



Urteil vom 18. Mai 2020

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richter Maurizio Greppi, Richterin Christine Ackermann,
Gerichtsschreiberin Rahel Gresch.

Parteien

Genossenschaft Solardächer Muttenz,
c/o Martin Thurnheer, Kornackerweg 18, 4132 Muttenz,
Beschwerdeführerin,

gegen

Pronovo AG,
Dammstrasse 3, 5070 Frick,
Vorinstanz.

Gegenstand

Einmalvergütung für Photovoltaikanlage.

Sachverhalt:**A.**

Am 12. September 2013 meldete die Genossenschaft Solardächer MuttENZ bei der Swissgrid AG die Photovoltaikanlage "PV Genossenschaft Solardächer MuttENZ – Hallenbad" (nachfolgend: PV-Anlage) für die kosten-deckende Einspeisevergütung (KEV) an.

B.

Mit Bescheid vom 30. September 2013 teilte die Swissgrid AG der Genossenschaft Solardächer MuttENZ mit, dass die von ihr geplante PV-Anlage als Neuanlage gelte und daher grundsätzlich als förderungswürdig einzu-stufen sei. Zugleich wies sie die Genossenschaft Solardächer MuttENZ da-rauf hin, dass die durch das Parlament festgesetzte Summe der Zuschläge (Gesamtdeckel) über alle Technologien erneuerbarer Energien erreicht worden sei und das Bundesamt für Energie (BFE) daher einen Be-scheidstopp für alle Technologien verfügt habe. Sämtliche Neuanmeldun-gen für alle Technologien würden darum auf die Warteliste gesetzt.

C.

Am 12. Juni 2014 meldete die Genossenschaft Solardächer MuttENZ der Swissgrid AG die Inbetriebnahme ihrer PV-Anlage und gab dabei eine rea-lisierte Gesamtleistung von 89.9 kW an. Als geplantes Inbetriebnahmeda-tum bezeichnete sie den 16. Juni 2014. Die tatsächliche Inbetriebnahme erfolgte schliesslich am 25. Juni 2014.

D.

Die PV-Anlage wurde anschliessend am 4. Juli 2014 durch die Zertifizie-rungsfirma SQS mit der von der Genossenschaft Solardächer MuttENZ an-gegebenen Leistung beglaubigt.

E.

Am 8. Dezember 2017 informierte die Swissgrid AG die Genossenschaft Solardächer MuttENZ über die Änderungen des Energierechts und insbe-sondere über den Ausschluss ihres Projekts von der KEV unter der künftigen Rechtslage. Die Genossenschaft Solardächer MuttENZ ersuchte da-raufhin mit Schreiben vom 30. Dezember 2017 um eine anfechtbare Ver-fügung bezüglich der erhaltenen Informationen.

F.

Nach diversen Schriftenwechseln erliess die Pronovo AG, die seit dem 1. Januar 2018 als zuständige Vollzugsstelle im Sinne von Art. 64 des

Energiegesetzes vom 30. September 2016 (EnG; SR 730.0) am 17. Dezember 2018 eine Verfügung, in der sie für das Projekt Nr. 123631 der Genossenschaft Solardächer Muttenz gestützt auf die Bestimmungen der Energieförderungsverordnung vom 1. November 2017 (EnFV; SR 730.03) eine Einmalvergütung von Fr. 65'835.– festsetzte. Eine dagegen von der Genossenschaft Solardächer Muttenz am 28. Januar 2019 erhobene Einsprache wies die Pronovo AG mit Einspracheentscheid vom 28. November 2019 ab.

G.

