Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Entscheid bestätigt durch BGer mit Urteil vom 06.11.2017. (2C_632/2016)

Abteilung I
A-5836/2015

Urteil vom 26. Mai 2016

Besetzung

Richterin Marianne Ryter (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian, Richter Maurizio Greppi,
Gerichtsschreiberin Tanja Petrik-Haltiner.

Parteien

Stadt Winterthur,
Stadthaus, 8400 Winterthur,
vertreten durch Prof. Dr. iur. Isabelle Häner, Rechtsanwältin,
Bratschi Wiederkehr & Buob,
Bahnhofstrasse 70, Postfach 1130, 8021 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

Swissgrid AG,
Werkstrasse 12, 5080 Laufenburg,
Beschwerdegegnerin,

und

Eidgenössische Elektrizitätskommission ElCom,
3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Vorrang bei der Zuteilung von Kapazitäten im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz.

Sachverhalt:

A.
Seit 1. Januar 2014 beschafft die Stadt Winterthur elektrische Energie an den europäischen Börsen und im Over-the-counter (OTC)-Markt, nachdem sie die Lieferverträge mit den Elektrizitätswerken des Kantons Zürich auf diesen Zeitpunkt beendet hatte. Mit Schreiben vom 26. September 2013 verlangte sie von der Swissgrid AG eine Bestätigung, wonach ihre mit ausländischen Lieferanten abgeschlossenen Bezugsverträge für die Belieferung grundversorgter Endverbraucher mit Strom Vorrang geniessen würden und von der Auktionierung ausgeschlossen seien. Daraufhin forderte die Swissgrid AG sie mit Schreiben vom 27. November 2013 auf, nachzuweisen, dass die fragliche Beschaffung ausschliesslich der Versorgung fester Endkunden diene, sie ohne Importe ihre diesbezügliche Lieferpflicht nicht erfüllen könne und nicht gleichzeitig Lieferungen an Dritte im Ausland angemeldet seien. Die Stadt Winterthur bestritt mit Schreiben vom 13. Dezember 2013, nachweisen zu müssen, dass sie ohne Importe ihre die Grundversorgung betreffende Lieferpflicht nicht erfüllen könne und bestätigte die übrigen beiden Punkte.

B.
Nach mehreren informellen Besprechungen mit der Eidgenössischen Elektrizitätskommission (ElCom) ersuchte die Stadt Winterthur die Swissgrid AG mit formellem Antrag vom 20. Oktober 2014 um Vorrang bei der Zuteilung von Kapazitäten im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz. Die Swissgrid AG wies das Gesuch mit Schreiben vom 6. November 2014 ab.

C.
Mit Schreiben vom 25. November 2014 gelangte die Stadt Winterthur an die ElCom und beantragte in materieller Hinsicht, die Swissgrid AG sei zu verpflichten, ihr bei der Zuteilung von Kapazitäten für Jahres-, Monats- und Tagesauktionen sowie Intraday Auktionen im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz an den Grenzen der Schweiz zu Deutschland, Österreich und Frankreich in physischer und / oder finanzieller Hinsicht Vorrang einzuräumen.

Die ElCom wies das Gesuch der Stadt Winterthur um physischen oder finanziellen Vorrang für Lieferungen im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz mit Verfügung vom 13. August 2015 ab.

D.
Dagegen erhebt die Stadt Winterthur (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 17. September 2015 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt die Aufhebung der Verfügung der ElCom (nachfolgend: Vorinstanz) vom 13. August 2015. Sie stellt dasselbe Rechtsbegehren wie im vorinstanzlichen Verfahren mit der Ergänzung, dass ihr dieser Vorrang seit dem 1. Januar 2014 einzuräumen sei. Mit der Beschwerde reicht sie ein von ihr in Auftrag gegebenes Gutachten der Ernst&Young AG ein.

E.
Die ElCom nimmt mit Vernehmlassung vom 10. Dezember 2015 zu den Ausführungen der Beschwerdeführerin Stellung und beantragt die Abweisung der Beschwerde.

F.
Mit Beschwerdeantwort vom 11. Dezember 2015 beantragt die Swissgrid AG (nachfolgend: Beschwerdegegnerin), die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

G.
Mit ihren Schlussbemerkungen vom 18. Februar 2016 hält die Beschwerdeführerin an ihrem Rechtsbegehren fest.

H.
Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin nehmen mit Schreiben vom 24. und 29. März 2016 zu den Schlussbemerkungen der Beschwerdeführerin Stellung und halten an ihren Anträgen weiterhin fest.

I.
Mit Eingabe vom 8. April 2016 hält die Beschwerdeführerin weiterhin an ihrem Rechtsbegehren fest und nimmt erneut zu den Ausführungen der übrigen Verfahrensbeteiligten Stellung.

J.
Die Beschwerdeführerin nimmt mit Eingabe vom 12. Mai 2016 zu den anonymisierten Protokollauszügen der Sitzungen der Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats und Ständerats Stellung.

K.
Auf weitere Vorbringen der Parteien und sich bei den Akten befindliche Dokumente wird – soweit entscheidrelevant – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Die ElCom gehört zu den Behörden nach Art. 33 Bst. f VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben. Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der erhobenen Beschwerden zuständig (vgl. auch Art. 23 Stromversorgungsgesetz [StromVG, SR 734.7]).

1.2 Angesichts des grenzüberschreitenden Sachverhalts gilt es vorab zu klären, welches Recht bezüglich der internationalen Zuständigkeit anwendbar ist (vgl. statt vieler Urteil des BVGer A-4025/2015 vom 22. März 2016 E. 1.1.1 mit Hinweisen). Nach Art. 190 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sind Bundesgesetze und Völkerrecht für das Bundesverwaltungsgericht und andere rechtsanwendende Behörden massgebend. Im öffentlichen Recht gilt sodann das Territorialitätsprinzip: Das schweizerische öffentliche Recht ist grundsätzlich nur anwendbar auf Sachverhalte, die sich in der Schweiz zutragen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 310; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, S. 184). Gemäss dem sog. Auswirkungsprinzip kann es jedoch – unter Umständen sogar ohne diesbezügliche Anordnung – auch auf Sachverhalte anwendbar sein, die sich zwar im Ausland ereignen, aber in einem ausreichenden Mass auf dem Territorium der Schweiz auswirken (vgl. BGE 133 II 331 E. 6.1).

Jede grenzüberschreitende Nutzung des Übertragungsnetzes betrifft unabhängig von der Lieferrichtung schon aus physikalischen Gründen beide Anrainerstaaten (vgl. allgemein GÖRAN ANDERSSON, Technische Voraussetzungen des Stromhandels, in: Rolf H. Weber [Hrsg.], Stromhandel,

2007, S. 23 ff.). Jeder Export stellt aus der Sicht eines Nachbarstaates wirtschaftlich betrachtet einen Import und jeder Import einen entsprechenden Export dar. Folglich betreffen grenzüberschreitende Stromübertragungen letztlich die Gebietshoheit beider Staaten, wobei kein Grenzstaat völkerrechtlich betrachtet für sich das einseitige Recht für eine abschliessende Regelung in Anspruch nehmen kann (vgl. BGE 129 II 114 E. 4.1 ff. mit Hinweis auf das völkergewohnheitsrechtliche Schädigungsverbot; vgl. auch BGE 121 II 447 E. 3a und Urteil des BVGer A-4025/2015 vom 22. März 2016 E. 1.1.1 mit Hinweisen).

1.2.1 Schweizerische Behörden wenden schweizerisches öffentliches Recht an, sofern nicht ausnahmsweise die Anwendung ausländischen öffentlichen Rechts – insbesondere aufgrund eines Staatsvertrags – geboten erscheint (BGE 95 II 109 E. 3c; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 310).

Es ist kein Rechtstext ersichtlich, welcher sich zur Frage der internationalen Zuständigkeit bei der Zuteilung von grenzüberschreitenden Übertragungskapazitäten äussert. Die Normen des EU-Rechts, namentlich die Verordnung (EG) Nr. 714/2009 des europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel, sind auf die Schweiz – jedenfalls aus Sicht der inländischen Behörden – nicht anwendbar (vgl. Urteil des BVGer A-4025/2015 vom 22. März 2016 E. 1.1.2 i.V.m. E. 4.2.1). Damit gelangt im vorliegenden Verfahren grundsätzlich schweizerisches Recht zur Anwendung und richtet sich die behördliche Zuständigkeit nach dem StromVG, das in Art. 17 den Netzzugang bei Engpässen im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz regelt.

1.2.2 Die ElCom überwacht die Einhaltung des StromVG und erlässt die Verfügungen, die für den Vollzug dieses Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen notwendig sind (vgl. Art. 22 Abs. 1 StromVG). Sie ist dabei unter anderem zuständig für den Entscheid im Streitfall über den Netzzugang und die Netznutzungsbedingungen (vgl. Art. 22 Abs. 2 Bst. a StromVG), mithin auch für Fragen betreffend den Netzzugang bei Engpässen im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz (vgl. Art. 17 StromVG). Demnach ist sie zum Erlass der angefochtenen Verfügung ohne Weiteres befugt.

