

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 174/2019

Urteil vom 9. Juli 2019

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Stadelmann,
Bundesrichter Haag,
Gerichtsschreiber Zollinger.

Verfahrensbeteiligte
HUPAC AG,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Dr. Beat Brechbühl, Rechtsanwalt, und/oder Evelyne Toh, Rechtsanwältin und Notarin, Kellerhals Carrard Bern KIG,

gegen

Bundesamt für Umwelt, Abteilung Recht.

Gegenstand
Ablehnung von Finanzhilfen für die Beschaffung von besonders lärmarmen Güterwagen,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 14. Januar 2019 (A-2575/2017).

Sachverhalt:

A.

Die Hupac SA mit Sitz in Chiasso und die Herstellerin Ferriere Cattaneo SA mit Sitz in Bellinzona arbeiteten zusammen an der Entwicklung von besonders lärmarmen Wagen für den Gütertransport auf der Schiene. Mit Vertrag vom 10. Juli 2015 bestellte die Hupac SA bei der Ferriere Cattaneo SA 50 besonders lärmarme sechssachsige Doppeltaschenwagen T3000eD des Typs Sdggmrss mit Scheibenbremse und Y25-Drehgestell. Die ersten Wagen wurden im Herbst 2015 ausgeliefert und sind seit Dezember 2015 in Betrieb.

B.

Am 13. Dezember 2016 reichte die Hupac beim Bundesamt für Umwelt (BAFU) ein Gesuch um Finanzhilfe für den Erwerb und Betrieb von besonders lärmarmen Güterwagen ein. Das BAFU lehnte das Gesuch mit Verfügung vom 14. März 2017 ab. Zur Begründung führte es im Wesentlichen an, das Gesuch sei nach der Anschaffung der Güterwagen eingereicht worden, weshalb keine Finanzhilfen gewährt werden könnten. Gegen die Verfügung des BAFU erhob die Hupac SA Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Dieses wies die Beschwerde mit Urteil vom 14. Januar 2019 ab.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gelangt die Hupac SA an das Bundesgericht. Sie beantragt, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. Januar 2019 sei aufzuheben und das Gesuch vom 13. Dezember 2016 gutzuheissen. Ihr sei gestützt darauf eine Finanzhilfe in der Höhe von mindestens

Fr. 991'029.60 zu gewähren. Eventualiter sei die Sache nach Aufhebung des vorinstanzlichen Urteils zur neuen Beurteilung und Entscheidung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz oder an das BAFU zurückzuweisen.

Erwägungen:

1.

Die frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereichte Eingabe betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG) und richtet sich gegen ein verfahrensabschliessendes (Art. 90 BGG) Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG).

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist unzulässig gegen Entscheide betreffend Subventionen, auf die kein Anspruch besteht (Art. 83 lit. k BGG). Ob ein (grundsätzlicher) Anspruch auf eine Subvention im Sinn von Art. 83 lit. k BGG besteht, hängt davon ab, ob der betreffende Erlass genügend konkret umschreibt, unter welchen Bedingungen die im Einzelfall beantragte Unterstützung zu gewähren ist, ohne dass es im Ermessen der Behörde läge, ob sie einen Beitrag gewähren will oder nicht (vgl. Urteile 2C 229/2015 vom 31. März 2016 E. 1.2; 2C 1181/2014 vom 19. Januar 2016 E. 1.2; 2C 1000/2014 vom 7. Juli 2015 E. 1.2; vgl. auch BGE 118 V 16 E. 3a S. 19; 116 V 318 E. 1c S. 319 f.). Gemäss Art. 10a Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Lärmsanierung der Eisenbahnen vom 24. März 2000 (BGLE; SR 742.144) kann der Bund für den Erwerb und Betrieb von besonders lärmarmen Güterwagen Finanzhilfen gewähren. Bei den Finanzhilfen handelt es sich um Subventionen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1). Solche Subventionen werden gewährt, wenn nachgewiesen wird, dass die drei Voraussetzungen von Art. 9 Abs. 1 der Verordnung über die Lärmsanierung der Eisenbahnen vom 4. Dezember 2015 (VLE; SR 742.144.1) erfüllt sind. Der Anspruch auf Subvention wird in der Verordnungsbestimmung genügend konkret umschrieben, sodass der Ausschlussgrund von Art. 83 lit. k BGG nicht erfüllt ist.