Gegen diesen Entscheid der Pronovo AG (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt die Genossenschaft Solardächer Muttenz (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 13. Januar 2020 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt sowohl die Aufhebung des Einspracheentscheids vom 28. November 2019 als auch die Aufhebung der Verfügung vom 12. Dezember 2018 (recte 17. Dezember 2018). Sie verlangt zudem die Aufnahme ihrer PV-Anlage in das Einspeisevergütungssystem zu einem Vergütungssatz von 22.0 Rp/kWh. Die Beschwerdeführerin bringt vor, es läge eine unzulässige echte Rückwirkung der neuen Bestimmungen zum Energierecht vor. Sie habe gestützt auf die bisherige gesetzlichen Regelungen Dispositionen getroffen und habe keine Möglichkeit gehabt, ihre PV-Anlage an die neue Rechtsordnung anzupassen. Weil eine angemessene Übergangsregelung fehle, sei die "rückwirkende" Verfügung, in der eine Einmalvergütung anstelle eines kostendeckenden Vergütungssatzes festgelegt worden sei, gestützt auf den Vertrauensschutz nicht rechtmässig.

H.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 27. Februar 2020 die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Sie führt dazu im Wesentlichen aus, der Sachverhalt habe sich nicht abschliessend vor dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen verwirklicht, weshalb keine unzulässige Rückwirkung vorliege. Die Voraussetzungen für die Zusprache der Förderung seien erst erfüllt gewesen, als genügend finanzielle Mittel vorhanden gewesen seien. Die Förderung sei nach dem in diesem Zeitpunkt geltenden Recht festgesetzt worden. Auch liege keine Verfügung vor, welche Grundlage für einen Vertrauensschutz bilden könnte. Eine Subventionszusicherung wäre allenfalls in einem zweiten Schritt mit dem positiven Bescheid erfolgt.

I.

Die Beschwerdeführerin hält in ihren Schlussbemerkungen vom 2. April 2020 an ihren anfangs gestellten Anträgen fest.

J.

Auf die weiteren Vorbringen und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird – soweit entscheiderelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

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). Beim Einspracheentscheid vom 28. November 2019 betreffend Festsetzung der Einmalvergütung für kleine Photovoltaikanlagen handelt es sich um eine solche Verfügung (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.4) und die Pronovo AG ist eine Vorinstanz i.S.v. 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 (vgl. Urteile des BVGer A-4324 vom 20. Februar 2020 E. 1.1 und A-124/2019 vom 2. September 2019 E. 1.1). Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Anfechtungsobjekt des vorliegenden Rechtsmittelverfahrens ist somit der vorinstanzliche Einspracheentscheid vom 28. November 2019. Dieser schliesst das Verwaltungsverfahren ab und ersetzt die ursprüngliche Verfügung vom 17. Dezember 2018 (vgl. BGE 142 V 337 E. 3.2.1 und 131 V 407 E. 2.1.2.1). Soweit die Beschwerdeführerin die Aufhebung der ursprünglichen Verfügung vom 17. Dezember 2018 verlangt, ist darauf deshalb nicht einzutreten.

1.3 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). 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 ist als Verfahrensbeteiligte formelle Adressatin der angefochtenen Verfügung und durch diese auch materiell beschwert, weil die Vorinstanz ihr Begehren um Aufnahme ihrer PV-Anlage in das Einspeisevergütungssystem abgewiesen hat. Sie ist deshalb zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde legitimiert.

1.4 Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde vom 13. Januar 2020 (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist – unter Vorbehalt der zuvor erwähnten Einschränkung (E. 1.2) – einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Zudem prüft es die Verfügung auf Angemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.

Vorliegend ist umstritten, ob die PV-Anlage mit einer Gesamtleistung von 89.9 kW in das Einspeisevergütungssystem aufzunehmen ist oder lediglich von einer Einmalvergütung profitieren kann.

3.1 Die Beschwerdeführerin bringt hierzu im Wesentlichen vor, mit der grundlegenden Änderung im Einspeisevergütungssystem bzw. mit der Neueinstufung ihrer PV-Anlage als kleine Anlage mit weniger als 100 kW werde deren Finanzierungsgrundlage die Basis entzogen. Eine derart grundlegende Änderung des Vergütungssystems sei nicht voraussehbar gewesen. Die Anwendung des neuen Rechts sei eine unzulässige echte Rückwirkung, habe ihre Anlage doch den anspruchsbegründenden Tatbestand spätestens seit dem Datum der Inbetriebnahme am 25. Juni 2014 erfüllt. Der für die Frage, ob die Voraussetzungen für eine kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) erfüllt sind, relevante Sachverhalt habe sich abschliessend unter der Geltung des "alten" Rechts ereignet. Es seien weder triftige Gründe noch die zeitliche Mässigkeit für eine ausnahmsweise zulässige echte Rückwirkung vorhanden.