1.3 Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt

ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG). Die Beschwerdeführerin hat als Gesuchstellerin am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung als Netzbetreiberin besonders betroffen und damit materiell beschwert. Sie würde von der priorisierten Nutzung der grenzüberschreitenden Übertragungsnetzkapazität im Bereich der Grundversorgung wirtschaftlich profitieren, womit sie ein schutzwürdiges Interesse an der Beschwerdeführung aufweist. Sie ist folglich zur Beschwerde legitimiert.

1.4 Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und Art. 52 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG) ist demnach einzutreten.

2.
Das Bundesverwaltungsgericht überprüft angefochtene Verfügungen auf Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und – grundsätzlich – Unangemessenheit (vgl. Art. 49 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG). Soweit es um Verfügungen der Vorinstanz geht, ist zu beachten, dass diese keine gewöhnliche Vollzugsbehörde, sondern eine verwaltungsunabhängige Kollegialbehörde mit besonderen Kompetenzen ist (vgl. Art. 21 f. StromVG). Als Fachorgan ist sie Regulierungsinstanz mit besonderer Verantwortung. Dies rechtfertigt eine gewisse Zurückhaltung bei der Überprüfung ihrer Verfügungen. Es befreit das Bundesverwaltungsgericht aber nicht davon, die vorinstanzliche Rechtsanwendung auf ihre Vereinbarkeit mit Bundesrecht zu überprüfen. Die Vorinstanz amtet weiter in einem höchst technischen Bereich, in dem Fachfragen sowohl im Bereich der Stromversorgung als auch ökonomischer Ausrichtung zu beantworten sind. Ihr steht dabei – wie anderen Behördenkommissionen auch – ein eigentliches "technisches Ermessen" zu. Bei der Beurteilung von Fachfragen darf ihr daher ein gewisser Ermessens- und Beurteilungsspielraum belassen werden, soweit sie die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat (vgl. statt vieler BGE 133 II 35 E. 3; BVGE 2009/35 E. 4; Urteil des BVGer A-4025/2015 vom 22. März 2016 E. 2 mit Hinweisen sowie MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.155).

3.
Streitgegenstand in der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet,

soweit es im Streit liegt (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.8). Der Streitgegenstand darf im Lauf des Beschwerdeverfahrens weder erweitert noch qualitativ verändert werden; er kann sich höchstens um nicht mehr streitige Punkte reduzieren, nicht aber ausweiten. Beschwerdeanträge können daher nach Ablauf der Beschwerdefrist höchstens präzisiert, eingeengt oder fallengelassen, nicht aber erweitert werden. Ein Antrag, der über das hinausgeht, was von der Vorinstanz entschieden wurde oder der mit dem Gegenstand der angefochtenen Verfügung nichts zu tun hat, ist ungültig (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.8, 2.208 und 2.213 je mit Hinweisen; BGE 133 II 30 E. 2.2 und Urteil des BVGer A-2876/2010 vom 20. Juni 2013 E. 2.2 mit Hinweisen).

Ob im vorinstanzlichen Verfahren die Zeitspanne seit 1. Januar 2014 oder aber nur diejenige ab 1. Januar 2015 Streitgegenstand bildete, kann aufgrund der nachfolgenden, abschlägigen Beantwortung der Grundsatzfrage, ob im konkreten Fall überhaupt ein Vorrang zu gewähren ist, offen gelassen werden.

4.

Mit Bezug auf das von der Beschwerdeführerin in Auftrag gegebene Gutachten betreffend die Analyse des schweizerischen Strommarkts, auf welches sie ihre Forderung im Grundsatz stützt, bleibt vorab Folgendes festzuhalten: Es handelt sich dabei um ein Parteigutachten und nicht um ein behördliches Gutachten mit erhöhtem Beweiswert im Sinne von Art. 12 Bst. e VwVG. Das Gericht hat jedoch grundsätzlich alle Beweismittel, unabhängig davon, von wem sie stammen, objektiv zu prüfen (Urteil des BGer 1C_398/2011 vom 5. April 2011 E. 3.2. und eingehend Urteil des BVGer A-8465/2010 vom 10. Juni 2011 E. 6.2.3 je mit Hinweisen). Aus dem in Art. 29 Abs. 2 BV verankerten Gebot der Gewährung des rechtlichen Gehörs folgt u.a. der Anspruch auf Abnahme der von einer Partei angebotenen Beweise, soweit diese rechtserhebliche Tatsachen betreffen und nicht offensichtlich beweisuntauglich sind (BGE 127 I 54 E. 2b mit Hinweisen).

5.

5.1 Der Netzzugang für grenzüberschreitende Stromlieferungen über das Übertragungsnetz ist hinsichtlich des sog. Engpassmanagements spezialgesetzlich reguliert (vgl. dazu KATHRIN S. FÖHSE, Die rechtliche Ausgestaltung der nationalen Netzgesellschaft im Stromversorgungsgesetz, 2014,

Rz. 64 ff.; WEBER/KRATZ, Stromversorgungsrecht, Ergänzungsband Elekrizitätswirtschaftsrecht, Bern 2009, § 4 Rz. 121). Gemäss Art. 17 Abs. 1 StromVG kann die nationale Netzgesellschaft die verfügbare Kapazität nach marktorientierten Verfahren wie Auktionen zuteilen, wenn die Nachfrage nach grenzüberschreitender Übertragungskapazität die verfügbare Kapazität überschreitet und die ElCom das entsprechende Verfahren regeln. Daneben obliegt es der Beschwerdegegnerin, transparente und diskriminierungsfreie Verfahren zur Handhabung von Engpässen zu erarbeiten (Art. 20 Abs. 2 Bst. d StromVG). Soweit ersichtlich, hat die Vorinstanz bislang keine Bestimmungen über die Zuteilung grenzüberschreitender Kapazitäten erlassen. Hingegen enthalten die Allgemeinen Bilanzgruppen-Regelungen (Version 1.8 vom 1. September 2015) und die technischen Bilanzgruppen-Vorschriften (Version 1.27 vom 10. Februar 2015) als integrierende Bestandteile des von der Beschwerdegegnerin mit den Bilanzgruppenverantwortlichen jeweils abgeschlossenen Bilanzgruppenvertrags (Version 1.1 vom 1. August 2013; abrufbar auf www.swissgrid.ch > Fachportal > Themenübersicht > Rechtsordnung > Bilanzgruppen, besucht am 14. April 2016) nähere Vorgaben hinsichtlich der Zuteilung der verfügbaren Übertragungskapazität (vgl. auch Urteil des BVGer A-4025/2015 vom 22. März 2016 E. 3.1.2 f. mit ausführlicher Darlegung des praktischen Ablaufs der marktorientierten Zuteilung grenzüberschreitender Kapazitäten, insbesondere an der Grenze zu Deutschland).

5.2 Art. 17 Abs. 2 StromVG sieht für bestimmte Situationen Ausnahmen von der in Urteil des BVGer A-4025/2015 vom 22. März 2016 E. 3.1.2 f. dargelegten marktorientierten Kapazitätszuteilung vor: Bei der Zuteilung von Kapazitäten im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz haben Lieferungen aufgrund von internationalen Bezugs- und Lieferverträgen, die vor dem 31. Oktober 2002 abgeschlossen worden sind, sowie Lieferungen nach Art. 13 Abs. 3 StromVG Vorrang. Nach dem hier relevanten Art. 13 Abs. 3 Bst. a StromVG haben bei der Zuteilung von Kapazität im Netz gegenüber sonstigen Lieferungen in erster Linie Lieferungen an Endverbraucher nach Art. 6 Abs. 1 StromVG Vorrang. Letztgenannte Gesetzesbestimmung wiederum verpflichtet die Verteilnetzbetreiber, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, damit sie in ihrem Netzgebiet den festen Endverbrauchern und den Endverbrauchern, die auf Netzzugang verzichten, jederzeit die gewünschte Menge an Elektrizität mit der erforderlichen Qualität und zu angemessenen Tarifen liefern können. Art. 20 Abs. 1 Stromversorgungsverordnung vom 14. März 2008 (StromVV, SR 734.71) sieht vor, dass die nationale Netzgesellschaft der ElCom Bericht erstattet über die Handhabung der Vorrangregelung nach Art. 13 Abs. 3 und Art. 17 Abs. 2

StromVG. Gemäss Art. 20 Abs. 2 StromVV können Importeure bei der Zuteilung der Kapazitäten im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz den Vorrang für Lieferungen an Endverbraucher mit Grundversorgung nach Art. 17 Abs. 2 StromVG nur geltend machen, wenn sie nachweisen, dass sie ohne Importe diese Lieferpflicht nicht erfüllen können und dass sie nicht gleichzeitig Lieferungen an Dritte im Ausland angemeldet haben.

