

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 784/2018

Urteil vom 11. November 2019

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Zünd,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichterin Hänni,
Gerichtsschreiberin Ivanov.

Verfahrensbeteiligte
A._____ AG,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Michael Merker,

gegen

Bundesamt für Energie.

Gegenstand
Rückerstattung des Zuschlags auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetze
für das Geschäftsjahr 2016,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I,
vom 9. August 2018 (A-6131/2017).

Sachverhalt:

A.
Die A._____ AG ist eine Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht. Sie bezweckt die Forschung, Entwicklung, Herstellung und den Vertrieb von chemischen Produkten und Materialien. Am 27. März 2015 schloss sie mit dem Bund eine Zielvereinbarung ab zur Erhaltung eines Energieeffizienzziels gemäss Art. 3m der damals geltenden Energieverordnung vom 7. Dezember 1998 (aEnV, AS 1999 207; in Kraft vom 1. Januar 1999 bis 31. Dezember 2017) mit Beginn am 1. Januar 2013. Am 20. Juni 2017 stellte die A._____ AG beim Bundesamt für Energie (BFE) ein Gesuch um Rückerstattung des Zuschlags auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetze (Netzzuschlag) gemäss Art. 3o ter aEnV für das Geschäftsjahr 2016 im Umfang von Fr. 1'902'362.08.

Das BFE wies das Gesuch mit Verfügung vom 28. September 2017 ab. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, die Elektrizitätskosten der A._____ AG würden nicht wie im Gesuch angegeben 5.52 Prozent ihrer Bruttowertschöpfung betragen, sondern 4.92 Prozent. Dies unter anderem deshalb, weil Erdgaskosten nicht Bestandteil der Elektrizitätskosten nach Art. 3o quater Abs. 2 aEnV seien. Ein Anspruch auf Rückerstattung des im Geschäftsjahr 2016 bezahlten Zuschlags nach Art. 15b bis Abs. 1 des damals geltenden Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 (aEnG, AS 1999 197; in Kraft vom 1. Januar 1999 bis 31. Dezember 2017), gemäss welchem für die Rückerstattung Elektrizitätskosten von mindestens 5 Prozent der Bruttowertschöpfung erforderlich seien,

bestehe daher nicht.

B.

Eine gegen diese Verfügung gerichtete Beschwerde der A. _____ AG wies das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 9. August 2018 ab.

C.

Gegen dieses Urteil erhebt die A. _____ AG mit Eingabe vom 11. September 2018 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht. Sie beantragt, der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. August 2018 und die Verfügung des BFE vom 28. September 2017 seien aufzuheben, und ihr Gesuch vom 20. Juni 2017 um Rückerstattung des Zuschlags auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetzebene für das Geschäftsjahr 2016 sei gutzuheissen. Das BFE sei zu verpflichten, die Stiftung kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) anzuweisen, der A. _____ AG nach Rechtskraft des Entscheids den Betrag von Fr. 1'969'764.63 zu überweisen. Eventualiter sei die Sache an das Bundesverwaltungsgericht und/oder das Bundesamt für Energie zur Entscheidung im Sinne der Erwägungen zurückzuweisen.

Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet unter Verweis auf das angefochtene Urteil auf Vernehmlassung. Das Bundesamt für Energie schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten ist ein Endentscheid (Art. 90 BGG) des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet des Energierechts. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist zulässig (Art. 82 lit. a, Art. 83 e contrario, Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG) und die Beschwerdeführerin dazu legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Im Übrigen wurde die Beschwerde frist- und formgerecht (Art. 100 Abs. 1 i.V.m. Art. 46 Abs. 1 lit. b BGG, Art. 42 BGG) eingereicht, so dass darauf - vorbehältlich E. 1.2 hiernach - einzutreten ist.

1.2. Anfechtungsobjekt des bundesgerichtlichen Verfahrens kann nur das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. August 2018 sein (Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG). Soweit in der Beschwerde die Aufhebung der Verfügung des Bundesamtes für Energie vom 28. September 2017 beantragt wird, ist darauf nicht einzutreten. Dieser Entscheid wurde durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ersetzt (Devolutiveffekt). Er gilt als inhaltlich mitangefochten, kann aber vor Bundesgericht nicht eigenständig beanstandet werden (BGE 134 II 142 E. 1.4 S. 144; Urteil 2C 933/2018 vom 25. März 2019 E. 1.2).

