Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C 805/2016

Urteil vom 16. Januar 2017

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

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

Verfahrensbeteiligte
X._____ ag, c/o Y._____,
Beschwerdeführerin, vertreten durch
Rechtsanwalt Thomas Baumberger,

gegen

Centralschweizerische Kraftwerke AG,
Beschwerdegegnerin,

Eidgenössische Elektrizitätskommission ElCom.

Gegenstand
Festlegung der Grenzstelle zwischen Verteilnetz und elektrischen Installationen,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I,
vom 5. Juli 2016.

Sachverhalt:

A.

A.a. Die X._____ ag (im Folgenden: X._____) mit Sitz in U._____/LU stellt Gussartikel aller Art her und bezieht von der Centralschweizerischen Kraftwerke AG (im Folgenden: CKW) Strom. Deren Mittelspannungsnetz wurde seit den 1980er-Jahren sukzessive von 12 Kilovolt (kV) auf 20 kV umgebaut. Heute ist nur noch X._____ mit einem 12kV-Anschluss an das Mittelspannungsnetz der CKW angeschlossen. Ein neuerer Teil des Areals der X._____ verfügt bereits über einen 20 kV-Netzanschluss. Die Speisung erfolgt ab der Unterstation V._____, welche zweiseitig mit 110 kV-Kabel erschlossen ist. Ab der 20 kV-Sammelschiene der Unterstation V._____ gehen zwei 20 kV-Kabel auf eine rund 40-jährige Kuppelstation mit zwei 20/12 kV-Transformatoren. Von dort verlaufen zwei 12 kV-Kabel in die Schaltanlage der X._____. Die beiden 12 kV-Leistungsschalter der Schaltanlage sowie ein Anteil an der Sammelschiene sind im Eigentum der CKW. Die Netzanschlussstelle (Verknüpfungspunkt mit dem Verteilnetz) und die Grenzstelle (Grenze der Verantwortlichkeit zwischen Verteilnetzbetreiber und Netzanschlussnehmer) befinden sich gegenwärtig auf der 12 kV-Sammelschiene im Gebäude der X._____.

A.b. Im Anschluss an die seit Jahren auftretenden Netzrückwirkungen teilte X._____ in einem Schreiben vom 28. Februar 2011 der CWK mit, dass sie im Jahr 2012 nebst anderen Investitionen auch die Umstellung ihres Betriebs auf eine Versorgung mit 20 kV plane. Eine solche Umrüstung empfahl auch die CKW mit Schreiben vom 4. Januar 2012 eindringlich, nachdem es am 9. Dezember 2011 durch einen Defekt bei den beiden Kuppeltransformatoren zu einem Unterbruch der Energieversorgung bei X._____ gekommen war.

A.c. Mit Schreiben vom 22. August 2012 teilte die CKW X._____ mit, dass sie nicht weiter gewillt sei, das Risiko der Kuppelstation zu tragen und daher ihre Stromversorgung per 1. Oktober 2013 auf 20 kV umstellen werde. Am 18. Februar 2013 bekräftigte X._____ die geplante Umstellung, erbat jedoch eine Fristverlängerung um zwei Jahre. In ihrem Antwortschreiben vom 2. April 2013 lehnte die CKW das Gesuch ab und bestand auf einer Neuzuordnung der Verantwortungsgrenze bei 20 kV auf den 1. Oktober 2013. Nach einer Mahnung der CKW vom 23. Dezember 2013 wies X._____ mit Schreiben vom 4. Februar 2014 unter anderem darauf hin, dass die CKW grundsätzlich verpflichtet sei, die für die Versorgung ihrer Endverbraucher notwendige Infrastruktur wie bisher zu betreiben und zu erhalten. Von einseitigen Anordnungen sei abzusehen und vielmehr ein Lösungsvorschlag zu erarbeiten, der den konkreten Umständen, ihren berechtigten Interessen und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung trage. Mit Schreiben vom 22. April 2014 stellte die CKW fest, dass die Spannungsumstellung auf 20 kV nicht erfolgt sei. Somit habe X._____ die Verschiebung der Verantwortungsgrenze an den 20-kV-Anschlusspunkt zur Kenntnis genommen und akzeptiert. In ihren Mitteilungen vom 28. April bzw. 27. August 2014 widersprach X._____ dieser Ansicht in der Erwartung, dass die CKW die Stromversorgung in jeder Hinsicht sicherstelle und dafür nötigenfalls auch einen passenden Ersatztransformator beschaffe.

