in Leitsatz 1 umschriebenen Anlagen gleichgesetzt wird.

4.2.4 Leitsatz 3 betrifft Speziallösungen für eingekapselte Module und ist vorliegend nicht relevant.

4.2.5 Jeder der drei Leitsätze regelt eine eigenständige, je unterschiedliche Variante für die Kategorisierung von in Bauten integrierten Anlagen. Die in den 3

Leitsätzen formulierten Anforderungen schliessen sich zumindest teilweise gegenseitig aus. Sie müssen nicht kumulativ erfüllt sein, was unter den Parteien denn auch unbestritten ist.

4.3 In der Version 1.3 vom 1. Januar 2014 und den nachfolgenden Versionen der Richtlinie KEV werden die Leitsätze 1-3 der bisherigen Versionen 1.0 bis 1.2 als nicht mehr gültig aufgehoben und es wird auf eine gesonderte Richtlinie verwiesen. Diese gesonderte Richtlinie "gebäudeintegrierte Photovoltaikanlagen" zur Anwendung von Ziff. 2.3 des Anhangs 1.2 der EnV (Version 1.0 vom 4. März 2014; nachfolgend: Richtlinie integrierte Anlagen) präzisiert die Definition der integrierten Photovoltaik-Anlagen und führt zu einer Änderung der Vollzugspraxis: Anlagen gelten nur noch dann als integriert, wenn sie in Bauten integriert sind und neben der Stromproduktion zusätzlich dem Wetterschutz, dem Wärmeschutz oder der Absturzsicherung dienen. Die Kriterien der "Gebäudeintegriertheit" und der Doppelfunktion müssen neu kumulativ erfüllt sein. Normale Anforderungen an die äusserste Gebäudehülle wie z.B. Hagelfestigkeit oder Brandschutzfunktion werden nicht als Funktion bewertet. Andere Aspekte, wie z.B. Fragen zur Ästhetik, sind für die Qualifizierung als integrierte Anlage für die KEV nicht massgebend (S. 2 der Richtlinie integrierte Anlagen). Für den vorliegenden Fall entscheidend ist, dass mit der Revision der Richtlinie KEV die Gleichsetzung der optisch integrierten mit den wirklich integrierten Anlagen aufgehoben wurde.

E. 5.1

In der angefochtenen Verfügung bestätigt die Vorinstanz, dass die Anlage des Beschwerdegegners den Leitsatz 2 der damals geltenden Fassung der Richtlinie KEV erfüllt, weil sie eine vollständige und homogene Gebäudeoberfläche bildet. Gestützt auf diese Richtlinie wäre für diese deshalb der höhere Vergütungstarif für integrierte Anlagen zu gewähren. Des Weiteren hält die Vorinstanz fest, dass der zweite Leitsatz der Richtlinie nicht der Regelung in der Energieverordnung entspreche, weil derartige Anlagen nicht in das Dach integriert seien und meist auch keine Doppelfunktion wahrnehmen würden. Inzwischen sei die Richtlinie aus diesem Grund nicht mehr in Kraft. Deshalb habe die Beschwerdeführerin in ihrem definitiven Bescheid vom 29. November 2013 die Anlage zu Recht als angebaut gemäss Anhang 1.2 Ziff. 2.3 EnV qualifiziert.

E. 5.2

Indem die Beschwerdeführerin in ihrem Bescheid vom 29. November 2013 die Anlage des Beschwerdegegners entgegen dem Leitsatz 2 der damals geltenden Richtlinie KEV nicht als optisch integrierte Anlage qualifiziert hat, ist sie von ihrer bisherigen Praxis abgewichen und hat eine Praxisänderung vollzogen. Sowohl die Beschwerdeführerin als auch die Vorinstanz bestreiten nicht, dass "scheinintegrierte" Anlagen wie diejenige des Beschwerdegegners, welche den Leitsatz 2 der Richtlinie KEV erfüllten, vor diesem Entscheid über Jahre regelmässig als integrierte Anlagen kategorisiert und mit dem höheren Vergütungssatz für integrierte Anlagen gefördert wurden.

E. 6.1

Die Beschwerdeführerin ist mit der Abwicklung der KEV betraut (vgl. E. 3). Es ist im Folgenden zu prüfen, ob sie sich mit der erwähnten Praxisänderung beim Vollzug der KEV an die verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Prinzipien gehalten hat (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A 265/2012 vom 4. Juli 2013 E. 3.2 mit Hinweisen).