Die Beschwerdeführerin ist bereits im bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahren als Partei beteiligt gewesen und dort mit ihren Anträgen nicht durchgedrungen. Ausserdem ist sie durch das angefochtene Urteil in ihren schutzwürdigen Interessen besonders berührt. Sie ist somit zur Erhebung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist einzutreten.

2.

Das Bundesgericht prüft das Bundesrecht von Amtes wegen (Art. 106 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (Art. 95 lit. a BGG), wobei es - unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 2 BGG) - grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen beurteilt, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (vgl. BGE 142 I 135 E. 1.5 S. 144; 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254). Der Verletzung von Grundrechten geht das Bundesgericht nur nach, falls eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. BGE 143 II 283 E. 1.2.2 S. 286; 139 I 229 E. 2.2 S. 232). Diese qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit nach Art. 106 Abs. 2 BGG verlangt, dass in der Beschwerde klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids dargelegt wird, inwiefern verfassungsmässige Rechte verletzt worden sein sollen (vgl. BGE 143 I 1 E. 1.4 S. 5; 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254). Seinem Urteil legt es den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG).

3.

Die Beschwerdeführerin beanstandet die vorinstanzliche Auffassung, sie habe keinen Anspruch auf Finanzhilfen für den Erwerb und Betrieb von besonders lärmarmen Güterwagen, da das Gesuch um Subventionsgewährung am 13. Dezember 2016 erst nach Anschaffung der lärmarmen Güterwagen mit Vertrag vom 10. Juli 2015 eingereicht worden sei.

3.1. Die Vorinstanzerwägt, dass die Regelung gemäss Art. 26 SuG sicherstellen solle, dass Tätigkeiten, die nicht ohne grössere Nachteile rückgängig gemacht werden könnten, erst nach der Zusicherung der Finanzhilfe erfolgen würden. Es bestünden schutzwürdige Interessen an der formstrengen Abwicklung des Subventionsverfahrens, was eine vorzeitige Anschaffung grundsätzlich unzulässig mache. Selbst wenn eine vorzeitige Bewilligung in Betracht käme, müsse hierzu vorgängig ein Gesuch eingereicht werden. Die Bewilligung im Sinne

von Art. 26 Abs. 2 SuG sei sodann in Form einer schriftlich zu eröffnenden Verfügung zu erlassen (vgl. E. 3.2 des angefochtenen Urteils).

Aufgrund der Akten gelangt die Vorinstanz zur Feststellung, dass die Beschwerdeführerin bis zum Zeitpunkt der Anschaffung der ersten 50 lärmarmen Güterwagen Mitte des Jahres 2015 vom BAFU keine schriftlichen Beitragszusicherungen erhalten habe. Ebenso wenig habe die Vorinstanz die vorzeitige Anschaffung der Güterwagen durch Verfügung bewilligt. Obwohl ein gewisser Informationsaustausch stattgefunden habe, sei vor der Anschaffung nicht um eine Finanzhilfe des Bundes nachgesucht worden. Eine für Dritte erkennbare Absicht, eine Finanzhilfe künftig zu beantragen, vermöge für sich allein einen entsprechenden Antrag nicht zu ersetzen. Es liege damit weder eine Zusicherung dem Grundsatz nach noch eine Bewilligung für eine vorzeitige Anschaffung vor (vgl. E. 3.3 des angefochtenen Urteils).

