

BVGer A-5256/2021 vom 10. Oktober 2023

Bundesverwaltungsgericht, 2023-10-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-5256_2021

FR: TAF A-5256/2021 du 10 octobre 2023

IT: TAF A-5256/2021 del 10 ottobre 2023

Regeste

Schutz des ökologischen Gleichgewichts (Übriges)

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt laut Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt und eine der in Art. 33 VGG aufgelisteten Vorinstanzen entschieden hat. Es prüft von Amtes wegen, ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und auf eine Beschwerde einzutreten ist (vgl. Art. 37 VGG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VwVG). Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Beim Einspracheentscheid vom 29. Oktober 2020 handelt es sich um eine solche Verfügung und die Pronovo AG ist eine Vorinstanz nach Art. 33 Bst. h VGG, deren Entscheide gemäss Art. 63 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 66 Abs. 2 EnG beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar sind. Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde somit sachlich zuständig.

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 (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Die Beschwerdeführerin hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

E. 1.3

Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit einzutreten.

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen - einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung - sowie auf Angemessenheit hin (vgl. Art. 49 VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Sind technische Fragen zu beurteilen oder hat die Vorinstanz gestützt auf die eigene Fachkompetenz oder

der ihr vom Gesetzgeber beigegebenen Fachbehörden entschieden, auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht bei der Ermessensüberprüfung jedoch eine gewisse Zurückhaltung. Dies setzt voraus, dass im konkreten Fall der Sachverhalt vollständig und richtig abgeklärt worden ist, die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die Vorinstanz die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat (vgl. BGE 142 II 451 E. 4.5.1 m.w.H.; Urteil des BVGer A-296/2020 vom 3. November 2020 E. 2.1).

E. 3

Zunächst ist zu klären, welche Bestimmungen auf den vorliegenden Sachverhalt Anwendung finden. Per 1. Januar 2018 traten das revidierte EnG sowie die Energieverordnung vom 1. November 2017 (EnV, SR 730.01) in Kraft. Ebenso wurde in diesem Zusammenhang die EnFV erlassen. Gemäss dem in Art. 72 Abs. 1 Satz 1 EnG enthaltenen übergangsrechtlichen Grundsatz steht Betreibern von Anlagen, die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits eine Vergütung nach bisherigem Recht (Art. 7a des Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 [aEnG, in Kraft gewesen bis zum 31. Dezember 2017, AS 1999 197]) erhalten, diese weiterhin zu (vor allem hinsichtlich Vergütungsdauer und -höhe; vgl. Botschaft des Bundesrates vom 4. September 2013, BBl 2013 7696). Für den laufenden Betrieb gilt das neue Recht; der Bundesrat kann abweichende Regelungen vorsehen, soweit dies aufgrund von schützenswerten Interessen der Betreiber angezeigt ist (Art. 72 Abs. 1 EnG). Eine entsprechende abweichende Regelung für Biomasseanlagen mit Holzschnitzeln wurde nicht erlassen (vgl. Anhang 1.5 Ziff. 9 EnFV), weshalb für den laufenden Betrieb das neue Recht gilt, wobei auf die relevanten Bestimmungen des alten Energiegesetzes und der alten Energieverordnung der Verständlichkeit halber ebenfalls Bezug genommen wird, da die Vorinstanz sowie der Bundesrat diese aufführen.

E. 4.1

Die Vorinstanz hielt in der angefochtenen Verfügung im Wesentlichen fest, dass die in Ziff. 39 genannten Komponenten der Brennstoffzufuhr, der Verbrennung mit Thermoölkessel, der Austragsysteme (Asche und Rauchgasreinigung) sowie die Steuerung und die Regelung der Hauptkomponenten und Nebensysteme als Eigenbedarf (Hilfsspeisung) zu erfassen seien.

E. 4.2

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass der Schredder und das Kransystem zur Lagerbewirtschaftung keine Bestandteile bzw. Anlageteile der Energieanlage seien. Die Energieanlage habe ein eigenes Rohstofflager bzw. -Silo für die Holzschnitzel (Substrat). Ab dort würden die Prozesse der Elektrizitätsproduktion beginnen. Was davor und ausserhalb sei, gehöre nicht zur Energieanlage, sei separat und selbständig und diene dem Holzproduktionsbetrieb (u.a. der Schredder, das Kransystem für Lagerbewirtschaftung etc.). Das Steuerungssystem des Herstellers Agro zeige, dass die Energieanlage beim Silo beginne, d.h. beim Rohstofflager bzw. -Silo der Feuerung. In diesem Silo würden die Holzschnitzel als Substrat gelagert und dann von dort der Feuerung und den weiteren Prozessen der Energieanlage zugeführt. Es handle sich bei diesem Silo um die "Substratlagerung und -zufuhr", wie sie in der Richtlinie des Bundesamts für Energie (BFE) 2016 (BFE, Richtlinie KEV Biomasse 2016, Version 1.7 vom 1. Januar 2016, S. 6 f. [nachfolgend: Richtlinie Biomasse 2016]) in den Abbildungen eingezeichnet sei. Die Energieanlage könnte so wie in den Beilagen 2 und 3 grün markiert auch an einem anderen

Ort stehen und von einem anderen Betreiber betrieben werden. Woher das Substrat (hier Holzschnitzel) komme und wie es dem Substratlager zugeführt werde, spiele für die Energieanlage keine Rolle. Es dürfe auch keine Rolle spielen, wenn gewisse Anlagebetreiber Holzschnitzel von extern oder von einem Nachbarbetrieb bezögen und sie dann bspw. mit einem Radlader/Bagger ins Silo/Lager bringen lassen würden. Und es wäre eine unzulässige Schlechterstellung ihrer Anlage und ihrer KEV-Vergütung gegenüber anderen Anlagen/Betreibern, wenn Geräte und Prozesse in der "Systemgrenze angesiedelt" würden, die nicht zur Energieanlage gehören würden und bei anderen Anlagen gar nicht vorhanden seien. Das zeige ebenfalls, dass die eigentliche Energieanlage erst ab der Substratlagerung beginne. Auch ihr Schredder diene dem Holzverarbeitungsbetrieb insgesamt. In Bezug auf die Stromproduktion in der ORC-Anlage habe sie sich entschieden, die dort eingesetzten Holzschnitzel im eigenen Schredder aus Holzresten der Holzproduktion und aus hochwertigem Recyclingholz selbst herzustellen. So würde sie die Qualität kennen und habe einen sauberen Brennstoff mit geringstmöglicher Umweltbelastung, indem nichts anderes verbrannt werde als 100% Schweizer Holz als erneuerbarer Energieträger. Deshalb werde der Schredder aber nicht zum Anlagenteil der Stromproduktion. Sonst würde sie dafür bestraft, saubere Qualität gewährleisten zu wollen, während andere Betreiber von ORC-Anlagen von extern Schnitzel unbekannter oder nicht näher überprüfbarer Qualität bezögen. Dasselbe gelte auch für das "Holztransportsystem". Es handle sich dabei um ihr Kransystem zur Lagerbewirtschaftung. Dieses diene dem Holzverarbeitungsbetrieb und der Lagerbewirtschaftung insgesamt. Bei vielen, wenn nicht allen anderen Biomasse- und ORC-Anlagen oder Betreibern fehle ein solches System. Die Richtlinie KEV Biomasse 2016 nenne "Fördereinrichtungen für die Substrat- und Brennstoffzufuhr" als ersten Verfahrensschritt. Damit könnten nur Fördereinrichtungen ab dem Silo gemeint sein, d.h. Fördereinrichtungen für die Brennstoffzufuhr zu den Verbrennungsprozessen der Energieanlage.