2.

2.1. Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann eine Rechtsverletzung nach Art. 95 und 96 BGG gerügt werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), doch prüft es, unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG), grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 138 I 274 E. 1.6 S. 280). Hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten, insbesondere des Willkürverbots, gilt eine qualifizierte Rügepflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 136 I 229 E. 4.1 S. 235; 139 I 229 E. 2.2 S. 232).

2.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG).

3.

Vorab ist mit Bezug auf das anwendbare Recht festzuhalten, dass am 1. Januar 2018 das neue Energiegesetz vom 30. September 2016 (EnG; SR 730.0) und die neue Energieverordnung vom 1. November 2017 (EnV; SR

730.01) in Kraft getreten sind. Die im vorinstanzlichen Verfahren angefochtene Verfügung des Bundesamtes für Energie vom 28. September 2017 erging vor dieser Rechtsänderung. Sie betrifft die Rückerstattung des Netzzuschlags für das Geschäftsjahr 2016 und somit einen zeitlich abgeschlossenen Sachverhalt. Mangels anderslautender übergangsrechtlicher Regelung sind daher nach den allgemein gültigen intertemporalrechtlichen Grundsätzen diejenigen Rechtssätze massgebend, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung hatten (vgl. BGE 143 V 446 E. 3.3 S. 449 f.; 139 V 335 E. 6.2 S. 338; 138 V 475 E. 3.1 S. 478).

4.

Umstritten ist vorliegend die Frage, wie der Begriff "Elektrizitätskosten" gemäss Art. 15b bis Abs. 1 aEnG und Art. 30 quater Abs. 2 aEnV auszulegen ist bzw. ob er auch die Kosten der von der Beschwerdeführerin selbst produzierten Elektrizität mitumfasst.

4.1. Das Übertragungsnetz auf schweizerischer Ebene, d.h. das Elektrizitätsnetz, das der Übertragung von Elektrizität über grössere Distanzen im Inland sowie dem Verbund mit den ausländischen Netzen dient, wird von der nationalen Netzgesellschaft Swissgrid AG betrieben (Art. 18 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 lit. h des Bundesgesetzes vom 23. März 2007 über die Stromversorgung [Stromversorgungsgesetz, StromVG; SR 734.7]). Gemäss Art. 15b Abs. 1 aEnG erhebt die Netzgesellschaft einen Zuschlag auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetze zur Finanzierung verschiedener im Zusammenhang mit der Förderung von erneuerbaren Energien und der Verbesserung der Energieeffizienz anfallender Kosten. Die Netzgesellschaft kann den Zuschlag auf die Betreiber der unterliegenden Netze überwälzen. Diese können den Zuschlag auf die Endverbraucher überwälzen (Art. 15b Abs. 2 aEnG).

Art. 15b bis aEnG hat die Rückerstattung der Zuschläge auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetze zum Gegenstand. Gemäss dessen Abs. 1 erhalten Endverbraucher, deren Elektrizitätskosten mindestens 10 Prozent der Bruttowertschöpfung ausmachen, die bezahlten Zuschläge vollumfänglich zurückerstattet. Endverbraucher, deren Elektrizitätskosten mindestens 5, aber weniger als 10 Prozent der Bruttowertschöpfung ausmachen, erhalten die bezahlten Zuschläge teilweise zurückerstattet; der Betrag richtet sich nach dem Verhältnis zwischen Elektrizitätskosten und Bruttowertschöpfung. Für die Rückerstattung der Zuschläge müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein, die vorliegend nicht strittig sind; insbesondere muss der betreffende Endverbraucher eine Zielvereinbarung mit dem Bund abgeschlossen haben, in welcher er sich zu einer Steigerung der Energieeffizienz verpflichtet (vgl. Art. 15b bis Abs. 2-7 aEnG). Gemäss Art. 30 quater Abs. 2 aEnV gelten als Elektrizitätskosten die dem Endverbraucher in Rechnung gestellten Kosten für Netznutzung, Stromlieferung sowie Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen ohne Zuschlag und ohne Mehrwertsteuer.