5.3 Weder die erwähnten Vertragsbedingungen der Beschwerdegegnerin noch mit den Nachbarländern abgeschlossene Abkommen oder die geltenden Auktionsregeln äussern sich zur Ausübung der gesetzlichen Vorränge (vgl. dagegen den Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates vom 17. November 2015 zur Parlamentarischen Initiative [15.430] "Streichung von Vorrängen im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz" [nachfolgend: Bericht UREK-S], S. 10, wonach die Vorränge zeitgleich mit der Nomination ersteigerter Kapazitäten für Langfristprodukte bei der nationalen Netzgesellschaft Swissgrid AG geltend zu machen seien).

Seit 1. Januar 2015 können an der Grenze zu Deutschland jedenfalls keine Vorränge mehr geltend gemacht werden, da das Kooperationsabkommen zwischen der Beschwerdegegnerin und der deutschen Übertragungsnetzbetreiberin gekündigt und neu ausgehandelt wurde (vgl. angefochtene Verfügung Rz. 25).

6.

6.1 Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, Art. 17 Abs. 2 StromVG i.V.m. Art. 13 Abs. 3 Bst. a StromVG sehe sowohl mit Bezug auf die inländische Netzsituation als auch die grenzüberschreitende Übertragungsnetzkapazität einen voraussetzungslosen Vorrang vor. Deshalb sei der Bundesrat nicht befugt, diese Privilegierung mit Art. 20 Abs. 2 StromVV einzuschränken und den Netzbetreibern mittels Nachweis, dass sie ohne Importe ihre Lieferpflicht nach Art. 6 Abs. 1 StromVG nicht erfüllen könnten, neue Pflichten aufzuerlegen. Er dürfe die vorgenannten gesetzlichen Bestimmungen lediglich vollziehend konkretisieren.

6.1.1 Das von der Beschwerdeführerin eingereichte Gutachten zeigt die Möglichkeit des kaufmännischen Vorrangs auf. Demzufolge würde die gesamte Kapazität versteigert, wobei es am Jahresende zu einer Rückerstattung der geleisteten Zahlungen käme, sofern es sich um eine Vorrangspo-

sition handle. Marktteilnehmer würden bei der Auktion leistungs- oder arbeitsmässig beschränkt, so dass marktverzerrendes Verhalten ausgeschlossen sei, d.h. es dürften nur Gebote für eine Teilmenge abgegeben werden. Denkbar sei z.B., für die Grundversorgung gleich viel Kapazität wie für die langfristigen Bezugsverträge zur Verfügung zu stellen. Die Beschwerdeführerin erläutert, das Konstrukt der kaufmännischen Alllokation habe in der Energiewirtschaft in verschiedenen Märkten, wie z.B. in den USA oder Neuseeland Anwendung gefunden und sei somit als mögliche Zuteilung von Kapazitäten durchaus anwendbar. Art. 17 Abs. 2 StromVG i.V.m. Art. 13 Abs. 3 StromVG sage nichts darüber aus, wie der Vorrang gewährleistet werde bzw. dass es sich um einen physischen Vorrang handeln müsse. Im Verfahren einer kaufmännischen Priorisierung könne ohne grösseren Aufwand aufgrund einer Lastprognose mittels Verwendung der validierten Messdaten eine vollständige, korrekte Zuteilung der Priorisierung nach Lieferung erfolgen. Durch den Zugang zum deutschen Strommarkt eröffne sich den Grundversorgern die Möglichkeit, ihren Bedarf im liquiden deutschen Grosshandel zu beschaffen. Die daraus resultierende sinkende Abhängigkeit von schweizerischen Stromproduzenten erhöhe – bei gleicher verfügbarer Übertragungsnetzkapazität – die Marktreife des schweizerischen Grosshandelsmarktes und somit dessen Liquidität. Sodann werde der den Netzbetreibern, welche grundversorgte Endverbraucher belieferten, gewährte Vorrang – sei dieser nun physisch oder finanziell – die physikalischen Transportkapazitäten nicht tangieren, sondern lediglich die Kosten für den Stromtransfer nach Italien erhöhen. Insbesondere eine kaufmännische Priorisierung zeitige keinerlei Auswirkung auf die Netzstabilität. Zudem wäre nicht die gesamte schweizerische Grundversorgung zu priorisieren: Bei ungenügenden Kapazitäten wäre im Rahmen der kaufmännischen Priorisierung ein Verteilschlüssel anzuwenden, gemäss welchem sämtliche priorisierten Verträge entsprechenden Kürzungen unterworfen wären.

Die Beschwerdeführerin stellt sich anlehnend an das Gutachten auf den Standpunkt, die beantragte Gewährung eines kaufmännischen Vorrangs sei praktisch umsetzbar und gefährde die Versorgungssicherheit nicht. So wie der schweizerische Strommarkt derzeit ausgestaltet sei, würden kleinere Stromversorger benachteiligt. Der Mechanismus des kaufmännischen Vorrangs führe dazu, dass dem Vorrang beanspruchenden Grundversorger nicht die vollen Kosten zurückerstatte werden könnten. Dieser werde deshalb bei einer allfälligen Auktionierung darauf achten, ein wettbewerbsfähiges Angebot zu machen. Sie fordere im Übrigen nicht, dass die ge-

samte physisch vorhandene Grenzkapazität für die Grundversorgung genutzt werde. Die Priorisierung von Stromlieferungen habe zum Ziel, dass die Beschaffung für die Grundversorgung in der Schweiz nicht durch internationale Handelstätigkeit – namentlich durch Transite durch die Schweiz und Exporte von in der Schweiz produziertem Strom – verteuert werde. Diese gesetzgeberische Absicht werde durch Art. 20 Abs. 2 StromVV untergraben.

6.1.2 Weiter zeigt das von der Beschwerdeführerin eingereichte Gutachten auf, dass Energieversorgungsunternehmen ohne namhafte eigene Produktion entweder Strom vollständig bei einem Vorlieferanten – was für die Beschwerdeführerin zu teuer geworden sei – oder strukturiert beschaffen. Letztenfalls werde der Strom entsprechend einer definierten Beschaffungsstrategie direkt oder über einen Dienstleistungsunternehmen, welches am Grosshandelsmarkt teilnimmt, beschafft. So werde das Mengen- und Preisrisiko minimiert, womit die entsprechenden Risikoaufschläge geringer ausfielen. Für eine erfolgreiche strukturierte Beschaffung sei der Zugang zu liquiden Grosshandelsmärkten unabdingbar, was jedoch im Fall des schweizerischen Terminmarkts nur bedingt zutreffe. Im schweizerischen Spotmarkt (day-ahead) sei eine ausreichende Liquidität vorhanden, hier würden jedoch nicht die grossen Mengen gehandelt, so dass dieser Markt den Strompreis nicht gross beinflusse. Kleinere und mittlere Energieversorgungsunternehmen beschränkten sich zur Energiebeschaffung meist auf die Erschliessung der Terminmärkte und day-ahead-Märkte, da die Erschliessung des Innertageshandels zu teuer sei (vgl. zur Funktionsweise des Stromgrosshandelsmarkts auch "Internationaler Handel mit Strom, Grünstrom-Zertifikaten und Emissionsrechten", Basiswissen-Dokument, Oktober 2013, hrsg. vom Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen [VSE], abrufbar unter www.strom.ch > Download, besucht am 25. April 2016). Die verfügbare Erzeugungskapazität werde zu über zwei Dritteln und damit zu einer erheblichen Mehrheit durch fünf grosse Elektrizitätswerke kontrolliert. Die restlichen Erzeugungskapazitäten befänden sich grossmehrheitlich im Besitz der Schweizerischen Bundesbahnen oder weiterer, für schweizerische Verhältnisse grosser Stadtwerke. Eine preisbestimmende Rolle der grossen Energiehandelsunternehmen im schweizerischen Markt sei aufgrund ihrer massgeblichen Stellung in der Erzeugung insofern nicht auszuschliessen oder sogar anzunehmen (ertragsorientiertes Handeln). Somit entsteht auf dem schweizerischen Grosshandelsmarkt eine Verzerrung aufgrund der geringen Liquidität als Folge der massgeblichen Stellung der grossen Akteure.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, wenn aufgrund von Unzulänglichkeiten auf dem schweizerischen Strommarkt elektrische Energie ohne Vorrang nur überteuert beschafft werden könne, führe dies in der Folge zu unangemessenen Tarifen, so dass die in Art. 6 Abs. 1 StromVG verankerte Lieferpflicht zu angemessenen Tarifen nicht erfüllt werden könne. Die im Gutachten genannten strukturellen Nachteile in der Energiebeschaffung für die Grundversorgung führten zu erheblichen Preisdifferenzen zwischen den Marktakteuren, die marktberechtigte Kunden in der Grundversorgung bewerben würden. Diese strukturell bedingten Preisunterschiede drängten marktberechtigte Kunden von der Grundversorgung in den freien Markt. Dies zeige, dass ihre Energietarife nicht angemessen sein könnten. Folglich sei der Schluss zulässig, dass aufgrund der im Gutachten angeführten ungenügenden Reife des schweizerischen Strommarkts, sowie der sich daraus ergebenden überhöhten Preise für Endverteiler die alleinige Beschaffung am Grosshandelsmarkt Schweiz zu nicht angemessenen Tarifen in der Grundversorgung führe.