3.2 Die Vorinstanz entgegnet, die Übergangsbestimmung in Art. 72 Abs. 3 EnG halte ausdrücklich fest, dass für Betreiber, die bis zum Inkrafttreten des Energiegesetzes keinen positiven Bescheid erhalten hätten, d.h. jene, die sich auf der Warteliste befänden, das neue Recht gelte, auch wenn ihre Anlage beim Inkrafttreten des Gesetzes schon in Betrieb sei. Zudem sehe das Energiegesetz vor, dass PV-Anlagen mit einer Leistung von weniger als 30 kW nicht am Einspeisevergütungssystem teilnehmen könnten (Art. 19 Abs. 4 Bst. b EnG) und weiter sei gesetzlich vorgesehen, dass der Bundesrat diese Leistungsgrenze erhöhen könne (Art. 19 Abs. 6 EnG). Von dieser Möglichkeit habe dieser auch Gebrauch gemacht und die Leistungsgrenze für PV-Anlagen, die für das Einspeisevergütungssystem in Frage kommen würden, auf 100 kW festgesetzt.

Die PV-Anlage der Beschwerdeführerin habe im Dezember 2018 aufgrund ihres Platzes auf der Warteliste und aufgrund dessen, dass sie die Anspruchsvoraussetzungen für eine Förderung erfüllte, berücksichtigt werden können. Die Voraussetzungen für die Zusprache der Förderung seien erst erfüllt gewesen, als genügend finanzielle Mittel vorhanden waren. Die Förderung und damit die Festlegung der Einmalvergütung sei nach dem in diesem Zeitpunkt geltenden Recht festgesetzt worden. Der Sachverhalt habe sich somit nicht abschliessend vor dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen verwirklicht, weshalb keine echte Rückwirkung vorliege.

3.3

3.3.1 Rechtsnormen wirken grundsätzlich in die Zukunft. Nehmen Rechtsnormen auf bereits Geschehenes Bezug, besteht die Gefahr, dass die Betroffenen durch die Rechtsänderung überrascht werden und sich anders verhalten hätten, wenn ihnen das neue Recht bekannt gewesen wäre. Rückwirkendes Recht kann damit in Widerspruch zu Rechtssicherheit und Vertrauensschutz geraten. Es besteht auch ein Spannungsfeld zum Legalitätsprinzip, da bereits Geschehenes nicht nach dem im Zeitpunkt des Geschehens geltenden Recht beurteilt wird. Aus diesem Grund sind gewisse Formen der Rückwirkung verboten. Gewöhnlich unterscheidet man zwischen echter und unechter Rückwirkung (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 266 f; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, S. 203 Rz. 21 f.).

3.3.2 Eine echte Rückwirkung liegt vor, wenn ein Gesetz bei der Anwendung neuen Rechts an ein Ereignis anknüpft, das sich vor dessen Inkrafttreten ereignet hat und das im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Norm abgeschlossen ist. Diese echte Rückwirkung ist nur dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn die Rückwirkung ausdrücklich in einem Gesetz vorgesehen ist oder sich daraus klar ergibt, in einem vernünftigen Rahmen zeitlich limitiert ist, nicht zu stossenden Ungleichheiten führt, einem schutzwürdigen öffentlichen Interesse dient und wohlerworbene Rechte respektiert. Bei der unechten Rückwirkung wird auf Verhältnisse abgestellt, die zwar unter der Herrschaft des alten Rechts entstanden sind, beim Inkrafttreten des neuen Rechts aber noch andauern. Auch diese Rückwirkung gilt nur dann als verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn ihr nicht wohlerworbene Rechte entgegenstehen (vgl. BGE 144 I 81 E. 4.1, BGE138 I 189 E. 3.4 und BGE 126 V 134 E. 4a; Urteil des BGer 2C_821/2019 vom 11. Februar 2020 E. 6.2).

