

BGer 2C 276/2024 vom 21. Juli 2025

Bundesgericht, 2025-07-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_276_2024

FR: TF 2C 276/2024 du 21 juillet 2025

IT: TF 2C 276/2024 del 21 luglio 2025

Regeste

Schutz des ökologischen Gleichgewichts; Ausstellung von Bescheinigungen für Emissionsverminderungen | Energie

Erwägungen

E. 1

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (vgl. BGE 147 I 89 E. 1; 146 II 276 E. 1).

E. 1.1

Die in den Verfahren 2C_276/2024 und 2C_469/2024 frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereichten Eingaben betreffen Angelegenheiten des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG). Die Rechtsmittel sind als Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig, da kein Ausschlussgrund vorliegt (Art. 83 BGG). Die Beschwerdeführerin ist bereits in den bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahren A-3795/2022 und A-4973/2023 als Partei beteiligt gewesen und dort mit ihren Anträgen nicht durchgedrungen. Ausserdem ist sie durch die angefochtenen Urteile A-3795/2022 und A-4973/2023 in ihren schutzwürdigen Interessen besonders berührt. Sie ist somit zur Erhebung der Rechtsmittel legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG).

E. 1.2

Soweit die Beschwerdeführerin die Aufhebung des Urteils A-3795/2022 vom 25. April 2024 und des Urteils A-4973/2023 vom 19. August 2024 beantragt, richtet sie sich gegen verfahrensabschliessende (Art. 90 BGG) Urteile des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG). Nicht Gegenstand des bundesgerichtlichen Verfahrens bilden hingegen die Verfügungen des Bundesamts für Umwelt vom 2. August 2022 und vom 17. August 2023. Die Verfügungen sind durch die vorinstanzlichen Urteile ersetzt worden und gelten inhaltlich als mitangefochten (Devolutiveffekt; vgl. BGE 134 II 142 E. 1.4). In diesem Umfang ist auf die Rechtsmittel nicht einzutreten.

E. 1.3

Damit kann dahingestellt bleiben, ob die Beschwerdeführerin im Verfahren 2C_276/2024 betreffend die Ausstellung von Bescheinigungen überhaupt die Aufhebung der Verfügung vom 17. August 2023 betreffend den Austritt aus dem EHS sowie im Verfahren 2C_469/2024 betreffend den Austritt aus dem EHS die Aufhebung der Verfügung vom 2. August 2022 betreffend die Ausstellung von Bescheinigungen verlangen kann (zum Streitgegenstand des Rechtsmittelverfahrens siehe z. B. Urteil 2C_33/2021 vom 29. Juni 2021 E. 4.3).

E. 1.4

Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten im Verfahren 2C_276/2024 ist einzutreten, soweit sie sich gegen das Urteil A-3795/2022 vom 25. April 2024 richtet.

Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten im Verfahren 2C_469/2024 ist einzutreten, soweit sie sich gegen das Urteil A-4973/2023 vom 19. August 2024 richtet.

E. 2

Den beiden Verfahren 2C_276/2024 und 2C_469/2024 liegt mit dem Ersatz der zwei koksbetriebenen Kupolöfen am Produktionsstandort durch elektrische Schmelz-Reduktionsöfen derselbe Grundsachverhalt zwischen denselben Verfahrensbeteiligten zugrunde. Die Beschwerdeführerin beantragt im Verfahren 2C_469/2024 die Verfahrensvereinigung mit dem Verfahren 2C_276/2024 und stellt sich auf den Standpunkt, dass es ihr aufgrund der mit dem Ersatz der Öfen erzielten Verminderung der Treibhausgasemissionen zustehen müsse, zeitgleich aus dem EHS auszutreten sowie die Ausstellung von Bescheinigungen zu erhalten. Die aufgeworfenen Rechtsfragen sind zwar nicht gänzlich deckungsgleich, hängen aber hinreichend eng zusammen, sodass es sich rechtfertigt, die beiden Verfahren zu vereinigen (Art. 71 BGG i.V.m. Art. 24 BZP [SR 273]; vgl. Urteile 2C_160/2023 und 2C_162/2023 vom 21. Januar 2025 E. 2, nicht publ. in: BGE 151 II 46 ; 2C_488/2020 und 2C_273/2022 vom 29. März 2023 E. 1.1, nicht publ. in: BGE 149 II 187 ; 2C_614/2019 und 2C_623/2019 vom 25. Juni 2020 E. 2, nicht publ. in: BGE 146 II 384).