6.2 Die Vorinstanz erklärt, die Gewährung eines grundsätzlichen Vorrangs für die Belieferung aller grundversorgten Endverbraucher sei mangels genügender grenzüberschreitender Kapazität gar nicht möglich. Daher müsste die vorhandene Kapazität vorab unter den Vorrangberechtigten versteigert werden, wobei fraglich sei, ob ein derart kompliziertes, sequentielles Auktionsverfahren technisch umsetzbar wäre, ohne zu einer Gefährdung der Netzstabilität und damit der Versorgungssicherheit zu führen. Zudem sei die grenzüberschreitende Kapazitätsallokation international abzustimmen und erfordere die Zustimmung der benachbarten Übertragungsnetzbetreiber.

Sie pflichtet der Beschwerdeführerin insofern bei, als dass die Möglichkeit einer finanziellen Abwicklung eines Vorrangs ein international anerkanntes Verfahren sei. Ungeachtet ihrer Rechtmässigkeit hätte jedoch eine solche, einseitig durch die Schweiz eingeführte Abwicklung erhebliche, nachteilige Konsequenzen. Die Auktionserlöse würden heute hälftig auf die beiden beteiligten Länder aufgeteilt, d.h. die Beschwerdegegnerin erhalte nur die Hälfte der bezahlten Gelder, müsste den Vorrangberechtigten jedoch die gesamte Summe zurückerstatten, was zu einer von allen Endverbrauchern zu bezahlenden Erhöhung des Netznutzungsentgelts führen würde. Auf welche gesetzliche Grundlage sich eine Kürzung des Vorrangs stütze und wie der entsprechende Verteilschlüssel ermittelt werden müsse, sei unklar. Ebenso wenig zeige die Beschwerdeführerin auf, gestützt auf welche gesetzliche Grundlage und nach welcher Berechnungsmethode das Volumen

für die Berechtigung an den Auktionen begrenzt werden solle, sowie der ihrer Ansicht nach uneingeschränkte Vorrang für Lieferungen an grundversorgte Endverbraucher in gewissen Fällen trotzdem nicht gewährt werden solle. Letzter Vorschlag berge zudem Missbrauchspotential. Nach Auffassung der Vorinstanz ist es weiter nicht möglich, das ganze Jahr über Kapazität in einem Umfang zu reservieren, welcher zur Belieferung aller grundversorgten Endverbraucher ausreiche. Dieser Kapazitätsengpass könne zu Vollzugsproblemen der Vorränge an der Nordgrenze führen. Da im Winterhalbjahr die Eigenproduktion der Schweiz tiefer sei als ihr Verbrauch, sei die Importkapazität von Norden her von fundamentaler Bedeutung für die Versorgungssicherheit (vgl. auch Schweizerische Elektrizitätsstatistik 2014, S. 34 Ziff. 6.2, hrsg. vom BFE, abrufbar unter *www.bfe.admin.ch* > Themen > Energiestatistiken > Elektrizitätsstatistik > Elektrizitätsstatistiken, besucht am 25. April 2016).

6.3 Die Beschwerdegegnerin pflichtet dem bei und fügt an, der in Art. 17 Abs. 2 StromVG i.V.m. Art. 13 Abs. Bst. a StromVG vorgesehene Vorrang sei ab 1. Januar 2015 faktisch hinfällig, da ab diesem Zeitpunkt bis auf weiteres sämtliche grenzüberschreitenden Übertragungsnetzkapazitäten an der Grenze zu Deutschland ausschliesslich im ordentlichen marktorientierten Zuteilungsverfahren vergeben würden. Aufgrund der in Deutschland geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen könne keine vorrangige Vergabe mehr stattfinden. Die Gewährung eines kaufmännischen Vorrangs bedürfe sodann einer Rechtsgrundlage. Der Gesetzeswortlaut spreche jedoch von einem Vorrang bei der Zuteilung von physikalischen Kapazitäten im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz. Dass ein solcher Vorrang voraussetzungs- oder kostenlos gewährt werden müsse, sei nicht vorgesehen. Eine stündliche Überprüfung der Nutzung des Jahresrechts zum Zwecke der Grundversorgung wäre notwendig, damit der permanente Stromimport ermöglicht würde. Eine solche Kontrolle würde bei ihr zu hohen Kosten führen. Zudem wäre unklar, wie mit Marktteilnehmern umgegangen werden sollte, welche sowohl für die Grundversorgung als auch für den regulären Handel oder Transit Energie beschafften. Ein voraussetzungsloser Vorranganspruch für Lieferungen an Endverbraucher mit Grundversorgung, wie ihn die Beschwerdeführerin unter Missachtung von Art. 20 Abs. 2 StromVV verlange, heble die gesamte marktorientierte Kapazitätsvergabe aus. Im Übrigen sei die Rückerstattung unmöglich, denn weder sie noch der ausländische Netzbetreiber hätten Kenntnisse darüber, wieviel Kapazität für grenzüberschreitende Energielieferungen die Beschwerdeführerin in Anspruch nehmen würde.

7.
Um die Frage nach der Gesetzmässigkeit von Art. 20 Abs. 2 StromVV beantworten zu können, sind in einem ersten Schritt Art. 17 Abs. 2 StromVG und Art. 13 Abs. 3 Bst. a StromVG auszulegen.

7.1

7.1.1 Der Wortlaut einer Bestimmung ist Ausgangspunkt jeder Auslegung. Vom klaren Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass er nicht den wahren Sinn der Norm wiedergibt. Bestehen entsprechende Zweifel, so ist die fragliche Bestimmung mit Hilfe der übrigen Auslegungselemente auszulegen, um den wahren Sinngehalt der Gesetzesbestimmung zu ermitteln. Abzustellen ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte einer Rechtsnorm (historische Auslegung), ihren Sinn und Zweck (teleologische Auslegung) sowie die Bedeutung, die ihr im Kontext mit anderen Normen (systematische Auslegung) zukommt (sog. Methodenpluralismus; BGE 141 V 197 E. 5.2, 141 V 221 E. 5.2.1, 141 II 57 E. 3.2; Urteil des BGer 2C_963/2014 vom 24. September 2015 E. 4.1, zur Publikation vorgesehen). Eine Gesetzesinterpretation lege artis kann ergeben, dass ein an sich klarer Wortlaut zu weit gefasst und auf einen an sich davon erfassten Sachverhalt nicht anzuwenden ist (sog. teleologische Reduktion, vgl. Urteil des BVGer A-4025/2015 vom 22. März 2016 E. 3.2.1 mit Hinweisen; BGE 141 V 191 E. 3 m.w.H.).

7.1.2 Die Gesetzesmaterialien sind dabei für die Gesetzesinterpretation weder verbindlich noch für die Auslegung unmittelbar entscheidend. Ein Gesetz entfaltet ein eigenständiges, vom Willen des Gesetzgebers unabhängiges Dasein, sobald es in Kraft getreten ist. Insbesondere sind Äusserungen von Stellen oder Personen, die bei der Vorbereitung mitgewirkt haben, nicht massgebend, wenn sie im Gesetzestext nicht selbst zum Ausdruck kommen. Das gilt auch für Äusserungen, die unwidersprochen geblieben sind. Als verbindlich für die Gerichte können nur die Normen selbst gelten, die vom Gesetzgeber in der hierfür vorgesehenen Form erlassen worden sind. Das bedeutet nicht, dass die Gesetzesmaterialien methodisch unbeachtlich wären; sie können namentlich dann, wenn eine Bestimmung unklar ist oder verschiedene, einander widersprechende Auslegungen zulässt, beigezogen werden, sofern sie auf die streitige Frage eine klare Antwort geben oder dem Gericht als Hilfsmittel dienen, den Sinn einer Norm zu erkennen und damit falsche Auslegungen zu vermeiden. Wo die Materialien keine eindeutige Antwort geben, sind sie als Auslegungshilfe indessen nicht dienlich (BGE 139 III 368 E. 3.2, 137 V 167 E. 3.2, 136 I

297 E. 4.1). Der Wille des historischen Gesetzgebers darf zwar insbesondere bei jüngeren Gesetzen nicht übergangen werden, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis eine andere Lösung weniger nahelegen (BGE 141 V 221 E. 5.2.1, 141 III 155 E. 4.2; Urteile des Bundesgerichts 6B_708/2015 vom 22. Oktober 2015 E. 2.4.1 und 8C_33/2015 vom 14. Oktober 2015 E. 5.1). Hat dieser Wille jedoch im Gesetzestext keinen Niederschlag gefunden, so ist er für die Auslegung nicht entscheidend (BGE 139 III 368 E. 3.2, 137 V 167 E. 3.2, 136 I 297 E. 4.1; zum Ganzen Urteil des BVGer A-4025/2015 vom 22. März 2016 E. 3.2.2 mit Hinweisen).