3.3.3 Nach Art. 190 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sind Bundesgesetze und Völkerrecht für die rechtsanwendenden Behörden massgebend. Allerdings bezweckt Art. 190 BV nicht ein Verbot der Prüfung der Verfassungsmässigkeit. Vielmehr bringt er das Gebot der Anwendung des Gesetzes zum Ausdruck. Das Gericht muss zwar die in den Bundesgesetzen enthaltenen Bestimmungen anwenden; es muss sie aber verfassungskonform auslegen, sobald ein Auslegungsspielraum besteht (vgl. BGE 126 IV 236 E. 4b; vgl. auch BGE 144 I 126 E. 3 und BGE 141 II 280 E. 9.2; Urteile des BVGer A-6884/2018 vom 8. April 2020 E. 2.7 und A-4988/2016 vom 17. August 2017 E. 9).

3.3.4 Mit der Revision des Energiegesetzes wurde der Ausbau der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien angestrebt, weshalb die finanzielle Förderung angesichts deren vollständigen Auslastung optimiert, ausgebaut und mit unterstützenden Massnahmen flankiert werden sollte. Dem Gesetzgeber war es ein Anliegen, die Neuregelung zum Einspeisevergütungssystem schonend einzuführen und die Wertung, wer nach den alten und wer nach den neuen Regeln zu behandeln ist, gleich selber vorzunehmen. Dabei unterschied er zwischen drei Hauptgruppen: 1) diejenigen, mit einem sogenannten Wartelistenbescheid, denen die nationale Netzgesellschaft mitgeteilt hat, ihre Anlage erfülle zwar grundsätzlich die Anforderungen, bis auf Weiteres stehe für sie aber kein Geld zur Verfügung; 2) diejenigen, denen die nationale Netzgesellschaft mit einem sogenannten positiven Bescheid beschieden hat, sie seien auf der Warteliste so weit vorge-rückt, dass für ihr Projekt nun Mittel vorhanden seien; sie erhielten – sofern

die Anlage in Betrieb sei – die Einspeisevergütung; 3) diejenigen, die die Einspeisevergütung bereits erhalten haben (vgl. BBI 2013 7696; vgl. Urteil des BVGer A-7036/2018 vom 26. August 2019 E. 4.4.2 m.w.H.).

3.3.5 Gemäss den Schlussbestimmungen des EnG gilt für die erste Gruppe bzw. für Betreiber und Projektanten, die bis zum Inkrafttreten des EnG keinen positiven Entscheid erhalten haben, insbesondere für diejenigen, denen mitgeteilt wurde, ihre Anlage sei auf der Warteliste (Wartelistenbescheid), das neue Recht, auch wenn ihre Anlage beim Inkrafttreten dieses Gesetzes schon in Betrieb ist (vgl. Art. 72 Abs. 3 EnG). Hintergrund dieser Regelung ist die Ansicht des Gesetzgebers, wonach sich aus einem Wartelistenbescheid keine schützenswerte Vertrauensbasis ableiten lasse. So seien mit der bisherigen Deckelung der Mittel für die Einspeisevergütung nicht nur die Ausgaben begrenzt, sondern implizit auch Rechtsänderungen vorbehalten worden. Ein Anspruch auf Vergütung (zu den bisherigen Bedingungen) habe nur im Rahmen der zur Verfügung gestellten Mittel bestanden, darüber hinaus aber gerade nicht. Wer bloss einen Wartelistenbescheid habe oder überhaupt noch gar nicht angemeldet sei, müsse die Verschärfungen, die das neue Recht bringe, gewärtigen (vgl. BBI 2013 7697; Urteil des BVGer A-7036/2018 vom 26. August 2019 E. 4.4.3). Für Betreiber, denen die Vergütung vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes zugesichert wurde (positiver Bescheid), gelten bestimmte Neuerungen nicht (vgl. Art. 72 Abs. 2 EnG).