4.2. Die Beschwerdeführerin ist im Wesentlichen der Auffassung, der Begriff "Elektrizitätskosten" im Sinne von Art. 15b bis Abs. 1 aEnG umfasse sowohl Elektrizitätskosten für elektrische Energie, die über das öffentliche Netz transportiert wurde als auch für solche, die nicht über das öffentliche Netz transportiert wurde. Massgebend für die Bestimmung der Elektrizitätsintensität seien nach dem aus ihrer Sicht klaren Wortlaut des Gesetzes sämtliche tatsächlich anfallenden Elektrizitätskosten und nicht nur jene, die mit einem Netzzuschlag belastet oder für eine konkrete Stromlieferung durch einen Dritten formell in Rechnung gestellt worden seien. Stichhaltige Gründe für eine Abweichung vom klaren Wortlaut des Gesetzes seien nicht ersichtlich. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin würde die vorinstanzliche Auslegung der massgebenden Bestimmungen zudem dazu führen, dass Art. 30 quater Abs. 2 aEnV mangels einer genügenden Delegationsnorm bundesgesetzwidrig wäre. Sie kommt deshalb zum Schluss, die Kosten des von ihr selbst produzierten und nicht über das öffentliche Netz transportierten Stroms (Erdgas- und CO₂-Kosten) würden ebenfalls unter die "Elektrizitätskosten" im Sinne von Art. 15b bis Abs. 1 aEnG in Verbindung mit Art. 30 quater Abs. 2 aEnV fallen.

4.3. Die Vorinstanz erwog, die Auslegung von Art. 15b bis Abs. 1 aEnG in Verbindung mit Art. 30 quater Abs. 2 aEnV ergebe, dass die Kosten der von der Beschwerdeführerin selbst erzeugten und mit dem Netzzuschlag nicht belasteten Elektrizität keine "Elektrizitätskosten" im Sinne dieser Bestimmungen darstellen würden. Die Legaldefinition in Art. 30 quater Abs. 2 aEnV präzisiere den Begriff "Elektrizitätskosten" nach Sinn und Zweck von Art. 15b bis Abs. 1 aEnG und entspreche dem Willen des Gesetzgebers, durch die Rückerstattung eine auf den Netzzuschlag zurückzuführende übermässige Belastung stromintensiver Unternehmen zu vermeiden. Art.

3o quater Abs. 2 aEnV sei daher mit Art. 15b bis Abs. 1 aEnG zu vereinbaren und somit bundesrechtskonform (vgl. E. 6.6.4 und 6.9 des angefochtenen Urteils). Demgegenüber bezwecke die Rückerstattung des Netzzuschlags keine allgemeine Subventionierung umwelt- oder ressourcenschonender Elektrizitätsbeschaffung (vgl. E. 6.10 des angefochtenen Urteils).

5.

Die Tragweite des Begriffs "Elektrizitätskosten" im Sinne von Art. 15b bis Abs. 1 aEnG ist durch Auslegung zu bestimmen.

5.1. Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden (BGE 143 III 600 E. 2.7 S. 607; 142 V 466 E. 3.2 S. 471; 140 I 305 E. 6.1 S. 310; 123 II 464 E. 3a S. 468). Auszugehen ist vom Wortlaut, doch kann dieser nicht allein massgebend sein. Besonders wenn der Text unklar ist oder verschiedene Deutungen zulässt, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden, unter Berücksichtigung der weiteren Auslegungselemente, wie namentlich der Entstehungsgeschichte der Norm und ihrem Zweck (BGE 142 III 402 E. 2.5.1 S. 408 f.; 124 II 372 E. 5 S. 376). Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Namentlich bei neueren Bestimmungen kommt der Entstehungsgeschichte eine besondere Bedeutung zu, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis eine andere Lösung weniger nahelegen (vgl. BGE 144 IV 217 E. 3.1 S. 224; 144 I 242 E. 3.1.2 S. 251 f.; 141 III 481 E. 3.2.3 S. 485; jeweils mit Hinweisen).