7.1.3 Art. 17 StromVG befindet sich im 3. Kapitel des Gesetzes "Netznutzung", im 2. Abschnitt "Netzzugang und Netznutzungsentgelt" unter der Marginalie "Netzzugang bei Engpässen im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz" und legt wie erwähnt in Abs. 2 fest, dass bei der Zuteilung von Kapazitäten im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz Lieferungen aufgrund von internationalen Bezugs- und Lieferverträgen, die vor dem 31. Oktober 2002 abgeschlossen worden sind, sowie Lieferungen nach Art. 13 Abs. 3 StromVG Vorrang haben. Da die grenzüberschreitende Kapazität des Übertragungsnetzes physikalisch begrenzt ist, besteht nur eine limitierte Möglichkeit, Strom zu importieren und exportieren. Ein Engpass tritt auf, wenn die Nachfrage nach grenzüberschreitender Übertragungskapazität die verfügbare Kapazität überschreitet (vgl. Bericht der UREK-S zur Streichung von Vorrängen im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz, S. 3 Ziff. 2.1 und den ersten Teilsatz von Art. 17 Abs. 1 StromVG). Der diesbezüglich in allen Landessprachen klare Wortlaut von Art. 17 Abs. 2 StromVG sieht keine Einschränkung für Situationen vor, in denen Alternativen für eine grenzüberschreitende Lieferung bestehen, der Berechtigte mithin auf einen entsprechenden Vorrang nicht notwendigerweise angewiesen ist. Voraussetzung ist insofern nur, dass für die beanspruchte Stromlieferung tatsächlich ein Engpass besteht: Genügt die verfügbare Übertragungskapazität, um die gesamte Nachfrage zu decken, findet nach Art. 17 Abs. 1 StromVG von vornherein keine Auktion statt und entfällt die Notwendigkeit eines Vorrangs (vgl. Medienmitteilung UREK-S zur Eröffnung einer Vernehmlassung zu einer Änderung des Stromversorgungsgesetzes vom 4. Dezember 2015; vgl. auch Art. 2 Abs. 2 Bst. c der Verordnung [EG] Nr. 714/2009, wonach ein "Engpass" eine Situation darstellt, in der eine Verbindung zwischen nationalen Übertragungsnetzen wegen unzureichender Kapazität der Verbindungsleitungen und/oder der betreffenden nationalen Übertragungsnetze nicht alle Stromflüsse im Rahmen des

von den Marktteilnehmern *gewünschten* internationalen Handels bewältigen kann). Die Netzkapazität in der engpassfreien Richtung ist de facto gratis, wobei solche Geschäfte aufgrund des sogenannten Nettingeffekts letztlich sogar zur Entlastung des Engpasses beitragen (vgl. Bulletin electrosuisse 12/2013 "Umbruch im internationalen Stromhandel. Das Engpassmanagement aus regulatorischer Sicht", S. 10; vgl. auch die entsprechende Saldierungspflicht der europäischen Übertragungsnetzbetreiber nach Art. 16 Abs. 5 der Verordnung [EG] Nr. 714/2009; vgl. zum Ganzen Urteil des BVGer A-4025/2015 vom 22. März 2016 E. 3.2.3 mit Hinweisen).

Der vom Gesetzgeber in Art. 17 Abs. 2 StromVG verwendete Begriff "Lieferungen" muss im Kontext von Art. 13 Abs. 3 StromVG neben den Exporten denknotwendig auch Importe erfassen. Denn Art. 13 Abs. 3 Bst. a StromVG betrifft mit den Lieferungen an Endverbraucher in der Schweiz explizit Importlieferungen (vgl. Urteil des BVGer A-4025/2015 vom 22. März 2016 E. 3.2.6).

7.1.4 Der bundesrätliche Entwurf des StromVG vom 30. Juni 2004 und die ursprünglich geplante vorgezogene Änderung des Elektrizitätsgesetzes sahen bereits einen Vorrang für Elektrizitätsimporte zur Versorgung der inländischen Endverbraucher vor (vgl. Art. 18f Abs. 2 sowie die Botschaft vom 3. Dezember 2004 [BBl 2005 1611 ff., 1638]).

In den Diskussionen der Räte und der vorberatenden Kommissionen finden die Lieferungen aufgrund von internationalen Bezugs- und Lieferverträgen, die vor dem 31. Oktober 2002 abgeschlossen wurden, mehrmals Erwähnung: Sie wurden im Bewusstsein um die mangelnde internationale Akzeptanz der statuierten Vorränge vom Gesetzgeber in Art. 17 Abs. 2 StromVG ausdrücklich genannt, um dessen Standpunkt gegenüber dem Ausland zu bekräftigen (AS 2006 S 847, Votum Carlo Schmid-Suter). Ebenso diverse Male erwähnt wird der Vorrang von Lieferungen von Elektrizität aus erneuerbaren Energien (Art. 13 Abs. 3 Bst. c StromVG; vgl. dazu ausführlich Urteil des BVGer A-4025/2015 vom 22. März 2016 E. 3.2.7.1 ff.). Zum Hintergrund des hier strittigen Vorrangs von Lieferungen an Endverbraucher nach Art. 6 Abs. 1 StromVG finden sich hingegen nur spärliche Hinweise. Es heisst diesbezüglich lediglich, dass Lieferungen an inländische Kleinbezüger, welche die Liefergarantie ihres Elektrizitätsversorgungsunternehmens geniessen würden, auch zu priorisieren seien (AS 2006 S 847, Votum Carlo Schmid-Suter). Diese Vorränge seien notwendig aufgrund der gesetzlich statuierten Lieferpflicht des jeweiligen

Netzbetreibers im Bereich der Grundversorgung (Botschaft StromVG, BBl 2005 1651; vgl. auch Protokoll der Sitzung der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats [UREK-N] vom 14. Februar 2005, S. 82, 84 f.; betreffend Lieferverpflichtung vgl. Art. 6 Abs. 1 StromVG). Sie sollten im Hinblick auf die Versorgungssicherheit gewährt werden (vgl. Protokoll der Sitzung der UREK-S vom 11. September 2006, S. 4). Im Verhältnis zueinander sollten die Importe zur Versorgung inländischer Endverbraucher nach Ansicht des Bundesrats Vorrang vor internationalen Lieferungen haben (Botschaft StromVG, BBl 2005 1656), während in der Diskussion der UREK-S die Rede davon war, keine Prioritätenregel aufstellen zu wollen (vgl. Protokoll der Sitzung der UREK-S vom 3. und 4. April 2006, S. 23).

Weiter war in den vorberatenden Kommissionen die Rede davon, die Vorränge so restriktiv wie möglich zu gewähren, denn je mehr der vorhandenen Stromkapazität priorisiert werde, desto weniger werde verauktioniert, womit infolge der Verknappung der Auktionspreis steige (Protokoll der Sitzung der UREK-S vom 24. August 2006, S. 26, vgl. auch Bericht der UREK-S zur Streichung von Vorrängen im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz, S. 5 Ziff. 2.2.2).

Aus der Entstehungsgeschichte des StromVG erhellt somit der Wille des historischen Gesetzgebers, Importe an grundversorgte Endverbraucher aufgrund der gesetzlich vorgesehenen Lieferverpflichtung der Netzbetreiber zu priorisieren und damit die Grundversorgung sicherzustellen. Der Gesetzgeber wollte jedoch bei den grenzüberschreitenden Übertragungsnetzkapazitäten keinen umfassenden Vorrang für Lieferungen in die Grundversorgung gewähren. Ebenso wenig war es seine Intention, die Konkurrenzfähigkeit derjenigen Netzbetreiber zu erhöhen, welche grundversorgte Endverbraucher beliefern.

7.1.5 Im Rahmen einer bevorstehenden Revision des StromVG sollen gewisse Vorränge im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz gestrichen werden (Parlamentarische Initiative 15.430, eingereicht am 29. April 2015 von der UREK-S und Bericht der UREK-S zur Streichung von Vorrängen im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz vom 17. November 2015).