3.4 Die Beschwerdeführerin übersieht, dass der Bundesgesetzgeber in Art. 72 Abs. 3 EnG eine Übergangsregelung ins Bundesgesetz aufgenommen hat, die exakt den vorliegenden Sachverhalt erfasst. Für Betreiberinnen, die bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes keinen positiven Bescheid erhalten haben, insbesondere für diejenigen, denen mitgeteilt worden ist, ihre Anlage sei auf der Warteliste (Wartelistenbescheid), gilt das neue Recht, auch wenn ihre Anlage beim Inkrafttreten dieses Gesetzes schon in Betrieb ist (vgl. Art. 72 Abs. 3 EnG). Wer bloss einen Wartelistenbescheid hat, muss – nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers – die Verschärfungen tragen, die das neue Recht mit sich bringt (vgl. Botschaft EnG, BBI 2013 S. 7696 f.). Die Beschwerdeführerin ist eine Betreiberin, die bis zum Inkrafttreten des Energiegesetzes am 1. Januar 2018 keinen positiven Bescheid erhalten hat und der insbesondere am 30. September 2013 mitgeteilt worden ist, ihre Anlage sei auf der Warteliste (Wartelistenbescheid). Sodann hat die Beschwerdeführerin zwar ihre Anlage vor Inkrafttreten des neuen Energiegesetzes am 25. Juni 2014 in Betrieb genommen. Art. 72

Abs. 3 EnG sieht indes explizit vor, dass das neue Recht auch zur Anwendung gelangt, wenn die betroffene Anlage beim Inkrafttreten des Energiegesetzes am 1. Januar 2018 bereits in Betrieb ist. Folglich lässt Art. 72 Abs. 3 EnG in der vorliegenden Angelegenheit in keiner Weise einen Auslegungsspielraum zu (vgl. E. 3.3.3).

3.5 Unter diesen Umständen kann auch dahingestellt bleiben, ob die vorinstanzliche Auffassung zutrifft, wonach eine echte Rückwirkung ausser Betracht falle, da vor Inkrafttreten des revidierten Energiegesetzes nicht sämtliche Voraussetzungen für die Aufnahme in das Einspeisevergütungssystem erfüllt gewesen seien – sich mithin der Sachverhalt nicht abschliessend vor Inkrafttreten des revidierten Energiegesetzes ereignet habe. Unabhängig von der Art der Rückwirkung steht eine solche der Anwendung von Art. 72 Abs. 3 EnG und damit des neuen Rechts in der vorliegenden Angelegenheit jedenfalls nicht entgegen (vgl. Urteil des BGer 2C_821/2019 vom 11. Februar 2020 E. 6.43 f.).

4.

4.1 Des Weiteren sieht das Energiegesetz vor, dass Photovoltaikanlagen mit einer Leistung von weniger als 30 kW nicht am Einspeisevergütungssystem teilnehmen können (Art. 19 Abs. 4 Bst. b EnG). Gleichzeitig kann der Bundesrat gestützt auf Art. 19 Abs. 6 EnG die Leistungsgrenze nach Art. 19 Abs. 4 Bst. b EnG zusammen mit derjenigen für die Einmalvergütung erhöhen. Von dieser Möglichkeit hat der Bundesrat in Art. 13 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 EnFV Gebrauch gemacht und die Teilnahme am Einspeisevergütungssystem für grosse PV-Anlagen beschränkt, welche eine Leistung von 100 kW vorweisen müssen.