E. 4.3

Die Vorinstanz entgegnet, dass innerhalb der Systemgrenze alle Anlagenteile liegen würden, welche aus verfahrenstechnischer und elektromechanischer Sicht erforderlich oder für einen gesetzeskonformen Betrieb der Energieanlage unerlässlich seien. Die Abgrenzung, was innerhalb der Systemgrenze liege, werde dabei aus der Anlagendefinition abgeleitet. Aus dieser gehe hervor, dass eine Biomasseanlage jede selbstständige Einrichtung zur Produktion von Elektrizität sei, wobei in der Anlage zur Gewinnung von Energie aus Biomasse in der Regel mehrstufige Prozesse ablaufen würden. Dazu würden insbesondere die Brennstoff- bzw. Substrat-Annahme und -Vorbehandlung, die Umwandlung der Biomasse mittels thermo-chemischer, physikalisch-chemischer oder biologischer Verfahren zu einem Zwischenprodukt (erste Konversionsstufe), die Umwandlung des Zwischenprodukts mittels Wärme-Kraft-Koppelungsanlage zur Elektrizität und Wärme (zweite Konversionsstufe) und die Nachbehandlung der Reststoffe und Nebenprodukte gehören. Die relevanten Systemgrenzen seien in den Richtlinien von Swissgrid konkretisiert worden. Die nach der Umstellung zur Nettomessung revidierte Richtlinie habe definiert, dass alle Anlagenteile, welche für den gesetzeskonformen Betrieb der Energieanlage nötig seien, innerhalb der Systemgrenze liegen würden und deren Eigenstrombedarf für die Nettomessung zu berücksichtigen seien. Auch aus den Richtlinien (der Swissgrid) aus den Jahren 2015 und 2016 ergebe sich, dass Anlagenteile, welche aus verfahrenstechnischer Sicht erforderlich oder für einen gesetzeskonformen Betrieb der Energieanlage unerlässlich seien, innerhalb der Systemgrenze liegen würden. Das Audit

und die eingereichten Unterlagen würden zeigen, dass insbesondere der Schredder (Vorbehandlung) und das Kransystem (Brennstoffannahme) u.a. zum Silo ausserhalb der Systemgrenze angesiedelt worden seien und damit deren Eigenbedarf nicht erfasst worden sei. Bei der eingesetzten Biomasse und damit dem gewählten Anlagenkonzept sei es aus verfahrenstechnischer Sicht erforderlich, einen Zerkleinerer (Vorbehandlung) und Kransystem (Brennstoffannahme) einzusetzen. Zu beachten sei auch, dass bei der Planung einer Anlage ein Verfahrenskonzept entwickelt werde, welches durch Menge, Zusammensetzung und Art der Biomasse definiert werde. Dieses Gesamtkonzept definiere die notwendigen und unerlässlichen Verfahrensprozesse für einen kontinuierlichen Betrieb der Anlage, welches auch relevant für die Systemgrenze sei. Die Zerkleinerung (Vorbehandlung) am Anlagenstandort sei eine bewusste Wahl und ermögliche den Einsatz einer breiteren Brennstoffauswahl - wodurch Brennstoff auch günstiger eingekauft werden könne - und führe zu einer geringeren Störungsanfälligkeit der Anlage, da weniger Fremdstoffe enthalten seien und somit der Anlagenbetreiber die Qualität besser überwachen könne. Dass der Zerkleinerer auch für andere Prozesse, ausserhalb des Stromproduktionsprozesses, verwendet werde, sei unbeachtlich. Die Wahl zur Vorbehandlung des Brennstoffes vor dem Anlagenstandort sei eine bewusste Wahl des Anlagenbetreibenden, um die Qualität des Holzes (Substrates) selbst zu bestimmen und Brennstoffkosten (Transportkosten und Gewinne des Lieferanten) zu sparen. Deshalb seien bei der gewählten Anlagenkonfiguration die Stromkosten der Zerkleinerung zu berücksichtigen. Falls ein Anlagenbetreiber entscheide, zerkleinerte Biomasse einzukaufen, würden höhere Kosten anfallen, da die Stromkosten der Zerkleinerung abgegolten werden müssten.

E. 4.4

Die Beschwerdeführerin repliziert, dass gemäss den Ausführungen der Vorinstanz keine Rechtsänderung stattgefunden habe. Wenn nun aber die Vorinstanz die Systemgrenzen neu weiter ziehen wolle als unter bisherigem Recht, dann wolle sie damit selbst eine Rechtsänderung herbeiführen. In Bezug auf die Vergütungshöhe würde dieses Vorgehen offensichtlich zu einer tieferen Vergütung führen. Denn damit würde die massgebliche Hilfsspeisung bzw. der Eigenbedarf der Energieanlage erhöht und dadurch die Nettoproduktion und deren Vergütung reduziert. Das verstosse gegen das geltende Recht. Die Vorinstanz habe keine Kompetenz, das geltende Recht zu ändern. Sie frage sich, ob es wirklich das Ziel der Vorinstanz sein könne, dass der Schredder an einen anderen Ort verschoben werden müsse und die geschredderten Holzschnitzel mit einem Radlader in das Silo der Feuerung gebracht werden müssten. Das würde vor allem viele Baggerfahrten mit entsprechendem Dieserverbrauch und CO₂-Ausstoss bedeuten, was kaum im Sinne der Erzeugung von erneuerbarer Energie wäre. Die Vorgaben der Vorinstanz würden also keinen Sinn machen, sondern würden zu Ergebnissen führen, die mit den Ideen der Förderung von erneuerbaren Energien im Widerspruch stünden. Das Verfahrensschema der Herstellerin beschreibe die Anlageteile eindeutig und klar. Dieses Schema decke sich wiederum mit der Richtlinie Biomasse 2016 und den dortigen Schemata.

E. 4.5

In ihrer Duplik erläutert die Vorinstanz, dass sich die Systemgrenze aus der Anlagendefinition in Anhang 1.5 Ziff. 1 der Energieförderungsverordnung (EnFV) ableite, die seit der Einführung der Nettomessung unverändert bestehe. Das Substrat werde im vorliegenden Fall in dem Sinne vorbehandelt (= Substrat-Vorbehandlung), dass grössere

Holzstücke (Altholz) mit einem Schredder in Holzhackschnitzel zerkleinert würden. Diese Altholzschnitzel würden dann mit einem Förderband zu einem zentralen Holzlager transportiert, wo auch Holzschnitzel gelagert seien. Von diesem Hauptlager aus werde mittels Krans (= Substrat-Annahme) entweder das Hauptlager gemischt oder u.a. das Silo für die Stromproduktionsanlage beaufschlagt, wo sich der Schubboden zum Transport der Schnitzel in den Ofen befinde. Die Brennstoffzufuhr in ihrer Gesamtheit zum Zwischenlager und Silo bis in den Verbrennungsofen bestehe aus den folgenden Komponenten: Förderband Zerkleinerung zum Zwischenlager (Hauptlager), Kran zur Vermischung der Holzschnitzel für einen möglichst einheitlichen Heizwert des Brennstoffes sowie Schubboden und Förderband in den Ofen.

E. 4.6

Zusammenfassend sind sich die Parteien dahingehend einig, dass das neue Recht bezüglich der Anlagedefinition nichts ändert (vgl. Anhang 1.5 EnFV; Anhang 1.5 Ziff. 2.4 aEnV) und dass der Schubboden sowie das Förderband dazugehören. Vorliegend handelt es sich sodann unbestrittenermassen um eine Biomasseanlage (vgl. die Legaldefinition Biomasse in Art. 2 Bst. b EnFV).

E. 5

Strittig ist namentlich, wie die Systemgrenze der Biomasseanlage zu ziehen ist.

E. 5.1

Konkret ist zu prüfen, ob das Zerkleinern des Holzes mittels Schredder, die Beförderung des Holzes vom Schredder zum Hauptlager per Förderband und das Mischen bzw. das Heben des Holzes mittels Krans als Vorbehandlung bzw. Annahme gemäss Anhang 1.5 EnFV (bzw. Anhang 1.5 Ziff. 2.4 aEnV) zu verstehen sind.