E. 3

Mit der Beschwerde kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), wobei es - unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 2 BGG) - grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen prüft, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (vgl. BGE 147 I 73 E. 2.1 ; 142 I 135 E. 1.5). Der Verletzung von verfassungsmässigen Rechten geht das Bundesgericht nur nach, falls eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; vgl. BGE 147 II 44 E. 1.2; 143 II 283 E. 1.2.2). Diese qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit nach Art. 106 Abs. 2 BGG verlangt, dass in der Beschwerde klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Urteils dargelegt wird, inwiefern verfassungsmässige Rechte verletzt worden sein sollen (vgl. BGE 149 I 105 E. 2.1 ; 143 I 1 E. 1.4). Seinem Urteil legt das Bundesgericht den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG).

E. 4

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 150 II 390 E. 4.3; 149 II 187 E. 4.4; 144 V 210 E. 4.3.1; 139 II 263 E. 6). Im Verfahren 2C_276/2024 ist für die Beurteilung des Anspruchs auf Ausstellung von Bescheinigungen für die im Inland freiwillig erzielte Verminderung der Treibhausgasemissionen auf das beim Abschluss des (erstinstanzlichen) Verwaltungsverfahrens gültige Recht abzustellen. Damit ist das im Zeitpunkt der Verfügung vom 2. August 2022 geltende Recht massgebend (vgl. auch Urteil 2C_341/2023 vom 30. April 2025 E. 4.1, zur Publikation vorgesehen).

Soweit sich die Beschwerdeführerin auf die Anwendbarkeit des im Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs vom 21. Dezember 2021 in Kraft stehenden Rechts beruft, bleibt dies einerseits ohne Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens (vgl. E. 6.4.5 hiernach) und andererseits ist unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes keine Zusicherung des Bundesamts hinsichtlich des anwendbaren Rechts zu erkennen. Mit Blick auf die Prüfung des Ausstiegs aus dem EHS im Verfahren 2C_469/2024 hat sich das massgebende Recht zwischen der ersten Gesuchseinreichung am 30. Mai 2022 und dem Erlass der Verfügung vom 17. August 2023 betreffend die Beurteilung des zweiten Gesuchs vom 28. November 2022 nicht verändert, sodass für die beiden vereinigten bundesgerichtlichen Verfahren auf das Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz; SR 641.71) in der Fassung vom 1. Januar 2022 und auf die Verordnung vom 30. November 2012 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung; SR 641.711) in der Fassung vom 1. Juni 2022 abgestellt werden kann.

E. 5

Mit dem CO₂-Gesetz sollen die Treibhausgasemissionen, insbesondere die CO₂-Emissionen, die auf die energetische Nutzung fossiler Energieträger (Brenn- und Treibstoffe) zurückzuführen sind, vermindert werden mit dem Ziel, einen Beitrag zu leisten, den globalen Temperaturanstieg auf weniger als 2 Grad Celsius zu beschränken (vgl. Art. 1 Abs. 1 CO₂-Gesetz). Das Reduktionsziel soll laut Art. 4 Abs. 1 CO₂-Gesetz in erster Linie durch Massnahmen nach diesem Gesetz erreicht werden.

E. 5.1

Als eine Massnahme zur Erreichung des Reduktionsziels sehen Art. 5-7 CO₂-Gesetz die Bescheinigung von Emissionsverminderungen im In- und Ausland vor. Art. 7 Abs. 1 CO₂-Gesetz sieht vor, dass der Bundesrat beziehungsweise das zuständige Departement für Verminderungen der Treibhausgasemissionen, die im Inland freiwillig erzielt wurden, Bescheinigungen auszustellen hat. Das Verfahren sowie die Voraussetzungen für die Ausstellung von Bescheinigungen sind in Art. 5-14 CO₂-Verordnung geregelt.

E. 5.1.1

Gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. b CO₂-Verordnung werden für Projekte und Programme für Emissionsverminderungen oder die Erhöhung der Senkenleistung im Inland und Ausland nationale beziehungsweise internationale Bescheinigungen ausgestellt, wenn (unter anderem) glaubhaft und nachvollziehbar dargestellt wird, dass das Projekt (1.) ohne den Erlös aus dem Verkauf der Bescheinigungen über die Projektdauer nicht wirtschaftlich wäre, (2.) mindestens dem Stand der Technik entspricht, (3.) Massnahmen vorsieht, die, gemessen an der Referenzentwicklung nach Art. 6 Abs. 2 lit. d CO₂-Verordnung, zu einer zusätzlichen Emissionsverminderung oder einer Erhöhung der Senkenleistung führen, (4.) die übrigen massgebenden rechtlichen Bestimmungen einhält, und (5.) im Ausland zur nachhaltigen Entwicklung vor Ort beiträgt und dieser Beitrag vom Partnerstaat bestätigt wurde.