5.2. Der Begriff "Elektrizitätskosten" (französisch: "coûts d'électricité"; italienisch: "costi per l'elettricità") gemäss Art. 15b bis Abs. 1 aEnG kann weit verstanden werden. Der Wortlaut schliesst die Auslegung der Beschwerdeführerin, wonach darunter sämtliche für die Elektrizität aufgewendeten Kosten fallen würden, grundsätzlich nicht aus. Das Gesetz selbst enthält weder eine Definition des Begriffs noch Hinweise über die genaue Zusammensetzung oder Berechnung der Elektrizitätskosten. Zuzustimmen ist deshalb der vorinstanzlichen Auffassung, wonach der Wortlaut von Art. 15b bis Abs. 1 aEnG keine eindeutigen Schlüsse hinsichtlich der vorliegend zu klärenden Frage erlaubt (vgl. E. 6.5.2 des angefochtenen Urteils). Eine Legaldefinition findet sich in Art. 3o quater Abs. 2 aEnV und lautet wie folgt: "Als Elektrizitätskosten gelten die dem Endverbraucher in Rechnung gestellten Kosten für Netznutzung, Stromlieferung, sowie Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen ohne Zuschlag und ohne Mehrwertsteuer". Der Wortlaut ist in allen drei Sprachfassungen identisch (französisch: "les coûts facturés aux consommateurs finaux pour l'utilisation du réseau, la fourniture de courant ainsi que pour les redevances et les prestations fournies aux collectivités publiques, sans le supplément et sans la taxe sur la valeur ajoutée"; italienisch: "i costi fatturati al consumatore finale per l'utilizzo della rete, la fornitura di energia elettrica e tasse e prestazioni a favore degli enti pubblici, senza supplemento e senza imposta sul valore aggiunto"). Gestützt auf den Wortlaut dieser Bestimmung ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Erdgas- und CO₂-Kosten für die Optimierung der Stromerzeugung mit Entspannungsturbinen nicht unter den Begriff der Elektrizitätskosten im Sinne von Art. 3o quater Abs. 2 aEnV fallen, da es sich dabei weder um ihr in Rechnung gestellte Kosten für Netznutzung oder Stromlieferung noch um Abgaben oder Leistungen an Gemeinwesen handelt (vgl. E. 6.5.2 des angefochtenen Urteils).

Art. 3o quater Abs. 2 aEnV stellt eine vollziehende Ordnungsbestimmung dar. Vollziehungsverordnungen führen die Bestimmungen des betreffenden Gesetzes durch Detailvorschriften näher aus und tragen somit zur verbesserten Anwendbarkeit des Gesetzes bei. Ausgangspunkt sind Sinn und Zweck des Gesetzes; sie kommen in grundsätzlicher Weise durch die Bestimmung im formellen Gesetz zum Ausdruck (vgl. BGE 141 II 169 E. 3.3 S. 172; 139 II 460 E. 2.1 S. 462 f.). Vollziehungsverordnungen müssen sich an den gesetzlichen Rahmen halten und insbesondere keine Vorschriften enthalten, welche die Rechte der Betroffenen zusätzlich beschränken oder ihnen neue Pflichten auferlegen (BGE 136 I 29 E. 3.3 S. 33; 133 II 331 E. 7.2.2 S. 348; vgl. zum Ganzen TOBIAS JAAG, Die Verordnung im schweizerischen Recht, ZBl 112/2011 S. 643). Folglich ist die Bundesgesetzkonformität von Art. 3o quater Abs. 2 aEnV dann zu bejahen, wenn er Art. 15b bis Abs. 1 aEnG lediglich näher ausführt und dessen nachstehend durch Auslegung zu ermittelnder Zielsetzung folgt (vgl. auch E. 5.8 hiernach).

5.3. Nachfolgend sind im Rahmen der teleologischen Auslegung Sinn und Zweck von Art. 15b bis Abs. 1 aEnG zu ermitteln.

Mit dem Netzzuschlag wird, wie bereits dargelegt, nur elektrische Energie belastet, die über das öffentliche Netz übertragen wird (vgl. E. 4.1 hiervor). Dies ist bei der von der Beschwerdeführerin selbst erzeugten Elektrizität unbestrittenermassen nicht der Fall (vgl. auch E. 6.9 des angefochtenen Urteils). Die von ihr selbst erzeugte Elektrizität wird durch den Netzzuschlag nicht verteuert. Zusätzliche Kosten fallen nur für die Elektrizität an, die über das Netz transportiert wird. Es dürfte Sinn und Zweck des Gesetzes entsprechen, dass sich die Grenzwerte für die Rückerstattung auf ebendiese Elektrizität beziehen, sollen doch durch die Rückerstattung (nur) diejenigen Unternehmen entlastet werden, für die diese Zuschläge erhebliche Mehrbelastungen verursachen. Es liegt somit nahe, dass es sich bei den Elektrizitätskosten - wie in Art. 3o quater Abs. 2 aEnV festgehalten - nur um Kosten handeln kann, die dem Endverbraucher durch einen Dritten in Rechnung gestellt wurden. Nichts anderes ergibt sich aus der historisch-teleologischen Auslegung von Art. 15b bis Abs. 1 aEnG (vgl. sogleich E. 5.4).

5.4.

5.4.1. Die Erhebung eines Netzzuschlags zur Finanzierung von Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Förderung erneuerbarer Energien wurde erstmals mit dem am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Art. 15b aEnG (AS 2007 3444; in Kraft bis 31. Dezember 2013) eingeführt. Gemäss Abs. 3 dieser Bestimmung durfte der Zuschlag für Endverbraucher, deren Elektrizitätskosten mehr als 10 Prozent der Bruttowertschöpfung ausmachten, höchstens 3 Prozent der Elektrizitätskosten betragen. Der Bundesrat wurde ermächtigt, in Härtefällen auch für andere Endverbraucher, die durch den Zuschlag in ihrer Wettbewerbsfähigkeit erheblich beeinträchtigt würden, einen Maximalsatz vorzusehen. Aus den Materialien geht zwar nicht hervor, welche Kosten der Begriff "Elektrizitätskosten" umfassen sollte; zum Ausdruck kommt jedoch die Absicht des Gesetzgebers, mit dieser Bestimmung dem Umstand Rechnung zu tragen, dass der Netzzuschlag zu einer übermässigen Belastung besonders stromintensiver Unternehmen führen kann (vgl. z.B. Voten Schmid-Sutter und Sommaruga, Protokoll der ständerätlichen Beratung zur Änderung des Stromversorgungsgesetzes und des Elektrizitätsgesetzes, Herbstsession 2006, AB 2006 S. 881 ff.). Eine Legaldefinition des Begriffs "Elektrizitätskosten" fand sich sodann in Art. 3m Abs. 4 aEnV (AS 2008 1247). Nach dieser Bestimmung, die im Wesentlichen Art. 3o quater Abs. 2 aEnV entspricht, galten als Elektrizitätskosten die an Grossverbraucher in Rechnung gestellten Kosten für Netznutzung, Stromlieferung sowie Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen ohne Zuschlag und ohne Mehrwertsteuer.

5.4.2. Art. 15b Abs. 3 aEnG wurde per 1. Januar 2014 aufgehoben und durch den vorliegenden interessierenden Art. 15b bis aEnG ersetzt, welcher bis am 31. Dezember 2017 in Kraft blieb. Die Bestimmung geht auf die parlamentarische Initiative 12.400 "Freigabe der Investitionen in erneuerbare Energien ohne Bestrafung der Grossverbraucher" zurück. Ziel der Gesetzesänderung war es, den Zuschlag auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetze zu erhöhen und gleichzeitig die stromintensiven Unternehmen von den Zuschlägen gemäss Art. 15b Abs. 3 Elektr aEnG zu entlasten (vgl. Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates vom 8. Januar 2013 zur Parlamentarischen Initiative "Freigabe der Investitionen in erneuerbare Energien ohne Bestrafung der Grossverbraucher [nachfolgend: Kommissionsbericht], BBl 2013 1671). Die beabsichtigte Entlastung der stromintensiven Unternehmen wurde durch die Ausweitung der Möglichkeit der Rückerstattung der Zuschläge verwirklicht. Die Ausweitung erfolgte in dem Sinne, dass Endverbraucher, deren Elektrizitätskosten 10 Prozent der Bruttowertschöpfung ausmachten, auf Antrag den bezahlten Netzzuschlag vollständig zurückerstattet erhalten konnten; ferner konnte eine teilweise Rückerstattung bereits ab einer Stromintensität von 5 Prozent erfolgen (vgl. Kommissionsbericht, a.a.O., BBl 2013 S. 1675). Die Legaldefinition der "Elektrizitätskosten" wurde praktisch unverändert in Art. 3o quater Abs. 2 aEnV übernommen (vgl. AS 2008 1247).