E. 5.1.1

Vorab ist die Funktionsweise des Schredders, des Förderbands sowie des Krans zu beleuchten. Vorliegend werden grössere Holzstücke (aus Holzresten aus dem Sägereibetrieb sowie Recyclingholz) mit einem Schredder zerkleinert. Diese Schnitzel werden mit einem Förderband zum Substratlager gebracht. Der Kran dient u.a. dazu, die verschiedenen Holzschnitzel umzuschichten und allgemein der Lagerbewirtschaftung der Beschwerdeführerin. Mittels eines separaten Förderbands (Schubboden) und weiterer maschineller Vorrichtungen werden die Holzschnitzel vom Substratlager in die "Feuerbox" geschoben (vgl. Beschwerdebeilage 10).

E. 5.1.2

Würde der Auffassung der Vorinstanz gefolgt, so wäre das Zerkleinern des Holzes mittels Schredder als Vorbehandlung zu verstehen, während das Förderband zum zentralen Holzlager sowie der Kran als Teil der Annahme im Sinne von Anhang 1.5 EnFV aufzufassen wären. Damit würden sich diese Vorgänge innerhalb der Systemgrenze befinden und die dazu benötigte Energie müsste als Eigenbedarf (= Hilfsspeisung) von der Bruttoproduktion in Abzug gebracht werden (vgl. Art. 11 Abs. 2 EnV).

E. 5.2

In einem ersten Schritt ist auf die massgeblichen Rechtsgrundlagen einzugehen.

E. 5.2.1

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. Überdies legt der Bund Grundsätze fest über die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien und über den sparsamen und rationellen Energieverbrauch (Art. 89 Abs. 2 BV). In Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben statuiert Art. 1 Abs. 2 Bst. c EnG als Ziel die verstärkte Nutzung von einheimischen und erneuerbaren Energien. Zur Förderung der Stromerzeugung mit erneuerbaren Energien hat der Gesetzgeber unter dem aEnG die KEV eingeführt (Art. 7a aEnG sowie Art. 3 ff. aEnV). Dieses System wurde mit der Revision des EnG durch ein Einspeisevergütungssystem mit Direktvermarktung abgelöst (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 4. September 2013, BBl 2013 7624 f.) respektive wird gemäss der Übergangsbestimmung von Art. 102 EnFV weitergeführt.

E. 5.2.2

Das neue Vergütungssystem findet seine Rechtsgrundlage in Art. 19 ff. EnG sowie in der EnFV. Der Vergütungssatz, Grundlage für die Berechnung der Einspeiseprämie, orientiert sich an den bei der Inbetriebnahme einer Anlage massgeblichen Gestehungskosten von Referenzanlagen. Die Referenzanlagen entsprechen der jeweils effizientesten Technologie und müssen langfristig wirtschaftlich sein (Art. 22 Abs. 1 EnG). Die Vergütung für die Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energien erfolgt demnach schematisch; individuelle Umstände wie etwa die tatsächlichen Gestehungskosten werden nicht berücksichtigt (vgl. Urteil des BGer 2C_821/2019 vom 11. Februar 2020 E. 8.3; ferner das Urteil des BVer A-2905/2017 vom 1. Februar 2018 E. 4.2 betreffend das bereits unter dem alten Recht bestehende Referenzanlagensystem).

E. 5.2.3

Anders als im Rahmen der vormaligen kostendeckenden Einspeisevergütung wird im Rahmen des heutigen Einspeisevergütungssystems keine Kostendeckung mehr angestrebt; die Vergütung hat sich nicht mehr nach den Gestehungskosten von Referenzanlagen zu richten, sondern nunmehr zu orientieren (vgl. Art. 22 Abs. 1 EnG). Dabei sollen in der Regel 80 % der Gestehungskosten nicht unterschritten werden (Botschaft des Bundesrates vom 4. September 2013 7625 f. und 7675; Urteil des BGer 2C_821/2019 vom 11. Februar 2020 E. 8.3; Urteil des BVer A-3982/2021 vom 16. Februar 2022 E. 3.3; vgl. auch Eidgenössisches Departement für Umwelt Verkehr Energie und Kommunikation [UVEK], Ausführungsbestimmungen zum neuen Energiegesetz vom 30. September 2016, Verordnung über die Förderung der Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energien [Energieförderungsverordnung, EnFV], Erläuterungen, November 2017, S. 1, nachfolgend: Erläuterungen zur EnFV).

E. 5.2.4

Die Regelung der Einzelheiten - z.B. zum Einspeisevergütungssystem und die Gestehungskosten je Erzeugungstechnologie, Kategorie und Leistungsklasse - ist an den Bundesrat delegiert (vgl. Art. 19 Abs. 7 und Art. 22 Abs. 3 EnG), der die Details in der EnFV bzw. aEnV festgelegt hat (siehe auch Art. 60 Abs. 1 EnG bzw. Art. 16 Abs. 1 aEnG betreffend die allgemeine energierechtliche Vollzugskompetenz des Bundesrats). Für Biomasseanlagen gilt Anhang 1.5 zur EnFV (bzw. Anhang 1.5 Ziff. 2.4 aEnV). In deren Ziff. 1 findet sich die Anlagedefinition: "Eine Biomasseanlage ist jede selbständige technische Einrichtung zur Produktion von Elektrizität aus Biomasse. In Anlagen zur

Gewinnung von Energie aus Biomasse laufen in der Regel mehrstufige Prozesse ab. Dazu gehören insbesondere: a. Brennstoff- bzw. Substrat-Annahme und -Vorbehandlung; b. Umwandlung der Biomasse mittels thermo-chemischer, physikalischer oder biologischer Verfahren zu einem Zwischenprodukt (erste Konversionsstufe); c. Umwandlung des Zwischenprodukts mittels Wärme-Kraft-Koppelungsanlage zu Elektrizität und Wärme (zweite Konversionsstufe); d. Nachbehandlung der Reststoffe und Nebenprodukte."

E. 5.3

Als nächstes ist auf die Richtlinien Biomasse 2016 und 2021 (Pronovo AG, Richtlinie zur Energieförderungsverordnung. Biomasse, Ausführungen zum Vollzug des Einspeisevergütungssystems [EVS] vom 1. Oktober 2021, Version 2.1 [nachfolgend: Richtlinie Biomasse 2021]) einzugehen. Darin werden die Systemgrenzen präzisiert.

E. 5.3.1

Die Systemgrenzen sind nach den Richtlinien Biomasse 2016 und 2021 relevant für die Ermittlung der Kosten, der Mindestanforderungen und des "Eigenstromverbrauchs" einer Anlage. Die Richtlinie Biomasse 2016 zählt z.B. die Trocknung und das Zerkleinern zur Vorbehandlung, welche ausserhalb der Systemgrenze angesiedelt ist (vgl. Abbildung 1 bei übrigen Biomasseanlagen und Abbildung 2 im Zusammenhang mit kombinierten Prozessen). Die neue Richtlinie Biomasse 2021 sieht in der Abbildung zur Systemgrenze vor, dass u.a. das Zerkleinern und Sieben dazugehören. Gleichzeitig betonen beide Richtlinien, dass alle Anlagenteile, welche aus verfahrenstechnischer und elektromechanischer Sicht erforderlich oder für einen gesetzeskonformen Betrieb der Energieanlage unerlässlich sind, innerhalb der Systemgrenze liegen (Hilfsspeisung; vgl. Richtlinie Biomasse 2016, S. 6 f.; Richtlinie Biomasse 2021, S. 11).

E. 5.3.2

Die Parteien sind sich uneinig, wie die Richtlinien Biomasse 2016 und 2021 zu verstehen sind bzw. ob allenfalls eine Praxisänderung bezüglich der Systemgrenzen stattgefunden hat. Die Beschwerdeführerin begründet ihre Auffassung im Wesentlichen mit der Richtlinie Biomasse 2016 bzw. den darin enthaltenen Abbildungen 1 und 2 sowie mit der Antwort des Bundesrats auf eine Interpellation (vgl. E. 5.4.6 hiervor), während sich die Vorinstanz insbesondere auf die neue Richtlinie Biomasse 2021 stützt.