E. 5.1.2

Ausserdem wird nach Art. 5 Abs. 1 lit. c CO₂-Verordnung unter anderem vorausgesetzt, dass die Emissionsverminderungen oder die Erhöhung der Senkenleistungen (1.) nachweisbar und quantifizierbar sind, (2.) nicht Treibhausgasemissionen betreffen, die vom EHS erfasst sind, und (4.) so berechnet sind, dass wesentliche Überschätzungen der anrechenbaren Emissionsverminderungen oder der anrechenbaren Erhöhung der

Senkenleistungen ausgeschlossen sind.

E. 5.2

Eine weitere Massnahme zur Erreichung des Reduktionsziels stellt das Emissionshandelssystem (EHS) gemäss den Art. 15 ff. des CO₂-Gesetzes dar (vgl. auch BGE 143 II 87 E. 3.2). Betreiber von Anlagen, die einer bestimmten Kategorie angehören und hohe Treibhausgasemissionen verursachen, sind zur Teilnahme am EHS verpflichtet (vgl. Art. 16 Abs. 1 CO₂-Gesetz). Sie müssen dem Bund jährlich im Umfang der von diesen Anlagen verursachten Emissionen Emissionsrechte abgeben (vgl. Art. 16 Abs. 2 CO₂-Gesetz). Im Gegenzug wird diesen sogenannten "EHS-Unternehmen" die CO₂-Abgabe auf Brennstoffen auf Gesuch hin zurückerstattet (vgl. Art. 17 Abs. 1 CO₂-Gesetz; zur CO₂-Abgabe siehe Art. 29 ff. CO₂-Gesetz). Der Bundesrat legt laut Art. 16 Abs. 3 CO₂-Gesetz die Anlagekategorien fest.

E. 5.2.1

Ein Betreiber von Anlagen ist zur Teilnahme am EHS verpflichtet, wenn er eine Tätigkeit nach Anhang 6 der CO₂-Verordnung ausübt (vgl. Art. 40 Abs. 1 CO₂-Verordnung). Ein Betreiber von Anlagen, der eine Tätigkeit nach Anhang 6 der CO₂-Verordnung neu aufnehmen will, muss dies dem Bundesamt für Umwelt spätestens drei Monate vor der geplanten Aufnahme der Tätigkeit melden (vgl. Art. 40 Abs. 2 CO₂-Verordnung). Gemäss Ziff. 14 des Anhangs 6 der CO₂-Verordnung müssen Betreiber von Anlagen zur Herstellung von Dämmmaterial aus Mineralwolle unter Verwendung von Glas, Stein oder Schlacke mit einer Schmelzkapazität von über 20 t pro Tag am EHS teilnehmen.

E. 5.2.2

Ein Betreiber von Anlagen nach Art. 40 Abs. 1 CO₂-Verordnung kann jeweils bis zum 1. Juni beantragen, dass er mit Wirkung ab Beginn des Folgejahres von der Pflicht zur Teilnahme am EHS ausgenommen wird, wenn die Treibhausgasemissionen der Anlagen in den vergangenen drei Jahren weniger als 25'000 Tonnen CO₂-Äquivalente (CO₂eq) pro Jahr betragen (vgl. Art. 41 Abs. 1 CO₂-Verordnung). Art. 41 Abs. 1bis CO₂-Verordnung sieht sodann vor, dass ein Betreiber von Anlagen gemäss Art. 40 Abs. 2 CO₂-Verordnung, der glaubhaft nachweist, dass die Treibhausgasemissionen der Anlagen dauerhaft weniger als 25'000 Tonnen CO₂eq pro Jahr betragen werden, die Ausnahme von der Pflicht zur Teilnahme am EHS mit sofortiger Wirkung beantragen kann. Überdies kann ein Betreiber von Anlagen, der keine Tätigkeit nach Anhang 6 der CO₂-Verordnung mehr ausübt, bis zum 1. Juni beantragen, dass er mit Wirkung ab Beginn des Folgejahres nicht mehr am EHS teilnimmt (vgl. Art. 43a CO₂-Verordnung i.V.m. Art. 40 Abs. 1 CO₂-Verordnung).