B.
Mit Gesuch vom 26. Januar 2015 wandte sich die CKW an die Elektrizitätskommission ElCom und beantragte, X._____ ab 1. Januar 2016 "zum Akzept der Belieferung auf der 20-kV Spannungsebene" zu verpflichten. Eventualiter stellte sie das Begehren, dass X._____ ab 1. Januar 2016 alleine verantwortlich für sämtliche Ersatzinvestitionen auf der 12 kV-Spannungsebene sei. Zur Begründung führte sie aus, in den 1980er- und 90er-Jahren sei das Verteilnetz von den früher üblichen 12 kV auf 20 kV umgestellt worden. Die einzige Ausnahme bilde noch der Netzanschluss der X._____. Diese weigere sich, ihren Netzanschluss auf 20 kV umzustellen. Es sei unverhältnismässig, einzig für den Netzanschluss der X._____ die Spannungsebene 12 kV aufrechtzuerhalten, zumal die eingesetzten Kuppeltransformatoren das Ende ihres technischen Lebenszyklus erreicht hätten.
In ihrer Stellungnahme vom 13. April 2015 beantragte X._____ Folgendes:

"Es seien die Begehren der CKW abzuweisen;
es sei die CKW aufzufordern, unverzüglich alles zur (Wieder-) Herstellung der Versorgungssicherheit Notwendige vorzukehren;
alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der CKW."

Für den Bestreitungsfall stellte sie den Beweisantrag, die CKW aufzufordern, technische und betriebswirtschaftliche Angaben zu den eingesetzten Kuppeltransformatoren wie etwa Typenbezeichnung, Lebenszyklus sowie Beschaffungs-, Betriebs- und Unterhaltskosten zu liefern. Zur Begründung führte sie aus, die CKW als zuständige Verteilnetzbetreiberin sei verpflichtet, das Verteilnetz zu unterhalten und zu betreiben und gegebenenfalls zu erneuern; sie - die X._____ - sei nicht verpflichtet, ihr Betriebsnetz auf 20 kV umzustellen.

C.
Am 19. November 2015 verfügte die ElCom wie folgt:

"1. Das Gesuch der CKW AG wird gutgeheissen. Die Grenzstelle zwischen den elektrischen Anlagen der X._____ ag und dem Verteilnetz der CKW AG wird im Sinne der Erwägungen per 1. Januar 2016 auf die 20 kV-Ebene verschoben.
2. Der Beweisantrag der X._____ ag in Randziffer 18 ihrer Stellungnahme vom 13. April 2015 wird abge-

wiesen.
3. Die Gebühr für diese Verfügung beträgt 13'350 Franken. Sie wird der X._____ ag auferlegt. Die Rechnung wird nach Rechtskraft der vorliegenden Verfügung zugestellt.
4. [...]"

In den Erwägungen führte die ElCom aus, das Gesetz regle nicht, mit welcher Spannung ein Verteilnetz zu betreiben sei, sondern überlasse dies der Branche. Die Netzanschlussrichtlinien der CKW sähen eine Mittelspannung von 20 kV vor, was technisch und volkswirtschaftlich effizient und gesetzmässig sei. Der Verteilnetzbetreiber sei nicht verpflichtet, sein Netz im früheren Zustand weiter zu betreiben. Die X._____ habe weder vertraglich noch nach Treu und Glauben Anspruch auf Beibehaltung des 12 kV-Anschlusses. Eine blosse Überwälzung der von den 12 kV-Anlagen verursachten Kosten auf die X._____ würde nichts daran ändern, dass der Weiterbetrieb technisch und wirtschaftlich nicht effizient wäre. Nachdem sich die CKW zur entschädigungslosen Übereignung der Kuppeltransformatoren an X._____ bereit erklärt habe und diese auch bei Beibehaltung der Grenzstelle über das Netznutzungsentgelt sämtliche Kosten tragen müsste, erweise sich die Verschiebung der Grenzstelle auf die 20 kV-Ebene als verhältnismässig; X._____ erhalte dadurch nicht nur die Verantwortung für Wartung und Unterhalt der Anlagen, sondern auch eine unternehmerische Freiheit bezüglich allfälliger Investitionsentscheide. Die Grenzstelle sei folglich auf der
Oberspannungsseite der Kuppelstation festzulegen.