E. 5.3.3

In der Richtlinie Biomasse 2016 finden sich folgende Abbildungen:

E. 5.3.4

In der neuen Richtlinie Biomasse 2021 findet sich die folgende Abbildung mit Einleitungstext:

E. 5.3.5

Verwaltungsverordnungen richten sich an die mit dem Vollzug einer bestimmten öffentlichen Aufgabe betrauten Organe, insbesondere also an die Verwaltungsbehörden. Sie statuieren keine neuen Rechte und Pflichten für Private, sondern bezwecken, Gewähr für eine einheitliche und rechtsgleiche Auslegung und Anwendung der Gesetze und Verordnungen durch die Verwaltung zu bieten. In Nachachtung dieses Zwecks berücksichtigen auch die Gerichte Verwaltungsverordnungen bei der Auslegung des inländischen Rechts, obschon diese für die Gerichte an sich nicht verbindlich sind.

Vorausgesetzt wird dabei immerhin, dass die betroffene Verwaltungsverordnung eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulässt. Mit anderen Worten weichen die Gerichte nicht ohne triftigen Grund von Verwaltungsweisungen ab, wenn diese eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellen (vgl. BGE 146 I 105 E. 4.1.2 m.H.).

E. 5.3.6

Die Richtlinie Biomasse 2016 zählt somit die Beispiele Trocknung und Zerkleinern zur Vorbehandlung und beide werden ausserhalb der Systemgrenze angesiedelt (vgl. Abbildung 1 bei übrigen Biomasseanlagen und Abbildung 2 im Zusammenhang mit kombinierten Prozessen). Die neue Richtlinie Biomasse 2021 sieht in der Abbildung 4 zur Systemgrenze vor, dass z.B. das Zerkleinern und Sieben dazugehören. Gleichzeitig betonen beide Richtlinien, dass alle Anlagenteile, welche aus verfahrenstechnischer und elektromechanischer Sicht erforderlich oder für einen gesetzeskonformen Betrieb der Energieanlage unerlässlich sind, innerhalb der Systemgrenze liegen.

E. 5.3.7

Aus den beiden Richtlinien Biomasse 2016 und 2021 ergibt sich Folgendes: Die Abbildungen 1 und 2 der Biomasserichtlinie 2016 sind derart zu verstehen, dass das Zerkleinern nicht in die Systemgrenze fällt. Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass sich Abbildung 2 auf die Systemgrenze bei kombinierten Prozessen bezieht. Dies gilt aufgrund der eindeutigen darin ersichtlichen Systemgrenze und ungeachtet der missverständlich verwendeten Terminologie der "Vorbehandlung". Besser verständlich wäre wohl der Begriff der "vorgelagerten Prozesse", wie er erst in der neuen Richtlinie Biomasse 2021 verwendet wird. Dagegen deutet die Abbildung der Systemgrenze in der Richtlinie Biomasse 2021 auf das gegenteilige Ergebnis hin.

E. 5.3.8

Der Bundesrat äusserte seine Auffassung dazu in einer Antwort auf die Interpellation von Frau Nationalrätin Barbara Schaffner vom 23. September 2020 (Geschäfts-Nr. 20.4067). Er antwortete dahingehend, dass seit 2009 und dem Beginn der Einspeisevergütung die Anlagendefinition im Anhang 1.5 Ziff. 1 EnFV bzw. Anhang 1.5 Ziff. 2.4 aEnV unverändert geblieben sei. Die neue Richtlinie der Vorinstanz präzisiere diese Anlagendefinition bzw. die Systemgrenze etwas genauer, ohne materiell von der Richtlinie des BFE [Richtlinie 2016] abzuweichen. Die diesbezügliche Praxis habe sich mit der neuen Richtlinie demnach nicht geändert. Die Zulässigkeit von Praxisänderungen beurteile sich nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Vorliegend sei aber gar keine Praxisänderung erfolgt. Richtlinien hätten keinen rechtsetzenden Charakter. Sie würden lediglich das Verständnis abbilden, das eine Behörde - die Vorinstanz sei im Zusammenhang mit dem Vollzug des EnG als Behörde zu betrachten - von Gesetz und Verordnung habe. Die Branchenverbände könnten sich im Rahmen von Verwaltungsänderungen im Vernehmlassungsverfahren einbringen (vgl. Beschwerdebeilage 11).

E. 5.4

Vor diesem Hintergrund ist Anhang 1.5 Ziff. 1 EnFV auszulegen.

E. 5.4.1

Ziel der Auslegung ist die Ermittlung des wahren Sinngehalts einer Norm. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut der Norm. Ist der Wortlaut nicht klar oder bestehen Zweifel, ob ein scheinbar eindeutiger Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt, so ist auf die übrigen Auslegungselemente zurückzugreifen. Abzustellen ist auf die Entstehungsgeschichte einer Rechtsnorm (historische Auslegung), ihren Sinn und Zweck (teleologische Auslegung) sowie die Bedeutung, die ihr im Kontext mit anderen Normen zukommt (systematische Auslegung). Dabei befolgt die Rechtsprechung einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Ordnung zu unterstellen (vgl. BGE 144 V 333 E. 10.1 und BGE 143 II 268 E. 4.3.1; Urteil des BVGer A-1972/2021 vom 18. Januar 2023 E. 7.7, je m.H.).

E. 5.4.2

Verordnungsrecht ist gesetzeskonform auszulegen. Es sind die gesetzgeberischen Anordnungen, Wertungen und der in der Delegationsnorm eröffnete Gestaltungsspielraum mit seinen Grenzen zu berücksichtigen (BGE 131 V 263 E. 5.1).

E. 5.4.3

Bei der Rechtsanwendung ist schliesslich ein Auslegungsergebnis anzustreben, das praktikabel ist. Zumindest darf dieses in der Praxis nicht untauglich sein. Dies bedeutet, dass im Zweifelsfall eine Lösung zu bevorzugen ist, welche den Anforderungen der Realität gerecht wird (BGE 136 II 113 E. 3.3.4).

E. 5.4.4

Aus dem Wortlaut von Anhang 1.5 Ziff. 1 EnFV ergibt sich, dass die Brennstoff- bzw. Substrat-Annahme und -Vorbehandlung zu den mehrstufigen Prozessen einer Biomasseanlage gehört. Nicht klar ist, ob damit konkret das Zerkleinern per Schredder, der Transport mithilfe eines Förderbandes zum zentralen Holzlager und das Heben von Holz durch einen Kran zur Vorbehandlung und Annahme oder ob es zu einem vorgelagerten Prozess zählt. Somit ist der Wortlaut der Verordnung nicht eindeutig.

E. 5.4.5

Es finden sich sodann keine Anhaltspunkte in den Materialien, wie die Begriffe "Annahme" und "Vorbehandlung" zu verstehen sind. Auch aus dem Zweck der EnFV lässt sich nichts für die Auslegungsfrage ableiten (vgl. namentlich die Erläuterungen zur EnFV, S. 38 f.; vgl. dagegen E. 5.5.2 hiernach für die historische bzw. teleologische Auslegung des EnG).

E. 5.4.6

Daran änderte auch der Wechsel zum Nettoprinzip im Jahr 2010 nichts. Insbesondere lässt sich allein daraus nichts für die Auslegungsfrage ableiten. Darauf deutet auch die bereits aufgeführte Antwort des Bundesrats hin, wonach nicht von einer Praxisänderung auszugehen sei (vgl. E. 5.3.8 hiervor).

E. 5.4.7

Unter systematischen Gesichtspunkten lässt sich sodann ebenfalls nichts für die hier interessierende Auslegungsfrage ableiten.