E. 6

Die Beschwerdeführerin verlangt den umgehenden Austritt aus dem EHS und rügt in diesem Zusammenhang eine Verletzung von Art. 15 ff. CO₂-Gesetz in Verbindung mit Art. 41 CO₂-Verordnung. Überdies beanstandet sie eine Verletzung von Art. 7 CO₂-Gesetz in Verbindung mit Art. 5 CO₂-Verordnung, da ihr die Ausstellung von Bescheinigungen für die im Inland freiwillig erzielte Verminderung der Treibhausgasemissionen zu Unrecht verwehrt worden sei.

E. 6.1

Die Beschwerdeführerin macht in beiden bundesgerichtlichen Verfahren geltend, mit der Realisierung des Projekts - d. h. des Ersatzes der Kupolöfen - könne sie ihre jährlichen

CO₂-Emissionen von rund 35'000 Tonnen um etwa 23'000 Tonnen auf etwa 12'000 Tonnen reduzieren. Damit spare sie rund 67 % der im Gesuchszeitpunkt verursachten CO₂-Emissionen ein. Da sie in der Folge unter den Schwellenwert von 25'000 Tonnen CO₂eq pro Jahr gemäss Art. 41 Abs. 1bis CO₂-Verordnung falle, müsse es ihr möglich sein, mit sofortiger Wirkung aus dem EHS auszusteigen. Für die CO₂-Emissionsreduktion unterhalb der Schwelle von 25'000 Tonnen CO₂eq pro Jahr habe sie, so die Beschwerdeführerin, überdies Anspruch darauf, Bescheinigungen nach Art. 7 Abs. 1 CO₂-Gesetz für die im Inland freiwillig erzielte Verminderung der Treibhausgasemissionen zu erhalten. Aus dem CO₂-Gesetz, der CO₂-Verordnung und den Materialien, so die Beschwerdeführerin weiter, ergebe sich kein Anhaltspunkt, dass ein Wechsel zwischen den Massnahmen gemäss CO₂-Gesetz respektive eine Kombination der Massnahmen nicht möglich sein sollte, solange die Verminderung der Treibhausgasemissionen nicht bei mehreren Massnahmen gleichzeitig - d. h. doppelt - gezählt werde. Art. 41 Abs. 1 CO₂-Verordnung regle lediglich die Konstellation einer kontinuierlichen und schrittweisen Reduktion der CO₂-Emissionen. Da die Gesetzgebung der vorliegenden Angelegenheit mit einer einmaligen, aber markanten Verminderung der Treibhausgasemissionen im Umfang von 67 % nicht Rechnung trage, bestehe eine planwidrige Unvollständigkeit, die nach Auffassung der Beschwerdeführerin durch analoge Anwendung von Art. 41 Abs. 1bis CO₂-Verordnung zu füllen ist. Die gegenteilige Auffassung der Vorinstanz stehe dem Sinn und Zweck der CO₂-Gesetzgebung entgegen, wonach die Treibhausgasemissionen möglichst rasch reduziert werden sollten. Die Beschwerdeführerin trägt vor, ihr entgegen durch die Verweigerung des sofortigen Austritts aus dem EHS und der gleichzeitigen Ausstellung von Bescheinigungen rund Fr. 8.5 Mio über die gesamte Projektzeit von 2024 bis 2030.

E. 6.2

In der vorliegenden Angelegenheit ist die Anwendung von Art. 41 CO₂-Verordnung einerseits (vgl. E. 6.3 hiernach) und von Art. 5 Abs. 1 CO₂-Verordnung andererseits (vgl. E. 6.4 hiernach) umstritten. Vorab ist festzuhalten, dass der Bundesrat diese Verordnungsbestimmungen, soweit diese mit der Pflicht zur Teilnahme am EHS gesetzesvertretenden Charakter aufweisen, namentlich gestützt auf Art. 16 Abs. 3 CO₂-Gesetz erlassen hat (vgl. auch BGE 150 II 334 E. 5.4.3.1; Urteil 2C_341/2023 vom 30. April 2025 E. 7.3.3, zur Publikation vorgesehen; zur Abgrenzung von vollziehenden und gesetzesvertretenden Verordnungsnormen siehe Urteile 2C_854/2021 und 2C_855/2021 vom 29. November 2022 E. 5.2). Unter den Verfahrensbeteiligten ist zu Recht unbestritten, dass sich die Verordnungsbestimmungen auf eine hinreichende gesetzliche Delegationsnorm stützen und in formeller Hinsicht dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit standhalten (vgl. Art. 5 Abs. 1 BV ; Art. 164 BV ; zur vorfrageweisen Normenkontrolle respektive zur Geltungskontrolle siehe z. B. BGE 150 IV 425 E. 3.4 f.; Urteile 2C_1034/2022 und 2C_1035/2022 vom 23. Mai 2023 E. 5; 2C_397/2021 vom 25. November 2021 E. 4.1 ff.).