D.
Mit Beschwerde vom 23. Dezember 2015 gelangte X._____ an das Bundesverwaltungsgericht und beantragte:

"Es sei die vorinstanzliche Verfügung vollumfänglich aufzuheben, und es sei die Sache zu rechtmässiger Behandlung und Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen;
eventualiter sei die vorinstanzliche Verfügung aufzuheben und seien die Begehren der Beschwerdegegnerin abzuweisen, und es sei die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, unverzüglich alles zur (Wieder-) Herstellung der Versorgungssicherheit der Beschwerdeführerin Notwendige vorzukehren;
subeventualiter sei die vorinstanzliche Verfügung aufzuheben und es seien die Begehren der Beschwerdegegnerin abzuweisen, und es sei die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, die von der Beschwerdeführerin bezahlten und von der Beschwerdegegnerin nicht für die in Frage stehenden Verteilnetzanlagen (Kuppelstation mit 20/12 kV-Transformatoren) verwendeten Netzgebühren bzw. Netznutzungsentgelte an die Beschwerdeführerin zurückzuerstatten."

Mit Urteil vom 5. Juli 2016 hiess das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde teilweise gut. Es hob die Verfügung der ElCom vom 19. November 2015 hinsichtlich des Termins der angeordneten Verschiebung der Grenzstelle auf und wies die Sache im Sinne der Erwägungen an die ElCom zurück. Im Übrigen wies es die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat. Zur Begründung erwog das Bundesverwaltungsgericht, zwar sei die ElCom in ihrer Verfügung über den Antrag der CKW hinausgegangen, doch sei die X._____ dadurch nicht benachteiligt. Es sei weder gesetz- noch sachwidrig, wenn die CKW in ihren Netzanschlussrichtlinien einen Mittelspannungsanschluss von 20 kV vorsehe. Die CKW sei nicht verpflichtet, die in einem schlechten Zustand befindlichen bestehenden Transformatoren zu ersetzen. Es sei daher zulässig und geboten, den Netzanschluss der X._____ auf 20 kV umzustellen. Die ElCom sei auch befugt gewesen, die Grenzstelle zur Verwirklichung der angestrebten Netzzuordnung neu festzulegen. Die Verschiebung der Grenzstelle sei grundsätzlich auch verhältnismässig. Doch müsse der X._____ eine angemessene Frist eingeräumt werden, damit sie ihre betriebsinterne Stromversorgung auf die erhöhte Spannung anpassen könne. Die von der ElCom
festgelegte Frist auf 1. Januar 2016 sei offensichtlich zu kurz bemessen und müsse neu festgesetzt werden. Die ElCom als Fachbehörde habe die bessere Kenntnis, über den Termin der Grenzverschiebung zu entscheiden. Sie werde auch zu prüfen haben, ob allfällige Massnahmen zu treffen seien, um die Versorgungssicherheit während der Dauer der Umsetzungsphase sicherzustellen. Bis zur rechtskräftigen Verschiebung der Grenzstelle bleibe die CKW für den Zustand ihrer Anlagen verantwortlich. In diesem Sinne sei die Beschwerde teilweise gutzuheissen und an die Vorinstanz zur Neubeurteilung zurückzuweisen. Nicht einzutreten sei auf das erstmals vor Bundesverwaltungsgericht gestellte Begehren auf Rückerstattung der Netzgebühren.

E.
Die X._____ erhebt mit Eingabe vom 8. September 2016 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht und stellt folgende Rechtsbegehren:

"Es sei das vorinstanzliche Urteil vollumfänglich aufzuheben,
und es sei die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, unverzüglich alles zur (Wieder-) Herstellung der Versorgungssicherheit gegenüber der Beschwerdeführerin Notwendige vorzukehren,
und es seien die Rechtsbegehren der Beschwerdegegnerin abzuweisen;
Eventualiter sei das vorinstanzliche Urteil vollumfänglich aufzuheben, und es sei die Sache zur rechtmässigen Behandlung und Beurteilung an die Vorinstanz, allenfalls an die ElCom zurückzuweisen."