E. 6.2

Aus dem Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) sowie dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV) folgt, dass im Rahmen der Rechtsanwendung gleiche Sachverhalte gleich zu beurteilen sind bzw. das Vertrauen in die Fortführung einer Praxis grundsätzlich zu schützen ist (vgl. BGE 135 II 78 E. 2.4, BGE 125 I 458 E. 4a; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010 Rz. 509 ff.). Eine Praxisänderung ist jedoch zulässig, wenn ernsthafte und sachliche Gründe für die neue Praxis sprechen. Diese müssen umso gewichtiger sein, je länger die als falsch oder nicht mehr zeitgemäss erachtete Rechtsanwendung gehandhabt wurde (BGE 140 II 334 E. 8, BGE 139 IV 62 E. 1.5.2; BVGE 2009/34 E. 2.4.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A 468/2013 vom 24. Februar 2015 E. 10.1; je mit Hinweisen). Gemäss Rechtsprechung und Lehre darf eine Praxis insbesondere im Hinblick auf bessere Kenntnis der gesetzgeberischen Absichten oder die künftige Entwicklung geändert werden. Zudem muss die Änderung grundsätzlich erfolgen. Es darf sich nicht bloss um eine singuläre Abweichung handeln, sondern die neue Praxis muss für die Zukunft wegleitend sein für alle gleichartigen Sachverhalte. Im Weiteren muss das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung gegenüber demjenigen an der Rechtssicherheit überwiegen. Eine Änderung der Praxis lässt sich folglich regelmässig nur begründen, wenn die neue Lösung besserer Erkenntnis der ratio legis, veränderten äusseren Verhältnissen oder gewandelter Rechtsanschauung entspricht; andernfalls ist die bisherige Praxis beizubehalten (vgl. BGE 133 V 37 E. 5.3.3; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A 1878/2014 vom 28. Januar 2015 E. 3.4.2 und A 4913/2013 vom 23. Oktober 2014 E. 5.2.8.2; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 23 Rz. 14 ff.; René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, 2012, Rz. 1660 ff.; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 509 ff.).

E. 6.3

Unbestritten ist, dass die bisherige Praxis der Beschwerdeführerin, auch Anlagen, welche den Leitsatz 2 der Richtlinie KEV erfüllen, als integrierte Anlagen zu kategorisieren, nicht mit den gesetzlichen Grundlagen der Energieverordnung in Einklang stand. Die der Energieverordnung widersprechende Richtlinie KEV, welche auf den vorliegenden Fall noch anzuwenden ist, wurde denn auch inzwischen aufgehoben (vgl. E. 4.3). Die Beschwerdeführerin führte diesbezüglich im vorinstanzlichen Verfahren aus, sie habe immer wieder auf die Fehlerhaftigkeit bzw. Unvereinbarkeit der Richtlinie KEV mit der Energieverordnung hingewiesen, doch das BFE habe erst spät reagiert und die Richtlinie geändert. Gemäss Lehre und Rechtsprechung stellt die richtige Rechtsanwendung einen sachlichen und wichtigen Grund für eine Praxisänderung dar. Vorliegend liegen folglich ernsthafte und sachliche Gründe für die vorgenommene Praxisänderung vor. Auch sind keine Anhaltspunkte erkennbar, dass sie nicht grundsätzlich erfolgt sein soll. Das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung, d.h. an der korrekten Anwendung der in der Energieverordnung statuierten Anforderungen an eine integrierte Anlage, ist höher zu werten als das Interesse der Rechtssicherheit, die bisherige verordnungswidrigen Praxis beizubehalten. Das BFE hat die Richtlinie KEV als Vollzugshilfe mithin zu Recht geändert und die von der Beschwerdeführerin vorgenommene Praxisänderung ist denn auch grundsätzlich zu Recht erfolgt.