E. 6.3

In einem ersten Schritt ist zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin mit sofortiger Wirkung aus dem EHS austreten kann, so wie sie es mit Gesuch vom 28. November 2022 beantragt hat (vgl. Bst. B.c hiervor).

E. 6.3.1

Unter den Verfahrensbeteiligten ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin als Herstellerin von Dämmmaterial grundsätzlich zur Teilnahme am EHS verpflichtet ist (vgl. Art. 40 Abs. 1 CO₂-Verordnung i.V.m. Ziff. 14 des Anhangs 6 der CO₂-Verordnung). Unumstritten ist überdies, dass die Voraussetzungen für eine Ausnahme von der Pflicht zur Teilnahme am EHS gemäss Art. 41 Abs. 1 CO₂-Verordnung nicht erfüllt sind, da die Beschwerdeführerin in den vergangenen drei Jahren unbestrittenermassen mehr als 25'000 Tonnen CO₂eq verursacht hat (vgl. Art. 105 Abs. 1 BGG). Auch die Voraussetzungen im Sinne von Art. 41 Abs. 1bis CO₂-Verordnung in Verbindung mit Art. 40 Abs. 2 CO₂-Verordnung erfüllt die Beschwerdeführerin nicht, da sie keine Tätigkeit nach Anhang 6 der CO₂-Verordnung neu aufnehmen will (vgl. auch E. 5.2.2 des angefochtenen Urteils A-3795/2022; E. 6.1 des angefochtenen Urteils A-4973/2023). Die Beschwerdeführerin stellt sich, wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren, vielmehr auf den Standpunkt, es sei ihr in analoger Anwendung von Art. 41 Abs. 1bis CO₂-Verordnung einen Austritt aus dem EHS mit sofortiger Wirkung zu ermöglichen, da sie mit einer einzigen Massnahme den CO₂-Ausstoss dauerhaft und markant unter die Grenze von 25'000 Tonnen CO₂eq pro Jahr reduziere. Deshalb sei die bestehende Regelungslücke in analoger Anwendung von Art. 41 Abs. 1bis CO₂-Verordnung dahingehend zu füllen, dass sie wie eine Betreiberin von Anlagen zu behandeln sei, die eine Tätigkeit nach Anhang 6 neu aufnehme und deshalb die Ausnahme von der Pflicht zur Teilnahme mit sofortiger Wirkung beantragen könne.

E. 6.3.2

Im Gesetz besteht eine Lücke, wenn eine Regelung unvollständig ist, weil sie jede Antwort auf die sich stellende Rechtsfrage schuldig bleibt. Hat der Gesetzgeber eine Rechtsfrage nicht übersehen, sondern stillschweigend - im negativen Sinn - mitentschieden (qualifiziertes Schweigen), bleibt kein Raum für eine gerichtliche Lückenfüllung. Eine echte Gesetzeslücke, die vom Gericht zu füllen wäre, liegt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts vor, wenn der Gesetzgeber etwas zu regeln unterlassen hat, was er hätte regeln sollen, und der Gesetzgebung diesbezüglich weder nach seinem Wortlaut noch nach dem durch Auslegung zu ermittelnden Rechtssinn eine Vorschrift entnommen werden kann. Von einer unechten Lücke ist demgegenüber die Rede, wenn sich dem Gesetz zwar eine Antwort, aber keine befriedigende, entnehmen lässt. Echte Lücken zu füllen, ist dem Gericht aufgegeben, unechte zu korrigieren, bleibt ihm nach traditioneller Auffassung grundsätzlich verwehrt, es sei denn, die Berufung auf den als massgeblich erachteten Wortsinn der Norm stelle einen Rechtsmissbrauch dar (vgl. BGE 149 V 156 E. 7.2.1; 149 III 117 E. 3.1; 148 V 397 E. 6.2.1; 147 V 2 E. 4.4.1; 141 IV 298 E. 1.3.1).