Zudem beantragt sie Erteilung der aufschiebenden Wirkung.
Das Bundesverwaltungsgericht und das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) verzichten auf Vernehmlassung. Die ElCom beantragt, das vorinstanzliche Urteil sei aufzuheben, soweit es die Verfügung der ElCom vom 19. November 2015 hinsichtlich des Termins der angeordneten Verschiebung der Grenzstelle aufhebt und die Sache im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückweist; im Übrigen sei die Beschwerde abzuweisen. Die CKW beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Eventualiter sei die Beschwerdeführerin als allein verantwortlich und zahlungspflichtig für sämtliche Ersatzinvestitionen auf ihrer 12 kV-Spannungsebene zu erklären. Replikweise hält X._____ an ihrem Antrag fest.
Mit Verfügung vom 28. September 2016 hat der Präsident der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung zur Zeit abgewiesen.

Erwägungen:

1.

1.1. Gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ist grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG) und die Beschwerdeführerin ist als mehrheitlich unterlegene Partei dazu legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Der angefochtene Entscheid weist zwar die Sache zur Festlegung eines neuen Umstellungstermins an die ElCom zurück. Im Hauptpunkt wird damit jedoch das Begehren der Beschwerdeführerin endgültig abgewiesen, so dass es sich dabei um einen anfechtbaren Endentscheid (Art. 90 BGG) handelt.

1.2. Das Verfahren vor dem Bundesgericht kennt keine Anschlussbeschwerde. Zudem ist die ElCom nicht zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt (Art. 89 Abs. 2 lit. a und d e contrario BGG; Urteil 2C 969/2013 vom 19. Juli 2014 E. 5.1). Auf den von der ElCom gestellten Antrag, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts sei aufzuheben, soweit es die Sache an die ElCom zurückweise, ist daher nicht einzutreten. Auch auf den Antrag der CKW, die X._____ als allein verantwortlich und zahlungspflichtig für sämtliche Ersatzinvestitionen auf ihrer 12-kV-Spanungsebene zu erklären, kann nicht eingetreten werden, soweit dies über den blossen Antrag auf Abweisung der Beschwerde hinausgeht.

1.3. Das Bundesverwaltungsgericht ist auf den bei ihm gestellten Antrag auf Rückerstattung nicht eingetreten (vgl. E. 6.2 und Dispositiv-Ziff. 1 des angefochtenen Entscheids). Dieser teilweise Nichteintretensentscheid wird von der Beschwerdeführerin vor Bundesgericht nicht beanstandet. Eine Rückerstattung bildet somit nicht Streitgegenstand.

2.
Die Beschwerdeführerin rügt zunächst, die ElCom habe mit der Anordnung, die Grenzstelle zu verschieben, über etwas entschieden, was die CKW gar nicht beantragt habe; sie habe dadurch die Dispositionsmaxime sowie das rechtliche Gehör verletzt und die Vorinstanz habe dieses Vorgehen zu Unrecht geschützt.

2.1. Die Vorinstanz hat erwogen, die CKW habe mit ihrem bei der ElCom gestellten Begehren der X._____ lediglich angeboten, die Transformatoren unentgeltlich in ihr Eigentum zu übertragen, aber nicht die Verschiebung der Grenzstelle von der Unterspannungs- zur Oberspannungsseite beantragt. Die ElCom sei mit der angefochtenen Verfügung über den Antrag der CKW hinausgegangen. Sie habe indessen die Eigentumsübertragung nicht selber angeordnet, sondern dies bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit lediglich als Alternative in Aussicht gestellt. Die X._____ werde dadurch nicht schlechter gestellt als wenn die ElCom die Spannung an der bestehenden Grenzstelle auf 20 kV festgesetzt hätte. Denn die CKW bleibe weiterhin für die Beaufsichtigung der elektrischen Anlage und die Überwachung ihres guten Zustands verantwortlich. Ein Abbau der Kuppelstation müsste auf Kosten der CKW erfolgen. Die X._____ erhalte keine Altlasten zugewiesen. Entscheide sie sich gegen eine Übernahme der Transformatoren in ihr Eigentum bzw. für eine Umstellung ihrer betriebsinternen Stromversorgung, so laufe dies im Ergebnis praktisch auf das gleiche hinaus, wie wenn die Spannungsebene an der bestehenden Grenzstelle auf 20 kV festgelegt würde. Die
Verschiebung der Grenzstelle sei auch geeignet und erforderlich, eine gesetzes- und richtlinienkonforme Anschlusssituation herbeizuführen. Die angefochtene Verfügung sei auch zumutbar, werde doch der X._____ ermöglicht, sich für das möglicherweise vorteilhafte Angebot der CKW zu entscheiden und das Eigentum an den Transformatoren kostenlos zu übernehmen. Sollte sie sich für diese Lösung entscheiden, so sei ihr eine ausreichende Umsetzungsfrist einzuräumen.

2.2. Die Beschwerdeführerin rügt, entgegen der Auffassung der Vorinstanz führe die angeordnete Verschiebung der Grenzstelle zu einer Verschlechterung ihrer Rechtsposition. Hätte die ElCom die Spannungsumstellung an der bisherigen Grenzstelle festgesetzt, so wäre es an der CKW gelegen, an dieser Stelle einen Anschluss mit 20 kV zu erstellen. Mit der Anordnung der ElCom werde hingegen das Verteilnetz gekürzt und ihr - der X._____ - auferlegt, bis zu dieser neu festgesetzten Stelle für den Anschluss ihrer Anlagen zu sorgen. Die Kosten für die Sanierung der veralteten Anlagen und das entsprechende Betriebsrisiko würden damit von der CKW auf die X._____ übertragen.

2.3. Die ElCom führt in ihrer Stellungnahme vor Bundesgericht aus, technisch könne die Umstellung der Belieferung der X._____ auf 20 kV auf zwei Arten bewerkstelligt werden: Entweder transformiere die X._____ die Spannung selbst (durch Übernahme der bestehenden Kuppelstation oder Bau einer neuen) von 20 kV auf 12 kV (Variante 1) oder sie baue ihre Anlagen so um, dass sie direkt mit 20 kV versorgt werden könne (Variante 2). Sie - die ElCom - sei zu keinem Zeitpunkt der Auffassung gewesen, die Belieferung mit 20 kV lasse sich nur durch örtliche Verschiebung der Grenzstelle erreichen. Es sei vielmehr der eigene unternehmerische Entscheid der X._____, ob sie die Variante 1 oder 2 umsetze. Die von der Vorinstanz angeordnete Rückweisung der Sache an die ElCom erlaube es der X._____, sich für eine Umsetzung gemäss Variante 2 zu entscheiden, ohne die Kuppelstation vorgängig in ihr Eigentum übernehmen zu müssen.

2.4. Die CKW führt ihrerseits aus, es gehe fehl, in die Verfügung der ElCom eine zwangsläufige örtliche Verschiebung der Grenzstelle hineinzuinterpretieren. Ob es zu einer solchen komme, liege im freien Ermessen jeder der beiden Parteien. Wenn die X._____ die Transformatorenstation nicht in ihr Eigentum übernehmen wolle, so finde keine örtliche Verschiebung der Grenzstelle statt, sondern nur eine Verschiebung der Spannung von 12 kV auf 20 kV an der bestehenden Grenzstelle. Sollte die X._____ die Belieferung an der aktuellen Grenzstelle wählen, so würde sie - die CKW - das 20 kV-Kabel bis zur Grenzstelle der X._____ einziehen. Von einer Verschlechterung ihrer Rechtsposition könne nicht die Rede sein.

2.5. Die Erwägungen der Vorinstanz sind nicht restlos klar, wenn sie einerseits ausführt, die ElCom habe etwas verfügt, was die CKW gar nicht beantragt habe, andererseits aber doch davon ausgeht, die X._____ habe die Entscheidungsfreiheit, ob sie das Eigentum an den Transformatoren übernehmen wolle. Aus den Stellungnahmen von ElCom und CKW geht aber hervor, dass diese übereinstimmend die Verfügung der ElCom anders interpretieren als die X._____, nämlich dahingehend, dass diese die Wahl hat, unter Verschiebung der örtlichen Grenzstelle die Transformatoren zu übernehmen oder aber an der bisherigen Grenzstelle die Elektrizität auf Spannungsebene 20 kV zu übernehmen. Auf dieser Interpretation sind ElCom und CKW zu behaften. Bei dieser Sachlage kann nicht davon gesprochen werden, es werde eine örtliche Verschiebung der Grenzstelle und die Übernahme der Kuppelstation durch die X._____ verbindlich angeordnet.

2.6. Damit trifft es - entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin - nicht zu, dass die ElCom etwas angeordnet habe, was die CKW nicht beantragt und was die X._____ abgelehnt habe. Ebenso erübrigt sich eine Beurteilung, ob die Anordnung einer örtlichen Verschiebung der Grenzstelle materiellrechtlich rechtmässig wäre.