E. 5.5

Bei einer gesetzeskonformen Auslegung von Anhang 1.5 EnFV fällt was folgt in Betracht.

E. 5.5.1

Unter Berücksichtigung der Antwort des Bundesrats (vgl. E. 5.4.6 hiervor) sowie nach der bisherigen Richtlinie Biomasse 2016 (und wohl auch nach der Praxis der Swissgrid, vgl. Beschwerdebeilagen 5 ff.) wären die Begriffe "Vorbehandlung" und "Annahme" derart zu verstehen, dass der Schredder, das Förderband Zerkleinerung (Transport vom Schredder zum zentralen Lager) und der Kran vorliegend nicht darunter fallen und damit nicht als Teil der Biomasseanlage zu qualifizieren wären.

E. 5.5.2

Diese Auslegung findet ihre Stütze im Zweck sowie der Entstehungsgeschichte des EnG.

E. 5.5.3

Das Energiegesetz hält in seinem Zweckartikel fest, dass es namentlich zu einer umweltverträglichen Energieversorgung beitragen soll und den Übergang hin zu einer Energieversorgung bezweckt, welche stärker auf der Nutzung erneuerbarer Energien, insbesondere einheimischer erneuerbarer Energien, gründet (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. c EnG). Das Einspeisevergütungssystem wurde 2009 denn auch mit dem Ziel eingeführt, die jährliche Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien bis 2050 massiv zu erhöhen (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 4. September 2013, BBl 2013 7594 und S. 7623).

E. 5.5.4

Gemäss der Botschaft soll das Förderinstrument das Investitionsrisiko für Betreiber und Betreiberinnen von Anlagen erneuerbarer Energien verringern und Investoren dazu motivieren, mindestens während der Vergütungsdauer möglichst viel Energie zu produzieren und die Anlage in einem einwandfreien Zustand zu halten. Die Einspeisevergütung soll zudem ermöglichen, dass neue Technologien marktfähig werden (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 4. September 2013, BBl 2013 7624). Mit der Energiestrategie 2050 soll nicht nur der Anteil der erneuerbaren Energien erhöht werden, sondern es sollen auch die energiebedingten CO₂-Emissionen gesenkt werden (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 4. September 2013, BBl 2013 7565 ff.). Zudem bezweckt das EnG die energetische und stofflich bestmögliche Verwertung von Neben- und Abfallprodukten (Botschaft des Bundesrates vom 4. September 2013, BBl 2013 7658 f.). Um die Marktintegration von Anlagen alternativer Energien zu verbessern sowie Anreize für eine bedarfsgerechte Produktion zu setzen, wurde das System der kostendeckenden Einspeisevergütung mit Inkraftsetzung des revidierten Energiegesetzes 2018 in ein kostenorientiertes Einspeisevergütungssystem mit Direktvermarktung umgewandelt (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 4. September 2013, BBl 2013 7625; vgl. E. 5.2.1 hiervor). Im Rahmen der Revision wurden im Weiteren die Vergütungsdauern der meisten Anlagentypen von bis dahin 20 Jahre auf maximal 15 Jahre gekürzt (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 4. September 2013, BBl 2013 7625 f.). Biomasseanlagen wurden von dieser Kürzung allerdings ausgenommen mit der Begründung, dass Betreiber oder Betreiberinnen solcher Anlagen aufgrund der hohen laufenden Betriebskosten ansonsten keinen Anreiz hätten, sie nach Ende der Vergütungsdauer weiter zu betreiben (vgl. Erläuterungen zur EnfV, S. 1). Aus der Entstehungsgeschichte und dem Sinn und Zweck des Energiegesetzes zeigt sich der Wille des Gesetzgebers, einheimische alternative Energien möglichst rasch und substantiell zu fördern. Insbesondere betreffend Biomasseanlagen lässt sich schliessen, dass abschreckende Wirkungen vom Gesetzgeber nicht gewollt sind (vgl. Urteil des BVGer A-104/2021 vom 25. November 2021 E. 5.5.2).

E. 5.5.5

Vorliegend wird nach den schlüssigen Ausführungen der Beschwerdeführerin Altholz aus dem Sägereibetrieb sowie Recyclingholz verwendet, womit keine Holzschnitzel eingekauft werden müssen. Dies steht nach dem Gesagten im Einklang mit dem Willen des Gesetzgebers, die energetische Verwertung von Abfallprodukten zu fördern. Für den Standpunkt der Beschwerdeführerin spricht auch, dass die Schemata der Hersteller der Energieanlage für das Funktionieren keinen (vorgelagerten) Kran, keinen Schredder und kein Förderband vorgesehen haben (vgl. Beschwerdebeilagen 1, 2 und 10). Nach beiden Richtlinien Biomasse 2016 und 2021 liegen alle Anlagenteile, welche aus verfahrenstechnischer und elektromechanischer Sicht erforderlich oder für einen gesetzeskonformen Betrieb der Energieanlage unerlässlich sind, innerhalb der Systemgrenze. Vorliegend funktioniert die Energieanlage aber auch ohne einen Schredder und einen Kran vor Ort. Diese könnten an einem anderen Ort stehen oder die Holzschnitzel können (extern) eingekauft werden. Zwar ist diesbezüglich der Einwand der Vorinstanz richtig, dass der Strompreis beim Einkauf von Holzschnitzeln eingepreist ist. Dasselbe gilt aber nicht, wenn die Beschwerdeführerin selbst das Holz an einem anderen Ort schreddern würde. Die Auslegung der Vorinstanz würde diesbezüglich einen falschen Anreiz schaffen, indem Anbieter auf andere Standorte für den Schredder ausweichen würden. Um die Holzschnitzel anschliessend ins Hauptlager zu führen, würden mehr Lastwagen- oder Radlader bzw. Baggerfahrten benötigt, was zu mehr CO₂-Emissionen führen würde. Dies stünde nicht im Einklang mit den Zielen und dem Zweck des EnG. Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber möglichst rasch und substantiell fördern möchte. Dies umfasst ohne weiteres verschiedene Arten von Biomasseanlagen mit oder ohne Schredder. Dazu passt, dass bei der Förderung von Biomasseanlagen eine grosse Streuung der Deckungsdifferenzen existiert, da der Biomasseenergiesektor sehr heterogen beschaffen ist (vgl. BFE, Evaluation der kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV), Juli 2012, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/28353.pdf>, abgerufen am 21. September 2023, S. 139 ff.).

E. 5.5.6

Zusammenfassend ergibt sich bei einer gesetzeskonformen Auslegung, dass der Kran, der Schredder und das Förderband nicht unter "Vorbehandlung" und "Annahme" im Sinne von Anhang 1.5 EnFV zu subsumieren sind.

E. 5.6

Dieses Auslegungsergebnis (Kran, Förderband Zerkleinerung und Schredder ausserhalb der Systemgrenze) ist praktikabel. Würde der Auslegung der Vorinstanz gefolgt, so könnte u.a. der Kran jederzeit durch die Beschwerdeführerin verschoben werden und würde damit grundsätzlich nicht mehr zur Energieanlage gehören. Angesichts der vielen möglichen Konstellationen, wie die vorgelagerten Prozesse gestaltet werden könnten, würde eine praktikable Abgrenzung im Einzelfall äusserst schwierig oder gar unmöglich werden und es müsste je nach Konstellation die Frage eines allfälligen Rechtsmissbrauch gestellt werden. Zudem wäre bei Beibehaltung des Krans am jetzigen Standort fraglich, ob der Stromverbrauch des Krans, der teilweise für den Betrieb genutzt wird, in vollem Umfang als Hilfspeisung von der Bruttoproduktion abzuziehen wäre.