E. 6.3.3

Die Voraussetzungen für den Austritt aus dem EHS respektive für die Ausnahme von der Teilnahme am EHS sind in drei Ordnungsbestimmungen - nämlich in Art. 41 Abs. 1 CO₂-Verordnung, Art. 41 Abs. 1bis CO₂-Verordnung sowie in Art. 43a CO₂-Verordnung - nicht nur, wie die Vorinstanz zutreffend erwägt, ausdrücklich, sondern vielmehr ausführlich geregelt. Der Ordnungsgeber hat es somit nicht unterlassen, etwas zu regeln, was er hätte regeln sollen. Damit fällt das Vorliegen einer echten Lücke ausser Betracht. Es steht somit höchstens die Annahme einer unechten Lücke zur Diskussion. Deren Korrektur ist dem Gericht aber im Grundsatz verwehrt. Dass die Regelung im geltenden Ordnungsrecht aus Sicht der Beschwerdeführerin für ihre Fallkonstellation zu einem unbefriedigenden Ergebnis führt, genügt für eine Ausnahme von diesem Grundsatz bei der gerichtlichen Lückenfüllung allerdings nicht. Eine analoge Anwendung von Art. 41 Abs. 1bis

CO₂-Verordnung auf das von der Beschwerdeführerin beantragte Projekt und die ersuchte sofortige Ausnahme von der Pflicht zur Teilnahme am EHS ist unter dem Blickwinkel der gerichtlichen Lückenfüllung folglich nicht geboten.

E. 6.3.4

Die Beschwerdeführerin macht geltend, ein Verzicht auf die analoge Anwendung von Art. 41 Abs. 1bis CO₂-Verordnung führe zu einer unzulässigen Ungleichbehandlung von bestehenden und neuen Marktteilnehmenden, sodass Art. 8 Abs. 1 BV und Art. 27 BV verletzt seien. Deshalb fordert die Beschwerdeführerin eine Gleichbehandlung mit einem Betreiber von Anlagen, der eine Tätigkeit neu aufnehme.

E. 6.3.4.1

Zunächst ist festzuhalten, dass die Fallkonstellation eines Betreibers, der eine Tätigkeit nach Anhang 6 neu aufnehmen will, mit dem hier zu beurteilenden Sachverhalt offenkundig nicht vergleichbar ist. Die Beschwerdeführerin als Herstellerin von Dämmmaterial nimmt bereits seit Jahren obligatorisch am EHS teil und es steht unbestrittenermassen keine Neuaufnahme einer Tätigkeit im Sinne von Art. 40 Abs. 2 CO₂-Verordnung in Verbindung mit Anhang 6 der CO₂-Verordnung zur Diskussion. Entsprechend fehlt es an vergleichbarem Sachverhalten und die Beanstandung einer Verletzung von Art. 8 Abs. 1 BV sowie Art. 27 Abs. 1 BV stösst von vornherein ins Leere (vgl. Urteile 2C_512/2023 vom 5. Juni 2024 E. 4, nicht publ. in: BGE 150 I 183 ; 2C_191/2022 vom 27. Juni 2023 E. 6.3.5; 2C_838/2021 vom 9. März 2023 E. 5.3.4; zum Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV siehe BGE 144 I 113 E. 5.1.1; zum Grundsatz der Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten gemäss Art. 27 Abs. 1 BV siehe Urteile 2D_53/2020 und 2D_25/2021 vom 31. März 2023 E. 4, nicht publ. in: BGE 149 I 146).

E. 6.3.4.2

Der Vollständigkeit halber ist indes darauf hinzuweisen, dass die Ausnahmebestimmung von Art. 41 Abs. 1bis CO₂-Verordnung zugunsten der Betreiber, die gemäss Art. 40 Abs. 2 CO₂-Verordnung eine Tätigkeit nach Anhang 6 der CO₂-Verordnung neu aufnehmen wollen, mit der Änderung der CO₂-Verordnung vom 13. November 2019 eingeführt wurde (vgl. AS 2019 4335 ff., S. 4337 f.). Zur Begründung der neuen "opt-out"-Bestimmung führt das Bundesamt für Umwelt im erläuternden Bericht vom 13. November 2019 aus, Betreiber von Anlagen, die neu eine Tätigkeit nach Anhang 6 aufnehmen, verfügten nicht über repräsentative historische CO₂-Emissionsdaten. Die Voraussetzung einer dreijährigen Teilnahme am EHS sowie der damit verbundene anfängliche Aufwand einer Berechnung der kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten wären in diesem Fall unverhältnismässig. Deshalb regle Art. 41 Abs. 1bis CO₂-Verordnung neu, dass diese Betreiber von Anlagen mit sofortiger Wirkung ein "opt-out" beantragen könnten, falls sie glaubhaft nachwiesen, dass ihre Emissionen dauerhaft unter 25'000 Tonnen CO₂eq lägen (vgl. Erläuternder Bericht des Bundesamts für Umwelt vom 13. November 2019 zur Teilrevision der Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen [CO₂-Verordnung], S. 7).