3.
Im Hauptpunkt ist die Beschwerdeführerin der Meinung, sie sei nicht verpflichtet, eine Belieferung auf 20 kV-Spannungsebene zu akzeptieren; vielmehr sei die CKW als Verteilnetzbetreiberin verpflichtet, sie weiterhin auf der 12 kV-Spannungsebene zu beliefern und ihre Anlagen entsprechend zu unterhalten bzw. zu erneuern.

3.1. Die Verteilnetzbetreiber sind verpflichtet, in ihrem Netzgebiet alle Endverbraucher jedenfalls innerhalb der Bauzone an das Elektrizitätsnetz anzuschliessen (Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 23. März 2007 über die Stromversorgung [Stromversorgungsgesetz, StromVG; SR 734.7). Sie treffen die erforderlichen Massnahmen, damit sie in ihrem Netzgebiet den festen Endverbrauchern und den Endverbrauchern, die auf den Netzzugang verzichten, jederzeit die gewünschte Menge an Elektrizität mit der erforderlichen Qualität und zu angemessenen Tarifen liefern können (Art. 6 Abs. 1 StromVG). Ihnen obliegt die Gewährleistung eines sicheren, leistungsfähigen und effizienten Netzes (Art. 8 Abs. 1 lit. a StromVG). Das Gesetz legt selber nicht fest, auf welcher Spannungsebene dieser Anschluss bzw. diese Versorgung zu erfolgen hat. Gemäss Art. 5 Abs. 5 StromVG legt der Bundesrat transparente und diskriminierungsfreie Regeln für die Zuordnung von Endverbrauchern zu einer bestimmten Spannungsebene fest. Er kann entsprechende Regeln für Elektrizitätserzeuger und Netzbetreiber festlegen. Er kann die Endverbraucher und Netzbetreiber beim Wechsel von Anschlüssen zur anteilsmässigen Abgeltung von Kapitalkosten nicht mehr oder nur noch teilweise
genutzter Anlagen und zeitlich befristet zum Ausgleich der Beeinträchtigung der Netznutzungsentgelte verpflichten. Der Bundesrat hat allerdings nicht selber solche Regeln aufgestellt, sondern in Art. 3 Abs. 1 und 2 der Stromversorgungsverordnung vom 14. März 2008 (StromVV; SR 734.71) die Netzbetreiber verpflichtet, transparente und diskriminierungsfreie Richtlinien für die Zuordnung von Endverbrauchern, Elektrizitätserzeugern und Netzbetreibern zu einer bestimmten Netzebene sowie für die minimale Qualität der Elektrizitätslieferung pro Netzebene sowie entsprechende Richtlinien für die Abgeltung beim Wechsel von Anschlüssen festzulegen.

3.2. Die ElCom und ihr folgend das Bundesverwaltungsgericht sind bei dieser Ausgangslage mit Recht davon ausgegangen, die Stromversorgungsgesetzgebung regle die Frage der Spannungsebene nicht selber, sondern überlasse dies den Netzbetreibern. Selbst wenn man davon ausginge, der Bundesrat wäre aufgrund von Art. 5 Abs. 5 StromVG verpflichtet gewesen, diese Frage selber zu regeln, würde in Ermangelung einer solchen Regelung aktuell diesbezüglich eine echte Lücke vorliegen, welche von den rechtsanwendenden Behörden auszufüllen wäre (Art. 1 ZGB).

3.3. Die Vorinstanz hat weiter erwogen, die Anschlussnehmer könnten vom Netzbetreiber nicht erwarten, dass der bestehende Zustand unverändert aufrecht erhalten bleibe. Der Umbau des Mittelspannungsnetzes von 12 kV auf 20 kV diene der Effizienzsteigerung. Der zwischen den Parteien geschlossene Vertrag bilde nach übereinstimmender Auffassung beider Parteien keine Rechtsgrundlage für die Beurteilung der Streitfrage. Es sei daher nicht zu beanstanden, wenn die CKW in ihren Netzanschlussrichtlinien bei einem Mittelspannungsanschluss die Grenzstelle bei einer Spannung von 20 kV festlege. Diese Richtlinien seien zwar nicht hoheitlich, sie bewegten sich aber im Rahmen des Gesetzes und seien sachgerecht. Aufgrund des unbestritten schlechten Zustands der bestehenden Transformatorenanlagen würde der Weiterbetrieb eine Sanierung bzw. einen Ersatz der Anlagen erforderlich machen. Damit würde die CKW als Verteilnetzbetreiberin zu Investitionen in eine Spannungsebene gezwungen, die sie aus überzeugenden Gründen der Effizienz und der Gleichbehandlung der Netzanschlussnehmer aufheben wolle. Die X._____ würde dadurch als einzige Endverbraucherin von einer auf sie zugeschnittenen Sonderlösung profitieren. Diese mache nicht geltend, dass die
Erneuerung und Umstellung ihrer internen Stromversorgung auf 20 kV grundsätzlich mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden wäre; sie habe vielmehr selber in ihren Schreiben vom 28. Februar 2011 bzw. 18. Februar 2013 an die CKW eine solche Umstellung in Aussicht gestellt, wobei sie eine Fristverlängerung um mindestens zwei Jahre erbeten habe.