Sinn und Zweck der Entlastung der stromintensiven Unternehmen war nach den Materialien insbesondere die Stärkung deren internationalen Wettbewerbsfähigkeit (vgl. Kommissionsbericht, a.a.O., BBl 2013 1672 und 1675; ferner z.B. Voten Grunder, Girod, Leutenegger, Bäumle, Protokoll der nationalrätlichen Beratungen zur Parlamentarischen Initiative "Freigabe der Investitionen in erneuerbare Energien ohne Bestrafung der Grossverbraucher", Frühjahrssession 2013, AB 2013 287 ff.). Anlässlich der parlamentarischen Beratungen wurde

namentlich ausgeführt, dass Unternehmen mit grossem Stromverbrauch durch die Abgaben, welche die Grossbezüger von Elektrizität seit der Einführung der Regelungen für Netzkosten im Energiegesetz zu leisten haben, in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit eingeschränkt seien, was den Industriestandort Schweiz in Frage stelle (vgl. Votum Killer, AB 2013 N 289).

5.4.3. Aus den Materialien ergibt sich somit, dass die Entlastung der stromintensiven Unternehmen durch die vollständige oder teilweise Rückerstattung des Netzzuschlags mit der Erhöhung dieses Zuschlags zwecks Förderung erneuerbarer Energien verknüpft wurde. Die stromintensiven Unternehmen sollten durch die Erhöhung des Zuschlags nicht übermässig belastet bzw. in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit eingeschränkt werden. Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, können daher bei den Elektrizitätskosten als Referenzgrösse nur Kosten für dem Netzzuschlag unterliegende Elektrizität berücksichtigt werden, da sich ansonsten selbst bei sehr hoher Stromintensität nicht sagen liesse, dass der Netzzuschlag zu einer übermässigen Belastung des betreffenden Unternehmens führte (vgl. E. 6.6.4 des angefochtenen Urteils).

5.5. Es kann somit festgehalten werden, dass die Auffassung der Beschwerdeführerin, wonach auch weitere Kosten in die Berechnung der Elektrizitätskosten einzubeziehen seien bzw. die Rückerstattung unabhängig vom bezahlten Netzzuschlag zu erfolgen habe, weder Sinn und Zweck von Art. 15b bis aEnG entspricht, noch sie sich durch die Materialien erhärten lässt. Aus dem Umstand, dass der Netzzuschlag gemäss dem hier anwendbaren Art. 30 quater Abs. 2 aEnV nicht in die Berechnung der Elektrizitätskosten einbezogen wird, kann nicht geschlossen werden, dass die Rückerstattung des Zuschlags keinen Zusammenhang zum bezahlten Netzzuschlag ausweisen muss, da der bezahlte Netzzuschlag nicht nur für die Bemessung der Rückerstattungshöhe massgebend ist, sondern auch für die Frage, ob überhaupt ein Rückerstattungsanspruch besteht (vgl. E. 6.10 in fine des angefochtenen Urteils). Im Ergebnis ist die Auffassung der Vorinstanz nicht zu beanstanden, wonach sowohl die teleologische als auch die historische Auslegung von Art. 15b bis Abs. 1 aEnG dafür sprechen, dass nur die Kosten der mit dem Netzzuschlag belasteten Elektrizität als Elektrizitätskosten im Sinne dieser Bestimmung anzusehen sind (vgl. E. 6.6.5 des angefochtenen Urteils).

5.6. Im Rahmen der systematischen Auslegung von Art. 15b bis Abs. 1 aEnG ist insbesondere die Regelung gemäss Art. 15b ter aEnG von Bedeutung. Danach kann der Bundesrat in Härtefällen auch für andere Endverbraucher, die durch den Zuschlag in ihrer Wettbewerbsfähigkeit erheblich beeinträchtigt würden, eine teilweise Rückerstattung des bezahlten Zuschlags vorsehen. Die Bestimmung betrifft Endverbraucher, deren Elektrizitätskosten weniger als 5 Prozent der Bruttowertschöpfung betragen und somit keinen Anspruch auf Rückerstattung gestützt auf Art. 15b bis Abs. 1 aEnG geltend machen können. Aus dem klaren Wortlaut von Art. 15b ter aEnG ergibt sich, dass eine Rückerstattung nur möglich ist, wenn solche Unternehmen durch den Netzzuschlag in ihrer Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt würden. Sinn und Zweck der Härtefallregelung ist es gemäss den Materialien nicht, über die Rückerstattung des Netzzuschlags Wettbewerbsnachteile auszugleichen, die durch externe Faktoren, wie z.B. Wechselkursschwankungen, verursacht werden (vgl. Kommissionsbericht, a.a.O., BBl 2013 1676 f.). Dies spricht entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin dafür, dass die Rückerstattung des Netzzuschlags auch im Regelfall nur möglich sein kann, wenn die übermässige Belastung bzw. die Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens auf die Bezahlung des Netzzuschlags zurückzuführen ist. Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, ergibt sich aus der systematischen - in Übereinstimmung mit der historisch-teleologischen Auslegung - dass die Rückerstattung nur die Vermeidung zuschlagsbedingter Nachteile bezweckt. Muss der Nachteil somit durch die Erhebung des Netzzuschlags verursacht worden sein, so können nur die Kosten der Elektrizität, auf welcher der Netzzuschlag erhoben wurde, bei der Bemessung der Stromintensität berücksichtigt werden (vgl. E. 6.7 des angefochtenen Urteils).

5.7. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat auch im Rahmen der am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen Revision des Energierechts im Zusammenhang mit der Härtefallregelung (vgl. Art. 42 EnG) erneut ausdrücklich festhielt, dass die Möglichkeit der teilweisen Rückerstattung des bezahlten Zuschlags weiterhin nur dort bestehe, wo die Wettbewerbsbeeinträchtigung tatsächlich auf den Zuschlag zurückzuführen sei. Es entspreche nicht Sinn und Zweck der Regelung, Wettbewerbsnachteile auszugleichen, die namentlich auf allfällige, unabhängig vom Netzzuschlag bestehende Differenzen bei den Elektrizitätskosten, zurückzuführen sind (vgl. Botschaft des Bundesrats vom 4. September 2013 zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie

2050 [Revision des Energierechts] und zur Volksinitiative "Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie [Atomausstiegsinitiative]", BBl 2013 7561, 7684 [hiernach: Botschaft Energiestrategie 2050]). Zwar war das neue Recht im Zeitpunkt des Ergehens der angefochtenen Verfügung noch nicht in Kraft, doch kann nach der Rechtsprechung eine Gesetzesrevision, die noch nicht in Kraft getreten ist, bei der Auslegung einer Norm unter Umständen berücksichtigt werden, wenn das geltende System nicht grundsätzlich geändert werden soll und nur eine Konkretisierung des bestehenden Rechtszustands angestrebt wird oder Lücken des geltenden Rechts ausgefüllt werden sollen (vgl. BGE 141 II 297 E. 5.5.3 S. 305 f.; 124 II 193 E. 5d S. 201, mit Hinweisen). Dies trifft vorliegend zu, da die Möglichkeit der Rückerstattung des Netzzuschlags an stromintensive Unternehmen, die eine Zielvereinbarung abschliessen und sich dazu verpflichten, in einem bestimmten Umfang in Effizienzmassnahmen zu investieren, in das neue Recht übernommen wurde. Materiell unverändert blieb namentlich die Härtefallregelung (vgl. Botschaft Energiestrategie 2050, a.a.O., BBl 2013 7684).

Zu bemerken ist schliesslich, dass die Definition der Elektrizitätskosten weitgehend in Art. 44 Abs. 2 EnV übernommen wurde. Im Unterschied zum hier anwendbaren Art. 30 quater Abs. 2 aEnV wird aber der Netzzuschlag neu in die Berechnung der Elektrizitätskosten einbezogen. Art. 44 Abs. 1 EnV hält präzisierend fest, dass namentlich die Elektrizitätskosten auf Grundlage von Rechnungsbelegen zu ermitteln sind. Dies spricht ebenfalls dafür, dass die Elektrizitätskosten auch unter dem alten Recht nur solche Kosten umfassten, die dem Endverbraucher vom einem Dritten in Rechnung gestellt wurden.

5.8. Zusammenfassend ergibt sich sowohl nach der teleologischen, der historischen als auch nach der systematischen Auslegung von Art. 15b bis Abs. 1 aEnG, dass die Rückerstattung des Netzzuschlags eine durch den Netzzuschlag verursachte übermässige finanzielle Belastung von stromintensiven Unternehmen ausgleichen sollte. Es erscheint daher naheliegend, dass die Berechnungsgrundlage für die Rückerstattung des Zuschlags der Berechnungsgrundlage der vorgängigen Zahlung dieses Netzzuschlags entsprechen muss; ansonsten liesse sich nicht sagen, dass das Unternehmen durch die Bezahlung des Netzzuschlags übermässig belastet bzw. in seiner internationalen Konkurrenzfähigkeit beeinträchtigt wurde. Folglich kann der Begriff "Elektrizitätskosten" nur jene Kosten umfassen, welche tatsächlich mit einem Netzzuschlag belastet wurden. Dies ist bei den von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Erdgas- und CO₂-Kosten für die selbst erzeugte Elektrizität nicht der Fall. Art. 30 quater Abs. 2 aEnV, welcher die Elektrizitätskosten als dem Endverbraucher in Rechnung gestellte Kosten für Netznutzung oder Stromlieferung sowie Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen definiert, führt lediglich Art. 15b bis Abs. 1 aEnG in Übereinstimmung mit Sinn und Zweck des Gesetzes näher aus (vgl. E. 5.2 hiervor). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin hat der Verordnungsgeber dadurch weder zusätzliche im Gesetz nicht enthaltene Voraussetzungen für die Rückerstattung geschaffen, noch hat er neue Pflichten eingeführt. Der Bundesrat kann Vollziehungsverordnungen - im Gegensatz zu gesetzesvertretenden Verordnungen - auch ohne ausdrückliche Gesetzesdelegation erlassen (Art. 182 Abs. 2 BV; vgl. BGE 142 II 182 E. 2.3.1 S. 190; 141 II 169 E. 3.3 S. 172; je mit Hinweisen). Die Vorbringen der Beschwerdeführerin, wonach Art. 30 quater Abs. 2 aEnV auf keiner genügenden Delegationsnorm im aEnG beruhe, erweisen sich daher als unbegründet.

6.

Nach dem Gesagten hat das Bundesverwaltungsgericht kein Bundesrecht verletzt, indem es zum Schluss gekommen ist, dass die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Erdgas- und CO₂-Kosten keine Elektrizitätskosten im Sinne von Art. 15b bis Abs. 1 aEnG in Verbindung mit Art. 30 quater Abs. 2 aEnV darstellen (vgl. E. 8 des angefochtenen Urteils). Es ist vor diesem Hintergrund nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Aufwendungen der Beschwerdeführerin für die interne Stromproduktion nicht geprüft und auf die Abnahme der offerierten Beweise verzichtet hat (vgl. E. 6.11 des angefochtenen Urteils).

7.

Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Es ist keine Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 20'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

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

Lausanne, 11. November 2019

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

Der Präsident: Seiler

Die Gerichtsschreiberin: Ivanov