E. 6.3.4.3

Aus diesen Erläuterungen geht hervor, dass das Bundesamt für Umwelt den Betreibern von Anlagen bei der Neuaufnahme der Tätigkeit lediglich deshalb ein sofortiges "opt-out" zugesteht, weil diese nicht über repräsentative historische CO₂-Emissionsdaten verfügen und das Erfordernis einer dreijährigen Teilnahme am EHS und der Aufwand für die Berechnung der kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten unverhältnismässig wäre.

Damit knüpft der Verordnungsgeber für die unterschiedliche Behandlung von bestehender und neu aufgenommener Tätigkeit an einen legitimen sachlichen Grund an, der eine unterschiedliche rechtliche Behandlung, soweit Art. 8 Abs. 1 BV und Art. 27 BV zu Tragen kämen, rechtfertigen würde.

E. 6.3.5

Nach dem Dargelegten ist es der Beschwerdeführerin nicht möglich, mit sofortiger Wirkung aus dem EHS auszutreten. Das massgebende Verordnungsrecht sieht für die vorliegende Angelegenheit ausdrücklich keine solche Möglichkeit vor und für die analoge Anwendung von Art. 41 Abs. 1 bis CO₂-Verordnung besteht sowohl unter dem Blickwinkel der gerichtlichen Lückenfüllung als auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung kein Raum.

E. 6.4

In einem zweiten Schritt ist zu klären, ob die Beschwerdeführerin einen Anspruch auf Ausstellung von Bescheinigungen für die im Inland freiwillig erzielte Verminderung der Treibhausgasemissionen hat, so wie sie es mit Gesuch vom 21. Dezember 2021 beantragt hat (vgl. Bst. B hiervor).

E. 6.4.1

Eine Bescheinigung ist nur auszustellen, wenn die Emissionsverminderungen im Inland freiwillig erzielt worden sind (vgl. Art. 7 Abs. 1 CO₂-Gesetz). Als freiwillig gelten Emissionsverminderungen, wenn sie nicht zur Erfüllung einer gesetzlichen Emissionsbegrenzungspflicht erzielt werden (vgl. Botschaft vom 26. August 2009 über die Schweizer Klimapolitik nach 2012 [Revision des CO₂-Gesetzes und eidgenössische Volksinitiative "Für ein gesundes Klima"], BBl 2009 7433 ff., S. 7490). Als eine gesetzliche Emissionsbegrenzungspflicht gilt namentlich die Pflicht zur Teilnahme am EHS (vgl. auch E. 5.2 hiervor). Die "EHS-Unternehmen" profitieren neben der Befreiung von der CO₂-Abgabe denn auch davon, dass sie zusätzliche Emissionsverminderungen in der Form von Emissionsrechten verkaufen können (vgl. BGE 143 II 87 E. 3.2). Mangels Freiwilligkeit und zur Vermeidung von Doppelzählungen lassen sich die von einem "EHS-Unternehmen" erzielten Emissionsverminderungen nicht bescheinigen. Dieser Grundsatz ist in Art. 5 Abs. 1 lit. c Ziff. 2 CO₂-Verordnung explizit verankert (vgl. E. 5.1.2 hiervor).

E. 6.4.2

In der vorliegenden Angelegenheit steht fest und ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin als Herstellerin von Dämmmaterial zur Teilnahme am EHS verpflichtet ist (vgl. Art. 16 Abs. 1 CO₂-Gesetz; Art. 40 Abs. 1 CO₂-Verordnung; Art. 16 Abs. 3 CO₂-Gesetz i.V.m. Ziff. 14 des Anhangs 6 der CO₂-Verordnung). Sie trifft somit eine gesetzliche Emissionsbegrenzungspflicht. Solange sie dem EHS untersteht, kann nach dem Gesagten nicht von einer freiwilligen Emissionsverminderung gesprochen werden. Für Projekte und Programme für Emissionsverminderungen im Inland werden laut Art. 5 Abs. 1 lit. c Ziff. 2 CO₂-Verordnung nur Bescheinigungen ausgestellt, wenn die Emissionsverminderungen nicht Treibhausgasemissionen betreffen, die vom EHS erfasst sind. Diese Voraussetzung ist vorliegend allerdings nicht erfüllt.