E. 5.7

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde in diesem Punkt durch eine gesetzeskonforme Auslegung als begründet. Zwar auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht bei der Ermessensüberprüfung eine gewisse Zurückhaltung und weicht nur aus triftigen Gründen von einer Verwaltungsverordnung ab (vgl. E. 2 und E. 5.3.5 hiervor). Da sich jedoch eine Auslegung isoliert gestützt auf die Richtlinie Biomasse 2021 als gesetzeswidrig erweisen würde, ist davon Abstand zu nehmen.

E. 6

Als nächstes ist die Rüge zum Thermoöl-Heizkessel im Zusammenhang mit dem Eigenbedarf (= Hilfsspeisung) zu behandeln.

E. 6.1

Die Vorinstanz führte in der angefochtenen Verfügung aus, dass die Systemgrenze vorgebe, welche Anlagenteile als Eigenbedarf zu qualifizieren seien. Die Wärmeerzeugung liege innerhalb der Systemgrenze der betreffenden Anlage, weshalb der Stromverbrauch des Thermoöl-Heizkessels nicht nur im Umfang berücksichtigt werden könne, wie dieser der erzeugten Wärme der Stromerzeugung (ORC) diene. Eine virtuelle bzw. eine anteilmässige Aufteilung sei damit ausgeschlossen. Eine solche zuzulassen würde auch dem Sinn und Zweck des Energiegesetzes widersprechen, dessen Ziel es sei, den Übergang zu einer Energieversorgung zu fördern, die stärker auf der Nutzung erneuerbarer Energie gründe, insbesondere auf einheimischer erneuerbarer Energien. Es sei nämlich nicht unmittelbarer Zweck der Förderinstrumente des EnG bzw. der EnFV, die Wärmeproduktion für andere Nutzungen, die nicht der Energieproduktion dienen würden, zu fördern.

E. 6.2

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass nur als Eigenbedarf (Hilfsspeisung) qualifiziert werden dürfe, was tatsächlich mit der Elektrizitätsproduktion zu tun habe. Die ORC-Turbine könne bspw. störungs- oder revisionsbedingt ausfallen. Während dieser Zeit sei der Kessel weiterhin in Betrieb, da die Prozesswärme für die firmeninterne Produktion weiter benötigt werde. Hier habe die Wärmeerzeugung und der entsprechende Stromverbrauch aber offensichtlich nichts mit der Elektrizitätsproduktion zu tun. Folglich dürfe auch kein Abzug als Hilfsenergie erfolgen. Betrachte man das Ganze also vom Sinn und Zweck her (Stromproduktion), dann könne eine Hilfsspeisung der Energieanlage nur sein, was mit der Elektrizitätsproduktion zu tun habe. Die KEV solle gemäss dem Energiegesetz für die Nettoproduktion vergütet werden. Bei der Nettoproduktion handle es sich um eine Netto-Elektrizitäts-Produktion. Und die Systemgrenzen und Anlagendefinitionen würden nur dazu dienen, die "im Rahmen der Elektrizitätsproduktion von der Anlage selber verbrauchte Energie", das heisst die Hilfsspeisung, zu bestimmen. Es gehe also immer nur um die Elektrizitätsproduktion. Vom Sinn und Zweck her könne es deshalb nicht sein, dass Stromverbrauch für andere Bereiche des Betriebes als Hilfsspeisung der Stromproduktion qualifiziert werde. Bei korrekter anteilmässiger Berechnung werde alles sauber abgegrenzt und es werde nichts anderes mit der KEV gefördert als die Netto-Elektrizitätsproduktion (aber auch nicht weniger als das). Sollte das Bundesverwaltungsgericht dieser Lösung und dem Begehren 2.a) nicht folgen, dann wäre die anteilmässige Berechnung des Eigenbedarfs mindestens so umzusetzen, wie mit Swissgrid bereits 2016 gehandhabt: Indem sie jährlich im Rahmen der definitiven Vergütung eine Energiebilanz erstellen, den Korrekturfaktor ermitteln und der Vorinstanz diese Daten mitteilen würde (Begehren 2.b).

E. 6.3

Die Vorinstanz erwidert, dass die beiden Prozesse der Wärme- und Stromproduktion kausal zusammenhängen würden und könnten deshalb nicht getrennt werden, da ohne das erhitzte Thermoöl keine Energie produziert werden könne. Zudem sei zu beachten, dass gemäss der Verordnung des UVEK über den Herkunftsnachweis und die Stromkennzeichnung vom 1. November 2017 (HKSv; SR 730.010.1) die Produktionsdaten, wie die Menge der produzierten Elektrizität in kWh sowie der Zeitraum der Produktion in Monaten, an der Messstelle oder einem virtuellen Messpunkt erfasst werden müssten. Die Erfassung habe dabei durch direkte Messung oder durch Berechnung zu geschehen, wobei letztere auf gemessenen Werten beruhen müsse. Demnach müsse die Nettoproduktion als Differenz zwischen der Produktion direkt am Generator (Bruttoproduktion) und dem Eigenbedarf gemessen werden. Daraus ergebe sich, dass eine virtuelle bzw. eine anteilmässige Aufteilung des Eigenbedarfs ausgeschlossen sei. Zumal eine solche zuzulassen, dem Sinn und Zweck des Energiegesetzes widersprechen würde. Zu beachten sei auch, dass die Stromproduktionsanlage gemäss Anhang 1.5 Ziff. 2 EnFV energetische Mindestanforderungen erfüllen müsse, welche sich sowohl auf die jährliche Strom- als auch Wärmeproduktion beziehen würden. Dabei sei die Wärme, welche sowohl in der ersten als auch in der zweiten Konversionsstufe entstehe, massgebend für die Erfüllung der energetischen Mindestanforderungen. Auch bei dieser kombinierten Produktion von Strom und Wärme müssten immer die energetischen Mindestanforderungen erfüllt werden.

E. 6.4

Für Elektrizität aus erneuerbaren Energien ist die Möglichkeit des Eigenverbrauchs nach Art. 16 Abs. 1 EnG bzw. Art. 7a Abs. 4bis aEnG vorgesehen, wonach Betreiber von Anlagen bzw. Produzenten die selbst produzierte Energie am Ort der Produktion ganz oder teilweise selber verbrauchen dürfen (vgl. ferner Art. 11 Abs. 3 EnV). Zuzulassen ist auch, dass ein Produzent die überschüssig produzierte Elektrizität an einem anderen Produzenten, der einen Teil der produzierten Energie am Ort der Produktion selber verbraucht oder dort einem oder mehreren Dritten zum Verbrauch überlässt (Eigenverbrauch), die Überschussproduktion zu vergüten (Bst. a), einem Produzenten, der die gesamte produzierte Elektrizität veräussert, hat er die Nettoproduktion zu vergüten (Bst. b). Dabei definiert der Verordnungsgeber die Nettoproduktion bzw. die Überschussproduktion folgendermassen: Die Überschussproduktion entspricht der tatsächlich ins Netz des Netzbetreibers eingespeisten Elektrizität. Die Nettoproduktion entspricht (Anhang 1.5 Ziff. 6.7 aEnV bzw. ab 1. April 2014 Art. 2 Abs. 2bis aEnV; Art. 11 Abs. 2 EnV) der Elektrizität, die mit der Anlage produziert wird (Bruttoproduktion), abzüglich der im Rahmen der Produktion von der Anlage selber verbrauchten Elektrizität (Hilfsspeisung bzw. Eigenbedarf; vgl. Pronovo AG, Richtlinie zur Energieförderungsverordnung, Allgemeiner Teil, Ausführungen zum Vollzug des Einspeisevergütungssystems (EVS) und der Einmalvergütung für Photovoltaikanlagen, Version 2.0 vom 1. Januar 2020, S. 4).