3.4. Die X._____ bringt dagegen im Wesentlichen vor, der schlechte Zustand der bestehenden Anlagen sei auf ein Versäumnis der CKW zurückzuführen, welche verpflichtet gewesen wäre, die Anlagen zu unterhalten und sicher zu betreiben und gegebenenfalls zu ersetzen. Wäre sie dieser Pflicht nachgekommen, so wären die Anlagen jetzt nicht in einem schlechten Zustand. Dieser könne daher kein Grund für eine Spannungsumstellung sein. Es sei unzulässig, das Versäumnis der Verteilnetzbetreiberin auf die Endverbraucherin abzuwälzen. Habe die CKW die Anlagen zu sanieren, so könnten diese noch für eine Zeitdauer von 10 bis 20 Jahren betrieben werden. Soweit dies spezielle, nur der X._____ anrechenbare Kosten verursache, so könne dafür eine besondere Kundengruppe gebildet werden.

3.5. Der Beschwerdeführerin ist im Grundsatz zuzustimmen, dass es Aufgabe des Verteilnetzbetreibers ist, das Netz in einem sicheren Zustand zu erhalten (Art. 8 Abs. 1 lit. a StromVG). Daraus kann allerdings kein Rechtsanspruch abgeleitet werden, dass die einmal bestehenden Netzanschlussbedingungen auf alle Zeiten unverändert bleiben. Ist eine Umstellung auf eine andere Spannungsebene technisch und wirtschaftlich sinnvoll, kann es dem Netzbetreiber nicht grundsätzlich verwehrt sein, sie vorzunehmen. Solche Änderungen müssen allerdings sachlich begründet sein und dürfen den Netzanschlussnehmern nicht übermässige oder unnötige Kosten verursachen. Die Beschwerdeführerin setzt sich jedoch nicht substanziell mit der Argumentation der Vorinstanz auseinander, wonach die Umstellung auf 20 kV technisch und wirtschaftlich effizient sei und sie selber noch in den Jahren 2011 und 2013 eine Umstellung in Aussicht gestellt habe. Sodann macht sie auch vor Bundesgericht nicht substantiiert geltend, dass und inwiefern die Umstellung für sie unzumutbare Kosten verursachen würde. Die Umstellungsfrist von zwei Jahren, die sie selber ursprünglich beantragt hat, ist inzwischen bereits abgelaufen und wird aufgrund des angefochtenen Entscheids nochmals
verlängert. Unter diesen Umständen erweist sich der angefochtene Entscheid nicht als rechtswidrig.

4.
Schliesslich beanstandet die Beschwerdeführerin, ihr Begehren, die CKW zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit zu verpflichten, sei von der ElCom nicht behandelt worden; dies stelle eine Rechtsverweigerung dar, was von der Vorinstanz zu Unrecht verneint worden sei.

4.1. Die X._____ hatte vor der ElCom mit ihrer Eingabe vom 13. April 2015 beantragt, die CKW sei aufzufordern, unverzüglich alles zur (Wieder-) Herstellung der Versorgungssicherheit Notwendige vorzukehren. Die ElCom hat diesen Antrag nicht ausdrücklich behandelt. Die Vorinstanz hat verneint, dass darin eine Rechtsverweigerung liege, denn die von der ElCom angeordnete Verschiebung der Grenzstelle auf die 20 kV-Ebene schliesse den Gegenantrag der X._____ auf Wiederherstellung der Versorgungssicherheit folgerichtig aus.