3.2. Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass das BAFU die Entwicklung der besonders lärmarmen Güterwagen gerade im Hinblick auf den Erlass der Verordnung begleitet habe. Namentlich hätten die Kriterien entwickelt und festgesetzt werden müssen, welche nun in Art. 9 VLE Voraussetzung für die Gewährung von Finanzhilfen bilden würden. Die Erkenntnisse aus dem Beschaffungs- und Entwicklungsprozess habe das BAFU genau für diese Zwecke genutzt. Aus den wenigen schriftlichen Dokumenten des vom BAFU begleiteten Entwicklungs- und Beschaffungsprozesses seien an verschiedenen Stellen Zusicherungen zu erkennen. An einer Besprechung vom 12. Februar 2014 habe ein Vertreter des BAFU dargelegt, dass ein Gesuch nachgereicht werden könne, wobei das Pflichtenheft mit Angaben zur Finanzierung noch nicht definiert sei. Am 2. Juni 2014 habe der Sektionschef der Abteilung Lärm und NIS des BAFU die zwischenzeitlich entworfenen Unterlagen betreffend die Investitionsförderung für die Beschaffung von neuen Güterwagen samt Pflichtenheft zugestellt. In der Folge habe am 24. Juni 2014 ein Treffen mit dem BAFU stattgefunden, dessen Ergebnisse Eingang in das Pflichtenheft gefunden hätten. Das BAFU habe am 22. Oktober 2014 den angepassten Entwurf des Pflichtenhefts der Beschwerdeführerin zukommen lassen. Mit Schreiben vom 27. November 2014 habe die Herstellerin dem BAFU mitgeteilt, dass sie und die Beschwerdeführerin die Versuchsergebnisse und Lärmmessungen bezüglich der entwickelten besonders lärmarmen Güterwagen des Typs T3000eD mit Scheibenbremsen vorstellen möchten, worauf am 9. Dezember 2014 ein Treffen beim BAFU stattgefunden habe. Am 17. April 2015 habe die Herstellerin dem BAFU die Termine für die Lärmmessungen mit den zwei Prototypen T3000eD bekannt gegeben. Die Lärmmessungen seien am 28. und 29. April 2015 in Anwesenheit des BAFU, der Herstellerin und der Beschwerdeführerin durchgeführt worden. Am 26. Mai 2015 habe erneut eine Besprechung mit dem BAFU stattgefunden, wobei aus den Notizen der Herstellerin hervorgehe, dass der unmittelbar bevorstehende Vertragsabschluss zwischen ihr und der Beschwerdeführerin über die Beschaffung der besonders lärmarmen Güterwagen - sowie die Gewährung der Finanzhilfen - Gegenstand der Besprechung gewesen seien. Zum Zeitpunkt der Anschaffung mit Vertrag vom 10. Juli 2015 sei sodann die Verordnung über die Lärmsanierung der Eisenbahnen nicht in Kraft gewesen, womit mangels Rechtsgrundlage ein Gesuch um Finanzhilfe formell nicht möglich

gewesen sei. Dennoch habe die Beschwerdeführerin dem BAFU am 13. August 2015 einen unterzeichneten Vorabantrag auf Finanzhilfe zugestellt, um Planungssicherheit zu erhalten. Mit Schreiben vom 14. August 2015 habe sich das BAFU zum Vorabantrag geäußert und mitgeteilt, aus der Beurteilung des Gesuchs ergebe sich eine Finanzhilfe von 90 % der Differenzkosten gegenüber einem herkömmlichen Güterwagen der gleichen Gattung. Am 4. und 10. Dezember 2015 habe das BAFU die Beschwerdeführerin darüber informiert, dass der Entscheid zu den Investitionshilfen gefallen sei und ihr den Wortlaut von Art. 9 Abs. 2 VLE mitgeteilt. Nach einem Telefongespräch, in welchem das BAFU über die Auslieferung der besonders lärmarmen Güterwagen zwischen Dezember 2015 und März 2016 informiert worden sei, habe das BAFU der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 16. Februar 2016 das nunmehr aktuelle Pflichtenheft für besonders lärmarme Güterwagen und das Antragsformular für Finanzhilfen zugestellt. Mit Schreiben vom 13. Dezember 2016 habe die Beschwerdeführerin sodann mit dem zugestellten Antragsformular die Finanzhilfen für besonders lärmarme Güterwagen beim BAFU beantragt.

3.3. Das BAFU gibt im Rahmen der Vernehmlassung zu erkennen, es habe der Beschwerdeführerin zwar in Aussicht gestellt, dass eine Investitionsförderung seitens des Bundes geleistet werde, falls die hierzu erforderlichen Bedingungen erfüllt seien. Hierbei habe es sich aber stets um allgemein gehaltene Aussagen bezüglich der technischen Geeignetheit und nicht um konkrete Zusicherungen gehandelt. Das BAFU habe bereits im Jahr