E. 6.5

Zum besseren Verständnis ist erneut auf die Funktionsweise der Energieanlage einzugehen. Die Biomasseanlage hat ein Rohstoffsilo (= Substratlager) für die zerkleinerten Holzschnitzel. Diese werden mittels Schubboden und weiteren Vorrichtungen der "Feuerbox" zugeführt (vgl. Beschwerdebeilage 10). Durch das Verfahren des Organic Rankine Cycle (ORC) werden Dampfturbinen mit einem anderen Medium als Wasserdampf betrieben. Aus den Holzschnitzeln (Biomasse) als Energieträger wird mittels Verbrennung

(Entstehung von Rauchgas, erste Konversionsstufe) und des wärmeübertragenden Thermoöls des Zwischenkreislaufs das Arbeitsfluid erhitzt. Dieses Arbeitsfluid verdampft und treibt die Turbine an, welche wiederum den Generator antreibt (zweite Konversionsstufe). Nur ein Teil des Thermoöls wird für die Stromproduktion genutzt. Nach den schlüssigen Ausführungen der Beschwerdeführerin fliesst das erhitzte Thermoöl in mehreren Leitungen bzw. Richtungen und bedient mit der darin enthaltenen Energie einerseits das Kesselhaus 1 und den Bandrockner sowie die Trocknungskammern des Produktionsbetriebs. Andererseits fliesst erhitztes Thermoöl zum ORC-Modul und gibt dort die Energie (über Wärmetauscher) an das Arbeitsfluid ab. Die Wärme des Sägereibetriebs wird ausgekoppelt (vgl. Beschwerdebeilage 13). Es handelt sich somit um zwei separate Kreisläufe, die denselben Kessel (bzw. Feuerbox) nutzen. Die Wärme bzw. Energie für den Sägereibetrieb sowie für den Generator sind daher getrennt zu beurteilen. Strittig und zu prüfen ist, ob und wie allenfalls dieser Umstand beim Eigenbedarf (= Hilfsspeisung) zu berücksichtigen ist.

E. 6.6

Das Bundesverwaltungsgericht hatte bereits Gelegenheit, die Frage zu beantworten, wie mehrere Energieanlagen zu beurteilen sind, die dieselben Anlageteile nutzen. Es führte aus, dass es sich um eine echte Lücke im Gesetz handle und prüfte, wie das Gesetz zu ergänzen ist. Es stellte sich seinerzeit namentlich die Frage, ob ein Synergieeffekt durch die gemeinsam genutzten Anlageteile bestehe. Hierzu seien anhand von Referenzanlagen zunächst die Gestehungskosten betreffend die gemeinsam genutzten Anlagenteile (Substrat-Annahme und -Vorbehandlung, erste Konversionsstufe, Nachbehandlung; Anhang 1.5 Ziff. 1 Bst. a, b und c zur EnFV) zu bestimmen. Die ermittelten Gestehungskosten seien sodann im Verhältnis der Kraftwerksleistung anteilmässig auf die beiden Anlagen zu verteilen. Es wies die Sache zur ergänzenden Sachverhaltsfeststellung an die Vorinstanz zurück (vgl. Urteil des BVGer A-3982/2021 vom 16. Februar 2022 E. 5).

E. 6.7

Spezifisch zu Kehrlichtverbrennungsanlagen äusserte sich das Bundesverwaltungsgericht in einem anderen Fall dahingehend, dass Strombezüge bei fehlender Stromproduktion (z.B. bei Stillstand des Generators) nicht als Hilfsspeisung qualifiziert werden dürfe. Damit würden Stillstände des Generators vielmehr zu Unrecht und ohne gesetzliche Grundlage sanktioniert. Es hat jedoch ausdrücklich offen gelassen, wie das neue Recht (vgl. Art. 25 Abs. 7 EnFV) zu verstehen ist. Ebenso hat es explizit nicht beantwortet, ob dieses Ergebnis auch für andere Energieanlagen gilt (vgl. Urteil des BVGer A-6065/2020 E. 6.5 ff. und E. 6.8).

E. 6.8

In einem weiteren Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht war die Frage zu klären, wie mit einer Anlage zu verfahren ist, die durch den Zukauf von nicht vergütungsberechtigtem Klärgas besser ausgelastet werden soll. Das Bundesverwaltungsgericht entschied, dass darin kein Synergieeffekt erblickt werden könne. Einzig die erhöhte Auslastung ihrer Anlage könne der Beschwerdeführerin als wirtschaftlicher Vorteil angerechnet werden, doch sei dies - gerade angesichts der vom Gesetzgeber gewünschten effizienten Nutzung erneuerbarer Energieträger in entsprechenden Anlagen - ein legitimes Ziel, welches auch durch zusätzliches (vergütungsberechtigtes) Biogas erreicht werden könnte. Durch den Verzicht auf die Erhebung eines Synergieabzuges bestehe ausserdem auch nicht die Gefahr,

dass der Zweck des Synergieabzugs unterlaufen würde, nämlich die Verhinderung einer Subventionierung fossiler Energieträger, wie dies in einer Mischanlage der Fall wäre. Es handle sich bei Klärgas um einen erneuerbaren Energieträger (Urteil des BVGer A-4807/2021 vom 29. März 2022 E. 4.5 [Beschwerde beim Bundesgericht hängig]).

E. 6.9

Aus dieser Zusammenstellung geht hervor, dass eine rechnerische Aufteilung der Gestehungskosten nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auf verschiedene Anlagen nicht ausgeschlossen ist (vgl. ferner Art. 4 Abs. 1, 2 und 3 HKSV). Sodann äusserte es sich dahingehend, dass in der besseren Auslastung einer Energieanlage kein Synergieeffekt erblickt werden kann (vgl. E. 6.8 hiavor). Das Bundesverwaltungsgericht hatte jedoch die Frage, ob der Eigenbedarf eines Thermoöl-Heizkessels anteilmässig gemäss den im ORC-Modul verwendeten Energiemengen zu berechnen ist (entweder mittels Messung oder Ermittlung eines Korrekturfaktors gemäss der Vorgehensweise der Swissgrid AG, vgl. Beschwerdebeilage 5), noch nie zu entscheiden.

E. 6.10

Würde der Vorinstanz und damit isoliert dem Wortlaut der Verordnungsbestimmung in Art. 11 Abs. 2 EnV gefolgt, so würde bei einem Betreiber mit einem grossen Kessel und einem kleinen ORC-Modul rechnerisch mehr Strom verbraucht als produziert. Denn es müsste der gesamte Stromverbrauch als Eigenbedarf (= Hilfsspeisung) von der Bruttoproduktion abgezogen werden. Dazu würde auch der Stromverbrauch zählen, der einzig der Wärmeproduktion für den Betrieb mithilfe eines separaten Kreislaufs dient. Dieser steht jedoch nicht im Zusammenhang mit der Stromproduktion, sondern teilt einzig bestimmte Anlagenteile (namentlich den Kessel). Die Thermoölkreisläufe werden jedoch getrennt. Damit würden solche spezifischen Biomasseanlagen, die zusätzlich Thermoöl für die betriebseigene Wärmeproduktion nutzen gegenüber Anlagen mit einer reinen Stromproduktion ohne gesetzliche Grundlage benachteiligt, obschon es sich bei der KEV um eine Anspruchssubvention handelt (Urteil des BGer 2C_254/2021 vom 27. September 2021 E. 1.1 m.H.). Ein Synergieeffekt, wie bei gemeinsam genutzten Anlagenteilen von verschiedenen Energieanlagen, ist im Übrigen nicht ersichtlich (vgl. E. 6.6 hiavor). Beizupflichten ist der Vorinstanz zwar dahingehend, dass das EnG darauf abzielt, effiziente Anlagen zu fördern (vgl. Art. 22 Abs. 1 EnG). Der Wirkungsgrad der Energieanlage ist jedoch vorliegend nicht betroffen, da für die Erfüllung der Mindestanforderungen die genutzte Wärme (ab ORC) gemessen wird (vgl. Beschwerdebeilage 5, Antwort der Swissgrid AG, E-Mail vom 12. August 2016). Für diese Auslegung spricht auch eine weitere Zielsetzung des Energiegesetzes. Das EnG verfolgt den Übergang hin zu einer Energieversorgung, die stärker auf der Nutzung (einheimischer) erneuerbarer Energien gründet (Art. 1 Abs. 2 Bst. c EnG). Nach der Botschaft des Bundesrates soll mit dem sukzessiven Wegfall der Elektrizität aus Kernkraft die Nutzung der erneuerbaren Energien zur Stromproduktion im Zentrum stehen. Dazu gehört nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers auch die Biomasse (inkl. Holz; vgl. Botschaft des Bundesrates vom 4. September 2013, BBl 2013 7658 f.). Es findet sich in den Materialien jedoch kein Hinweis darauf, dass eine Energieanlage die mit demselben Kessel für einen separaten Thermoöl-Kreislauf auch Wärme produziert, welche nicht für die Stromproduktion benötigt wird, nicht förderungswürdig wäre. Eine solche Auslegung würde vielmehr dazu führen, dass der Übergang zu einer stärkeren Nutzung von erneuerbaren Energien erschwert würde,

da ein Abzug für die Hilfsspeisung erfolgt, der mit der Strom- und der Wärmeproduktion im Sinne des EnG nicht im Zusammenhang steht. Nach dem Gesagten ist Art. 11 Abs. 2 EnFV daher derart zu verstehen, dass nur die von der Energieanlage im Rahmen der Elektrizitätsproduktion selber verbrauchte Energie als Eigenbedarf (= Hilfsspeisung) zu berücksichtigen ist.

E. 6.11

Inwiefern eine anteilmässige Aufteilung gemäss den im ORC-Modul verwendeten Energiemengen nicht möglich sein sollte, ist nicht ersichtlich. Art. 4 Abs. 1 und 3 HKSV schliessen eine Berechnung, welche auf gemessenen Werten beruht, jedenfalls nicht aus. Dass eine solche Berechnung grundsätzlich möglich ist, zeigt auch die bisherige Vorgehensweise der Swissgrid AG mittels Korrekturfaktor (vgl. Beschwerdebeilage 5).

E. 6.12

Soweit die Vorinstanz schliesslich die Mindestanforderungen für die Wärmeproduktion von Biomasseanlagen entscheidend hält, kann ihr nicht gefolgt werden. Die Mindestanforderungen zur Wärmeproduktion müssen selbstredend eingehalten werden (vgl. Anhang 1.5 Ziff. 2 EnFV). Die Beschwerdeführerin bringt jedoch nicht vor, dass diese für sie keine Geltung hätten. Vielmehr verlangt sie eine Aufteilung der Anlage in einen Teil, der die Elektrizitätsproduktion beschlägt (inkl. Einhaltung der Mindestanforderungen) und einen anderen Teil, der einzig Wärme für den Betrieb produziert.

E. 6.13

Zusammenfassend ist der Eigenbedarf (= Hilfsspeisung) der Energieanlage im Umfang zu berücksichtigen, als er der Stromproduktion dient und dafür benötigt wird. Die Beschwerde erweist sich somit in diesem Punkt ebenfalls als begründet.

E. 7.1

Hebt das Bundesverwaltungsgericht eine Verfügung auf, entscheidet es in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Als reformatorisches Rechtsmittel gestattet die Beschwerde der Rechtsmittelinstanz, über die Kassation hinaus in der Sache selbst abschliessend zu entscheiden, also das streitige Rechtsverhältnis zu regeln. Damit wird prozessökonomisch das Verfahren abgekürzt, indem sich nicht nochmals die Vorinstanz und allenfalls erneut die Rechtsmittelinstanz mit der Sache befassen müssen. Wenn es um Fragen geht, die besondere Sachkenntnis erfordern, oder wenn weitere Tatsachen festzustellen sind, ist es jedoch in der Regel nicht Sache des Bundesverwaltungsgerichts, als erste Instanz in einem Fachbereich zu entscheiden, in dem ein erheblicher Beurteilungsspielraum der fachkundigeren Vorinstanz zu respektieren ist (vgl. E. 2 hiavor).

E. 7.2

Nach dem Gesagten wäre ein Entscheid in der Sache am Platz, wenn die Sache nach Aufhebung der angefochtenen Verfügung als offenkundig spruchreif erschiene. Die Parteien haben sich bezüglich des Begehrens 1 einzig zum Schredder, zum Förderband für das Zwischenlager und zum Kran geäussert. Deshalb kann vorliegend nicht über die übrigen Punkte von Begehren 1 entschieden werden (Umbau der Messanordnung gemäss beigelegten Schemata 2 und 3). Auch angesichts der besonderen Stellung und Fachkenntnis der Vorinstanz und der entsprechend angebrachten Zurückhaltung der Beschwerdeinstanz ist die Sache zur näheren Prüfung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Vorinstanz wird

die Schemata 2 und 3 der Beschwerdeführerin und insbesondere die Frage, was innerhalb der festgelegten Systemgrenzen liegt bzw. als Teil der Energieanlage zählt, im Sinne der Erwägungen des vorliegenden Urteils zu prüfen haben (vgl. E. 5.4 ff. hiervor), soweit diese Frage im Streit liegt (vgl. Einspracheentscheid, Rz. 39). Je nach Ergebnis dieser Prüfung wird sie festzustellen haben, was als Eigenbedarf (= Hilfsspeisung) zu qualifizieren ist. Schliesslich hat sie (angesichts ihres technischen Ermessens) zu entscheiden, wie der Eigenbedarf konkret zu messen bzw. zu berechnen ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist auch die Frist zum Umbau der Messanordnung aufzuheben und gegebenenfalls durch die Vorinstanz erneut anzusetzen (vgl. Dispositiv-Ziff. 4). Dasselbe gilt für die Einreichung eines Messkonzepts an den internen Auditor der Vorinstanz (Dispositiv-Ziff. 6). Anzumerken bleibt zu Dispositiv-Ziff. 6, dass es der Vorinstanz selbstredend freisteht, Sachbearbeiter mit Spezialkenntnissen (z.B. mit einem ETH-Abschluss) für die Bearbeitung ihrer Verfahren einzusetzen. Sofern sie indessen beabsichtigt, in ihrem Dispositiv verbindliche Anordnungen oder Auflagen zum Messkonzept zu treffen, haben sich diese auf eine genügende gesetzliche Grundlage zu stützen und sind entsprechend zu begründen.

E. 7.3

Zusammenfassend ist die Beschwerde gutzuheissen und die Dispositiv-Ziff. 2, 3, 4 und 6 des Einspracheentscheids vom 29. Oktober 2021 sind aufzuheben. Die Sache ist zur Neu Beurteilung im Sinne der vorstehenden Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

E. 8.1

Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten zu tragen haben die Vorinstanz sowie beschwerdeführende und unterliegende Bundesbehörden (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Die Rückweisung einer Sache an die Vorinstanz zur neuen Entscheidung mit noch offenem Ausgang des Verfahrens gilt praxisgemäss als vollständiges Obsiegen der Beschwerde führenden Partei (vgl. Urteil des BVGer A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 38.2 m.H.). Entsprechend dem Ausgang des Beschwerdeverfahrens gilt die Beschwerdeführerin als obsiegend und es sind ihr aus diesem Grund keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Der von ihr in der Höhe von Fr. 2'000.- geleistete Kostenvorschuss ist ihr nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Ebenfalls keine Verfahrenskosten trägt die Vorinstanz.

E. 8.2

Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Die Beschwerdeführerin ist nicht anwaltlich vertreten. Für die Zusprechung einer Parteientschädigung besteht daher mangels anwaltlicher Vertretung bzw. entstandener notwendiger und verhältnismässig hoher Kosten von vornherein kein Anlass (Urteil des BVGer A-1519/2021 vom 21. Januar 2022 E. 4.2; vgl. Michael Beusch, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. Aufl. 2019, Rz. 12 ff. zu Art. 64 VwVG).