E. 6.4.3

Die Beschwerdeführerin kann die zusätzlichen Emissionsverminderungen hingegen im Rahmen des EHS in der Form von Emissionsrechten verkaufen. Aus dem Umstand, dass

die Beschwerdeführerin beim Verkauf der Emissionsrechte aufgrund der jährlichen Reduktion der zur Verfügung stehenden Emissionsrechte im EHS schlechter fährt (vgl. Art. 18 Abs. 1 CO₂-Gesetz i.V.m. Art. 45 ff. CO₂-Verordnung), als wenn ihr Bescheinigungen ausgestellt würden, kann sie nichts zu ihren Gunsten ableiten. Die CO₂-Gesetzgebung verankert, wie das Bundesamt für Umwelt zu Recht in seiner bundesgerichtlichen Vernehmlassung anführt, keinen eigentlichen Finanzierungsmechanismus zwecks kostendeckender Projektfinanzierung. Nachdem die Beschwerdeführerin weiterhin verpflichtend dem EHS und den damit einhergehenden Verpflichtungen unterstellt ist (vgl. E. 6.3.1-6.3.5 hiervor), gelangt die Vorinstanz zu Recht zum Schluss, dass mangels Freiwilligkeit kein Anspruch auf die Ausstellung von Bescheinigungen besteht (vgl. auch E. 5.1 des angefochtenen Urteils A-3795/2022).

E. 6.4.4

An diesem Ergebnis vermag auch nichts zu ändern, dass die Beschwerdeführerin lediglich für den Teil der Emissionsverminderung die Ausstellung von Bescheinigungen verlangt, der unter den Schwellenwert von 25'000 Tonnen CO₂eq pro Jahr gemäss Art. 41 Abs. 1bis CO₂-Verordnung falle. Da es der Beschwerdeführerin nicht möglich ist, mit sofortiger Wirkung aus dem EHS auszusteigen, besteht auch kein Raum für die Ausstellung von Bescheinigungen für die CO₂-Emissionsreduktion unterhalb der Schwelle von 25'000 Tonnen CO₂eq pro Jahr. Insofern ist es nicht weiter von Belang, dass sich nach Auffassung der Beschwerdeführerin aus dem CO₂-Gesetz, der CO₂-Verordnung und den Materialien kein Anhaltspunkt ergibt, dass eine Kombination der Massnahmen nicht möglich sein sollte, solange die Verminderung der Treibhausgasemissionen nicht bei mehreren Massnahmen gleichzeitig - d. h. doppelt - gezählt werde. Vielmehr kann die Beschwerdeführerin nicht mit sofortiger Wirkung aus dem EHS austreten, womit sie die Voraussetzung von Art. 5 Abs. 1 lit. c Ziff. 2 CO₂-Verordnung nicht erfüllt. Folglich besteht vorliegend kein Raum für die Kombination von mehreren Massnahmen im Sinne des CO₂-Gesetzes.

E. 6.4.5

Die soeben dargelegte rechtliche Würdigung hat auch Bestand, soweit auf das im Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs am 21. Dezember 2021 geltende Recht abgestellt würde, so wie dies die Beschwerdeführerin unter Berufung auf den Vertrauensschutz verlangt (vgl. E. 4 hiervor). Entsprechend ersucht die Beschwerdeführerin erfolglos um die Ausstellung von Bescheinigungen für die im Inland freiwillig erzielte Verminderung der Treibhausgasemissionen. Dennoch weist die Vorinstanz der Vollständigkeit halber zutreffend darauf hin, dass nach der seit 1. Juni 2022 geltenden Regelung in Art. 5 Abs. 1 lit. a CO₂-Verordnung in Verbindung mit lit. f des Anhangs 3 der CO₂-Verordnung keine nationalen Bescheinigungen mehr ausgestellt werden, wenn die Emissionsverminderungen oder die Erhöhung der Senkenleistungen - wie in der vorliegenden Angelegenheit - durch Strom als Brennstoffersatz für Prozesswärme erzielt werden (vgl. AS 2022 311, S. 26; vgl. dazu Erläuternder Bericht des Bundesamts für Umwelt vom 4. Mai 2022 zur Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen [CO₂-Verordnung], S. 25).

E. 7

Im Ergebnis kann die Beschwerdeführerin nicht mit sofortiger Wirkung aus dem EHS austreten und sie hat keinen Anspruch auf Ausstellung von Bescheinigungen für die im Inland freiwillig erzielte Verminderung der Treibhausgasemissionen. Die Beschwerden in

öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten in den Verfahren 2C_276/2024 und 2C_469/2024 erweisen sich als unbegründet, weshalb sie abzuweisen sind, soweit darauf eingetreten wird. Bei diesem Verfahrensausgang trägt die Beschwerdeführerin in beiden bundesgerichtlichen Verfahren 2C_276/2024 und 2C_469/2024 die Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 68 Abs. 1 und Abs. 3 BGG).

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