2010 eine Studie zu besonders lärmarmen Güterwagen erarbeiten lassen, weshalb das Pflichtenheft im Entwurf bereits vor den von der Beschwerdeführerin durchgeführten Lärmmessungen vorgelegen habe. Der Nutzen der Lärmmessungen sei primär bei der Beschwerdeführerin angefallen, da sie durch diese die Sicherheit darüber habe gewinnen können, dass die Güterwagen die Grenzwerte für besonders lärmarme Güterwagen einhalten würden. Beim BAFU hingegen habe der Nutzen höchstens darin gelegen, die Richtigkeit der im Pflichtenheft festgelegten Lärmwerte für besonders lärmarme Güterwagen zu bestätigen. Gegenüber der Herstellerin der lärmarmen Güterwagen habe sie im Nachgang an die Besprechung vom 26. Mai 2015, an dem der unmittelbar bevorstehende Vertragsabschluss mit der Beschwerdeführerin Gesprächsthema gewesen sei, explizit mit Schreiben vom 27. Mai 2015 auf die formellen Anforderungen an das Gesuch um die Gewährung von Finanzhilfen hingewiesen.

4.

4.1. Das Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen regelt unter anderem durch Massnahmen an Schienenfahrzeugen die Reduktion der Lärmemissionen bei der Eisenbahn (vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. a BGLE; Art. 2 Abs. 1 BGLE; Art. 4 ff. BGLE; Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Lärmsanierung der Eisenbahnen vom 30. November 2012, BBl 2013 489 [nachfolgend "Botschaft BGLE"] S. 490). Hierzu enthält das Gesetz Regeln zur Investitionsförderung für besonders lärmarme Technologien und die Ressortforschung im Eisenbahnbereich (vgl. Art. 1 Abs. 2 BGLE). Der Bund kann gemäss Art. 10a Abs. 1 BGLE für den Erwerb und Betrieb von besonders lärmarmen Güterwagen Finanzhilfen gewähren (vgl. Botschaft BGLE S. 520). Gestützt darauf sieht Art. 9 Abs. 1 VLE betreffend die Investitionsförderung vor, dass Finanzhilfen gewährt werden, wenn nachgewiesen wird, dass der Emissionsgrenzwert nach Art. 4 VLE um mindestens 4 dB (A) unterschritten wird (lit. a; vgl. auch Art. 4 Abs. 3 BGLE, wonach die Emissionsgrenzwerte für Güterwagen erst per 1. Januar 2020 in Kraft treten), die Laufleistung der Güterwagen in der Schweiz mindestens 5000 km beträgt (lit. b) und die Investitionskosten pro Drehgestell grundsätzlich maximal 200 Prozent, bei Kleinserien maximal 260 Prozent der Investitionskosten eines konventionellen Drehgestells betragen (lit. c). Das BAFU legt die Kriterien für die Höhe der Finanzhilfen im Einzelnen und deren Berechnung fest (vgl. Art. 9 Abs. 2 VLE). Es entscheidet sodann über die Gesuche nach Anhörung des Bundesamts für Verkehr (vgl. Art. 9 Abs. 4 VLE). Die Verordnung über die Lärmsanierung der Eisenbahnen ist am 1. Januar 2016 in Kraft getreten (vgl. 17 Abs. 1 VLE).

4.2. Soweit andere Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse nichts Abweichendes vorschreiben (vgl. Art. 2 Abs. 2 SuG) sieht Art. 11 Abs. 1 SuG vor, dass Finanzhilfen nur auf Gesuch hin gewährt werden. Die gesuchstellende Person darf erst mit dem Bau beginnen oder grössere Anschaffungen tätigen, wenn ihr die Finanzhilfe endgültig oder dem Grundsatz nach zugesichert worden ist oder wenn ihr die zuständige Behörde dafür die Bewilligung erteilt hat (vgl. Art. 26 Abs. 1 SuG). Die zuständige Behörde kann die Bewilligung erteilen, wenn es mit schwerwiegenden Nachteilen verbunden wäre, das Ergebnis der Prüfung der Gesuchsunterlagen abzuwarten. Die Bewilligung vermittelt keinen Anspruch auf die Finanzhilfe (vgl. Art. 26 Abs. 2 SuG). Beginnt die gesuchstellende Person ohne Bewilligung mit dem Bau oder tätigt sie Anschaffungen, werden ihr keine Leistungen gewährt. Bei Abgeltungen - nicht jedoch bei Finanzhilfen (vgl. Urteil 2C 449/2009 vom 21. Januar 2010 E. 2.5.2) - kann ihr die zuständige Behörde jedoch eine Leistung gewähren, wenn es die Umstände rechtfertigen (vgl. Art. 26 Abs. 3 SuG). Finanzhilfen werden in der Regel durch Verfügung gewährt (vgl. Art. 16 Abs. 1 SuG).