4.2. Diese Begründung ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht rechtsverletzend: Aus dem Schreiben vom 13. April 2015 und aus dem ganzen Kontext geht hervor, dass sich der Antrag der X._____, die Versorgungssicherheit sei wieder herzustellen, auf die Versorgung auf der 12 kV-Ebene bezog. Dieser Antrag und der Antrag der CKW, die Grenzstelle sei der 20 kV-Ebene zuzuordnen, schliessen sich gegenseitig aus. Indem die ElCom anordnete, die Grenzstelle sei auf die 20 kV-Ebene zu verschieben, wurde der Gegenantrag auf Wiederherstellung der 12 kV-Versorgungssicherheit in der Sache abgewiesen bzw. gegenstandslos. Nur wenn die ElCom entschieden hätte, dass entgegen der Auffassung der CKW der Netzanschluss weiterhin auf der 12 kV-Ebene erfolgen müsse, wäre der Antrag der X._____ zu behandeln gewesen. Indem die ElCom in ihrer Verfügung vom 19. November 2015 die Verschiebung bereits auf den 1. Januar 2016 anordnete, erübrigte sich auch eine besondere Verpflichtung, für die wenigen verbleibenden Wochen die CKW aufzufordern, die Versorgungssicherheit (wieder) herzustellen, zumal die Beschwerdeführerin zwar generell die Sanierungsbedürftigkeit der Anlagen geltend macht, aber nicht vorbringt, die Versorgungssicherheit sei
derart akut und unmittelbar bedroht gewesen, dass in dieser Zeit Sanierungsmassnahmen erforderlich gewesen wären.

4.3. Die Vorinstanz hat zwar die Umstellungsfrist als zu kurz bezeichnet, aber zugleich ihrerseits angeordnet, die ElCom werde zu prüfen haben, ob Massnahmen zu treffen sind, um die Versorgungssicherheit während der Dauer der Umstellungsphase sicherzustellen (vgl. E. 5.5.4 i.V.m. Dispositiv-Ziff. 1 des angefochtenen

Entscheids). Soweit der Antrag auf (Wieder-) Herstellung der Versorgungssicherheit (auf der 12 kV-Ebene) aufgrund der Hinausschiebung des Umstellungstermins wieder streitgegenständlich geworden ist, hat die Vorinstanz ihn behandelt.

5.

5.1. Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet und ist abzuweisen. Da die vorinstanzlichen Erwägungen offenbar bei der Beschwerdeführerin zu Missverständnissen Anlass gegeben haben, die indessen durch die Stellungnahmen von ElCom und CKW vor Bundesgericht, auf denen diese zu behaften sind (vgl. E. 2.5 hiervor), geklärt wurden, rechtfertigt es sich, die Beschwerde im Sinne der Erwägungen abzuweisen.

5.2. Die unterliegende Beschwerdeführerin trägt die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die obsiegende, nicht anwaltlich vertretene Beschwerdegegnerin beantragt eine Parteientschädigung. Eine solche wird in der Regel nur bei anwaltlicher Vertretung zugesprochen (Art. 68 Abs. 2 BGG i.V.m. Art. 1 des Reglements vom 31. März 2006 über die Parteientschädigung und die Entschädigung für die amtliche Vertretung im Verfahren vor dem Bundesgericht [SR 173.110.210.3]). Nach der bundesgerichtlichen Praxis wird der nicht anwaltlich vertretenen bzw. in eigener Sache prozessierenden Partei nur ausnahmsweise eine Parteientschädigung zugesprochen, wenn es sich um eine komplexe Sache mit hohem Streitwert bzw. grosser Bedeutung handelt und die Interessenwahrung einen hohen Arbeitsaufwand notwendig macht, der den Rahmen dessen überschreitet, was der Einzelne üblicher- und zumutbarerweise nebenbei zur Besorgung der persönlichen Angelegenheiten auf sich zu nehmen hat (vgl. BGE 125 II 518 E. 5b S. 519 f. mit Hinweisen; Urteil 1C 71/2011 vom 12. Juni 2012 E. 8.2, nicht publ. in BGE 138 II 281). Diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt, handelt es sich bei der Beschwerdegegnerin doch um eine grosse
Stromversorgungsunternehmung, die in ihrem eigenen Bereich tätig wird und für welche die vorliegende Sache nicht von besonderer Komplexität ist.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 4’000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.
Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, der Eidgenössischen Elektrizitätskommission ElCom, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, und dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 16. Januar 2017

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

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Winiger