E. 7.1

Auch eine grundsätzlich zulässige Praxisänderung darf keinen Verstoss gegen Treu und Glauben darstellen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 515, 639). Eine Praxisänderung

ist deshalb insbesondere im Prozessrecht anzukündigen, damit Betroffene keinen Rechtsverlust erleiden, welchen sie in Kenntnis der neuen Praxis hätten vermeiden können. Andernfalls kann der verfassungsrechtliche Grundsatz des Vertrauensschutzes bei einer Änderung der bisherigen Vollzugspraxis oder der bisherigen Rechtsprechung dazu führen, dass die neue Praxis im Anlassfall noch nicht angewendet werden darf. Einer materiellrechtlichen Praxisänderung - wie der hier zu beurteilenden - steht der Grundsatz des Vertrauensschutzes dann entgegen, wenn die Behörde die Weiterführung der alten Praxis individuell zugesichert oder sonst wie entsprechende Erwartungen geweckt hat (BGE 103 Ib 197 E. 4 mit Hinweisen; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A 6682/2008 vom 17. September 2009 E. 6.1; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 23 Rz. 16; Markus Reich/Laurence Uttinger, Praxisänderungen im Lichte der Rechtssicherheit und der Rechtsrichtigkeit, ZSR 2010 I S. 167). Der Beschwerdegegner hat in Kenntnis der damals geltenden Richtlinie KEV und gestützt auf die Wegleitung der Beschwerdeführerin für die Anmeldung zur kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV) vom 30. April 2008 (Photovoltaikanlage Version 1.9) sein Anlageprojekt am 16. März 2010 mit entsprechendem Formular bei der Beschwerdeführerin angemeldet. Diese Wegleitung unterscheidet in Feld Nummer 23 nur freistehende, angebaute oder integrierte Anlagen. Letztere haben gemäss Wegleitung eine Doppelfunktion zu erfüllen. Dass auch scheinintegrierte Anlagen als integriert anzumelden wären, ergibt sich aus der Wegleitung nicht. Der Beschwerdegegner bezeichnete die Anlage als angebaut, was nachvollziehbar ist, erfüllt sie doch das Kriterium der Doppelfunktion nicht (vgl. E. 4.2.2). Anschliessend hat er die Anlage gebaut und sich vollständig an die Vorgaben von Leitsatz 2 (vgl. E. 4.2.3) gehalten, so dass die Unterkonstruktion nicht mehr sichtbar und die Anlage optisch integriert ist. Die Anlage wurde am 7. November 2013 in Betrieb genommen und am 19. November 2013 mit entsprechendem Formular vom akkreditierten Auditor wiederum folgerichtig der Beschwerdeführerin als integriert gemeldet. Am 29. November 2013 legte dann die Beschwerdeführerin - schon unter Vorwegnahme einer angestrebten Praxisänderung - den tieferen Vergütungssatz fest gemäss der erst auf den 1. Januar 2014 in Kraft gesetzten, revidierten Richtlinie KEV. Der Beschwerdegegner hat somit im Vertrauen auf die geltende, sich auf die anwendbare Richtlinie KEV stützende und gefestigte Behördenpraxis eine zwar angebaute, aber optisch integrierte Anlage erstellt, welcher der höhere Vergütungssatz für integrierte Anlagen zu gewähren ist. Er wurde nie auf eine mögliche oder gar sich abzeichnende Praxisänderung hingewiesen. Erst mit der neuen Richtlinie wurde die Praxisänderung erkennbar. Die Beschwerdeführerin hat aber ihre Praxis bereits vorab in einem laufenden Verfahren und vor der Revision der einschlägigen Richtlinie KEV mit sofortiger Wirkung geändert, obschon sie über Jahre mit ihrer vorgängigen Praxis, welche sich auf den (verordnungswidrigen) Leitsatz 2 stützte, entsprechende Erwartungen beim Beschwerdegegner geweckt hat. Unter diesen Umständen verletzt eine Praxisänderung die Rechtsgleichheit in der Rechtsanwendung und verstösst damit gegen Treu und Glauben.