4.2 Die Beschwerdeführerin betreibt eine Anlage mit einer Leistung von 89.9 kW. Diese Leistung ist unbestritten. Die PV-Anlage fällt demnach unter die 100 kW-Leistungsgrenze, weshalb sie vom kostendeckenden Einspeisevergütungssystem ausgeschlossen ist. Stattdessen hat die Beschwerdeführerin Anspruch auf eine Einmalvergütung, die gestützt auf Art. 38 Abs. 2 EnFV i.V.m. Anhang 2.1, Ziff. 2.3 EnFV festgesetzt wird. Die Vorinstanz konnte die Einmalvergütung für die PV-Anlage Nr. 123631 der Beschwerdeführerin aufgrund ihres Platzes auf der Warteliste im Dezember 2018 und da sie die Anspruchsvoraussetzungen für die Förderung erfüllte auf Fr. 65'835.– festsetzen. Auch diese Festsetzung wurde von der

Beschwerdeführerin nicht bestritten und sie gibt auch keinen Anlass zu weiteren Bemerkungen, weshalb die Höhe der Einmalvergütung zu bestätigen ist.

5.

Die Beschwerdeführerin rügt sodann eine Verletzung des Vertrauensschutzes nach Art. 9 BV.

5.1 Sie macht diesbezüglich geltend, die Anwendung des neuen Rechts sei selbst dann unzulässig, wenn eine unechte Rückwirkung vorliegen würde, da dies nicht mit dem Vertrauensgrundsatz zu vereinbaren wäre. Mit dem Bescheid vom 30. September 2013 sei ihr mitgeteilt worden, dass ihre PV-Anlage grundsätzlich förderungswürdig sei. Zwar sei sie darin in einer Fussnote darauf hingewiesen worden, dass das Parlament eine Änderung bei der Förderung von PV-Anlagen beabsichtige, nach welcher PV-Anlagen mit einer Leistung unter 10 Kilowatt nicht mehr die kostendeckende Einspeisevergütung, sondern eine Einmalvergütung erhalten würden. Die Übergangsbestimmung in Art. 72 Abs. 3 EnG bedeute einen kompletten Systemwechsel mit für sie schwerwiegenden finanziellen Konsequenzen und diese sei keineswegs angemessen und verstosse gegen die Grundsätze rechtstaatlichen Handelns, insbesondere gegen Treu und Glauben gemäss Art. 5 und Art. 9 BV. Der Systemwechsel von der kostendeckenden Einspeisevergütung zur Einmalvergütung sei eine unvorhersehbare Rechtsänderung. Sie habe gestützt auf die bisherige gesetzliche Regelung Dispositionen getätigt und habe keine Möglichkeit gehabt, ihre PV-Anlage an die neue Rechtsordnung anzupassen, weil dies technisch und auch finanziell aussichtslos erschiene.

5.2 Die Vorinstanz entgegnet hierzu, es seien keine Rechtsanwendungsakte ergangen, die Grundlage eines Vertrauensschutzes hätten bilden können. Insbesondere werde im Bescheid über die Aufnahme des Projekts in die Warteliste einzig bestätigt, dass das Projekt in die Warteliste aufgenommen worden sei. Dabei sei explizit festgehalten worden, dass offen sei, ob und wann das Projekt der Beschwerdeführerin von einer Förderung profitieren werden könne. Die Subventionszusicherung wäre gegebenenfalls in einem zweiten Schritt mit einem positiven Bescheid erfolgt. Eine Verfügung, welche Grundlage für einen Vertrauensschutz bilden könnte, liege damit nicht vor.