5.

Nach Auffassung der Beschwerdeführerin soll die Finanzhilfe für die Anschaffung der besonders lärmarmen Güterwagen im Sinne von Art. 26 Abs. 1 SuG dem Grundsatz nach zugesichert gewesen sein. An verschiedenen Stellen in der Beschwerdeschrift wird zudem angedeutet, dass das BAFU die Anschaffung vorzeitig bewilligt hätte. Eine solche Bewilligung hätte als Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG schriftlich eröffnet werden müssen, was eine stillschweigende Bewilligung zum vornherein ausschliesst (vgl. Art. 34 Abs. 1 VwVG; Urteil 2C 449/2009 vom 21. Januar 2010 E. 2.4.2). Es ergibt sich weder aus dem vorinstanzlich festgestellten Sachverhalt noch aus den Vorbringen der Beschwerdeführerin, dass eine solche schriftliche Verfügung des BAFU vorliegt. Zu prüfen bleibt damit das Bestehen einer Zusicherung nach Art. 26 Abs. 1 SuG.

5.1. Gemäss Art. 11 Abs. 1 SuG, der sich wie der hier einschlägige Art. 26 SuG im Kapitel zu den allgemeinen Bestimmungen über die Finanzhilfen befindet, werden Finanzhilfen nur auf Gesuch hin gewährt. Aus systematischen Überlegungen kann eine Finanzhilfe demzufolge dem Grundsatz nach nur zugesichert werden, wenn hierfür ein Gesuch eingereicht worden ist. Eine andere Auslegung widerspricht dem klaren Wortlaut von Art. 11 Abs. 1 SuG. Ausserdem spricht für eine strikte Anwendung der Bestimmung, dass das Wort "nur" erst im Rahmen der parlamentarischen Beratungen eingefügt wurde, indes im Entwurf des Bundesrats noch fehlte (vgl. Botschaft zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 15. Dezember 1986, BBl 1987 I 369 [nachfolgend "Botschaft SuG"]S. 441). Der in Art. 26 Abs. 1 SuG genannte Gesuchsteller bezeichnet eine Person, die ein Gesuch im Sinne von Art. 11 Abs. 1 SuG eingereicht hat.

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung verstösst die Formstrenge im Subventionsverfahren nicht grundsätzlich gegen das Verbot des überspitzten Formalismus nach Art. 29 Abs. 1 BV (vgl. BGE 130 V 177 E. 5.4 S. 183 ff.; zum überspitzten Formalismus vgl. BGE 135 I 6 E. 2.1 S. 9; 132 I 249 E. 5 S. 253). Der Gesetzgeber hat mit der Regelung in Art. 26 SuG beabsichtigt, dass Vorhaben, die nicht ohne grössere Nachteile rückgängig gemacht werden können, wie etwa die Erstellung von Bauten oder grössere Anschaffungen, erst nach der Zusicherung der Finanzhilfe realisiert werden sollen. Dies liegt sowohl im Interesse der gesuchstellenden Person als auch des Staats. Die gesuchstellende Person erhält vor Beginn der Aufgabenerfüllung die Gewissheit, dass ihr Projekt beitragsberechtigt ist, während der Staat damit sicherstellt, dass der Finanzhilfeszweck erfüllt wird. Zudem erleichtert die vorgängige Zusicherung der Behörde die Budgetierung und Finanzplanung (vgl. Botschaft SuG S. 412; Urteil 2A.24/1997 vom 24. Juli 1997 E. 2c). Es besteht damit ein schutzwürdiges Interesse des Staats und ein ausreichendes öffentliches Interesse an der formstrengen Abwicklung des Subventionsverfahrens, wofür eine ausreichende gesetzliche Grundlage vorliegt. Die

diesbezüglichen Vorschriften sind nicht zum blossen Selbstzweck aufgestellt worden. Zudem können die formellen Anforderungen von Art. 26 Abs. 1 SuG meist ohne grossen Aufwand eingehalten werden. Insbesondere ist es einer gesuchstellenden Person ohne Weiteres zuzumuten, ein Gesuch vor dem Baubeginn oder der Anschaffung einzureichen (vgl. BGE 130 V 177 E. 5.4.3 S. 184; Urteil 2C 449/2009 vom 21. Januar 2010 E. 2.5.2).

5.2. Wenn die Beschwerdeführerin geltend macht, ihr sei eine Finanzhilfe im Sinne von Art. 26 Abs. 1 SuG dem Grundsatz nach zugesichert worden, müsste sich aus dem für das Bundesgericht verbindlich festgestellten Sachverhalt ergeben, dass sie ein Gesuch im Sinne von Art. 11 Abs. 1 SuG vor der Anschaffung der besonders lärmarmen Güterwagen eingereicht hat.

Indessen ergibt sich weder aus dem vorinstanzlich festgestellten Sachverhalt noch aus den Vorbringen der Beschwerdeführerin, dass sie ein Gesuch um Finanzhilfe im Sinne von Art. 11 Abs. 1 SuG vor der Anschaffung mit Vertrag vom 10. Juli 2015 beim BAFU gestellt hat. Das Gesuch vom 13. Dezember 2016 ist nachträglich eingereicht worden. Der von der Beschwerdeführerin im bundesgerichtlichen Verfahren angerufene Vorabantrag vom 13. August 2015 bezieht sich - wie dies bereits die Vorinstanz zutreffend erkannt hat - auf besonders lärmarme Güterwagen mit einem anderen Drehgestell (DSSR). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin können allfällige zusichernde Auskünfte des BAFU nicht als Zusicherungen im Sinne von Art. 26 Abs. 1 SuG verstanden werden. Es fehlt hierfür an einem vorzeitigen Gesuch, auf das sich die Zusicherung dem Grundsatz nach beziehen könnte. Der Vollständigkeit halber ist anzufügen, dass eine Bewilligung zum vorzeitigen Baubeginn oder zur vorzeitigen Anschaffung nach Art. 26 Abs. 2 SuG ebenfalls ein Gesuch im Sinne von Art. 11 Abs. 1 SuG voraussetzt.

6.

Die Beschwerdeführerin bringt im Weiteren vor, dass eine verbindliche Zusicherung des BAFU im Sinne des Vertrauensschutzes nach Art. 9 BV vorliege.

6.1. Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf den Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden, sofern sich dieses auf eine konkrete, die betreffende Person berührende Angelegenheit bezieht. Vorausgesetzt ist im Weiteren, dass die Person, die sich auf Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann. Ausserdem scheitert die Berufung auf Treu und Glauben dann,

wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen gegenüberstehen (vgl. BGE 132 II 240 E. 3.2.2 S. 244; 130 I 26 E. 8.1 S. 60; 129 I 161 E. 4.1 S. 170; Urteil 1C 344/2017 vom 17. April 2018 E. 5.2.1; vgl. auch BGE 134 I 23 E. 7.5 f. S. 39 f.).

6.2. Unter den Verfahrensbeteiligten unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerin mit der Anschaffung der 50 besonders lärmarmen Güterwagen eine Disposition (Vertrauensbetätigung) getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann. Zu prüfen bleibt indes, ob eine Vertrauensgrundlage vorliegt (vgl. E. 6.2.1 hiernach), auf die die Beschwerdeführerin berechtigterweise vertrauen durfte (vgl. E. 6.2.2 hiernach) und ob zwischen der Vertrauensgrundlage und der Vertrauensbetätigung ein Kausalzusammenhang besteht (vgl. E. 6.2.3 hiernach). Ausserdem dürfen dem Anspruch auf den Schutz des berechtigten Vertrauens keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen (vgl. E. 6.2.4 hiernach).

6.2.1. Das BAFU äusserte sich gegenüber der Beschwerdeführerin diverse Male in einer Art und Weise, die als Zusicherung für eine zukünftige Subventionsgewährung aufgefasst werden kann. Es fanden beispielsweise mehrere Treffen zwischen dem BAFU, der Herstellerin der Güterwagen und der Beschwerdeführerin statt, deren Ergebnisse in das Pflichtenheft betreffend die Investitionsförderung für die Beschaffung von neuen Güterwagen einflossen. Am 4. und 10. Dezember 2015 informierte das BAFU die Beschwerdeführerin darüber, dass der Entscheid zu den Investitionshilfen gefallen sei und teilte ihr den Wortlaut von Art. 9 Abs. 2 VLE mit. Letztlich stellte das BAFU der Beschwerdeführerin am 16. Februar 2016 das aktuelle Pflichtenheft für besonders lärmarme Güterwagen und das Antragsformular für Finanzhilfen zu.