E. 7.2

Auf den Vertrauensschutz kann sich nur berufen, wer die Fehlerhaftigkeit der Vertrauensgrundlage nicht kannte oder bei gehöriger Sorgfalt deren Mangelhaftigkeit nicht hätte kennen müssen. Hierbei ist auf die individuellen Fähigkeiten und Kenntnisse der sich auf den Vertrauensschutz berufenden Person abzustellen. Eigentliche Nachforschungen über die Richtigkeit behördlichen Handelns werden von Privaten im Allgemeinen nicht erwartet (vgl. BGE 137 I 69 E. 2.5.2, BGE 132 II 21 E. 6.1; Häfelin/Müller/Uhlmann,

a.a.O., Rz. 655 ff.; vgl. auch Wiederkehr/Richli, a.a.O., Rz. 2070 ff.; Beatrice Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, 1983, S. 92 ff.). Im vorliegenden Fall durfte sich der Beschwerdegegner auf die Richtigkeit der Richtlinie KEV und der sich darauf stützenden Praxis verlassen, da deren Fehlerhaftigkeit bzw. der Widerspruch zu den in der EnV statuierten Voraussetzungen nicht ohne weiteres erkennbar war. Die Voraussetzungen der Kenntnis der Vertrauensgrundlage sowie die fehlende Kenntnis deren Fehlerhaftigkeit sind somit zu bejahen.

E. 7.3

Der Vertrauensschutz verlangt sodann, dass die betroffene Person nachteilige Dispositionen getroffen hat, welche nicht oder jedenfalls nicht mehr ohne Nachteil wieder rückgängig gemacht werden können (vgl. BGE 139 V 21 E. 3.2, BGE 137 I 69 E. 2.5.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4990/2013 vom 20. März 2014 E. 3.3.1; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 22 Rz. 12; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 660). Als Vertrauensbetätigung kommen alle rechtlich relevanten Vorkehrungen in Betracht, unabhängig davon, ob diese tatsächlicher oder rechtlicher Art sind (vgl. BGE 137 I 69 E. 2.5.3; Weber-Dürler, a.a.O., S. 100 f.). Verlangt wird sodann, dass das vertrauensbegründende Verhalten für die Vornahme der nachteiligen Disposition kausal war. Ein entsprechender Kausalzusammenhang ist gegeben, wenn angenommen werden kann, dass der Adressat ohne dieses Verhalten anders gehandelt hätte (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 664). An den Beweis des Kausalzusammenhangs werden dabei keine allzu strengen Anforderungen gestellt; es genügt, wenn dieser glaubhaft gemacht wird (vgl. BGE 121 V 65 E. 2b; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A 4990/2013 vom 20. März 2014 E. 3.3.1; je mit Hinweisen). Es ist unbestritten, dass der Beschwerdegegner gestützt auf die Vertrauensgrundlage zusätzliche Aufwendungen, insbesondere zur Erstellung besonderer Randabschlüsse, getätigt hat, um die Anforderungen an eine optisch integrierte Anlage zu erfüllen und so höhere Stromvergütungspreise zu erzielen. Diese Aufwendungen können nicht rückgängig gemacht werden.

E. 7.4.1

Wenn die Voraussetzungen für den Schutz des Vertrauens einer Privatperson in ein behördliches Verhalten erfüllt sind, bleibt im jeweiligen Fall stets abzuwägen, ob nicht überwiegende öffentliche Interessen bestehen, welche dem Vertrauensschutz und der damit verbundenen Bindung der Behörde an die Vertrauensgrundlage vorzugehen haben (vgl. BGE 137 I 69 E. 2.3, BGE 127 II 306, BGE 101 Ia 328 E. 6.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4990/2013 vom 20. März 2014 E. 3.4.1 mit Hinweisen; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 22 Rz. 13; Wiederkehr/Richli, a.a.O., Rz. 2085 ff.; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 665). Zu denken ist bei der Interessenabwägung insbesondere an die finanziellen Interessen des Staates, welche besonderes Gewicht erhalten, wenn die Grenzen der staatlichen Leistungsfähigkeit erreicht sind. Beim privaten Interesse ist zu beachten, dass nur bereits getätigte Dispositionen zu berücksichtigen sind, weil es in besonderem Mass dem öffentlichen Interesse widerspricht, wenn die vom Bürger angestrebte Bindung an die Vertrauensgrundlage in die Zukunft oder besonders langfristig wirkt. Droht wegen des unbestimmten Adressatenkreises eine Häufung von Vertrauensschutzfällen, ist dies bei der Bemessung des öffentlichen Interesses ebenfalls zu berücksichtigen (Weber-Dürler, a.a.O., S. 122 f., 132 ff., 214 f.).

E. 7.4.2

In der angefochtenen Verfügung hat die Vorinstanz eine Bindung an die Vertrauensgrundlage durch Vergütung des höheren Tarifs für integrierte Anlagen aufgrund von überwiegenden öffentlichen Interessen verweigert. Die beschränkten Mittel gemäss Art. 15b Abs. 4 EnG seien effizient einzusetzen, weshalb eine Mehrbelastung des KEV-Fonds durch Vergütung des höheren Tarifs für die gesamte Vergütungsdauer unverhältnismässig wäre. Der Beschwerdegegner macht geltend, ihm seien die Zusatzkosten für die Blechabschlüsse zu ersetzen, da er auf eine höhere Einspeisevergütung vertraut habe.

E. 7.4.3

Den privaten Interessen des Beschwerdegegners am Vertrauensschutz bzw. an der Anwendung der alten Richtlinie KEV stehen die öffentlichen Interessen des Staates an der richtigen Rechtsanwendung gegenüber. Der effiziente und sparsame Einsatz der dem Staat zur Verfügung stehenden Mittel liegt im öffentlichen Interesse. Die Nachfrage nach der KEV ist grösser als die zur Verfügung stehenden Fördermittel. Das BFE hat daher der Beschwerdeführerin einen Bescheidstopp mitgeteilt (vgl. Art. 3g Abs. 4 EnV), sodass Neuanmeldungen auf eine Warteliste gesetzt werden müssen. Als Gegenmassnahme können unter anderem seit dem 1. Januar 2014 neue kleine Photovoltaikanlagen mit einer Einmalvergütung anstatt durch die KEV unterstützt werden (vgl. Art. 7abis EnG). Es besteht somit ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass die nachweislich ohnehin knappen Mittel für die Förderung erneuerbarer Energien möglichst korrekt und effizient sowie nur für wirkliche Energiefördermassnahmen eingesetzt werden. Würde die Anlage gemäss der bisherigen Praxis als integrierte Anlage eingestuft, stünde dem Beschwerdegegner ein höherer Vergütungstarif zu (Ziff. 3.1 Anhang 1.2 EnV). Die Vergütungsdauer beträgt 25 Jahre (Ziff. 4.2 Anhang 1.2 EnV). Gemäss Berechnung der Vorinstanz, welche von den Verfahrensparteien auch nicht beanstandet wurde, würde sich die Vergütung des höheren Tarifs für die gesamte Vergütungsdauer der Anlage auf insgesamt Fr. 73'200.-- belaufen. In diesem Betrag würde bei Gewährung des Vertrauensschutzes der gemessen an der Anzahl der Gesuche zu knapp bemessene KEV-Fonds für eine Anlage, welche die Voraussetzungen für die Förderung der EnV nicht erfüllt, belastet werden. Aus den Ausführungen der Beschwerdeführerin geht hervor, dass es neben dem Fall des Beschwerdegegners weitere Fälle gibt, bei denen die Qualifizierung der lediglich optisch integrierten Anlage als integriert oder angebaut umstritten ist. Gemäss Beschwerdeschrift geht die Beschwerdeführerin von rund 5'000 Fällen aus. Folglich könnte eine Häufung von Vertrauensschutzfällen drohen, welche bei Gewährung des Vertrauensschutzes den KEV-Fonds zusätzlich belasten würden und damit dessen Funktionsfähigkeit ernsthaft gefährden könnte. Grundsätzlich ist eine solche Breitenwirkung bei der Beurteilung des öffentlichen Interesses zu berücksichtigen (vgl. E. 7.4.1).

E. 7.4.4

Auf Seiten der privaten Interessen sind die finanziellen Mehraufwendungen des Beschwerdegegners, welche er im Vertrauen auf die Vertrauensgrundlage getätigt hat, zu berücksichtigen. Gemäss Eingabe des Beschwerdegegners bei der Vorinstanz belaufen sich die Mehraufwendungen für die realisierte Anlage gegenüber einer angebauten Anlage auf insgesamt rund Fr. 6'000.--. Davon sind gemäss eingereichten Belegen Fr. 4'421.-- für Spenglerarbeiten und Fr. 294.15 für den Holzankauf angefallen. Zusätzlich macht der

Beschwerdegegner Eigenleistungen im Umfang von total Fr. 1'820.-- geltend, wovon Fr. 1'540.-- auf Holzarbeiten (Erstellung der Unterkonstruktion, Randabschlüsse seitlich, First und Traufe) und Fr. 280.-- auf die Mitarbeit bei den Spenglerarbeiten entfallen.

E. 7.4.5

Wägt man die privaten und öffentlichen Interessen gegeneinander ab, ergibt sich ein überwiegendes öffentliches Interesse, das im vorliegenden Fall gegen die Gewährung des Vertrauensschutzes spricht. Die finanziellen Interessen des Staates übersteigen deutlich diejenigen des privaten Beschwerdegegners. Zudem besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse daran, dass die zur Verfügung stehenden Mittel des KEV-Fonds zur Förderung erneuerbaren Energien, welche die bestehende Nachfrage ohnehin nicht zu decken vermögen, nur für effiziente Anlagen und entsprechend den geltenden gesetzlichen Anforderungen gewährt werden. Aus diesen Gründen ist vorliegend infolge überwiegender öffentlicher Interessen von der Bindung an die Vertrauensgrundlage d.h. von der Gewährung des Vertrauensschutzes abzusehen.

E. 7.5

Zusammengefasst sind vorliegend zwar die Voraussetzungen für die Berufung auf den Vertrauensschutz erfüllt. Eine Bindung des Staates an das erweckte Vertrauen in die Weiterführung der bisherigen Praxis fällt jedoch aufgrund von überwiegenden öffentlichen Interessen ausser Betracht. Vor diesem Hintergrund ist im Folgenden auf mögliche andere Rechtswirkungen einzugehen, welche die treuwidrige Enttäuschung des erweckten Vertrauens und der infolgedessen getroffenen Dispositionen im konkreten Fall zeitigen kann.

E. 8.1

Die Rechtsfolgen des Vertrauensschutzes sind vielfältiger Natur. Welche Wirkungen der Vertrauensschutz im Einzelfall hat, lässt sich deshalb nicht in genereller Weise beantworten (vgl. BGE 121 V 71 E. 2a; Elisabeth Chiariello, Treu und Glauben als Grundrecht nach Art. 9 der schweizerischen Bundesverfassung, 2004, S. 136 f. und 140 f.). Wenn - wie in diesem Fall - die Bindung des Staates an die Vertrauensgrundlage nicht durchführbar ist bzw. wegen überwiegender öffentlicher Interessen als Rechtsfolge nicht in Frage kommt, kann es sich rechtfertigen, gewisse durch den Betroffenen gestützt auf die Vertrauensgrundlage vorgenommenen Aufwendungen zu entschädigen (vgl. BGE 132 II 218 E. 2.2 ff., BGE 125 II 431 E. 6; Urteil des Bundesgerichts 8C_542/2007 vom 14. April 2008 E. 4.2; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 22 Rz. 13 f.; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 665, 703; Tobias Jaag, Öffentliches Entschädigungsrecht, ZBl 4/1997 S. 153 f.). Vereinzelt spricht das Bundesgericht - allerdings im Zusammenhang mit dem Widerruf von Verfügungen - auch von einer angemessenen Entschädigung, wobei der entscheidenden Instanz ein grosser Ermessensspielraum zukommt (vgl. BGE 100 Ib 299 E. 2; René Wiederkehr, Die Haftung für falsche behördliche Auskunft, in: Aktuelle Fragen des Staatshaftungsrechts, 2014, S. 84 f.). Ist der Bestandesschutz durch überwiegende öffentliche Interessen ausgeschlossen, ergibt sich der Anspruch auf Ersatz des Vertrauensschadens direkt aus Art. 9 BV (Weber-Dürler, a.a.O., S. 145 f.; vgl. BGE 102 Ia 243 E. 7, BGE 101 Ia 328 E. 6; Wiederkehr, a.a.O., S. 79 ff.).

E. 8.2

Die Vorinstanz hat in der Folge die Beschwerdeführerin zur Entschädigung des Beschwerdegegners aus dem KEV-Fonds nach Art. 3k EnV verpflichtet. Die

Beschwerdeführerin wendet dagegen ein, es bestehe neben dem Entscheid über die Gewährung einer Subvention kein Raum für vertrauensschutzrechtliche Entschädigungsansprüche. Für eine subsidiäre Staatshaftung gebe es keine rechtliche Grundlage. Zudem bestehe auch keine rechtliche Grundlage für die Entschädigung aus dem Fonds nach Art. 3k EnV, da die zu entschädigenden Spengler-, Gerüst- und Schreinerarbeiten unnötig seien sowie nicht der effizienten Produktion von Strom und damit den Zielen des Energiegesetzes dienen würden.

E. 8.3

Nachdem der Bestandesschutz als Rechtsfolge vorliegend nicht möglich ist, erweist sich die Entschädigung als geeignete Rechtsfolge. Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin ist die Entschädigung gestützt auf Art. 9 BV in Lehre und Rechtsprechung anerkannt (vgl. E. 8.1). Als Entschädigung hat die Vorinstanz den Ersatz des Vertrauensschadens zugesprochen. Unter Abzug der Eigenleistung, welche sich nicht vermögensvermindernd auswirkt, beläuft sich der Schaden des Beschwerdegegners für seine zusätzlichen Aufwendungen auf Fr. 4'715.15 (Fr. 4'421.-- für Spenglerarbeiten zuzüglich Fr. 294.15 für Holzankauf). Da der Schaden durch entsprechende Belege nachgewiesen ist, ist der von der Vorinstanz errechnete Schadensbetrag nicht in Zweifel zu ziehen. Obwohl grundsätzlich auch die Möglichkeit bestanden hätte, eine pauschale Entschädigung zuzusprechen, ist mit Blick auf den Ermessensspielraum der Vorinstanz darauf zu verzichten, die Entschädigung neu festzulegen, zumal die Berechnung der Vorinstanz plausibel und nachvollziehbar erscheint.

E. 8.4

Dass die Entschädigung aus dem KEV-Fonds nach Art. 3k EnV durch die Beschwerdeführerin zu leisten ist, ist ebenfalls nicht zu beanstanden. Zwar sehen Gesetzes- und Verordnungstext eine solche Entschädigung nicht ausdrücklich vor, die gesetzliche Grundlage für den Ersatz des Vertrauensschadens ergibt sich jedoch wie bereits ausgeführt direkt aus Art. 9 BV (vgl. E. 8.1). Zudem besteht ein enger sachlicher Zusammenhang zwischen der KEV und der vorliegend zu leistenden Entschädigung. Sie ist allein auf den Umstand zurückzuführen, dass wegen überwiegender öffentlicher Interessen dem Beschwerdegegner trotz erfüllter Voraussetzungen des Vertrauensschutzes keine höhere Vergütung zugesprochen werden kann.

E. 9

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass sich die dem Beschwerdegegner zugesprochene Entschädigung von Fr. 4'715.15 gestützt auf den Vertrauensschutz als rechtmässig erweist. Bei diesem Ergebnis ist das Begehren der Beschwerdeführerin um Aufhebung der Entschädigung abzuweisen.

E. 10.1

Weiter beantragt die Beschwerdeführerin, Dispositiv Ziff. 3 der angefochtenen Verfügung, in der ihr die vorinstanzlichen Kosten auferlegt werden, sei aufzuheben. Die von der Vorinstanz erhobene Gebühr findet ihre gesetzliche Grundlage in Art. 21 Abs. 5 StromVG. Hiernach werden die Kosten der Vorinstanz durch Verwaltungsgebühren gedeckt. Gemäss Art. 3 Abs. 2 der Verordnung über Gebühren und Aufsichtsabgaben im Energiebereich vom 22. November 2006 (GebV-En, SR 730.05) werden für Dienstleistungen und Verfügungen ohne Gebührenansatz die Gebühren nach Zeitaufwand berechnet. Die Gebühr beträgt je nach Funktionsstufe des ausführenden Personals Fr. 75.-- bis Fr. 250.-- pro Stunde. Soweit

die GebV-En keine besondere Regelung enthält, sieht Art. 1 Abs. 3 GebV-En vor, dass die Bestimmungen der Allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (AllgGebV, SR 172.041.1) gelten. Die GebV-En regelt nicht ausdrücklich, wer die Gebühr zu entrichten hat. Diesbezüglich hält Art. 2 AllgGebV fest, dass eine Gebühr zu bezahlen hat, wer eine Verfügung veranlasst oder eine Dienstleistung beansprucht.

E. 10.2

In der angefochtenen Verfügung legt die Vorinstanz dar, in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil A 265/2012 vom 4. Juli 2013) sei die Beschwerdeführerin unterliegende Partei. Die Beschwerdeführerin rügt, sie sei im vorinstanzlichen Verfahren in der Hauptfrage nicht unterliegende Partei gewesen. Die Vorinstanz habe in ihrem Entscheid die Einstufung der Anlage des Beschwerdegegners als angebaut bestätigt. Ausgehend von einem Streitwert von Fr. 73'200.-- (Differenz der Tarife für eine integrierte oder angebaute Anlage für die gesamte Laufzeit) habe die Vorinstanz dem Beschwerdegegner lediglich Fr. 4'715.15 zugesprochen, was einem Unterliegen zu 93,6 % entspreche. Deshalb seien die vorinstanzlichen Verfahrenskosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen.

E. 10.3

Wie die Vorinstanz zutreffend erkannt hat, ist die Beschwerdeführerin von der Gebührenpflicht nicht generell befreit. Gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat die Beschwerdeführerin im Falle ihres Unterliegens grundsätzlich die Verfahrenskosten zu tragen (vgl. für das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht: Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A 2768/2014 vom 30. August 2015 E. 6 und insb. A-265/2012 vom 4. Juli 2013 E. 8.1 i.V.m. E. 3). Es besteht keine Veranlassung, hier eine Praxisänderung vorzunehmen. Die Rüge der Beschwerdeführerin ist jedoch insoweit berechtigt, als sie vorbringt, die Vorinstanz habe den Umfang des Unterliegens falsch bemessen. Es ist in der Tat nicht einsichtig, dass die Beschwerdeführerin die vollständigen Verfahrenskosten des vorinstanzlichen Verfahrens tragen muss, obwohl sie im Hauptpunkt, nämlich der Streitsumme von Fr. 73'200.--, obsiegte. Als unterliegende Partei hat sie nur insoweit zu gelten, als sie zur Ausrichtung einer Entschädigung von Fr. 4'715.15 verpflichtet wurde. Gründe, die eine Kostenverlegung entgegen dem Verfahrensausgang rechtfertigen könnten, sind keine ersichtlich und wurden von der Vorinstanz auch nicht dargelegt. Die Kosten für das vorinstanzliche Verfahren sind daher entsprechend dem Verfahrensausgang angemessen zu reduzieren. Allenfalls könnte es gerechtfertigt sein, auf eine Gebührenerhebung gestützt auf Art. 4 Abs. 2 GebV-En ganz zu verzichten. Letzterer Entscheid liegt im Ermessen der Vorinstanz und wird von ihr unter Berücksichtigung der Gesamtumstände zu prüfen sein. Ziff. 3 der angefochtenen Verfügung ist daher aufzuheben und zur Neuregelung der Verfahrenskosten bzw. zur Prüfung eines Verzichts auf die Erhebung zurückzuweisen. Entsprechend ist der diesbezügliche Antrag der Beschwerdeführerin gutzuheissen.

E. 11.1

Die Verfahrenskosten sind in der Regel von der unterliegenden Partei zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese Bestimmung gilt wie eben dargelegt auch für die Beschwerdeführerin (vgl. E. 10.3). Vorinstanzen werden unabhängig vom Verfahrensausgang keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Obsiegen und Unterliegen bestimmt sich grundsätzlich nach den Rechtsbegehren der

beschwerdeführenden Partei. Massgeblich ist, ob und in welchem Umfang diese eine Änderung des vorinstanzlichen Entscheids zu bewirken vermag (BGE 123 V 156 E. 3c; MoserBeusch/Kneubühler, a.a.O., Rz. 4.43). Die Beschwerdeführerin unterliegt mit ihrem Rechtsbegehren bezüglich Aufhebung von Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung (Zusprechung einer Entschädigung). Mit ihrem Antrag auf Aufhebung von Ziff. 3 obsiegt sie. Deshalb hat die insgesamt teilweise obsiegende Beschwerdeführerin in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 VwVG die auf Fr. 3'000.-- festzusetzenden Verfahrenskosten im Umfang von Fr. 2'500.-- zu tragen. Dieser Betrag wird dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- entnommen. Der Restbetrag von Fr. 500.-- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet. Dem Beschwerdegegner sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen.

E. 11.2

Nach Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) kann die Beschwerdeinstanz der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen. Beschwerdeführerin und Beschwerdegegner sind nicht anwaltlich vertreten und haben mangels nennenswerter Kosten deshalb keinen Anspruch auf Ausrichtung einer Parteientschädigung.

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