7.1.5.1 Eine laufende Gesetzesrevision kann bei der Auslegung einer Norm des geltenden Rechts berücksichtigt werden, wenn das geltende System nicht grundsätzlich geändert, sondern nur eine Konkretisierung

des bestehenden Rechtszustands angestrebt wird oder Lücken des geltenden Rechts ausgefüllt werden sollen (vgl. statt vieler BGE 141 II 297 E. 5.5.3 mit Hinweisen und Urteil des BVGer A-5557/2015 vom 17. November 2015 E. 5.5.1 mit Hinweisen). Umgekehrt ermöglicht ein Revisionsvorhaben gegebenenfalls Rückschlüsse darauf, wie der heutige Gesetzgeber die gegenwärtige Rechtslage interpretiert, insbesondere wenn er diesbezüglichen Änderungsbedarf sieht (Urteil des BVGer A-4025/2015 vom 22. März 2016 E. 3.2.8.1).

7.1.5.2 Neu sollen nur noch Lieferungen aufgrund von internationalen Bezugs- und Lieferverträgen, die vor dem 31. Oktober 2002 abgeschlossen worden sind, sowie Lieferungen aus hydroelektrischen Grenzkraftwerken, soweit dazu das Übertragungsnetz in Anspruch genommen werden muss, Vorrang haben (vgl. Art. 17 Abs. 2 Vorentwurf). Nicht mehr zu privilegieren seien Stromlieferungen an grundversorgte Endverbraucher (vgl. Bericht der UREK-S zur Streichung von Vorrängen im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz, S. 2). Weiter hält der Bericht der UREK-S zur Streichung von Vorrängen im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz auf S. 7 in Ziff. 2.3 fest, dass die voraussetzungslose Gewährung aller Vorränge gemäss geltendem Gesetz den grenzüberschreitenden Austausch insgesamt derart beeinträchtigt würde, dass der Gesamtnutzen für die grundversorgten Endverbraucher negativ sein dürfte. Würden die geltenden Vorränge beibehalten und dürften voraussetzungslos in Anspruch genommen werden, so könnten zwar die Stromversorger und mit ihnen die grundversorgten Endverbraucher von potenziell günstigeren Strompreisen profitieren. Es würden jedoch Netzüberlastungen drohen, welche die Systemstabilität und damit letztlich die Versorgungssicherheit gefährden würden. Daher sollen die gesetzlich vorgesehenen Vorränge für Lieferungen an grundversorgte Endverbraucher gestrichen werden (Bericht der UREK-S zur Streichung von Vorrängen im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz, S. 10 Ziff. 4.2 und Medienmitteilung der UREK-S vom 4. Dezember 2015 "Neue Vorrangsregelung beim grenzüberschreitenden Übertragungsnetz").

7.1.5.3 Bei der geplanten Gesetzesänderung geht es demnach nicht um die blosse Präzisierung einer bereits geltenden Bestimmung. Vielmehr bezweckt die Initiative, den geltenden Vorrang für Lieferungen an grundversorgte Endverbraucher aufzuheben. Abgesehen davon sollen Gesuche um Vorränge, welche vor Inkrafttreten der Gesetzesänderung eingereicht werden, sowie laufende Beschwerdeverfahren, nach bisherigen Recht beur-

teilt werden (Art. 33*b* Abs. 1 und 2 Vorentwurf). Nach dem Willen der Kommission soll mithin auf die geltende Rechtslage kein Einfluss genommen werden.

7.1.6 In Anbetracht der Materialien ist folglich nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber eine den Gesetzeswortlaut einschränkende Auslegung der Voraussetzungen für eine Vorranggewährung beabsichtigt hätte. Doch selbst wenn er die für Stromlieferungen an grundversorgte Endverbraucher gewährten Vorränge an zusätzliche Bedingungen hätte knüpfen wollen, so hätte sich dieser Wille im Gesetzestext nicht manifestiert. Für die Auslegung der insoweit klar abgefassten Vorrangbestimmung (vgl. vorne E. 7.1.3) wäre ein solcher gesetzgeberischer Wille nach dem Gesagten unbeachtlich (vgl. vorne E. 7.1.2).

7.1.7 Bei der Auslegung zu berücksichtigen ist demgegenüber der Zweck der streitigen Vorrangregelung. Mit dem Vorrang für Lieferungen an grundversorgte Endverbraucher hat es der Gesetzgeber den Verteilnetzbetreibern ermöglichen wollen, bei einem drohenden Engpass ihrer Lieferpflicht nachzukommen. Im Übrigen spricht die Entstehungsgeschichte (vgl. vorne E. 7.1.4) grundsätzlich für eine enge Auslegung des Vorrangbegriffs: Es kann nicht darum gehen, den erfassten Stromlieferungen möglichst umfassend Vorrang und den berechtigten Verteilnetzbetreiberinnen einen maximalen wirtschaftlichen Vorteil einzuräumen. Ausserdem ist bei der Bestimmung der Reichweite des Vorrangs auch den übrigen Zielsetzungen des StromVG Rechnung zu tragen (vgl. Urteil des BVGer A-4025/2015 vom 22. März 2016 E. 4.3.3 mit Bezug auf die erneuerbaren Energien).

7.1.7.1 Allgemein bezweckt das StromVG gemäss Art. 1 Abs. 1 die Voraussetzungen für eine sichere Elektrizitätsversorgung sowie für einen wettbewerbsorientierten Elektrizitätsmarkt zu schaffen. Es soll nach Art. 1 Abs. 2 Bst. a und b StromVG ausserdem die Rahmenbedingungen festlegen für eine zuverlässige und nachhaltige Versorgung mit Elektrizität in allen Landesteilen und die Erhaltung und Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Elektrizitätswirtschaft. Diese beiden gleichrangigen Zielsetzungen sind bei der Auslegung von StromVG und StromVV zu beachten (WEBER/KRATZ, Stromversorgungsrecht, 2009 § 2 Rz. 26 f. und Rz. 4). Mit dem StromVG sollen die Grundversorgung und Versorgungssicherheit auch in einem liberalisierten Umfeld gewährleistet und somit auch Investoren Rechtssicherheit gewährleistet werden (Botschaft StromVG, BBl 2005 1617). Das StromVG soll jedoch auch einen Rahmen für nationalen Wettbewerb und für die Mitwirkung der Schweiz im

wettbewerbsorientierten internationalen Elektrizitätsmarkt schaffen (Botschaft StromVG, BBl 2005 1642). Die beiden Handlungsmaximen des StromVG können in Konflikt geraten, wenn die im öffentlichen Interesse stehende Versorgungssicherheit zu möglichst tiefen Stromtarifen realisiert werden soll (SCHOLL, Sicherheit, S. 63 i.f. und S. 65, PHYLLIS SCHOLL, Elektrizität in: Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Hrsg.: Giovanni Biaggini/Isabelle Häner/Urs Saxer/Markus Schott, 2015, Rz. 13.18).

7.1.7.2 Art. 13 Abs. 3 Bst. a StromVG widerspiegelt nach dem Dargelegten die Absicht des Bundes, sicherzustellen, dass die Verteilnetzbetreiber ihren gesetzlichen Versorgungsauftrag auch im theoretischen Fall, dass nicht genügend Strom im Inland vorhanden wäre, jederzeit erfüllen könnten. Wenn ein Verteilnetzbetreiber also auf Stromimporte angewiesen ist, um seiner Lieferverpflichtung nach Art. 6 Abs. 1 StromVG nachzukommen, soll er bei der Zuteilung priorisiert werden (Bericht der UREK-S zur Streichung von Vorrängen im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz, S. 5 Ziff. 2.2.2, vgl. auch vorne E. 7.1.4).

Die gutachterlichen Vorschläge und die daran anknüpfenden Ausführungen der Beschwerdeführerin ändern nichts an der Tatsache, dass die Gewährung von Vorrängen – physischer oder finanzieller Art – zu einer Marktverzerrung führt. Auktionen sind durchzuführen, wenn die Nachfrage das Angebot übersteigt, d.h. wenn nicht ausreichend Kapazität für alle gewünschten Stromlieferungen in die Schweiz vorhanden ist. Bei der physischen Vorrangsgewährung kommt es zwangsläufig zu einer direkten Verknappung der Stromkapazität und auch die Gewährung eines kaufmännischen Vorrangs tangiert schliesslich die Verfügbarkeit grenzüberschreitender Stromlieferungen. Den Ausführungen der Beschwerdeführerin folgend würde den Netzbetreibern, welche grundversorgte Endverbraucher beliefern, die z.B. zwischen Deutschland und der Schweiz bestehende Preisdifferenz zurückerstattet werden, was gesetzlich nicht vorgesehen ist. Ebenso wenig unterscheidet Art. 13 Abs. 3 Bst. a StromVG i.V.m. Art. 6 Abs. 1 StromVG zwischen verschiedenen Kategorien von grundversorgten Endverbrauchern. Vielmehr gilt die Priorisierung allgemein sowohl für feste Endverbraucher als auch für diejenigen, die auf Netzzugang verzichten (vgl. Art. 6 Abs. 1 und 2 StromVG). Im Übrigen ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass sich aufgrund der gesetzgeberischen Intention, die Erfüllung der Lieferverpflichtung sicherzustellen, ergibt, dass die Vorränge von Lieferungen an grundversorgte Endverbraucher in erster Linie physisch zu gewähren sind. Dass die Verteilnetzbetreiber den Strom möglichst

preisgünstig anbieten müssten und ihnen die grenzüberschreitenden Kapazitäten daher kostenfrei zu gewähren seien, lässt sich weder Art. 6 Abs. 1 StromVG noch anderen Gesetzesbestimmungen oder den Materialien entnehmen.

Festzuhalten bleibt, dass die Verwendung von Auktionserlösen in Art. 17 Abs. 5 StromVG zwar abschliessend geregelt ist, dass es sich dabei aber einzig um Einnahmen aus *marktorientierten* Zuteilungsverfahren handelt und die streitigen Vorränge daher nicht darunter fallen. Somit ist die konkrete Umsetzung der Vorrangsgewährung entgegen der Ansicht der Beschwerdegegnerin nicht abschliessend gesetzlich geregelt. Unter den Vorrangsberechtigten könnte vielmehr theoretisch eine – der marktorientierten Versteigerung vorgelagerte – Auktion durchgeführt werden.

7.2 Die Beschwerdeführerin bestreitet die Gesetzmässigkeit von Art. 20 Abs. 2 StromVV, welcher die Vorranggewährung näher regelt. Umstritten ist der vom Stromimporteur für die Geltendmachung des Vorrangs bei der Zuteilung von Kapazitäten im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz verlangte Nachweis, dass er ohne Importe seine Lieferpflicht nach Art. 6 Abs. 1 StromVG nicht erfüllen könne.

7.2.1 Nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit bedarf jedes staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage (Art. 5 Abs. 1 BV). Werden Rechtsetzungskompetenzen des Gesetzgebers auf den Verordnungsgeber übertragen, spricht man von Gesetzesdelegation. Der Gesetzgeber ermächtigt damit im formellen Gesetz die Exekutive zum Erlass von gesetzesvertretenden Verordnungen (vgl. statt vieler HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 96). Vollziehungsverordnungen hingegen konkretisieren die gesetzlich bereits begründeten Rechte und Pflichten lediglich, indem sie die Gesetzesbestimmungen an die praktischen Gegebenheiten anpassen. Sie dürfen die gesetzlichen Bestimmungen nicht ergänzen, insbesondere nicht die Rechte der Betroffenen einschränken oder ihnen neue Pflichten auferlegen (vgl. statt vieler HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 99 mit Hinweisen und BGE 136 I 29 E. 3.3 mit Hinweis). Die Kompetenz des Bundesrats, Vollziehungsverordnungen zu erlassen, beruht nicht auf einer Gesetzesdelegation, sondern ergibt sich aufgrund der ihm verfassungsrechtlich eingeräumten Vollzugskompetenz (Art. 182 Abs. 2 BV). Vollziehungsverordnungen bilden den häufigsten Fall direkt auf der Verfassung beruhender, selbständiger Verordnungen. Oft wird die Vollzugskompetenz jedoch auf Gesetzesstufe wiederholt (vgl. statt vieler HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 100). So auch in der Generalklausel von Art. 30 Abs. 2

StromVG, wonach der Bundesrat die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zum StromVG erlassen kann.

7.2.2 Beim Erlass von Art. 20 Abs. 2 StromVV hat sich der Bundesrat auf Art. 182 Abs. 2 BV bzw. dessen Wiederholung in Art. 30 Abs. 2 StromVG gestützt. Diese Verordnungsbestimmung ist demnach nicht gesetzesvertretender Natur, sondern weist Vollzugscharakter auf. Es ist somit zu prüfen, ob sie mit dem strittigen Nachweis den Stromimporteuren zusätzliche Pflichten auferlegt oder deren Rechte einschränkt oder aber vielmehr in zulässiger Weise Art. 17 Abs. 2 StromVG i.V.m. Art. 13 Abs. 3 Bst. a StromVG konkretisiert.

7.2.2.1 Konkret umfasst die Grundversorgung u.a. ausreichende, flächendeckende und regelmässige Stromlieferungen in angemessener Qualität und zu kostenorientierten Preisen (Bericht des Bundesrates vom 23. Juni 2004 "Grundversorgung in der Infrastruktur [Service Public]", BBl 2004 4597, HÄNNI/STÖCKLI, Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2013, Rz. 1316; vgl. auch Botschaft StromVG, BBl 2005 1618 und 1642). Vom jährlichen Strombedarf – ohne Berücksichtigung des öffentlichen Verkehrs – konsumieren die grundversorgten Endverbraucher rund die Hälfte (Tätigkeitsbericht der ElCom 2014, S. 22, abrufbar auf deren Website www.elcom.admin.ch > Dokumentation > Berichte und Studien > Tätigkeitsbericht der ElCom 2014, besucht am 19. April 2016). Die vorhandene Kapazität für die grenzüberschreitende Stromübertragung reicht nicht aus, um jederzeit Strom für die Belieferung aller grundversorgten Endverbraucher zu importieren. Der durch die Gewährung von Vorrängen verursachte Engpass kann die Stabilität des Übertragungsnetzes gefährden (vgl. Bericht der UREK-S zur Streichung von Vorrängen im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz, S. 10 Ziff. 4.2).

7.2.2.2 Mit Art. 20 Abs. 2 StromVV soll sichergestellt werden, dass die Vorrangregelung gemäss Art. 13 Abs. 3 Bst. a StromVG tatsächlich nur Importverträge für die Belieferung grundversorgter Endverbraucher in der Schweiz priorisiert. Damit soll verhindert werden, dass Importeure ihre gesamten Lieferungen als für grundversorgte Endverbraucher bestimmt deklarieren und so missbräuchlich vom Vorrang profitieren (Erläuternder Bericht zu Art. 23 StromVV). Der in dieser Verordnungsbestimmung statuierte Nachweis der Notwendigkeit der Importe zur Erfüllung der gesetzlichen Lieferverpflichtung führt dazu, dass diese Vorrangregelung nur in Ausnahmefällen zur Anwendung kommt (vgl. erläuternden Bericht zu Art. 23 StromVV). Er ist jedoch vom ermittelten gesetzgeberischen Willen und

Zweck von Art. 17 Abs. 2 StromVG i.V.m. 13 Abs. 3 Bst. a StromVG gedeckt, wonach einzig zur Gewährleistung einer zuverlässigen Grundversorgung sichergestellt werden soll, dass die Verteilnetzbetreiber ihrer gesetzlichen Lieferverpflichtung nachkommen können, ihnen jedoch aus der Priorisierung kein wirtschaftlicher Vorteil erwachsen soll (vgl. vorne E. 7.1.4 und E. 7.1.7).

7.2.3 Der mit Art. 20 Abs. 2 StromVV geforderte Nachweis konkretisiert das gesetzlich vorgesehene Engpassmanagement, indem er sicher stellt, dass der betreffende Verteilnetzbetreiber tatsächlich auf die Gewährung des Vorrangs bei der Zuteilung von grenzüberschreitenden Übertragungsnetzkapazitäten angewiesen ist, um seiner Lieferverpflichtung nach Art. 6 Abs. 1 StromVG nachzukommen. Er statuiert hingegen keine Voraussetzung für die Priorisierung, welche im StromVG nicht vorgesehen ist. Die Verordnungsbestimmung erweist sich daher als gesetzeskonform.

Dieses Auslegungsergebnis trägt im Übrigen den beiden Hauptzwecken des StromVG Rechnung, indem die Versorgungssicherheit gewährleistet und die Marktorientierung durch die Gewährung von Vorrängen nur sofern zur Sicherstellung der Grundversorgung nötig eingeschränkt wird.