Entgegen der Auffassung der Vorinstanz kann im vorliegenden Einzelfall nicht davon ausgegangen werden, dass der Vertrauensschutz schon allein deshalb nicht zum Tragen kommt, weil sich die Beschwerdeführerin aufgrund der Umstände hätte darüber informieren müssen, bis zu welchem Zeitpunkt ein Gesuch um Finanzhilfe einzureichen ist. Aufgrund des Verhaltens des BAFU kann der Beschwerdeführerin diesbezüglich nichts angelastet werden. Vor dem Hintergrund, dass dem BAFU spätestens ab dem 27. Mai 2015 die anstehende Anschaffung bewusst war, lässt sich aus diesen Umständen des Einzelfalls auf eine Vertrauensgrundlage schliessen, die bei der Beschwerdeführerin bestimmte Erwartungen an eine künftige Finanzhilfe auslösten.

6.2.2. Ob die Beschwerdeführerin auf die Zusicherung des BAFU vertrauen durfte, hängt im Wesentlichen davon ab, ob sie die Mangelhaftigkeit der Zusicherung kannte oder hätte erkennen können. Dass das BAFU gegenüber der Herstellerin der lärmarmen Güterwagen mit Schreiben vom 27. Mai 2015 darauf hingewiesen hat, die gesuchstellende Person dürfe die besonders lärmarmen Güterwagen erst beschaffen, wenn ihr die Finanzhilfe vom BAFU dem Grundsatz nach zugesichert worden ist, ist für die Beschwerdeführerin ohne Bedeutung. Jedenfalls ist nicht ersichtlich, wie sie die Fehlerhaftigkeit der Vertrauensgrundlage dadurch hätte erkennen können. Die Herstellerin hatte ein eigenes Interesse an der Anschaffung der Güterwagen durch die Beschwerdeführerin.

Sodann lässt sich aus dem Verhalten des BAFU keineswegs erkennen, dass sich seine Aussagen lediglich auf die technische Geeignetheit bezogen hätten. Vielmehr ergibt sich aus seinem Verhalten, dass es durchaus gewisse Erkenntnisse aus dem Entwicklungsprozess der Güterwagen in den Prozess zum Erlass der Verordnung einfliessen liess. Dies gilt selbst dann, wenn - wie das BAFU vorbringt - der Nutzen höchstens darin gelegen habe, die Richtigkeit der im Pflichtenheft festgelegten Lärmwerte für besonders lärmarme Güterwagen zu bestätigen. Aufgrund des regen Austauschs mit Blick auf das Pflichtenheft und des Prozesses zum Verordnungserlass kann nicht darauf geschlossen werden, die Beschwerdeführerin hätte die Fehlerhaftigkeit der Zusicherung erkennen müssen.

Die vorinstanzliche Verweisung auf Art. 26 Abs. 1 SuG, der sich zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs klar äussere und damit einem berechtigten Vertrauen entgegenstehe, vermag nicht zu überzeugen. Gemäss Art. 2 Abs. 2 SuG sind die Bestimmungen des Subventionsgesetzes nur subsidiär anwendbar. Zwar bestand mit Art. 10a BGLE bereits seit 1. März 2014 eine gesetzliche Grundlage für die Investitionsförderung (vgl. AS 2014 469 S. 472), die sich nicht abweichend vom Subventionsgesetz äussert. Jedoch fand die konkrete Umsetzung der Investitionsförderung parallel zum Entwicklungs- und Beschaffungsprozess der Beschwerdeführerin statt. Diesbezüglich wäre es denkbar gewesen, dass eine formell gesetzliche Grundlage vom Subventionsgesetz abweicht. Aufgrund des laufenden Gesetzgebungsprozesses, in den auch die Entwicklungsergebnisse der Beschwerdeführerin einflossen und dessen Ergebnis bis Dezember 2015 für sie nicht absehbar war, durfte sie

berechtigterweise auf die Zusicherung des BAFU vertrauen.

6.2.3. Der Anspruch auf den Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen verlangt im Weiteren, dass die Beschwerdeführerin die Disposition (Vertrauensbetätigung) gestützt auf die Vertrauensgrundlage getätigt hat. Es bedarf folglich eines Kausalzusammenhangs zwischen der Vertrauensgrundlage und der Vertrauensbetätigung (vgl. Urteile 1C 344/2017 vom 17. April 2018 E. 5.2.1; 2P.284/2004 vom 6. April 2005 E. 4.5 f.). Die Beschwerdeführerin bringt zwar vor, dass sie aus betrieblichen Gründen und insbesondere aufgrund des Konkurrenzdrucks darauf angewiesen war, über die Güterwagen zu verfügen, weshalb sie mit der Beschaffung nicht weiter zuwarten konnte. Um keine Nachteile am Markt zu erleiden und konkurrenzfähig zu bleiben, musste sie die entsprechende Beschaffung tätigen. Zugleich macht sie geltend, dass sie sich auf das Modellvorhaben und diese Beschaffung im Vertrauen darauf eingelassen habe, dass das BAFU die Beschaffung finanziell unterstütze, zumal der Aufwand für die Beschaffung deutlich über demjenigen für die Beschaffung herkömmlicher Drehgestelle liege. Aus diesen Vorbringen der Beschwerdeführerin lässt sich - unter Berücksichtigung der konkreten Umstände bei der Entwicklung der besonders lärmarmen Güterwagen und der laufenden Arbeiten zum Erlass der Verordnung - entnehmen, dass sie die Anschaffung der 50 erheblich teureren Güterwagen tätigte, da eine vertrauensbildende Zusicherung über die Gewährung von Finanzhilfen vorlag. Der Kausalzusammenhang zwischen der Vertrauensgrundlage und der Vertrauensdisposition ist damit gegeben.

6.2.4. Die Lärmsanierung der Eisenbahnen als Ergänzung des Umweltschutzgesetzes (SR 814.01) zielt darauf ab, zwei Drittel der Bevölkerung zu schützen, die schädlichem oder lästigem Eisenbahnlärm ausgesetzt ist. Die Sanierung des Rollmaterials als nachhaltige Massnahme an der Quelle dient allen betroffenen Personen unabhängig von deren Lärmbelastung (vgl. Botschaft BGLE S. 494). Daraus wird ersichtlich, dass dem privaten Interesse der Beschwerdeführerin am Schutz des Vertrauens an die Zusicherung kein überwiegendes öffentliches Interesse entgegensteht.

6.3. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin einen Anspruch auf den Schutz des berechtigten Vertrauens in die Zusicherungen des BAFU hat.

7.

Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde als begründet, weshalb sie gutzuheissen ist. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. Januar 2019 ist aufzuheben. Die Sache wird der Vorinstanz zur Neuverlegung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahrens (Art. 67 BGG) und dem BAFU zur Neubeurteilung des Gesuchs vom 13. Dezember 2016 zurückgewiesen (Art. 107 Abs. 2 BGG). Das BAFU hat in der Verfügung vom 14. März 2017 festgestellt, aus den am 13. Dezember 2016 eingereichten Gesuchsunterlagen lasse sich entnehmen, dass die Grundkriterien nach Art. 9 VLE für die Förderung der besonders lärmarmen Güterwagen erfüllt seien. An dieser Feststellung ist für die Neubeurteilung der Finanzhilfe anzuknüpfen. Diesem Verfahrensausgang entsprechend sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Das BAFU hat der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung für das bundesgerichtliche Verfahren auszurichten (Art. 68 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. Januar 2019 wird aufgehoben.

2.

Die Sache wird zur Neubeurteilung des Gesuchs vom 13. Dezember 2016 im Sinne der Erwägungen an das Bundesamt für Umwelt zurückgewiesen.

3.

Die Sache wird zur Neuverlegung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des bundesverwaltungsgerichtlichen

Verfahrens an die Vorinstanz zurückgewiesen.

4.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

5.

Das Bundesamt für Umwelt hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 6'000.– zu entschädigen.

6.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, und dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 9. Juli 2019

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Zollinger