5.3 Der Grundsatz des Vertrauensschutzes (Art. 9 BV) bedeutet, dass die Privaten Anspruch darauf haben, in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 624). Dabei bedarf es zunächst eines Anknüpfungspunktes. Es muss ein Vertrauenstatbestand, eine Vertrauensgrundlage vorhanden sein. Darunter ist das Verhalten eines staatlichen Organs zu verstehen, das bei den betroffenen Privaten bestimmte Erwartungen auslöst (statt vieler BGE 129 I 161 E. 4.1). Der entsprechende Schutz entfällt in der Regel bei Änderungen von Erlassen, da gemäss dem demokratischen Prinzip die Rechtsordnung grundsätzlich jederzeit geändert werden kann. Mit anderen Worten steht der Anspruch auf Vertrauensschutz im Allgemeinen unter dem Vorbehalt von Rechtsänderungen, weshalb grundsätzlich immer mit einer Änderung des geltenden Rechts gerechnet werden muss (BGE 130 I 26 E. 8.1; Urteile des BGer 1C_23/2014 vom 24. März 2015 E. 7.4.4 und 2C_763/2013 vom 28. März 2014 E. 4.4; Urteil des BVGer A-5647/2016 vom 6. September 2018 E. 6.2.1 m.w.H; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 640). Abgesehen davon können Private das Prinzip des Vertrauensschutzes im Fall einer Rechtsänderung nur ausnahmsweise anrufen, wenn sie durch eine unvorhersehbare Rechtsänderung in schwerwiegender Weise in ihren gestützt auf die bisherige gesetzliche Regelung getätigten Dispositionen getroffen werden und keine Möglichkeit der Anpassung an die neue Rechtslage haben. Auch in einem solchen Fall besteht aber kein Anspruch auf Nichtanwendung des neuen Rechts, sondern es kann lediglich aus Gründen der Rechtsgleichheit, der Verhältnismässigkeit und des Willkürverbots geboten sein, gegebenenfalls eine angemessene Übergangsregelung zu schaffen (BGE 130 I 26 E. 8.1; Urteile des BGer 1C_23/2014 vom 24. März 2015 E. 7.4.4 und 2C_694/2011 vom 19. Dezember 2011 E. 4.9.2; Urteil BVGer A-5647/2016 vom 6. September 2018 E. 6.2.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 641).

5.4 Aus dem Wartelistebescheid vom 30. September 2013 lässt sich wörtlich Folgendes entnehmen: "Das Bundesamt für Energie (BFE) hat (...) einen Bescheidstopp für alle Technologien verfügt. Sämtliche Neuanmeldungen für alle Technologien werden auf die Warteliste gesetzt. (...) Sollte Ihr Projekt (...) Platz in der regulären Förderung finden, werden Sie einen positiven Bescheid mit dem festgelegten provisorischen Vergütungssatz, den von Ihnen einzuhaltenden Fristen und weiteren Pflichten bekommen. Ob und wann Ihr Projekt von der Warteliste in die reguläre Förderung über-

nommen wird, ist offen". Daraus ergibt sich deutlich, dass sowohl ein allfälliger Vergütungssatz als auch ob das Projekt überhaupt von einer Förderung profitieren kann, erst im Rahmen des positiven Bescheids provisorisch festgelegt wird. Selbst nach einem positiven Bescheid gilt der Vergütungssatz mithin noch als provisorisch. Bis zu einem positiven Bescheid muss die Beschwerdeführerin somit in jedem Fall damit rechnen, dass sich Änderungen betreffend eine Förderung ergeben können. Darauf schliesst auch die Fussnote am Ende des Wartelistenbescheids, wonach das Parlament eine Änderung bei der Förderung von PV-Anlagen beabsichtige. Angesichts des Wortlauts des Wartelistenbescheids vom 30. September 2013 ist nicht ersichtlich, inwiefern dieser bei der Beschwerdeführerin ein berechtigtes Vertrauen in die kostendeckende Einspeisevergütung hätte schaffen sollen. Der Wartelistenbescheid ist somit grundsätzlich nicht geeignet, eine Vertrauensgrundlage im Sinne von Art. 5 und Art. 9 BV zu bilden (vgl. auch Urteil des BGer 2C_821/2019 vom 11. Februar 2020 E. 7).

5.5 Damit ergibt sich, dass keine Verletzung des Vertrauensschutzes nach Art. 9 BV vorliegt.

6.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Beschwerde unbegründet und deshalb abzuweisen ist, soweit auf sie einzutreten ist.

7.

Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu entscheiden.

7.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend, weshalb sie die Verfahrenskosten zu tragen hat (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 2'000.– festgesetzt (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der von ihr geleistete Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

7.2 Der unterliegenden Beschwerdeführerin steht keine Parteientschädigung zu (vgl. Art. 64 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE); ebenso wenig hat die Vorinstanz einen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 2'000.– festgesetzt und der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 28-123631/2019; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Energie z.K. (A-Post)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Jürg Steiger

Rahel Gresch

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: