

BGE 150 II 390

Bundesgericht (BGE), 2024-03-22, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_150 II 390](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_150_II_390)

FR: ATF 150 II 390

IT: DTF 150 II 390

Regeste

Regeste Art. 10-13 CO₂-Gesetz; Art. 17 Abs. 3, Art. 20 und 29 CO₂-Verordnung; Auslegung des Begriffs des Importeurs; Zuordnung anhand des Typengenehmigungsinhaber-codes; Zulässigkeit von CO₂-Börsen; Übertragung und Zurechnung von CO₂-Emissionswerten. Rechtliches (E. 4). Vorbringen der Beschwerdeführerin (E. 5.1). Die Auslegung von Art. 13 Abs. 1 CO₂-Gesetz ergibt, dass jene Person als Importeurin gilt, die einen Personenwagen erstmals in der Schweiz in Verkehr setzt (E. 5.2). Bei typengenehmigten Fahrzeugen setzt im Grundsatz die Inhaberin der Typengenehmigung den Personenwagen erstmals in Verkehr (E. 5.3). Anwendung in der vorliegenden Angelegenheit (E. 5.4). Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich um eine Grossimporteurin (E. 5.5). Vorbringen der Beschwerdeführerin (E. 6.1). Ausgangslage (E. 6.2). Der Betrieb einer CO₂-Börse durch einen Grossimporteur ist zulässig (E. 6.3). Die im Rahmen des Betriebs einer CO₂-Börse übertragenen CO₂-Emissionswerte sind für die Berechnung der CO₂-Sanktion dem Grossimporteur zuzurechnen (E. 6.4). Anwendung in der vorliegenden Angelegenheit (E. 6.5).

Erwägungen

E. 4

Am 1. Mai 2012 traten im (alten) Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (aCO₂-Gesetz; SR 641.71; AS 2012 351 ff., 354) Bestimmungen zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Personenwagen in Kraft.

E. 4.1

Die Bestimmungen zielten darauf ab, dass die CO₂-Emissionen von Personenwagen, die erstmals in Verkehr gesetzt werden, bis Ende 2015 auf durchschnittlich 130 Gramm CO₂ pro Kilometer (g CO₂ / km) vermindert werden (vgl. Art. 11d Abs. 1 aCO₂-Gesetz). Der Bundesrat legte eine Berechnungsmethode fest, nach der für jeden Importeur oder Hersteller von Personenwagen eine individuelle Zielvorgabe für die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der eingeführten oder in der Schweiz hergestellten Personenwagen berechnet wurde. Die Berechnung bezog sich auf die im jeweiligen Jahr erstmals in Verkehr gesetzten Personenwagen des Importeurs oder Herstellers (Personenwagenflotte; vgl. Art. 11e Abs. 1 aCO₂-Gesetz). Überschritten die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der Personenwagenflotte eines Importeurs oder Herstellers beziehungsweise einer Emissionsgemeinschaft die individuelle Zielvorgabe, so musste der Hersteller, der Importeur oder die Emissionsgemeinschaft dem Bund pro im jeweiligen Kalenderjahr erstmals in Verkehr gesetzten Personenwagen die in Art. 11g Abs. 1 lit. a und lit. b aCO₂-Gesetz geregelten Beträge entrichten.

E. 4.2

Am 1. Januar 2013 trat das neue Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz; SR 641.71) in Kraft (AS 2012 6989 ff., 7003) und das alte CO₂-Gesetz vom 8. Oktober 1999 wurde aufgehoben (vgl. Art. 46 CO₂-Gesetz). Die bereits im alten CO₂-Gesetz vom 8. Oktober 1999 vorgesehenen Regelungen wurden in das neue CO₂-Gesetz vom 23. Dezember 2011 überführt (vgl. Art. 10 CO₂-Gesetz [Grundsatz]; Art. 11 CO₂-Gesetz [individuelle Zielvorgabe]; Art. 12 CO₂-Gesetz [Berechnung der individuellen Zielvorgabe und der durchschnittlichen CO₂-Emissionen]; Art. 13 CO₂-Gesetz [Sanktion bei Überschreiten der individuellen Zielvorgabe]). Namentlich wurde in Art. 13 Abs. 1 CO₂-Gesetz an den bisher vorgesehenen CO₂-Sanktionsbeträgen festgehalten, BGE 150 II 390 S. 395 sodass für die Jahre 2013-2018 (lit. a) für das erste Gramm CO₂/km über der individuellen Zielvorgabe Fr. 7.50 (Ziff. 1), für das zweite Gramm CO₂/km über der individuellen Zielvorgabe Fr. 22.50 (Ziff. 2), für das dritte Gramm CO₂/km über der individuellen Zielvorgabe Fr. 37.50 (Ziff. 3) und für das vierte und jedes weitere Gramm CO₂/km über der individuellen Zielvorgabe Fr. 142.50 (Ziff. 4) sowie ab dem 1. Januar 2019 für jedes Gramm CO₂/km über der individuellen Zielvorgabe Fr. 142.50 (lit. b) zu entrichten waren.

E. 4.3

Vorbehältlich besonderer übergangsrechtlicher Regelungen sind in zeitlicher Hinsicht grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgeblich, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung haben (vgl. BGE 149 II 187 E. 4.4; BGE 144 V 210 E. 4.3.1; BGE 139 II 263 E. 6). In der vorliegenden Angelegenheit ist das Referenzjahr 2015 zu beurteilen (vgl. auch angefochtenes Urteil des BVGer A-2595/2020 vom 19. Dezember 2022 E. 2.4). Diese Beurteilung erfolgt im Lichte des genannten Grundsatzes anhand des neuen CO₂-Gesetzes in der Fassung vom 1. Januar 2013 sowie unter Anwendung der Verordnung vom 30. November 2012 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung; SR 641.711) in der Fassung vom 1. Januar 2015.

E. 5

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung von Art. 11 Abs. 1 CO₂-Gesetz sowie Art. 13 Abs. 1 CO₂-Gesetz, da die Vorinstanz den Begriff des Importeurs rechtsfehlerhaft ausgelegt und angewendet habe.

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin bringt vor, sie habe die von der Vorinstanz für das Referenzjahr 2015 ihr zugeordneten Fahrzeuge, deren CO₂-Emissionswerte ihr angerechnet würden, weder in die Schweiz eingeführt noch diese Fahrzeuge hergestellt oder in Verkehr gebracht. Sie sei lediglich Inhaberin der Typengenehmigungen dieser 145 Fahrzeuge. Die vorinstanzliche Auslegung des Begriffs des Importeurs gemäss Art. 13 Abs. 1 CO₂-Gesetz widerspreche dem üblichen Verständnis des Begriffs, so wie er beispielsweise im Zoll- und Mehrwertsteuerrecht verstanden werde. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin kommt die Vorinstanz in rechtswidriger Weise zum Schluss, dass bei typengenehmigten Personenwagen ausserhalb des Eigengebrauchs als Importeur gelte, wer Inhaber der Typengenehmigung eines Personenwagens sei und auf dessen Typengenehmigungsinhabercode der Personenwagen eingelöst worden sei. Vielmehr sei auf die zoll- oder mehrwertsteuerrechtliche Veranlagungsverfügung abzustellen. BGE 150 II 390 S. 396

E. 5.2

Überschreiten die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der Personenwagenflotte eines Importeurs oder Herstellers beziehungsweise einer Emissionsgemeinschaft die individuelle Zielvorgabe, so muss der Hersteller, der Importeur oder die Emissionsgemeinschaft laut Art. 13 Abs. 1 CO₂-Gesetz dem Bund pro im jeweiligen Kalenderjahr erstmals in Verkehr gesetzten Personenwagen die gesetzlich verankerten Beträge entrichten (zu den Beträgen siehe E. 4.2 hiervor).

E. 5.2.1

Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, d.h. nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis. Dabei befolgt das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen. Insbesondere bei jüngeren Gesetzen sind auch die Gesetzesmaterialien zu beachten, wenn sie auf die streitige Frage eine klare Antwort geben und dem Gericht damit weiterhelfen (vgl. BGE 148 II 475 E. 4.3.1; BGE 146 II 201 E. 4.1).

E. 5.2.2

Der Begriff des Importeurs findet sich nicht nur in Art. 13 Abs. 1 CO₂-Gesetz, sondern gleichermassen in Art. 11 Abs. 1, Abs. 3 und Abs. 4 CO₂-Gesetz, in Art. 12 Abs. 1 und Abs. 2 CO₂-Gesetz sowie in Art. 13 Abs. 2 CO₂-Gesetz, wobei die französisch- und italienischsprachigen Fassungen des CO₂-Gesetzes hinsichtlich des Begriffs des Importeurs mit dem Wortlaut der deutschsprachigen Fassung übereinstimmen ("importateur"; "importatore"). Das CO₂-Gesetz definiert den Begriff indes nicht (vgl. auch Art. 2 CO₂-Gesetz). Auch die Verordnung (EG) Nr. 443/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen (ABl. L 140 vom 5. Juni 2009 S. 1 ff.; aufgehoben am 1. Januar 2020 [ABl. L 111 vom 25. April 2019 S. 32]), an der sich das Schweizer Recht orientiert, enthält keine Definition des Begriffs des Importeurs (vgl. Urteil 2C_778/2018 vom 11. Juni 2019 E. 5.1). Wer als Importeur gemäss BGE 150 II 390 S. 397 den Art. 11-13 CO₂-Gesetz gilt, ergibt sich somit nicht aus dem Wortlaut der Norm(en), sondern ist vielmehr anhand von sämtlichen Auslegungselementen zu ermitteln, wobei das CO₂-Gesetz als solches massgebend ist. Soweit die Beschwerdeführerin den Begriff von vornherein im Sinne seines umgangssprachlichen Gebrauchs verstanden haben will, so wie er auch im Zoll- oder Mehrwertsteuerrecht verwendet werde, greifen ihre Ausführungen zu kurz. Auch im Zollgesetz vom 18. März 2005 (ZG; SR 631.0) oder Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz, MWSTG; SR 641.20) wird der Begriff des Importeurs nicht (allgemeingültig) definiert (vgl. Art. 70 ZG ; Art. 51 MWSTG), sodass im Sinne einer Legaldefinition darauf zurückgegriffen werden könnte. Wie die Vorinstanz ferner zutreffend erwägt, sind die bestehenden Definitionen in anderen Rechtsgebieten uneinheitlich (vgl. E. 3.4.2.2 des angefochtenen Urteils), und damit nicht geeignet, den Begriff des Importeurs im CO₂-Gesetz vorwegzunehmen (vgl. z.B. Art. 2 Abs. 1 lit. j der

Verordnung vom 27. Mai 2020 über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung [LMVV; SR 817.042; "Person, die für eine Einfuhr verantwortlich ist"]; Art. 4 lit. 1 der Messmittelverordnung vom 15. Februar 2006 [MessMV; SR 941.210; "Person, die ein Messmittel aus einem Drittstaat in der Schweiz in Verkehr bringt"]).

E. 5.2.3

In systematischer Hinsicht befindet sich Art. 13 Abs. 1 CO 2 -Gesetz im zweiten Abschnitt ("Bei Personenwagen") des zweiten Kapitels des CO 2 -Gesetzes zu den technischen Massnahmen zur Verminderung der CO 2 -Emissionen. Der Abschnitt enthält vier Artikel, wobei Art. 10 CO 2 -Gesetz die Grundsätze und Art. 11 CO 2 -Gesetz die individuelle Zielvorgabe regeln. Art. 12 CO 2 -Gesetz äussert sich zur Berechnung der individuellen Zielvorgabe und der durchschnittlichen CO 2 -Emissionen, während der Gesetzgeber in Art. 13 CO 2 -Gesetz die gesetzliche Grundlage für die Sanktion bei Überschreiten der individuellen Zielvorgabe verankert hat (vgl. auch E. 4.2 hiervor). Einen wesentlichen Anhaltspunkt für die systematische Auslegung des Begriffs Importeur findet sich in Art. 11 Abs. 1 CO 2 -Gesetz: Der Bundesrat legt dem ersten Satz zufolge eine Berechnungsmethode fest, nach der für jeden Importeur oder Hersteller von Personenwagen eine individuelle Zielvorgabe für die durchschnittlichen CO 2 -Emissionen der eingeführten oder in der Schweiz hergestellten Personenwagen berechnet wird. Art. 11 Abs. 1 Satz 2 CO 2 -Gesetz bestimmt sodann, dass sich die Berechnung "auf die BGE 150 II 390 S. 398 im jeweiligen Jahr erstmals in Verkehr gesetzten Personenwagen" des Importeurs oder Herstellers (Personenwagenflotte) bezieht. Diese Regel zur Berechnung der individuellen Zielvorgabe gemäss Art. 11 Abs. 1 Satz 2 CO 2 -Gesetz lässt darauf schliessen, dass der Gesetzgeber nicht den Import (Grenzübertritt) in die Schweiz, sondern das Inverkehrbringen respektive die erstmalige Zulassung eines Personenwagens als massgebenden Anknüpfungspunkt für die Abgabenerhebung vorgesehen hat. Auch der in Art. 10 Abs. 1 CO 2 -Gesetz verankerte Grundsatz knüpft an Personenwagen an, die erstmals in Verkehr gesetzt werden (vgl. auch E. 5.2.6 hiernach). Entsprechend gilt in systematischer Hinsicht jene Person als Importeur im Sinne von Art. 13 Abs. 1 CO 2 -Gesetz, die einen Personenwagen erstmals in Verkehr setzt.

E. 5.2.4

Soweit die Vorinstanz und die Beschwerdeführerin die systematische Auslegung der Gesetzesnorm(en) unter Berücksichtigung des Ordnungsrechts vornehmen, ist Folgendes zu erwägen: Das (vollziehende) Ordnungsrecht kann die Gesetzesauslegung nicht beeinflussen, da es seinerseits gesetzeskonform sein muss (vgl. auch BGE 139 II 460 E. 2.2; BGE 136 I 29 E. 3.3; Urteil 2C_116/2022 vom 3. Mai 2023 E. 6.5). Vor diesem Hintergrund ist der Hinweis der Beschwerdeführerin auf die auf Ordnungsstufe geregelten Begriffe des Importeurs, soweit überhaupt einschlägig, nicht von Bedeutung. Gleichermassen können die Erläuterungen eines Bundesamts zum Ordnungsrecht, worauf die Beschwerdeführerin verweist, für die Gesetzesauslegung nicht massgebend sein, da sie nicht (zwingend) den gesetzgeberischen Willen zum Ausdruck bringen.

E. 5.2.5

Die historische Auslegung steht vor dem Hintergrund der sogenannten "Offroader-Initiative". Als Reaktion auf diese Initiative erarbeitete der Bundesrat einen indirekten Gegenvorschlag, der das heutige CO 2 -Sanktionssystem enthielt. Zur Definition des Importeurs führte er in seiner Botschaft vom 20. Januar 2010 zur Volksinitiative "Für

menschenfreundlichere Fahrzeuge" und zu einer Änderung des CO₂-Gesetzes (BB1 2010 973 ff.) aus, dass die in die Schweiz importierten Fahrzeuge nicht gleichbedeutend mit den in der Schweiz zugelassenen Fahrzeugen seien. "Es können beispielsweise Personenwagen in die Schweiz importiert und wieder exportiert werden, oder importierte Fahrzeuge bleiben in der Schweiz, werden aber nicht in Verkehr gesetzt. Da sich sowohl die neuen Vorschriften der EU als auch die vorliegende Motion auf neu zugelassene BGE 150 II 390 S. 399 Personenwagen beziehen, setzt das vorgeschlagene Modell nicht beim Import, sondern bei der Zulassung neuer Personenwagen an" (BB1 2010 1006). Im Weiteren wird erläutert, dass "die Daten bei der erstmaligen Zulassung auf dem kantonalen Strassenverkehrsamt [erfasst werden], die in der Regel vom Autoverkäufer in die Wege geleitet wird" (BB1 2010 1007). Wie die Vorinstanz zutreffend festhält, gab der Begriff des Importeurs in den parlamentarischen Beratungen zu keinen Diskussionen Anlass. Aus dem Dargelegten ergibt sich, dass das CO₂-Sanktionssystem an die erstmalige Verkehrszulassung und nicht an den Import (Grenzübertritt) anknüpft. Der Begriff des Importeurs ist aus historischer Sicht daher im Kontext der Zulassung des Personenwagens zu verstehen.

E. 5.2.6

In teleologischer Hinsicht ist Art. 13 Abs. 1 CO₂-Gesetz im Besonderen, aber auch die Art. 10-13 CO₂-Gesetz im Allgemeinen im Lichte des Gesetzeszwecks nach Art. 1 CO₂-Gesetz zu lesen. Demgemäss sollen mit dem CO₂-Gesetz die Treibhausgasemissionen, insbesondere die CO₂-Emissionen, die auf die energetische Nutzung fossiler Energieträger (Brenn- und Treibstoffe) zurückzuführen sind, vermindert werden. In diesem Kontext bezweckt Art. 13 Abs. 1 CO₂-Gesetz die Umsetzung der Zielvorgabe von Art. 10 Abs. 1 CO₂-Gesetz, wonach die CO₂-Emissionen von Personenwagen, die erstmals in Verkehr gesetzt werden, auf durchschnittlich 130 g CO₂/km zu vermindern sind. Die Vorinstanz erwägt zutreffend, dass das CO₂-Sanktionssystem als Anreiz für die Importeure dienen soll, das übergeordnete Emissionsziel durch die Erfüllung ihrer individuellen Zielvorgaben einzuhalten (vgl. E. 3.4.5.1 des angefochtenen Urteils mit Hinweis auf SCHALCH/SCHNETZLER, in: Kommentar zum Energierecht, Bd. II, Kratz/Merker/Tami/Rechsteiner/Föhse [Hrsg.], 2016, N. 23 ff. zu Art. 10 CO₂-Gesetz). Als weiteren Effekt soll es die Automobilindustrie zu Investitionen in neue Technologien anregen und den Verkauf von energieeffizienten und emissionsarmen Fahrzeugen fördern (vgl. Urteil 2C_778/2018 vom 11. Juni 2019 E. 5.2). Da ein Personenwagen im Zusammenhang mit seiner Benutzung in der Regel erst CO₂-Emissionen verursacht, wenn er zum Verkehr zugelassen wird, entspricht es dem Sinn und Zweck des CO₂-Gesetzes, bei der Verkehrszulassung anzuknüpfen. Das von der Beschwerdeführerin vorgetragene Argument, dass die Personenwagen auch vor ihrer Verkehrszulassung CO₂ emittieren, falls sie mit einem sogenannten Händlerschild bewegt würden, ändert daran nichts. BGE 150 II 390 S. 400 Im Lichte des Dargelegten spricht die teleologische Auslegung ebenso dafür, den Importeur nicht als jene Person zu verstehen, die einen Personenwagen über die Grenze bringt und damit in die Schweiz einführt, sondern als jene, die den Personenwagen in der Schweiz erstmals in Verkehr setzt.

E. 5.2.7

Im Ergebnis lässt sich der Begriff des Importeurs nach Art. 13 Abs. 1 CO₂-Gesetz nicht unmittelbar aus dem Wortlaut herleiten. Aus systematischer, historischer und teleologischer Sicht ergibt sich allerdings eindeutig, dass jene Person als Importeur gilt, die einen

Personenwagen erstmals in der Schweiz in Verkehr setzt. Der Auffassung der Beschwerdeführerin, wonach als Importeur jene Person zu verstehen sei, die in den zoll- und mehrwertsteuerrechtlichen Veranlagungsverfügungen als Importeur bezeichnet werde, ist nicht zu folgen. Die Auslegung der einschlägigen Normen des CO 2 -Gesetzes steht dieser Auffassung klar entgegen. Im Lichte dieses Auslegungsergebnisses stossen sämtliche weiteren Rügen der Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit und dem Begriff des Importeurs ins Leere.

E. 5.3

Wer im konkreten Fall einen bestimmten Personenwagen nach der CO 2 -Gesetzgebung erstmals in Verkehr gesetzt hat, betrifft alsdann nicht mehr die Auslegung des Begriffs des Importeurs nach Art. 13 Abs. 1 CO 2 -Gesetz, sondern die Anwendung dieser Norm und des gestützt darauf erlassenen Verordnungsrechts in der vorliegenden Angelegenheit (vgl. auch Urteil 2C_116/2022 vom 3. Mai 2023 E. 6.2.2). Die Vorinstanz vertritt die Auffassung, dass ein typengenehmigter Personenwagen ausserhalb des Eigengebrauchs jene Person in Verkehr setzt, die Inhaberin der Typengenehmigung ist. Abzustellen sei auf den Typengenehmigungsinhabercode, dem der eingelöste Personenwagen im Fahrzeugtypenregister zugewiesen sei (vgl. E. 3.5 des angefochtenen Urteils). Die Beschwerdeführerin hält diese Rechtsanwendung für bundesrechtswidrig.

E. 5.3.1

Gemäss Art. 12 Abs. 1 Satz 1 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) gilt, dass serienmässig hergestellte Motorfahrzeuge und Motorfahrzeuganhänger der Typengenehmigung unterliegen. Art. 6 Abs. 1 der Verordnung vom 19. Juni 1995 über die Typengenehmigung von Strassenfahrzeugen (TGV; SR 741.511) bestimmt, dass Inhaber oder Inhaberin der Typengenehmigung ist, wer beim Bundesamt für die jeweilige Typengenehmigung registriert ist. Jedem Inhaber oder jeder Inhaberin der BGE 150 II 390 S. 401 Typengenehmigung für Fahrzeuge oder Fahrgestelle wird laut Art. 6 Abs. 3 Satz 1 TGV ein Code zugeteilt - der sogenannte Typengenehmigungsinhabercode. Dieser Code muss im Prüfungsbericht (Formular 13.20 A) eingetragen werden (vgl. Art. 6 Abs. 3 Satz 2 TGV). Der Inhaber oder die Inhaberin der Typengenehmigung kann laut Art. 6 Abs. 4 TGV mit Zustimmung des Bundesamtes weitere Importeure ermächtigen, die Typengenehmigung zu verwenden oder diese an einen anderen Importeur abtreten.

E. 5.3.2

Bei der erstmaligen Zulassung eines Fahrzeugs schweizerischer Herkunft oder bei der Zulassung eines Fahrzeugs ausländischer Herkunft bedarf es des Prüfungsberichts (Formular 13.20 A) gegebenenfalls mit Zollstempel oder mit separater Zollbewilligung (vgl. Art. 74 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 der Verordnung vom 27. Oktober 1976 über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr [Verkehrszulassungsverordnung, VZV; SR 741.51; Stand der Fassung: 19. August 2014]). Der Prüfungsbericht (Formular 13.20 A) ist vom Hersteller oder Importeur oder von dem von der Vorführpflicht befreiten Lieferanten des Fahrzeugs auszufüllen und vom Hersteller oder vom Importeur zu unterzeichnen (vgl. Art. 75 Abs. 1 VZV). Dies gilt nicht für Einzelimporteure, die ein Fahrzeug zu ihrem privaten Gebrauch direkt einführen. In diesem Fall füllt der Verkehrsexperte den Prüfungsbericht bei der Einzelprüfung aus (vgl. Art. 75 Abs. 2 VZV).

E. 5.3.3

Die vorinstanzliche Auffassung, wonach ein typengenehmigter Personenwagen durch den Inhaber oder die Inhaberin der Typengenehmigungen, deren Inhabercodex im Prüfungsbericht (Formular 13.20 A) eingetragen werden muss, in Verkehr gesetzt wird, entspricht den Ausführungen in der Botschaft zum Vollzug des CO₂-Sanktionssystems. Letzteren zufolge werden die Daten der in Verkehr gesetzten Fahrzeuge bei der erstmaligen Zulassung "ans Motorfahrzeuginformationssystem (MOFIS) weitergeleitet und mit den Daten des Fahrzeugtypenregisters (TARGA) abgeglichen. Der Importeur oder Hersteller wird mittels Inhabercodex ermittelt" (BBl 2010 1007). Diese Praxis steht im Lichte des Umstands, dass 95-98 % der Personenwagen über Generalimporteure in die Schweiz importiert werden (vgl. BBl 2010 1006). Wie die Vorinstanz zutreffend aufzeigt, sind die Generalimporteure die typischen Inhaberinnen der Typengenehmigungen (vgl. E. 3.4.3.6 des angefochtenen Urteils).

E. 5.3.4

Im Lichte des Gesagten ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Beschwerdeführerin, die unbestrittenermassen die BGE 150 II 390 S. 402 alleinige Inhaberin von Typengenehmigungen diverser Fahrzeugmodelle ist (vgl. Bst. A hiervor), in Anwendung von Art. 13 Abs. 1 CO₂-Gesetz als Importeurin dieser Fahrzeugmodelle beurteilt hat und die im Referenzjahr 2015 auf ihren Typengenehmigungsinhabercodex zugelassenen Personenwagen als durch die Beschwerdeführerin in Verkehr gesetzt betrachtet. Soweit die Beschwerdeführerin im Weiteren die Rechtsanwendung im Hinblick auf die nicht typengenehmigten Personenwagen kritisiert, die ebenfalls ihr zugerechnet worden seien, ist darauf an anderer Stelle einzugehen (vgl. E. 6 hiernach).

E. 5.4

Die Vorinstanz kommt mit Verweisung auf den Typengenehmigungsinhabercodex zum Schluss, dass die Beschwerdeführerin bei 145 Personenwagen als alleinige Inhaberin der Typengenehmigung ausgewiesen sei (vgl. E. 4 des angefochtenen Urteils). Diese Schlussfolgerung ist nicht zu beanstanden: Die Beschwerdeführerin macht in tatsächlicher Hinsicht nicht geltend, dass im Referenzjahr 2015 145 Personenwagen zu Unrecht ihrem Typengenehmigungsinhabercodex zugewiesen worden seien (vgl. Art. 105 Abs. 1 BGG). Sie bringt lediglich vor, auf der Excel-Liste, die als Beilage 4 zur Verfügung des Bundesamts für Energie vom 2. April 2020 angehängt sei, würden zwar 440 Fahrzeuge aufgeführt. Jedoch seien die 145 Fahrzeuge, die über eine auf sie lautende Typengenehmigung verfügten, alle von der E. AG importiert worden. Die Beschwerdeführerin lässt indes ausser Acht, dass die Vorinstanz nach dem Dargelegten zu Recht nicht auf den Grenzübertritt, sondern auf den zugewiesenen Typengenehmigungsinhabercodex abgestellt hat. Entsprechend ist die Klärung der Sachverhaltsfrage, wer ein bestimmtes Fahrzeug in die Schweiz eingeführt habe, für den Ausgang des Verfahrens nicht entscheidend (vgl. Art. 97 Abs. 1 BGG).

E. 5.5

Die weiteren Vorbringen der Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit dem Begriff des Importeurs vermögen ebenso nicht zu überzeugen.

E. 5.5.1

Die Beschwerdeführerin bringt namentlich vor, die Auslegung und Anwendung von Art. 13 Abs. 1 CO₂-Gesetz stehe im Widerspruch zum bundesgerichtlichen Urteil 2C_778/2018 vom 11. Juni 2019. Dort habe das Bundesgericht entschieden, für die Zuordnung des CO₂

-Bonus sei die erstmalige Einführung (Import) in die Schweiz massgebend. Der von der Beschwerdeführerin vorgetragene Widerspruch ist nicht zu erkennen: Aus dem Urteil 2C_778/2018 vom 11. Juni 2019 ergibt BGE 150 II 390 S. 403 sich nicht, ob die F. Sàrl, die die beiden Fahrzeuge in die Schweiz eingeführt hatte, in jener Angelegenheit auch zugleich die Inhaberin der Typengenehmigung war. Die Beschwerdeführerin macht denn auch nicht geltend, dass die F. Sàrl nicht die Inhaberin der Typengenehmigung für die zwei umstrittenen Fahrzeuge gewesen sei. Das Bundesgericht verwarf dort lediglich die Auffassung, wonach ein Personenwagen nur einer Person zugeordnet werden dürfe, die im Sinne einer doppelten Bedingung das Fahrzeug sowohl eingeführt als auch zugelassen hat (vgl. Urteil 2C_778/2018 vom 11. Juni 2019 E. 5.2). Damit klärte es indes den Begriff des Importeurs nicht abschliessend.

E. 5.5.2

Die Beschwerdeführerin beanstandet überdies eine Verletzung von Art. 13 CO 2 -Gesetz in Verbindung mit Art. 20 CO 2 -Verordnung, da die Vorinstanz sie nicht nur als Importeurin, sondern zu Unrecht als Grossimporteurin behandle. Der Beschwerdeführerin ist auch diesbezüglich nicht zu folgen: Wurden im Jahr vor dem Referenzjahr mindestens 50 Personenwagen eines Importeurs erstmals in Verkehr gesetzt, so gilt der Importeur im Referenzjahr als Grossimporteur (vgl. Art. 20 CO 2 -Verordnung). Nachdem die Vorinstanz in tatsächlicher Hinsicht für das bundesgerichtliche Verfahren verbindlich feststellte, dass die Beschwerdeführerin im Jahr 2014 über 50 Personenwagen in Verkehr gesetzt hatte (vgl. nicht publ. E. 3.3 f.), behandelte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin mit Blick auf das Referenzjahr 2015 zu Recht als Grossimporteurin im Sinne von Art. 20 CO 2 -Verordnung.

E. 6

Die Beschwerdeführerin kritisiert mit Blick auf die nicht typengenehmigten Fahrzeuge und die Fahrzeuge, deren Typengenehmigungsinhabercode nicht auf sie laute, die Anrechnung der CO 2 -Emissionswerte aus dem Betrieb der CO 2 -Börse (vgl. Bst. A.b hiervor). Sie will darin eine Verletzung von Art. 11 Abs. 1 CO 2 -Gesetz sowie Art. 13 Abs. 1 CO 2 -Gesetz erkennen. Ausserdem verletze die Anrechnung der CO 2 -Emissionswerte Art. 17 Abs. 3 CO 2 -Verordnung sowie Art. 29 CO 2 -Verordnung.

E. 6.1

Nach Auffassung der Beschwerdeführerin ist es gesetzlich nicht vorgesehen und deshalb unzulässig, dass privat organisierte CO 2 -Börsen Abgabesubjekte der CO 2 -Gesetzgebung sein könnten, ohne selber die Voraussetzungen eines Importeurs oder Herstellers zu erfüllen. Die gesetzlichen Bestimmungen zu den Emissionsgemeinschaften seien für eine Belastung der CO 2 -Börsen nicht ausreichend. BGE 150 II 390 S. 404 Der Austausch von CO 2 -Emissionswerten sei nur innerhalb der gesetzlich geregelten Emissionsgemeinschaft und immer nur zwischen Importeuren möglich. Die Beschwerdeführerin sei weder an einer Emissionsgemeinschaft beteiligt gewesen noch komme ihr die Eigenschaft einer Importeurin zu. Die Beschwerdeführerin vertritt im Weiteren den Standpunkt, dass nach der vorinstanzlichen Schlussfolgerung bei nicht typengenehmigten Fahrzeugen als Importeur gelte, wer auf dem Formular 13.20 A als solcher ausgewiesen werde. Dies ergebe sich auch aus Art. 17 Abs. 3 CO 2 -Verordnung in Verbindung mit Art. 29 Abs. 1 CO 2 -Verordnung, wonach Personenwagen erst in Verkehr gesetzt werden dürften, wenn der Grossimporteur für jeden eingeführten Personenwagen den Prüfungsbericht (Formular 13.20 A) ausgefüllt und bescheinigt habe, dass er den Personenwagen eingeführt habe. Allerdings würden die

für das Referenzjahr 2015 aktenkundigen Formulare 13.20 A mehrheitlich gar nicht ausweisen, wer das Fahrzeug in die Schweiz eingeführt habe. Werde aber ein Importeur angegeben, so sei dies in der Regel das Unternehmen G., in Ausnahmefällen die E. AG oder andere Importgesellschaften, jedoch nie die Beschwerdeführerin. Es erschliesse sich vor diesem Hintergrund nicht, so die Beschwerdeführerin, wie die Vorinstanz von den massgebenden 440 Fahrzeugen neben den 145 mit Typengenehmigung auch noch 295 weitere Fahrzeuge ihr zurechnen könne.

E. 6.2

Ausgangspunkt der folgenden Beurteilung ist der Umstand, dass die Vorinstanz der Beschwerdeführerin von den insgesamt 440 Personenwagen nicht nur die CO₂-Emissionswerte der 145 Fahrzeuge angerechnet hat, von denen die Beschwerdeführerin alleinige Inhaberin der Typengenehmigung ist (vgl. E. 5.4 hiervor). Vielmehr hat die Vorinstanz auch die CO₂-Emissionswerte von 295 weiteren typengenehmigten sowie nicht typengenehmigten Personenwagen der Beschwerdeführerin zugerechnet, da sich die Beschwerdeführerin diese CO₂-Emissionswerte im Rahmen des Betriebs einer CO₂-Börse habe abtreten lassen. In diesem Zusammenhang ist vorab festzuhalten, dass es sich bei der Beschwerdeführerin um eine (Gross-)Importeurin im Sinne von Art. 13 Abs. 1 CO₂-Gesetz in Verbindung mit Art. 20 CO₂-Verordnung handelt (vgl. E. 5.5.2 hiervor). Entgegen der Beschwerdeführerin muss deshalb nicht geklärt werden, ob das Gesetz Raum für eine CO₂-Börse im Sinne eines "Abgabesubjekts" belässt. Hingegen BGE 150 II 390 S. 405 ist zu prüfen, ob der Betrieb einer CO₂-Börse durch einen Grossimporteur zulässig ist (vgl. E. 6.3 hiernach) und ob die der Beschwerdeführerin im Rahmen des Betriebs der CO₂-Börse abgetretenen CO₂-Emissionswerte für die Berechnung der CO₂-Sanktion ihr zuzurechnen sind (vgl. E. 6.4 hiernach).

E. 6.3

Die Beschwerdeführerin bringt zutreffend vor, dass in den vorliegend massgebenden Fassungen des CO₂-Gesetzes und der CO₂-Verordnung die CO₂-Börsen nicht erwähnt werden.

E. 6.3.1

Allerdings kennt das CO₂-Gesetz ausserhalb der technischen Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen den Handel mit Emissionsrechten (vgl. Art. 15 ff. CO₂-Gesetz). Emissionsrechte sind handelbare Berechtigungen zum Ausstoss von Treibhausgasen, die vom Bund oder von Staaten mit vom Bundesrat anerkannten Emissionshandelssystemen zugeteilt werden (vgl. Art. 2 Abs. 3 CO₂-Gesetz). Deren Existenz zeigt, dass der Handel mit Emissionsrechten vom Gesetzgeber durchaus gewollt ist. Emissionsrechte sind entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin mit den vorliegend gehandelten CO₂-Emissionswerten vergleichbar. Wie die Vorinstanz zutreffend erwägt, ist bis zum in Art. 10 CO₂-Gesetz verankerten Grenzwert von 130 g CO₂/km das "Recht" eines Personenwagens zum Ausstoss von CO₂-Emissionen kostenlos, während die darüberhinausgehenden CO₂-Emissionen in der Form der darauf fällig werdenden CO₂-Sanktion entschädigungspflichtig ist. Ein spezifischer CO₂-Emissionswert kann somit in der Kombination mit anderen CO₂-Emissionswerten einen geldwerten Vor- oder Nachteil mit sich bringen, weshalb ein Handel damit möglich ist. Eine grundsätzliche Gesetzeswidrigkeit ist darin nicht zu erkennen.

E. 6.3.2

Die Übertragbarkeit dieser CO₂-Emissionswerte ist in Art. 11 Abs. 3 Satz 1 CO₂-Gesetz implizit vorgesehen, indem die Bestimmung die Gründung von Emissionsgemeinschaften zulässt: Importeure und Hersteller können sich zu Emissionsgemeinschaften zusammenschliessen. In diesem Fall wird die individuelle Zielvorgabe für die Personenwagenflotte der einzelnen Emissionsgemeinschaft berechnet (vgl. Art. 11 Abs. 3 Satz 2 CO₂-Gesetz). Eine Emissionsgemeinschaft hat die Rechte und Pflichten eines einzelnen Grossimporteurs (vgl. Art. 23 Abs. 2 CO₂-Verordnung). Das Institut der Emissionsgemeinschaft bezweckt, den Kleinimporteuren, deren Zielvorgabe für jeden Personenwagen einzeln berechnet wird (vgl. Art. 29 Abs. 2 CO₂-Verordnung), ebenfalls eine Möglichkeit zu bieten, ihre BGE 150 II 390 S. 406 Personenwagen mit einer schlechten CO₂-Bilanz mit anderen Personenwagen auszugleichen, die wenig(er) CO₂ emittieren. Emissionsgemeinschaften ermöglichen eine kosteneffiziente Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben und sind eine folgerichtige Konsequenz der Grundvorgabe, dass die CO₂-Emissionen insgesamt verringert werden sollen (vgl. SCHALCH/SCHNETZLER, a.a.O., N. 27 zu Art. 11 CO₂-Gesetz). In diesem Rahmen sind zwangsläufig Austauschgeschäfte zwischen den Importeuren verbunden (vgl. BBl 2010 1001), die in einer Übertragung der gemeinsamen CO₂-Emissionswerte an die Personenwagenflotte der Emissionsgemeinschaft zwecks gegenseitiger Verrechnung münden. Der Betrieb einer CO₂-Börse durch einen Grossimporteur unterscheidet sich von der Emissionsgemeinschaft bloss darin, dass dieser sich nicht eines institutionalisierten Rahmens bedient. Ob aber ein Grossimporteur sich im Rahmen des Betriebs einer CO₂-Börse CO₂-Emissionswerte abtreten lässt oder sich Importeure zu einer Emissionsgemeinschaft zusammenschliessen, läuft im Ergebnis auf dasselbe hinaus, da eine Emissionsgemeinschaft die Rechte und Pflichten eines einzelnen Grossimporteurs hat (vgl. Art. 23 Abs. 2 CO₂-Verordnung).

E. 6.3.3

Zusammenfassend ergibt sich, dass der Betrieb einer CO₂-Börse durch einen Grossimporteur und die damit verbundenen Übertragungen von CO₂-Emissionswerten nicht gesetzeswidrig sind. Im Übrigen erschliesst sich nicht, weshalb sich die Beschwerdeführerin zuerst im Rahmen des Betriebs einer CO₂-Börse von anderen Importeuren CO₂-Emissionswerte abtreten sowie bei der Berechnung der CO₂-Sanktion anrechnen liess, sich vor Bundesgericht alsdann aber auf den Standpunkt stellt, die von ihr betriebene CO₂-Börse sei gesetzeswidrig.

E. 6.4

Die Beschwerdeführerin vertritt im Weiteren die Auffassung, gemäss Art. 29 Abs. 1 CO₂-Verordnung müsse der Grossimporteur für jeden eingeführten Personenwagen den Prüfungsbericht (Formular 13.20 A) ausfüllen und bescheinigen, dass er den Personenwagen eingeführt habe. Alle aktenkundigen Bescheinigungen seien von ihr jedoch nicht als Importeurin ausgestellt worden, sondern im Rahmen ihrer für den jeweiligen effektiven Fahrzeugimporteur erbrachten Dienstleistungen als CO₂-Börse.

E. 6.4.1

Die Beschwerdeführerin geht in ihren Ausführungen nach wie vor von einem unzutreffenden (zollrechtlichen) Begriff des Importeurs aus. Ausschlaggebend ist nicht, ob die Beschwerdeführerin als BGE 150 II 390 S. 407 Importeurin tätig gewesen ist, sondern lediglich, dass sie mit den Bescheinigungen im Sinne von Art. 29 Abs. 1 CO₂-Verordnung die entsprechenden CO₂-Emissionswerte übernommen hat. Das Bundesamt für Energie

legt in seiner bundesgerichtlichen Vernehmlassung zutreffend dar, dass der Grossimporteur mit der Einreichung der von ihm ausgestellten Bescheinigung - sogenannter "Antrag auf Bescheinigung" (vgl. Bst. A.b hiervor) - dem Bundesamt für Strassen eine Abtretung zur Kenntnis bringt und namentlich seinen Typengenehmigungsinhabercode bekannt gebe. Entsprechend hat die Beschwerdeführerin, die unbestrittenermassen die Bescheinigungen im Sinne von Art. 29 Abs. 1 CO 2 -Verordnung ausgestellt hat, die CO 2 -Emissionswerte der weiteren 295 Personenwagen übernommen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin handelt es sich bei den Bescheinigungen nicht bloss um eine im Rahmen des Betriebs der CO 2 -Börse erbrachte Dienstleistung, sondern um eine verbindliche Bekanntgabe der Abtretung und Übernahme der CO 2 -Emissionswerte (vgl. auch Art. 22a Abs. 3 CO 2 -Verordnung in der Fassung vom 1. Januar 2024).

E. 6.4.2

Die Beschwerdeführerin lässt bei ihrer Kritik im Weiteren ausser Acht, dass mit der Abtretung der CO 2 -Emissionswerte nicht die Schuldneigenschaft gegenüber dem Staat mitübertragen wird. Beim Kleinimporteur entsteht die Schuld erst mit der Einreichung des Formulars 13.20 A beim Bundesamt für Strassen, das für das Inkasso bei Kleinimporteuren zuständig ist (vgl. Art. 29 Abs. 2 und Abs. 3 CO 2 -Verordnung). Wenn ein Kleinimporteur die CO 2 -Emissionswerte vor der Einreichung des Formulars 13.20 A dem Grossimporteur überträgt, hat somit noch kein Schuldverhältnis gegenüber dem Staat bestanden. Bei einem Grossimporteur entsteht eine allfällige Schuld gegenüber dem Bundesamt für Energie sodann erst nach Ablauf des Referenzjahres (vgl. Art. 31 Abs. 2 und Abs. 3 CO 2 -Verordnung), indem er neben dem ausgefüllten Prüfungsbericht (Formular 13.20 A) bescheinigt, dass er den Personenwagen eingeführt hat (vgl. Art. 29 Abs. 1 CO 2 -Verordnung).

E. 6.4.3

Nicht massgebend ist nach dem Gesagten, dass die für das Referenzjahr 2015 aktenkundigen Formulare 13.20 A mehrheitlich gar nicht ausweisen, wer das Fahrzeug in die Schweiz eingeführt hat, oder zumindest nicht die Beschwerdeführerin als Importeurin aufführen. Soweit die Beschwerdeführerin pauschal vorträgt, es seien nicht für alle ihr zugeordneten 295 Personenwagen (vollständige) BGE 150 II 390 S. 408 Bescheinigungen vorhanden, ist Folgendes zu erwägen: Die Beschwerdeführerin legt im vorinstanzlichen Verfahren das Einvernahmeprotokoll des ASTRA-Mitarbeitenden ins Recht. Daraus ergibt sich nach den unbestrittenen vorinstanzlichen Feststellungen, dass der ASTRA-Mitarbeitende am 12. Januar 2018 unter Beiwohnung der Verwaltungsräte der Beschwerdeführerin durch die Bundeskriminalpolizei einvernommen wurde. Der ASTRA-Mitarbeitende führte dort aus, in den Jahren 2013-2017 gegen regelmässige Entschädigungen Manipulationen zugunsten der Beschwerdeführerin im Fahrzeugtypenregister vorgenommen zu haben (vgl. E. 8.4.2 des angefochtenen Urteils). Weiter gab der ASTRA-Mitarbeitende an, die der Beschwerdeführerin zurechenbare Personenwagenflotte durch verschiedene Vorgehensweisen derart manipuliert zu haben, dass für die jeweiligen Referenzjahre keine CO 2 -Sanktionspflichten resultierten (vgl. E. 9.4 des angefochtenen Urteils). Die Beschwerdeführerin bestreitet die vorgenommenen Manipulationen in tatsächlicher Hinsicht nicht (vgl. Art. 105 Abs. 1 BGG). Unter diesen Umständen ist nicht zu beanstanden (vgl. nicht publ. E. 3.2), dass die Vorinstanz im Rahmen ihrer Beweiswürdigung E-Mails von der Beschwerdeführerin an den ASTRA-Mitarbeitenden zwecks Rekonstruktion des üblichen Bescheinigungsprozesses

genügen lässt (vgl. E. 19 des angefochtenen Urteils).

E. 6.5

Im Lichte des Dargelegten rechnete die Vorinstanz der Beschwerdeführerin von den insgesamt 440 Personenwagen zu Recht nicht nur die CO₂-Emissionswerte der 145 Fahrzeuge an, von denen die Beschwerdeführerin alleinige Inhaberin der Typengenehmigung ist, sondern auch die CO₂-Emissionswerte der weiteren 295 typengenehmigten und nicht typengenehmigten Personenwagen, die diese sich im Rahmen des Betriebs einer CO₂-Börse abtreten liess.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.