7.2.4 Fraglich ist, wie ein Netzbetreiber nachweisen kann, dass die Importe notwendig sind, um seiner Lieferverpflichtung nach Art. 6 Abs. 1 StromVG nachzukommen. Die Nicht-Erfüllbarkeit der gesetzlichen Lieferpflicht ohne Importe nachzuweisen, gestaltet sich nämlich schwierig. Denkbarer Anknüpfungspunkt ist eine deutlich überhöhte Preisnotierung für die Schweiz im Vergleich zu den umliegenden Märkten in der entsprechenden Zeitperiode (vgl. erläuternden Bericht zu Art. 23 StromVV). Die Notwendigkeit von Importen ist demnach nicht erst zu bejahen, wenn in der Schweiz kein Strom mehr verfügbar ist, sondern gestützt auf Art. 6 Abs. 1 StromVG, wonach die grundversorgten Endverbraucher zu angemessenen Tarifen zu beliefern sind, bereits, wenn die Preisdiskrepanz im Vergleich zum benachbarten Ausland zu hoch ist. Es stellt sich daher die Frage, welche Preisdifferenz noch zumutbar ist (zum unbestimmten Rechtsbegriff des angemessenen Tarifs, welcher das Verhältnismässigkeitsprinzip konkretisiert vgl. ausführlich Urteil des BVGer A-1107/2013 vom 3. Juni 2015 E. 5 ff. und BRIGITTA KRATZ, „Angemessene“ Grundversorgungstarife: Unbestimmter Rechtsbegriff oder Entscheidungsspielraum? Überlegungen grundsätzlicher Art zur Stromversorgungsgesetzgebung im Allgemeinen und zu Art. 6 und 7 StromVG im Besonderen in: Jusletter vom 30. November 2015, Rz. 1-50).

7.2.4.1 Die Vorinstanz erklärt in diesem Zusammenhang, da eine voraussetzungslose Gewährung von Vorrängen die Versorgungssicherheit gefährden würde, stelle der in Art. 20 Abs. 2 StromVV verlangte Nachweis eine geeignete Massnahme dar, das öffentliche Interesse an einer sicheren Stromversorgung zu gewährleisten. Die vom Verordnungsgeber aufgestellten Anforderungen seien zumutbar und würden keine neuen Pflichten begründen. Anhand der Belege der Beschwerdeführerin sei ersichtlich, dass in der Schweiz jederzeit Strom auf dem Markt verfügbar gewesen sei. Die Schweiz sei ein Netto-Exporteur und lediglich im Winter auf zusätzliche Importe angewiesen (vgl. Schweizerische Elektrizitätsstatistik 2014, S. 34 Ziff. 6.2, hrsg. vom BFE, abrufbar unter *www.bfe.admin.ch* > Themen > Energiestatistiken > Elektrizitätsstatistik > Elektrizitätsstatistiken, besucht am 25. April 2016und auch vorne E. 6.2 in fine). Somit sei erstellt, dass in der Schweiz Strom auf dem Markt jederzeit erhältlich und die eruierte Preisnotierung von ca. 10 % im Vergleich zu Deutschland nicht deutlich überhöht sei.

7.2.4.2 Es steht den Energieversorgungsunternehmen frei, Strom auf dem schweizerischen Markt zu kaufen oder ihn aus dem Ausland zu importieren, wobei letztenfalls bei Engpässen Art. 17 StromVG zu beachten ist. Auch wenn das seitens der Beschwerdeführerin eingereichte Gutachten die aktuelle Situation auf dem schweizerischen Strommarkt zutreffend abzubilden vermag und es einleuchtet, dass kleinere Energieversorgungsunternehmen aus Kostengründen nicht am Innertageshandel teilnehmen, bleibt dies deren freie Entscheidung und begründet nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts an sich keine Abweichung von einer marktorientierten Zuteilung grenzüberschreitender Kapazitäten. Wie erwähnt sah der Gesetzgeber den Vorrang für Lieferungen an grundversorgte Endverbraucher nicht vor, um die Konkurrenzfähigkeit der betreffenden Verteilnetzbetreiberinnen zu erhöhen, sondern um sicherzustellen, dass sie jederzeit ihrer Lieferverpflichtung nach Art. 6 Abs. 1 StromVG nachkommen können. Damit wird letztlich die Versorgungssicherheit gewährleistet. Mit der angestrebten Strommarktliberalisierung wird weiter bezweckt, dass die Endverbraucher von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen. Verteilnetzbetreiberinnen könnten sich, um auf dem Stromhandelsmarkt wettbewerbsfähig zu bleiben, beispielsweise zu Einkaufsgemeinschaften zusammenschliessen oder nach anderen innovativen Lösungen suchen. Im Übrigen ist es die Aufgabe der Regulatorin, nur angemessene Energietarife zu genehmigen, welche sich an den Gestehungskosten einer effizienten Produktion und an langfristigen Bezugsverträgen des Verteilnetzbetreibers orientieren

(Art. 6 Abs. 1 StromVG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 StromVV, vgl. dazu ausführlich Urteil des BVGer A-1107/2013 vom 3. Juni 2015 E. 4 ff.).

Vorliegend ist mit der Vorinstanz eine Preisdifferenz von 10 % im Vergleich zum deutschen Strommarkt nicht als deutlich erhöht zu bezeichnen. Die Tarife liegen daher im Bereich des Zumutbaren und können als angemessen i.S.v. Art. 6 Abs. 1 StromVG betrachtet werden. Somit ist die Beschwerde in dieser Hinsicht abzuweisen.

8.
Weiter macht die Beschwerdeführerin geltend, Art. 20 Abs. 2 StromVV verletze das Rechtsgleichheitsgebot, indem Altverträge nach Art. 17 Abs. 2 StromVG besser gestellt würden als der Stromimport für die Grundversorgung.

8.1 Die Rechtsgleichheit als Gebot sachlicher Differenzierung verbietet der rechtsanwendenden Behörde, zwei tatsächlich gleiche Situationen ohne sachlichen Grund unterschiedlich und zwei tatsächlich verschiedene Situationen ohne sachlichen Grund gleich zu behandeln. Dabei ist entscheidend, dass die zu behandelnden Sachverhalte in Bezug auf die relevanten Tatsachen gleich bzw. ungleich sind. Daher wird der Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung insbesondere dann verletzt, wenn hinsichtlich einer entscheidwesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen (Art. 8 Abs. 1 BV; vgl. statt vieler BGE 140 I 77 E. 5.1 und Urteil des BVGer A-3671/2014 vom 4. März 2015 E. 5.5 mit Hinweisen sowie auch Urteil des BVGer C-3590/2012 vom 1. September 2015 E. 9.1 mit Hinweisen).

8.2 Es ist der Vorinstanz beizupflichten, dass der Gesetzgeber die Lieferungen aufgrund von Langfristverträgen und diejenigen an grundversorgte Endverbraucher nicht aus demselben Grund priorisiert hat. Den Langfristverträgen wurde aus Gründen der Rechtssicherheit Vorrang bei der Lieferung eingeräumt (Botschaft StromVG, BBl 2005 1656 f.). Mit dem Vorrang für Lieferungen an grundversorgte Endverbraucher hat es der Gesetzgeber hingegen den Verteilnetzbetreibern ermöglichen wollen, bei einem drohenden Engpass ihrer Lieferpflicht nachzukommen (vgl. Botschaft StromVG, BBl 2005 1651 und vorne E. 7.1.4). Es handelt sich somit um zwei ver-

schiedene Sachverhalte, die unterschiedlich geregelt wurden. Eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots ist demnach nicht auszumachen. Folglich ist die Beschwerde auch unter diesem Gesichtspunkt abzuweisen.

9.
Die Beschwerdeführerin rügt zudem, die Vorinstanz habe sich mit ihrem Antrag, der Vorrang könne auch in finanzieller Hinsicht gewährt werden, nicht auseinander gesetzt und damit gegen das Verbot der formellen Rechtsverweigerung gemäss Art. 29 Abs. 1 BV verstossen.

Die Vorinstanz hat sich im angefochtenen Entscheid mit der Frage befasst, ob der Beschwerdeführerin allgemein ein Vorrang zu gewähren sei und dies in der Folge verneint. Damit erübrigte es sich, den Vorrang in einzelne Kategorien zu unterteilen und sich mit diesen zu befassen. In Dispositiv-Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung weist die Vorinstanz jedoch sogar explizit das Gesuch um physischen oder finanziellen Vorrang für Lieferungen im grenzüberschreitendenden Übertragungsnetz gemäss Art. 17 Abs. 2 StromVG i.V.m. Art. 13 Abs. 3 Bst. a StromVG ab.

Eine formelle Rechtsverweigerung ist daher nicht auszumachen und die Beschwerde ist auch in diesem Punkt abzuweisen.

10.

10.1 Die Kosten des Beschwerdeverfahrens sind in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG von der unterliegenden Beschwerdeführerin zu tragen. Die Bemessung der Verfahrenskosten richtet sich vorliegend nach den Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2).

10.2 Im Beschwerdeverfahren haben obsiegende Parteien Anspruch auf eine Entschädigung für ihnen erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG und Art. 7 Abs. 1 VGKE). Diese wird in der Regel der unterliegenden Gegenpartei auferlegt, sofern eine solche vorhanden ist (vgl. dazu Art. 64 Abs. 2 und 3 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei; unnötiger Aufwand wird nicht entschädigt (Art. 8 VGKE). Da die Beschwerdegegnerin nicht anwaltlich vertreten ist, ist ihr keine Parteientschädigungen zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 20'000.– werden 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 Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 232-00039; Einschreiben)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Marianne Ryter	Tanja Petrik-Haltiner

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 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: