



Urteil vom 24. Juni 2020

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter Maurizio Greppi, Richterin Christine Ackermann,
Gerichtsschreiberin Simona Risi.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössische Elektrizitätskommission ElCom,
Christoffelgasse 5, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Abrechnung der Mehrwertsteuer auf dem Netzzuschlag.

Sachverhalt:**A.**

A.a Am 25. Januar 2019 stellten die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) A. _____ eine Jahresrechnung in der Höhe von Fr. 1'140.50 inkl. MWST auf dem Gesamtbetrag in der Höhe von Fr. 81.54. Als eine Position in der Höhe von Fr. 180.13 waren «Bundesabgaben: Abgabe, um den Anteil an erneuerbaren Energien schweizweit zu erhöhen» ausgewiesen (Netzzuschlag gemäss Art. 35 des Energiegesetzes vom 30. September 2016 [EnG, SR 730.0]).

A.b Mit Schreiben vom 26. Februar 2019 beanstandete A. _____ die Rechnung im Umfang von Fr. 13.67 (MWST-Anteil auf dem Netzzuschlag). Die EKZ lehnten mit Schreiben vom 1. März 2019 eine Korrektur der Rechnung ab und hielten fest, der Netzzuschlag sei ein Kostenfaktor des Strompreises und das gesamte in Rechnung gestellte Entgelt unterliege bei der EKZ der Umsatzsteuer zum MWST-Normalsatz.

B.

B.a Mit Eingabe vom 22. März 2019 beantragte A. _____ der Eidgenössischen Elektrizitätskommission (ElCom), sie habe die EKZ und gegebenenfalls auch andere Verteilnetz- und Übertragungsnetzbetreiber anzuweisen, ob und allenfalls wie die Mehrwertsteuer auf dem Netzzuschlag abzurechnen sei, sowie sicherzustellen, dass die Abrechnung der Mehrwertsteuer auf dem Netzzuschlag für alle Endverbraucher diskriminierungsfrei erfolge. Da sie sich sachlich als unzuständig erachtete, überwies die ElCom das Gesuch am 4. April 2019 an die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV). Diese hielt mit Schreiben vom 23. April 2019 fest, der Netzzuschlag sei eine gesetzlich geregelte Kostenausgleichszahlung, die von einer Vollzugsstelle (Pronovo AG) bei den Netzbetreibern (vorliegend den EKZ) erhoben werde. Er unterliege bei der Vollzugsstelle nicht der Mehrwertsteuer, allerdings könne der Zuschlag vom Netzbetreiber auf den Endverbraucher überwält werden. Diesfalls sei er Teil der Kosten für die Leistungserbringung des Netzbetreibers und unterliege der Inlandsteuer. Ob ein Netzbetreiber eine abzurechnende Mehrwertsteuer an seine Leistungsempfänger überwälze, richte sich nach privatrechtlichen Vereinbarungen, deren Beurteilung den Zivilgerichten obliege.

C.

C.a Mit Schreiben vom 15. Juli 2019 gelangte A. _____ erneut an die ElCom und stellte die folgenden Begehren:

1. Die ECom habe zu klären, ob der an die Endverbraucher zu verrechnende Netzzuschlag mehrwertsteuerpflichtig ist.
2. Die ECom habe zu klären, ob und inwieweit die Praxis der EKZ und anderer Netzbetreiber sowie die Anordnungen und Vorgaben der Eidg. Steuerverwaltung bezüglich der Abrechnung des Netzzuschlags (samt MWST) gegen die Bestimmungen der Stromversorgungs- und Energiegesetzgebung verstossen.
3. Sollte die ECom Verstösse gemäss Antrag 2 feststellen, so habe sie diese rechtsverbindlich zu klären.
4. Die ECom habe die EKZ und gegebenenfalls auch andere Verteilnetz- und Übertragungsnetzbetreiber anzuweisen, wie der Netzzuschlag buchhalterisch zu behandeln ist und ob (ggf. wie) darauf die MWST abzurechnen ist. Eventualiter seien die Verteilnetz- und Übertragungsnetzbetreiber zu verpflichten, gegenüber der ECom nachzuweisen, dass ihre Verrechnungen der MWST auf dem Netzzuschlag konform mit der Stromversorgungs- und Energiegesetzgebung sind.
5. Die ECom habe sicherzustellen, dass die Abrechnung des Netzzuschlags für alle Endverbraucher diskriminierungsfrei erfolgt. Dies beinhaltet auch die Abrechnung der MWST.

C.b Die ECom teilte A. _____ mit Schreiben vom 14. August 2019 erneut mit, sie sei zur Beurteilung der Frage, ob auf dem Netzzuschlag die Mehrwertsteuer erhoben werden dürfe, nicht zuständig. Daraufhin beantragte dieser am 28. August 2019 den Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Nachdem ihn die ECom mit Schreiben vom 10. September 2019 darauf hinwies, dass für den Erlass einer Verfügung der ECom Gebühren nach dem Verursacherprinzip erhoben werden, ersuchte er am 10. Oktober 2019 um Gebührenverzicht, da er kein Individualinteresse verfolge, sondern ein eigentliches Konsumenten Anliegen aller Stromkunden der Schweiz vertrete, die jährlich mutmasslich 106.26 Mio. Mehrwertsteuer auf dem Netzzuschlag bezahlen würden.

C.c Mit Verfügung vom 23. Januar 2020 trat die ECom auf das Gesuch von A. _____ nicht ein und auferlegte ihm Gebühren in Höhe von Fr. 640.–.

D.

Mit Eingabe vom 29. Februar 2020 erhebt A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde. Darin beantragt er, die Verfügung vom 23. Januar 2020 sei vollumfänglich aufzuheben. Die Sache sei an die ECom (nachfolgend: Vorinstanz) zurückzuweisen und diese sei anzuweisen, auf das Gesuch einzutreten und es materiell zu behandeln. Eventualiter sei die Vorinstanz anzuweisen, die notwendigen Klärungen von Amtes wegen vorzunehmen und es sei ihr dazu gegebenenfalls eine Frist anzusetzen.

E.

Die Vorinstanz verzichtet mit Schreiben vom 21. April 2020 unter Verweis auf die angefochtene Verfügung auf eine Vernehmlassung. Der Beschwerdeführer verzichtet mit Eingabe vom 29. April 2020 auf Schlussbemerkungen.

F.

Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit relevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

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

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Entscheide der ECom sind beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (Art. 23 des Stromversorgungsgesetzes vom 23. März 2007 [StromVG, SR 734. 7] und Art. 33 Bst. f VGG). Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (vgl. Art. 32 VGG). Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Der Beschwerdeführer hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressat der vorinstanzlichen Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 Der Streitgegenstand umfasst das durch die Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, soweit dieses angefochten wird. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann grundsätzlich nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen (KÖLZ/HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl. 1998, Rz. 403 f.). Mit einer Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid kann nur geltend gemacht werden, die Vorinstanz habe zu Unrecht das Bestehen der Eintrittsvoraussetzungen verneint (vgl. statt vieler das Urteil des BVGer A-4790/2018 vom 19. Dezember 2018 E. 1.2; BGE 132 V 74 E. 1.1; BVGE 2011/30 E. 3). Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist daher einzig die Frage, ob die Vorinstanz auf das Gesuch des Beschwerdeführers zu Recht nicht eingetreten ist. Auf dessen Ausführungen zur materiellen Rechtslage betreffend die Hauptsache ist daher nicht einzugehen. Zudem kann aus demselben Grund auf den Eventualantrag nicht eingetreten werden.

Im Übrigen ist auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und Art. 52 VwVG) einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung – im Umfang des Streitgegenstands – auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 49 Bst. a und b VwVG) sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG).

3.

Traditionell war die Elektrizitätsversorgung in der Schweiz weitgehend Sache der Gemeinden und Kantone. Diese Rechtslage hat sich mit dem Inkrafttreten des Stromversorgungsgesetzes per 15. Juli 2007 geändert (Urteil des BGer 2C_518/2012 vom 23. November 2012 E. 2.1, nicht publiziert in BGE 138 I 468). Das Stromversorgungsgesetz bezweckt als Spezialregelung zur wettbewerbsrechtlichen Lage und in Anlehnung an die Strommarktliberalisierung in der EU, die Voraussetzungen für eine sichere Elektrizitätsversorgung sowie für einen wettbewerbsorientierten Elektrizitätsmarkt zu schaffen (Art. 1 Abs. 1 StromVG). Es will nicht die gesamte Stromversorgung abschliessend regeln, sondern dafür einen regulatorischen Rahmen schaffen, der wie zuvor auf dem Grundsatz der Subsidiarität und Kooperation aufbaut und primär diejenigen Aufgaben hoheitlich regelt, welche durch die Energiewirtschaft nicht selber im Gesamtinteresse wahrgenommen werden, unter Berücksichtigung bestehender Vereinbarungen

und in Zusammenarbeit mit betroffenen Organisationen (BBI 2005 1611, 1615, 1617; vgl. auch Art. 3 StromVG). Bundesrechtlich sind durch das Stromversorgungsgesetz nur einzelne Aspekte, wie zum Beispiel – mit bestimmten Ausnahmen – die Tarifaufsicht und das Netznutzungsentgelt, abschliessend festgelegt. Im Übrigen wird aber die Elektrizitätsversorgung in dem durch das Bundesrecht gezogenen Rahmen nach wie vor in bedeutendem Umfang durch kantonales Recht, Reglemente lokaler oder regionaler Elektrizitätswerke sowie privat- oder öffentlichrechtliche Verträge geregelt (BVGE 2015/38 E. 5.4 m.w.H.).

4.

4.1 Die Vorinstanz begründet den Nichteintretensentscheid mit ihrer fehlenden sachlichen Zuständigkeit.

Gemäss Art. 22 Abs. 1 StromVG überwache sie die Einhaltung des Gesetzes. Im Übrigen entscheide sie gemäss Art. 62 Abs. 3 EnG vorbehältlich von Abs. 4 (Zuständigkeit der Zivilgerichte) bei Streitigkeiten aufgrund der Art. 15, 16-18 und 73 Abs. 4 und 5 EnG (Stromabnahme- und Vergütungspflicht der Netzbetreiber; Eigenverbrauch der Anlagebetreiber; Zusammenschluss von Grundeigentümern zum Eigengebrauch und deren Verhältnis zum Netzbetreiber; Übergangsbestimmungen für bestehende Verträge zwischen Netzbetreibern und Stromproduzenten). Die Begehren des Beschwerdeführers betrafen in erster Linie die Mehrwertsteuerpflicht. Weder richte sich die Beantwortung der aufgeworfenen Frage nach dem Stromversorgungsgesetz und dessen Ausführungserlassen noch bestehe eine entsprechende Zuständigkeit der Vorinstanz im Bereich des Energiegesetzes. Soweit ersichtlich sei die Angelegenheit vielmehr nach dem Mehrwertsteuergesetz vom 12. Juni 2009 (MWSTG, SR 641.20) zu beurteilen, wofür die ESTV zuständig sei (Art. 1 Abs. 2, Art. 65 Abs. 1 und 2 MWSTG).

Im Übrigen beanstandete der Beschwerdeführer die Überwälzung des Netzzuschlags auf die Endverbraucher gemäss Art. 35 Abs. 1 EnG. Die Beurteilung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit Art. 35 Abs. 1 EnG falle nach Art. 62 Abs. 3 EnG ebenfalls nicht in den Zuständigkeitsbereich der Vorinstanz. Gemäss Art. 62 Abs. 1 EnG treffe das Bundesamt für Energie (BFE) die Massnahmen und Verfügungen nach dem Energiegesetz, soweit der Bund zuständig sei und das Gesetz die Zuständigkeit keiner anderen Behörde zuweise.

Betreffend das Begehren 4 des Beschwerdeführers (Anweisung an die EKZ betr. den buchhalterischen Umgang mit dem Netzzuschlag) ergebe

sich schliesslich nach Art. 22 StromVG keine Handlungspflicht der Vorinstanz; diesbezüglich sei ausserdem kein schützenswertes Interesse des Beschwerdeführers ersichtlich.

4.2 Der Beschwerdeführer wendet ein, er habe sich im Rahmen seines Streits mit der EKZ an die Vorinstanz als unabhängige staatliche Regulierungsbehörde im Elektrizitätsbereich gewandt. Diese habe gestützt auf Art. 22 Abs. 1 StromVG sicherzustellen, dass alle – inkl. ESTV und Netzbetreiber – die Stromversorgungsgesetzgebung einhalten. Vorliegend gehe es um die Beantwortung der Frage, ob es sich beim Netzzuschlag überhaupt um eine Leistung im Mehrwertsteuerrechtlichen Sinne handle und um die gesetzeskonforme Überwälzung auf die Endverbraucher. Wo keine Mehrwertsteuerpflicht bestehe, könne die ESTV auch nicht zuständig sein. Selbst wenn der Netzzuschlag mehrwertsteuerpflichtig wäre, wäre die Vorinstanz verpflichtet, die StromVG-konforme Überwälzung zu überwachen und gegebenenfalls die notwendigen Verfügungen zu erlassen. Die in die Zuständigkeit der ESTV fallende Frage der Bemessung der Mehrwertsteuer könne sich überhaupt nur dann stellen, wenn die StromVG-konforme Überwälzung des Netzzuschlags dazu führe, dass dieser Teil der eigenen Leistung der Netzbetreiber werde und dadurch zu einem verbrauchsfähigen wirtschaftlichen Wert mutiere, was bestritten werde. Selbst wenn das BFE gemäss Art. 62 Abs. 3 EnG für den Vollzug von Art. 35 Abs. 1 EnG zuständig sei, entbinde dies die Vorinstanz nicht von ihrer Pflicht, die Einhaltung des Stromversorgungsgesetzes sicherzustellen, denn den Netzbetreibern seien in Bezug auf Information und Rechnungsteilung (Art. 12 StromVG), Netznutzungsentgelt (Art. 14 StromVG), anrechenbare Netzkosten (Art. 15 StromVG) sowie Elektrizitätstarife und Kostenträgerrechnung für Energielieferung (Art. 4 Stromversorgungsverordnung vom 14. März 2008 [StromVV, SR 734.71]) enge Grenzen gesetzt. Die Vorinstanz sei überdies befugt, minimale Anforderungen an die Rechnungsstellung der Netzbetreiber zu erlassen (Art. 6 Abs. 3, Art. 12 Abs. 2 StromVG; Art. 8 Abs. 3 StromVV) und sie habe dies in früheren Jahren auch bereits getan (vgl. EICom Weisung 1/2014 vom 11. März 2014, abrufbar unter <<https://www.elcom.admin.ch/elcom>> > Dokumentation > Weisungen, besucht am 18. Juni 2020). Sodann habe sie in einer Zwischenverfügung vom 11. April 2017 bereits ihre umfassende Kompetenz im Rahmen ihrer Zuständigkeit nach dem StromVG festgestellt (vgl. Urteil des BVGer A-3343/2013 vom 10. Dezember 2013 E. 1.1.2.2). Sie sei grundsätzlich überall dort zuständig, wo die Entscheid- und Verfügungskompetenz nicht ausdrücklich einer anderen Behörde vorbehalten sei (vgl. Urteil des BVGer A-2850/2014 vom 28. Mai 2015 E. 5.3). Sei dabei eine fremdrechtliche Frage

zu beurteilen, die Auswirkungen auf den nach StromVG zu beurteilenden Sachverhalt habe, so dürfe die EICom vorfrageweise darüber befinden (Urteil des BVGer A-6689/2012 vom 18. Februar 2014 E.1.1.2 und 8.5).

4.3 Die EICom überwacht nach Art. 22 Abs. 1 StromVG die Einhaltung des Stromversorgungsgesetzes, trifft die Entscheide und erlässt die Verfügungen, die für den Vollzug des Gesetzes und der Ausführungsbestimmungen notwendig sind. Nach Art. 22 Abs. 2 Bst. a und b StromVG ist sie insbesondere zuständig für den Entscheid im Streitfall über die Netznutzungstarife und -entgelte sowie die Elektrizitätstarife resp. die Überprüfung der Netznutzungstarife und -entgelte sowie der Elektrizitätstarife von Amtes wegen. Gemäss Botschaft zum StromVG enthält diese Bestimmung die umfassende Kompetenz der Vorinstanz, die Einhaltung der Bestimmungen des StromVG zu überwachen und die für dessen Vollzug notwendigen Entscheide zu treffen beziehungsweise Verfügungen zu erlassen (BBI 2005 1611, 1661, 1698; vgl. BVGE 2015/38 E. 5.3).

4.3.1 Die Kompetenz der Vorinstanz betreffend die Einhaltung des Stromversorgungsgesetzes umfasst hingegen nicht die Frage der Mehrwertsteuerpflicht auf dem Netzzuschlag. Alleine der Umstand, dass ein Sachzusammenhang zwischen dem Netzzuschlag und der darauf geschuldeten Mehrwertsteuer besteht, begründet nicht die Zuständigkeit der Vorinstanz (vgl. analog BVGE 2015/38 E. 4.5.2). Sobald sich die Frage stellt, ob auf einer Leistung die Mehrwertsteuer geschuldet ist, fällt die Sache vielmehr in den Zuständigkeitsbereich der ESTV (vgl. Art. 65 Abs. 1 und 2, Art. 82 MWSTG; vgl. betreffend die Zuständigkeit der ESTV hinsichtlich der MWST auf dem Elektrizitätstarif das Urteil des BVGer A-3797/2019 vom 15. April 2020). Die ESTV selbst hat mit Schreiben vom 23. April 2019 gegenüber dem Beschwerdeführer festgehalten, dass sie zur Beantwortung von Fragen zur Mehrwertsteuer zuständig sei. Das durch die Vorinstanz an sie weitergeleitete Gesuch des Beschwerdeführers vom 22. März 2019 nahm sie indes nicht zum Anlass, ein förmliches Verfahren zu eröffnen, sondern beschränkte sich auf die schriftliche Erteilung von Auskünften zur Natur des Netzzuschlags und der daraus resultierenden Folgen betreffend die Mehrwertsteuerpflicht. Es wäre am Beschwerdeführer gewesen, diesbezüglich von der ESTV eine anfechtbare Verfügung gemäss Art. 82 MWSTG zu verlangen, um die Frage der Mehrwertsteuerpflicht auf dem Netzzuschlag verbindlich klären zu lassen.

4.3.2 Hinsichtlich der weiteren Begehren des Beschwerdeführers ist ebenfalls keine unmittelbare Zuständigkeit resp. Handlungspflicht der EICom

auszumachen, da zur Beurteilung sämtlicher Anträge zunächst die Frage der Mehrwertsteuerpflicht auf dem Netzzuschlag zu klären ist. Was die Rechtmässigkeit der Überwälzung des Netzzuschlags auf die Endverbraucher betrifft, ist diese in Art. 35 Abs. 1 EnG gesetzlich verankert. Wie die Vorinstanz zutreffend festhält, fällt die Beurteilung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit dieser Bestimmung jedoch nicht in ihren, sondern nach Art. 62 Abs. 1 EnG in den Zuständigkeitsbereich des BFE.

4.4 Zusammenfassend erklärte sich die Vorinstanz zu Recht für das Gesuch des Beschwerdeführers als nicht zuständig. Bei diesem Ergebnis muss die von ihr offen gelassene Frage, ob der Beschwerdeführer die Rechnung der EKZ vom 25. Januar 2019 überhaupt rechtsgültig angefochten hat und zur Einreichung der Gesuche vom 22. März resp. 15. Juli 2019 an die EICom legitimiert war, nicht beurteilt werden.

5.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

6.

Die Kosten des vorliegenden Verfahrens werden in Anwendung von Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE; SR 173.320.2) auf Fr. 1'500.– festgesetzt. Sie sind dem Beschwerdeführer als unterliegender Partei aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Dieser Betrag wird dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist dem Beschwerdeführer keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 e contrario VwVG, Art. 7 Abs. 1 e contrario VGKE). Auch der obsiegenden Vorinstanz ist als Bundesbehörde keine Parteientschädigung auszurichten (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Dieser Betrag wird dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

3.

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Kathrin Dietrich

Simona Risi

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist steht still vom 15. Juli bis und mit dem 15. August (Art. 46 Abs. 1 Bst. b BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: