

BGer 2C 407/2024 vom 18. Juli 2025

Bundesgericht, 2025-07-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_407_2024

FR: TF 2C 407/2024 du 18 juillet 2025

IT: TF 2C 407/2024 del 18 luglio 2025

Regeste

Emissionsrechte; CO2-Emissionen | Energie

Erwägungen

E. 1.1

Die Eintretensvoraussetzungen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 lit. a, Art. 83 e contrario, Art. 86 Abs. 1 lit. a, Art. 89 Abs. 1, Art. 90 und Art. 100 Abs. 1 BGG [SR 173.110]) sind gegeben.

E. 1.2

Die Beschwerdeführerin verlangt mit Rechtsbegehren 1.a neben der Aufhebung des angefochtenen Urteils, das Bundesgericht möge anordnen bzw. feststellen dass sie für die geogenen CO2-Emissionen keine Emissionsrechte abzugeben und diese nicht im jährlichen Monitoring zu erfassen habe. Aus der Beschwerdebegründung, in deren Lichte die Anträge nach Treu und Glauben auszulegen sind (BGE 137 II 313 E. 1.3; Urteil 2C_23/2024 vom 12. März 2025 E. 3.3.2), ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin eine Anordnung verlangt. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin mit Rechtsbegehren 1.a ein Leistungs- und nicht ein Feststellungsbegehren stellt. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

E. 1.3.1

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann unter anderem eine Rechtsverletzung nach Art. 95 f. BGG gerügt werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft jedoch unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) nur die vorgebrachten Argumente, falls weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 142 I 135 E. 1.5). Es ist weder an die in der Beschwerde vorgebrachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden; es kann die Beschwerde aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen und es kann eine Beschwerde mit einer von der Argumentation der Vorinstanz abweichenden Begründung abweisen (Motivsubstitution; BGE 141 V 234 E. 1; 148 V 366 E. 3.1; Urteil 2C_691/2022 vom 7. September 2023 E. 2).

E. 1.3.2

Anders als im Fall des Bundesgesetzesrechts geht das Bundesgericht der Verletzung verfassungsmässiger Individualrechte (ein-schliesslich der Grundrechte) nur nach, falls und soweit eine solche Rüge in der Beschwerde überhaupt vorgebracht und ausreichend begründet wird (qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG). Die beschwerdeführende Person hat daher klar und detailliert anhand der

Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen, dass und inwiefern verfassungsmässige Individualrechte verletzt worden sein sollen (BGE 150 II 346 E. 1.5.3).

E. 1.4

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG ; BGE 149 I 207 E. 5.5; 149 II 43 E. 3.5; 149 IV 57 E. 2.2). Die vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen können von Amtes wegen oder auf Rüge hin berichtigt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen und wenn zudem die Behebung des Mangels für den Verfahrensausgang entscheidend sein kann (Art. 105 Abs. 2 und Art. 97 Abs. 1 BGG ; BGE 148 II 392 E. 1.4.1; 148 V 427 E. 3.2). "Offensichtlich unrichtig" ist mit "willkürlich" gleichzusetzen (BGE 149 IV 57 E. 2.2). Tatfrage ist auch die Beweiswürdigung (BGE 148 V 70 E. 5.1.1). Willkürlich ist die Beweiswürdigung, wenn sie schlechterdings unhaltbar ist, wenn die Behörde mithin in ihrem Entscheid von Tatsachen ausgeht, die mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch stehen oder auf einem offenkundigen Fehler beruhen (BGE 148 IV 356 E. 2.1). Die Anfechtung der vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen unterliegt der qualifizierten Rüge- und Begründungsobliegenheit (BGE 150 II 346 E. 1.6 m.w.H.; vorne E. 1.3.2). Auf bloss allgemein gehaltene, appellatorische Kritik am vorinstanzlichen Entscheid geht das Bundesgericht nicht ein (vgl. dazu BGE 147 IV 73 E. 4.1.2; 146 IV 114 E. 2.1).

E. 2.1

Das CO₂-Gesetz bezweckt die Verminderung von Treibhausgasen, insbesondere der CO₂-Emissionen, die auf die energetische Nutzung fossiler Energieträger (Brenn- und Treibstoffe) zurückzuführen sind, mit dem Ziel, einen Beitrag zu leisten, den globalen Temperaturanstieg auf weniger als 2 Grad Celsius zu beschränken (Art. 1 Abs. 1 CO₂-Gesetz). Das Reduktionsziel (vgl. Art. 3 CO₂-Gesetz) soll in erster Linie durch Massnahmen nach dem CO₂-Gesetz erreicht werden (Art. 4 Abs. 1 CO₂-Gesetz).

E. 2.2.1

Eine Massnahme zur Einhaltung des Reduktionsziels stellt das Emissionshandelssystem (EHS) gemäss Art. 15 ff. CO₂-Gesetz dar. Das EHS ist ein Mengensteuerungsinstrument nach dem «cap-and-trade»-Prinzip. Es gibt als Obergrenze eine jährlich sinkende Menge an neu verfügbaren Emissionsrechten vor, die maximal im System zur Verfügung stehen («cap»). Ein Teil der Emissionsrechte wird gratis zugeteilt, ein Teil wird versteigert. Die EHS-Teilnehmer müssen jedes Jahr im Umfang ihrer Treibhausgasemissionen Emissionsrechte abgeben. Unternehmen, die mehr Emissionsrechte besitzen, als sie abgeben müssen, können diese an Unternehmen veräussern, denen solche fehlen; die Emissionsrechte sind frei handelbar («trade»; vgl. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/verminderungsmassnahmen/ehs.html>; besucht am 5. Februar 2025; vgl. auch Jürg Bally/Andrea Burckhardt/Barbara Nägeli; in: Brigitta Kratz/Michael Merker/Renate Tami/Stefan Rechtsteiner/Kathrin Föhse [Hrsg.], Kommentar zum Energierecht, Bd. II, CO₂-Gesetz/KEG/ENSIG, 2016 [Kommentar Energierecht], N. 5 zu Art. 4 CO₂-Gesetz).

E. 2.2.2

Während der Emissionshandel für Unternehmen aus vom Bundesrat zu bezeichnenden Wirtschaftszweigen mit mittleren und hohen Treibhausgasemissionen freiwillig ist (Art. 15 CO₂-Gesetz), sind Betreiber von Anlagen bestimmter Kategorien, die hohe

Treibhausgasemissionen verursachen, zur Teilnahme am EHS verpflichtet. Der Bundesrat legt die Anlegekategorien fest (Art. 16 Abs. 1 und 3 CO₂-Gesetz; Art. 40 Abs. 1 der Verordnung vom 30. November 2012 über die Reduktion der CO₂-Emissionen [CO₂-Verordnung; SR 641.711], wonach ein Betreiber von Anlagen zur Teilnahme am EHS verpflichtet ist, wenn er eine Tätigkeit nach Anhang 6 ausübt; Anhang 6 zur CO₂-Verordnung: Zur Teilnahme am EHS verpflichtete Betreiber von Anlagen). Die Beschwerdeführerin ist infolge (1) Verbrennung von fossilen oder teilweise fossilen Energieträgern mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von über 20 MW (vgl. Anhang 6 Ziff. 1 CO₂-Verordnung), (2) der Herstellung von Zellstoff aus Holz oder anderen Faserstoffen (Anhang 6 Ziff. 16 CO₂-Verordnung) sowie (3) der Herstellung von Papier und Karton mit einer Produktionskapazität von über 20 t pro Tag (Anhang 6 Ziff. 17 CO₂-Verordnung) zur Teilnahme am EHS verpflichtet.

E. 2.2.3

Den Unternehmen, die am EHS (freiwillig oder verpflichtend) teilnehmen (sog. EHS-Unternehmen) wird die gesetzlich ebenfalls vorgesehene CO₂-Abgabe zurückerstattet (Art. 17 CO₂-Gesetz; BGE 143 II 87 E. 3.2). Im Gegenzug müssen sie dem Bund im Umfang der von ihren Anlagen verursachten Emissionen jährlich Emissionsrechte abgeben (Art. 16 Abs. 2 CO₂-Gesetz).

E. 2.2.4

Der Bundesrat bzw. das BAFU legt im Voraus die Menge der Emissionsrechte fest, die jährlich zur Verfügung stehen; er berücksichtigt dabei das Reduktionsziel gemäss Art. 3 sowie vergleichbare internationale Regelungen (Art. 18 Abs. 1 CO₂-Gesetz, Art. 45 CO₂-Verordnung und Anhang 8 zur CO₂-Verordnung). Die Emissionsrechte für Anlagen werden jährlich ausgegeben (Art. 19 Abs. 1 CO₂-Gesetz). Ein Teil der Emissionsrechte wird kostenlos zugeteilt. Die übrigen Emissionsrechte werden versteigert (Art. 19 Abs. 2 CO₂-Gesetz). Der Umfang der einem Betreiber kostenlos zugeteilten Emissionsrechte bestimmt sich insbesondere nach Massgabe der Treibhausgaseffizienz von Referenzanlagen (Art. 19 Abs. 3 CO₂-Gesetz), d.h. soweit die Emissionsrechte für einen treibhausgaseffizienten Betrieb der infrage stehenden Anlage notwendig sind. Im Hinblick auf diese Zuteilung berechnet das BAFU die Menge der Emissionsrechte, die einem Betreiber von Anlagen jährlich kostenlos zuzuteilen sind, basierend auf den Benchmarks und Anpassungsfaktoren nach Anhang 9 zur CO₂-Verordnung. Es berücksichtigt dabei die Vorschriften der Europäischen Union (Art. 46 Abs. 1 CO₂-Verordnung). Die Berechnung der kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten beruht demnach auf der Treibhausgaseffizienz von Referenzanlagen und berechnet sich namentlich aufgrund der Benchmarks, die in Anhang 9 Ziff. 1 CO₂-Verordnung enthalten sind (BGE 143 II 87 E. 5.2; Werner Geiger/Gaudenz Geiger, in: Kommentar Energierecht, N. 5 zu Art. 19 CO₂-Gesetz; BAFU [Hrsg.], Emissionshandelssystem für Betreiber von Anlagen - Ein Modul der Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde zur CO₂-Verordnung, Stand Januar 2024, [BAFU - EHS], Ziff. 4.1 Berechnung der kostenlosen Zuteilung, S. 16).

E. 2.2.5

Die Betreiber von Anlagen müssen dem Bund jährlich über ihre Treibhausgasemissionen Bericht erstatten (Art. 20 CO₂-Gesetz; sog. Monitoring). Für Emissionen, die nicht durch Emissionsrechte gedeckt sind, müssen sie einen Betrag von 125 Franken pro Tonne CO₂-Äquivalente (CO₂eq) entrichten. Die fehlenden Emissionsrechte sind dem Bund im

Folgejahr abzugeben (Art. 21 CO₂-Gesetz).

E. 3.1

In sachverhaltlicher Hinsicht ist die Vorinstanz davon ausgegangen, dass bei der Verbrennung des Mischschlammes (respektive des darin enthaltenen Deinking-Schlammes [sog. DIP-Schlamm] in der RüVA) infolge der Zersetzung der Karbonate CO₂-Emissionen anfallen (vgl. angefochtener Entscheid E. 7.).

E. 3.2.1

Dagegen bringt die Beschwerdeführerin zunächst vor, die Vorinstanz habe den massgeblichen Sachverhalt qualifiziert unrichtig festgestellt (Art. 97 Abs. 1 BGG). Bereits im Verfahren vor dem BAFU habe sie darauf hingewiesen, dass die bei der Zersetzung von Karbonaten in der RüVA entstehenden geogenen CO₂-Emissionen nicht aus einer energetischen Nutzung stammten, sondern aus einem endothermen chemischen Vorgang bzw. Prozess, der bei ihr im Rahmen der Entsorgung bzw. Abfallbehandlung erfolge und unvermeidbar sei. Diese im vorliegenden Fall relevanten Prozesse und Emissionen habe die Vorinstanz gar nicht rechtsgenügend geprüft. Vielmehr begründe sie ihren Entscheid mit aktenwidrigen Annahmen und tatsächlichen Pauschalisierungen, die dem vorliegenden konkreten Einzelfall nicht gerecht würden bzw. offensichtlich unrichtig und aktenwidrig seien. Dadurch habe die Vorinstanz den relevanten Sachverhalt qualifiziert unrichtig festgestellt (Beschwerde Ziff. 44 - 50).

E. 3.2.2

Die Rüge erweist sich, soweit sie überhaupt als ausreichend substantiiert erscheint (vgl. E. 1.4), als unbegründet. Gemäss der eigenen Darstellung der Beschwerdeführerin (vgl. Beschwerde an die Vorinstanz Rz. 29 ff.) fällt bei ihr im Zusammenhang mit der Zellstoffherstellung aus wiederaufbereitetem Papier und bei der Papierproduktion in ihrer eigenen Abwasserreinigungsanlage Bioschlamm an. Dieser könne nicht anderweitig entsorgt werden, sondern müsse zwingend vor Ort verbrannt werden. Allerdings sei der Bioschlamm sehr feucht und in dieser Form nicht pressbar. Er könne nur zusammen mit einem Anteil von sog. DIP-Schlamm, der aus dem Altpapierrecycling der Beschwerdeführerin stamme und ebenfalls entsorgt werden müsse, gepresst werden. Ein Teil des DIP-Schlammes werde daher als Bindemittel für den zu entsorgenden Bioschlamm eingesetzt. Dadurch entstehe ein sog. Mischschlamm, der in der RüVA verbrannt werde. Da der Mischschlamm aufgrund seines hohen Wassergehalts nicht selbst brenne, werde eine externe Energiezufuhr benötigt, um ihn verbrennen zu können. Dies geschehe durch die (Mit-) Verbrennung von Altholz. (Nur) bei den durch dessen Verbrennung erzeugten Temperaturen könne der zu entsorgende Mischschlamm mitverbrannt werden. Im Rahmen dieses Prozesses würden unter anderem die prozessbedingt im Mischschlamm enthaltenen Karbonate durch Dekarboxylierung zersetzt. Dabei entstehe namentlich CO₂, welches anorganischer Herkunft sei und nicht aus wärmeerzeugenden Prozessen stamme. Diese Emissionen würden als sog. geogene CO₂-Emissionen (im Gegensatz zu biogenen [aus der Verbrennung von Holz oder Biomasse] und fossilen [aus der Verbrennung von fossilen Energieträgern] CO₂-Emissionen bezeichnet. Wie sich aus dem angefochtenen Entscheid ergibt, ist die Vorinstanz von dieser Sachdarstellung der Beschwerdeführerin nicht abgewichen. Sie ist indessen zur Auffassung gelangt, unabhängig von einer weiteren Untersuchung der Vorgänge in der RüVA fielen CO₂-Emissionen daraus, auch soweit sie nicht aus einer energetischen Nutzung stammten, in den Anwendungsbereich des

CO₂-Gesetzes; dementsprechend seien sie im Monitoring zu erfassen und dafür dem Bund Emissionsrechte abzugeben. Von einer offensichtlich unrichtigen Sachverhaltsfeststellung kann somit insoweit keine Rede sein.

E. 4.1

Auf der Grundlage ihrer wie dargelegt willkürfreien Sachverhaltsfeststellungen mit Bezug auf die Vorgänge bei der Verbrennung von Mischschlamm in der RüVA hat die Vorinstanz zunächst geprüft, ob neben CO₂-Emissionen aus fossilen Brenn- und Treibstoffen auch die gemäss Darstellung der Beschwerdeführerin durch die Verbrennung von Mischschlamm in der RüVA verursachten nicht energiebedingten CO₂-Emissionen im Monitoring zu erfassen und dafür dem Bund Emissionsrechte abzugeben sind. Dabei ist sie zum Ergebnis gelangt, der Wortlaut von Art. 16 Abs. 2 CO₂-Gesetz, wonach dem Bund jährlich im Umfang der von Anlagen, die zur Teilnahme am EHS verpflichtet sind, verursachten Emissionen Emissionsrechte abzugeben sind, und von Art. 55 Abs. 1 CO₂-Verordnung, wonach für die abzugebenden Emissionsrechte die relevanten Treibhausgasemissionen der berücksichtigten Anlagen massgeblich sind, legten den Schluss nahe, dass die durch die Verbrennung des Mischschlammes infolge Zersetzung der im DIP-Schlamm enthaltenen Karbonate entstehenden CO₂-Emissionen als relevante Treibhausgasemissionen zu qualifizieren seien. Auch aus der Entstehungsgeschichte des CO₂-Gesetzes ergebe sich, dass nach der klaren Konzeption des Gesetzgebers neben CO₂-Emissionen aus fossilen Brenn- und Treibstoffen auch die nicht energiebedingten CO₂-Emissionen erfasst werden sollten. Etwas anderes ergebe sich auch nicht aus dem Abkommen vom 23. November 2017 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zur Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen (EHS-Abkommen, in Kraft getreten am 1. Januar 2020, SR 0.814.011.268). Das EHS-Abkommen sei darauf beschränkt, die gegenseitige Verknüpfung und Anerkennung der EHS der Schweiz und der Europäischen Union (EU) zu regeln. Eine Übernahme des EU-Rechts sei mit dem EHS-Abkommen nicht verbunden. Eine umfassende Harmonisierung sämtlicher Vorschriften betreffend das jeweilige EHS sei somit nicht das Ziel des Abkommens. Dementsprechend würden im EHS-Abkommen lediglich Kriterien definiert, welche die EHS der Vertragsparteien erfüllen müssten, damit die EHS der Schweiz und der EU miteinander verknüpft werden könnten (vgl. Art. 2 EHS-Abkommen sowie Anhang I zum EHS-Abkommen, der die wesentlichen Kriterien definiert, denen die jeweiligen Systeme mindestens genügen müssen; vgl. dort auch unter den Kriterien [1] "Verbindlichkeit der Teilnahme am EHS" den Verweis auf Art. 40 Abs. 1 und Anhang 6 der CO₂-Verordnung sowie den Verweis auf die Benchmarks gemäss Anhang 9 CO₂-Verordnung unter dem Kriterium [10] "Der Berechnung der kostenlosen Zuteilung liegen Benchmarks und Anpassungsfaktoren zugrunde: Zertifikate, die nicht kostenlos zugeteilt werden, werden versteigert oder entwertet: Zu diesem Zweck genügt das EHS zumindest:"). Was sodann das Verhältnis zur delegierten Verordnung (EU) 2019/331 der Europäischen Kommission vom 19. Dezember 2018 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäss Art. 10a der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 59 vom 27. Februar 2019) anbelange, sehe diese vor, dass hinsichtlich der hier massgeblichen Produkte (Zeitungsdruckpapier, gestrichenes Feinpapier sowie Zellstoff aus wiederaufbereitetem Papier) sämtliche Prozesse einbezogen seien, die Teil der Produkteherstellung seien. Als nicht einbezogene Verfahren und Emissionen gälten nach Anhang I der Verordnung (EU) 2019/331 jene anderen Tätigkeiten

am Anlagestandort, die nicht Teil dieses Prozesses seien, wozu unter anderem die interne Abfallbehandlung gehöre. Mit Blick auf diese Regelung liege zwar der Schluss nahe, dass die durch die Verbrennung von Mischschlamm in der RüVA verursachten Emissionen als interne Abfallbehandlung einzustufen (und daher nicht zu berücksichtigen) wären. Weder das CO₂-Gesetz noch die CO₂-Verordnung sähen hingegen eine solche Differenzierung vor. Zudem solle nach dem Willen des Gesetzgebers das CO₂ aus der Abfallverbrennung grundsätzlich erfasst werden. Ausserdem bilde die Abfallverwertung im vorliegenden Fall auch einen wesentlichen Teil des Produktionsprozesses, so dass auch vor diesem Hintergrund die Ausnahmeregelung der internen Abfallbehandlung nicht greife. Damit erweise sich ein entsprechender Hinweis der Beschwerdeführerin auf die delegierte Verordnung (EU) 2019/331 nicht als entscheidend, da das inländische Recht ausdrücklich von der Regelung der EU abweiche, die mit dem EHS-Abkommen nicht übernommen worden sei. Daran ändere nach dem Verständnis der Vorinstanz auch Art. 46 Abs. 1 CO₂-Verordnung nichts: Gemäss dieser Bestimmung berechnet das BAFU die Menge der Emissionsrechte, die einem Betreiber von Anlagen jährlich kostenlos zuzuteilen sind, basierend auf den Benchmarks und Anpassungsfaktoren nach Anhang 9 und berücksichtigt dabei die Vorschriften der EU. Darauf wird zurückzukommen sein (vgl. E. 4.3.4, insbes. E. 4.3.4.1, hinten). Dass die Beschwerdeführerin (auch) für die durch die Verbrennung des DIP-Schlammes in der RüVA verursachten CO₂-Emissionen dem Monitoring unterworfen sei und Emissionsrechte abzugeben habe, werde im Übrigen auch durch die Ausführungen in der vom BAFU herausgegebenen, als Verwaltungsverordnung einzustufenden Vollzugshilfe Emissionshandelssystem, die im Einklang mit dem Gesetz stehe, untermauert (vgl. angefochtener Entscheid E. 7.1 - 7.7)

E. 4.2

Dagegen bringt die Beschwerdeführerin vor, die Auffassung der Vorinstanz, wonach die geogenen CO₂-Emissionen aus der Zersetzung von Karbonaten in der RüVA als relevante Treibhausgasemissionen einer zu berücksichtigenden Anlage einzustufen seien und daher unter den Geltungsbereich des EHS fielen, sei bundesrechtswidrig. Die Beschwerdeführerin geht, wie nachfolgende Ausführungen zeigen, von einem engeren Geltungsbereich des EHS aus. Sie differenziert mit Blick auf das Recht der EU stärker nach den Ursachen der CO₂-Emissionen als die Vorinstanz. Gemäss der gesetzgeberischen Konzeption des EHS erfolge die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten an eine konkrete Anlagenbetreiberin nach Massgabe der Treibhausgas-effizienz von Referenzanlagen. Solange eine Anlagenbetreiberin diesem Massstab genüge, müsse sie genügend kostenlose Emissionsrechte erhalten, um der Abgabepflicht gemäss Art. 16 Abs. 2 CO₂-Gesetz nachkommen zu können. Falls sie diesen Massstab gar übertreffe, d.h. die für sie relevanten Prozesse besonders treibhausgas-effizient ausgestaltet habe, besitze sie frei verfügbare Emissionsrechte und verfüge damit über einen geldwerten Vorteil. Als Folge dieses Zusammenhangs zwischen Treibhausgas-effizienz und Zuteilung von kostenlosen sowie Abgabe von Emissionsrechten müssten der Massstab der Treibhausgas-effizienz und die dabei relevanten Treibhausgasemissionen gesetzlich bestimmt bzw. bestimmbar sein, ansonsten weder für Anlagenbetreiberinnen noch für die Vollzugsbehörde bestimmbar sei, woran die Treibhausgas-effizienz bemessen werde und inwiefern sich eine konkrete Anlagenbetreiberin verbessern könne bzw. müsse. Auch die Vorinstanz gehe in rechtlicher Hinsicht davon aus, dass der EHS-Teilnehmer einen Anreiz haben solle, seine Treibhausgasemissionen zu vermindern, damit er überzählige Emissionsrechte verkaufen könne oder weniger zusätzliche Emissionsrechte kaufen müsse (Beschwerdeschrift Rz. 7

f.). Da Treibhausgasemissionen aus bestimmten Tätigkeiten und Prozessen resultierten, sei demnach im Einzelfall zu bestimmen, woraus sich der Massstab der Treibhausgas-effizienz ergebe und welche konkreten Prozesse und daraus resultierenden Emissionen relevant seien. Mit anderen Worten müsse für eine konkrete Anlagenbetreiberin objektiv hinreichend bestimmbar sein, an welchem Massstab sie gemessen werde und welche Prozesse und Emissionen relevant seien, ansonsten die Gefahr bestehe, dass sie trotz erfüllter Treibhausgas-effizienz Emissionsrechte abgeben müsse für Prozesse bzw. Emissionen, die gar nicht im Massstab enthalten seien und für die sie also auch keine Emissionsrechte zugeteilt erhalte. Die Beschwerdeführerin habe aufgezeigt, dass zur Bestimmung des Massstabs in ihrem Fall die Vorschriften der EU, namentlich Anhang I der Verordnung (EU) 2019/331, zu berücksichtigen seien. Sie habe dargelegt, dass eine Differenzierung zwischen "Papier- bzw. Zellstoffherstellung" und "Abfallbehandlung" vorzunehmen sei. Die Zersetzung der Karbonate in der RüVA erfolge im Rahmen der Entsorgung des Mischschlammes und damit der internen (im Gegensatz zur externen) Abfallbehandlung durch Verbrennen. Dieser Prozess und die daraus entstehenden Emissionen seien gemäss geltendem Recht "nicht einbezogen" in die "Systemgrenzen" der auf die Beschwerdeführerin anwendbaren Produktbenchmarks. Folglich seien diese geogenen CO₂-Emissionen auch in den anwendbaren Produktbenchmarks nicht berücksichtigt und erhalte die Beschwerdeführerin keine kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten für diese Emissionen. Mit anderen Worten seien die geogenen CO₂-Emissionen aus der Zersetzung von Karbonaten in der RüVA nicht Teil des auf sie anwendbaren Massstabs der Treibhausgas-effizienz. Dementsprechend dürfe sie auch nicht daran gemessen werden. Die gegenteilige Auffassung der Vorinstanz sei daher bundesrechtswidrig (Beschwerdeschrift Rz 9 f., 82 ff.).

E. 4.3.1

Zu Recht bestreitet die Beschwerdeführerin nicht (mehr), dass die im Zusammenhang mit der Verbrennung des Mischschlammes (respektive des darin enthaltenen DIP-Schlammes) in der RüVA infolge der Zersetzung der Karbonate anfallenden, - gemäss Darstellung der Beschwerdeführerin - geogenen CO₂-Emissionen zu den Treibhausgasemissionen zählen, welche mit dem CO₂-Gesetz vermindert werden sollen. Sie fallen daher grundsätzlich auch als von gemäss Art. 16 Abs. 2 CO₂-Gesetz erfasste Emissionen in Betracht, welche von Anlagen der zur Teilnahme am EHS verpflichteten Anlagenbetreibern verursacht werden. Aus Art. 1 CO₂-Gesetz ergibt sich nämlich klar, dass der Gesetzeszweck in der generellen Verminderung der Treibhausgasemissionen und darunter nur insbesondere der Emissionen besteht, die auf die energetische Nutzung fossiler Energieträger (Brenn- und Treibstoffe) zurückzuführen sind. Der überzeugenden Herleitung des entsprechenden breiten Anwendungsbereichs des CO₂-Gesetzes, und zwar auch mit Bezug auf die zur Teilnahme am EHS verpflichteten Treibhausgasemittenten, durch die Vorinstanz unter Bezugnahme auf die Gesetzesmaterialien braucht nichts hinzugefügt zu werden. Abgesehen von den nicht dem CO₂-Gesetz unterliegenden nachwachsenden Brennstoffen (vgl. Andrea Burkhardt/Jürg Bally/Barbara Nägeli, in: Kommentar Energierecht, N. 6 zu Art. 2 CO₂-Gesetz) fallen in den Anwendungsbereich des Gesetzes somit nicht nur alle aus der energetischen Nutzung von fossilen Energieträgern entstehenden Treibhausgasemissionen, sondern alle CO₂-Emissionen, auch soweit sie aus anderen Prozessen stammen bzw. im Zusammenhang damit entstehen (vgl. auch Art. 1 Abs. 1 lit. a CO₂-Verordnung, der ebenfalls nicht nach der Herkunft der Emission unterscheidet).

E. 4.3.2

Mit der Beschwerdeführerin kann davon ausgegangen werden, dass das EHS darauf beruht, Betreibern von besonders treibhausgas-effizienten Anlagen grundsätzlich genügend kostenlose Emissionsrechte abzugeben, damit sie ihrer Pflicht zur Abgabe von Emissionsrechten an den Bund nachkommen können (vgl. Art. 19 Abs. 3 CO₂-Gesetz). Dass die Gesamtmenge der zur Verfügung stehenden Emissionsrechte systembedingt - insbesondere infolge des Reduktionsziels nach Art. 3 CO₂-Gesetz - kontinuierlich sinkt, deshalb stets höhere Anforderungen an die Treibhausgas-effizienz zu stellen sind, und im Verlauf der Jahre auch die Menge der kostenlos abgegebenen Emissionsrechte abnimmt, ändert nichts. Das Ziel des EHS besteht darin, die treibhausgas-effizienten Anlagenbetreiber durch die kostenlose Abgabe von Emissionsrechten zu "belohnen" bzw. einen Anreiz für einen treibhausgas-effizienten Anlagenbetrieb zu schaffen (und umgekehrt nicht treibhausgas-effiziente Anlagebetreiber zu sanktionieren bzw. sie via die Pflicht zur Abgabe von Emissionsrechten, die sie nicht kostenlos zugeteilt erhalten, sondern anderweitig beschaffen müssen, durch ein marktwirtschaftliches Instrument, welches Kosten bei ihnen verursacht, zu einem treibhausgas-effizienteren Betrieb anzuhalten).

E. 4.3.3

Vor diesem Hintergrund kommt der Bestimmung der Treibhausgas-effizienz von Anlagen eine entscheidende Bedeutung zu. Dabei hat der Bundesrat die entsprechenden Benchmarks in Anhang 9 zur CO₂-Verordnung festgelegt. Das BAFU berechnet basierend insbesondere auf diesen Benchmarks die Menge der Emissionsrechte, die einem Anlagenbetreiber kostenlos zuzuteilen sind. Dabei berücksichtigt es die Vorschriften der EU (Art. 46 Abs. 1 CO₂-Verordnung).

E. 4.3.3.1

Die für die Beschwerdeführerin anwendbaren Produktionsbenchmarks beziehen sich gemäss Anhang 9 Ziff. 1.1 CO₂-Verordnung auf die in den von ihr betriebenen Anlagen hergestellten Produkte wie Zellstoff aus wiederaufbereitetem Papier, Zeitungsdruckpapier, ungestrichenes Feinpapier etc. Bezugspunkt der Benchmarks sind somit - wie schon der Name sagt - die vom jeweiligen Anlagenbetreiber hergestellten Produkte an einem Anlagenstandort. Andere als diese Produktbenchmarks (Wärmebenchmarks, Brennstoffbenchmarks) kommen nur zum Zug, wenn kein Produktbenchmark anwendbar ist (vgl. Anhang 9 Ziff. 1.2 Abs. 1 CO₂-Verordnung). Eine weitere Differenzierung sieht Anhang 9 Ziff. 1.1 CO₂-Verordnung nicht vor. Im Unterschied dazu legt Anhang I der delegierten Verordnung (EU) 2019/331 nicht bloss Produktbenchmarks fest, sondern definiert darüber hinaus auch noch deren Anwendungsbereich, indem er den jeweils anwendbaren Produktbenchmarks "einbezogene Verfahren und Emissionen (Systemgrenzen)" zuordnet. So bezieht sich etwa der Produktbenchmark für Zeitungsdruckpapier (nur) auf "sämtliche Prozesse (...), die Teil der Papierherstellung sind (...)", nicht hingegen auf "andere Tätigkeiten am Anlagestandort, die nicht Teil dieses Prozesses sind, wie Sägereiarbeiten, Holzverarbeitung, Erzeugung von für den Verkauf bestimmten Chemikalien, Abfallbehandlung (interne statt externe Abfallbehandlung [Trocknen, Pelletieren, Verbrennen, Einlagern in Deponie]) (...)".

E. 4.3.3.2

Daraus leitet die Beschwerdeführerin ihren Vorwurf ab, wenn gemäss Art. 46 CO₂-Verordnung bei Festlegung der Benchmarks die Vorschriften der EU zu

berücksichtigen seien und diese eine entsprechende Differenzierung - zwischen dem eigentlichen Produktionsprozess und anderen, für die Produktbenchmarks nicht relevanten Tätigkeiten - vorsähen, gehe es nicht an, dass die Vorinstanz - selbst wenn die CO₂-Emissionen aus der Dekarbonisierung von Mischschlamm in der RüVA grundsätzlich in den Geltungsbereich des CO₂-Gesetzes fielen - diese im Zusammenhang mit der internen Abfallverwertung der Beschwerdeführerin entstehenden Emissionen bei der Bestimmung der für sie massgebenden Benchmarks gemäss Anhang 9 Ziff. 1.1 CO₂-Verordnung berücksichtigen, d.h. in das Monitoring einbeziehen wolle.

E. 4.3.4.1

Der Vorwurf der Beschwerdeführerin erweist sich als unberechtigt, weil der Bundesrat in Anhang 9 Ziff. 1.1 CO₂-Verordnung die anwendbaren Produktbenchmarks im Gegensatz zu Anhang I der delegierten Verordnung (EU) 2019/331 ohne Bezugnahme auf "Systemgrenzen" vorgenommen, d.h. somit im Gegensatz zur europäischen Regelung die interne Abfallbehandlung nicht von der Festlegung der Produktbenchmarks ausgeschlossen hat. Zwar sehen auch das CO₂-Gesetz und die CO₂-Verordnung mit Bezug auf die Entsorgung bzw. die Verbrennung von Abfällen bestimmte Ausnahmen von der Unterstellung unter das EHS vor. So können Anlagenbetreiber beantragen, dass beim Teilnahmeentscheid Anlagen, deren Hauptzweck die Entsorgung von Sonderabfällen nach Artikel 3 Buchstabe c der Abfallverordnung (Verordnung vom 4. Dezember 2015 über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen [VVEA, SR 814.600]) ist, unberücksichtigt bleiben (Art. 43 Abs. 2 lit. b CO₂-Verordnung). Überdies hat der Bundesrat eine Ausnahme von der Teilnahmepflicht am EHS für die Verbrennung von fossilen oder teilweise fossilen Energieträgern in Anlagen vorgesehen, deren Hauptzweck die Entsorgung von Siedlungsabfällen nach Art. 3 lit. a VVEA ist (Anhang 6 Ziff. 1 zur CO₂-Verordnung). Eine Ausnahme für die interne Abfallbehandlung, um die es hier gemäss Darstellung der Beschwerdeführerin geht, ist indessen nicht vorgesehen. Es würde daher, wie die Vorinstanz zutreffend erkannt hat, der gesetzlichen respektive verordnungsmässigen Regelung zuwiderlaufen, die Verbrennung von Mischschlamm in der RüVA bzw. die dabei entstehenden CO₂-Emissionen als für die Bestimmung der anwendbaren Produktbenchmarks nicht relevante, in der Terminologie von Anhang I der delegierten Verordnung (EU) 2019/331 ausserhalb des Systems stehende Emissionen zu betrachten. Daran ändert auch nichts, dass Art. 46 Abs. 1 letzter Satz CO₂-Verordnung bestimmt, dass das BAFU bei der Berechnung der Menge der einem Anlagenbetreiber kostenlos zuzuteilenden Emissionsrechte die Vorschriften der EU zu berücksichtigen hat, vermag dies doch nicht ein Abweichen des BAFU von den vom Bundesrat mit dem Erlass der CO₂-Verordnung, insbesondere Anhang 9, rechtssatzmässig vorgegebenen Benchmarks und deren Anwendungsbereich zu rechtfertigen. Dem BAFU verbleibt angesichts der bundesrätlichen Verordnungsregelung insoweit kein Spielraum.

E. 4.3.4.2

Hinzu kommt hier, worauf die Vorinstanz ebenfalls bereits hingewiesen hat, dass die RüVA vollständig in den Produktionsprozess eingebunden ist, indem die in der Anlage produzierte Energie für die von der Beschwerdeführerin betriebene Papierproduktion verwendet wird. Entgegen der Beschwerdeführerin kann im Übrigen auch insoweit nicht von einer unhaltbaren Sachverhaltsfeststellung durch die Vorinstanz gesprochen werden. Die Verbrennung des Mischschlammes in der RüVA wird allenfalls in erster Linie zu dessen Beseitigung durchgeführt. Gleichzeitig wird die dabei entstehende Energie aber auch nach

Darstellung der Beschwerdeführerin für die Papierproduktion eingesetzt. Damit handelt es sich offensichtlich bei der Mischschlammverbrennung gerade nicht um eine "reine" interne Abfallentsorgung, sondern um einen der Papierproduktion dienenden Vorgang.

E. 4.3.4.3

Entgegen der Beschwerdeführerin ergibt sich auch aus der damit zu konstatierenden Abweichung des Schweizer Rechts von den in der EU gültigen Vorschriften nicht, dass hier die Verbrennung in der RüVA und die dabei resultierenden CO₂-Emissionen als für die Bestimmung des Produktbenchmarks nicht relevant ausser Acht zu lassen wären. Zum einen ergibt sich nämlich wie dargelegt die Abweichung hinsichtlich der für die Festlegung der Produktbenchmarks systemrelevanten Anlagen und Vorgänge gegenüber Anhang I der delegierten Verordnung (EU) 2019/331 klar aus den einschlägigen schweizerischen Vorschriften. Zum andern besteht, wie die Vorinstanz zutreffend erkannt hat, das Ziel des EHS-Abkommens (nur) in der Verknüpfung des EHS der EU mit demjenigen der Schweiz (vgl. Art. 1 EHS-Abkommen), nicht hingegen in einer umfassenden Harmonisierung sämtlicher Vorschriften betreffend das jeweilige EHS (vgl. dazu E. 4.1 vorne). Die genannten Vorschriften - und dementsprechend auch der Einbezug der CO₂-Emissionen ins Monitoring - genügen dem Mindeststandard gemäss EHS-Abkommen. Die Beschwerde erweist sich somit insoweit als unbegründet.

E. 5

Zu beurteilen bleibt damit der Eventualantrag der Beschwerdeführerin, mit dem sie verlangt, auch wenn die bei den Prozessen in der RüVA entstehenden nicht energiebedingten CO₂-Emissionen in das EHS einzubeziehen seien und sie auch insoweit dem Monitoring unterliegen sollte, seien ihr jedenfalls für diese Emissionen (zusätzliche) kostenlose Emissionsrechte zuzuteilen.

E. 5.1.1

Die Vorinstanz hat in diesem Zusammenhang ausgeführt, die in der RüVA gewonnene Wärme werde gemäss der Beschwerdeführerin einerseits in den Produktionsanlagen und andererseits zur Elektrizitätsgewinnung mittels einer Dampfturbine genutzt. Der Hauptzweck des Prozesses in der RüVA liege damit in der Gewinnung von warmem Dampf für die Nutzung in den Produktionsvorgängen und in der Erzeugung von Elektrizität. Während für letztere gemäss Art. 19 Abs. 4 CO₂-Gesetz keine Emissionsrechte kostenlos zugeteilt würden, erfolge für erstere eine kostenlose Zuteilung nach Massgabe der Produktionsbenchmarks. Eine zusätzliche kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten nach eigenem Zuteilungselement mit Prozessemissionen würde, so die Vorinstanz, zu einer vom Verordnungsgeber nicht vorgesehenen doppelten Berücksichtigung desselben Produktionsvorgangs führen, weshalb auch der Eventualantrag der Beschwerdeführerin abzuweisen sei (vgl. angefochtener Entscheid E. 8.3)

E. 5.1.2

Die Beschwerdeführerin knüpft auch in der Begründung ihres Eventualantrags an ihre schon in ihrem Hauptstandpunkt vertretene Auffassung an, wonach die auf sie anwendbaren Produktbenchmarks die geogenen CO₂-Emissionen aus der Zersetzung von Karbonaten in der RüVA nicht abdecken (vgl. Beschwerdeschrift Rz. 90 S. 25). Gegenüber der Vorinstanz habe sie aufgezeigt, dass es sich dabei um einen nicht vermeidbaren Vorgang im Rahmen der internen statt externen Abfallbehandlung handle und dass nicht ersichtlich wäre, wie sie als EHS-Unternehmen diesbezüglich die Treibhausgas-effizienz erhöhen

könnte. Es verletze daher Art. 19 Abs. 3 CO₂-Gesetz, wenn sie trotz Unvermeidbarkeit dieser Treibhausgasemissionen zusätzliche Emissionsrechte abgeben müsste, ohne entsprechende Emissionsrechte zugeteilt zu erhalten (vgl. Beschwerdeschrift Rz. 92 und 93 S. 25).

E. 5.2.1

Die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten erfolgt grundsätzlich anhand von Produktbenchmarks. Gemäss Anhang 9 Ziff. 1.2 CO₂-Verordnung greift nur dann ein anderer Berechnungs- und damit Zuteilungsmodus, wenn kein Produktbenchmark anwendbar ist. Dann ist zunächst der Wärmebenchmark (Ziff. 1.2) bzw. wenn auch dieser nicht anwendbar ist, der Brennstoffbenchmark (Ziff. 1.3) zu berücksichtigen. Ist keiner dieser Benchmarks (Produkt-, Wärme-, Brennstoffbenchmark) anwendbar, so wird die Menge der jährlich kostenlos zuzuteilenden Emissionsrechte für Emissionen, die direkt und unmittelbar aus einem Produktionsprozess resultieren, basierend auf dem 0.97-Fachen dieser Prozessemissionen berechnet (Ziff. 1.4; vgl. zum Ganzen auch BAFU-EHS Ziff. 4.2 S. 17). Aus dieser für die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten geltenden Hierarchie gemäss Anhang 9 Ziff. 1.1 - 1.4 CO₂-Verordnung ergibt sich, dass eine Zuteilung nach anderen als den Produktbenchmarks nur in Betracht fällt, wenn solche nicht anwendbar sind.

E. 5.2.2

Im vorliegenden Fall sind für die Beschwerdeführerin als Papierproduzentin unbestrittenermassen Produktbenchmarks anwendbar. Diese erfassen entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin auch die Prozesse in der RüVA, zumal diese in den Produktionsprozess einbezogen sind, indem die dabei produzierte Energie für die Papierproduktion eingesetzt wird. Damit besteht weder Anlass, für die Berechnung der Menge der kostenlos zuzuteilenden Emissionsrechte auf andere Benchmarks auszuweichen, noch besteht sonst ein Grund, der Beschwerdeführerin mit Bezug auf die beim Prozess in der RüVA im Zusammenhang mit der Dekarbonisierung des DIP-Schlammes anfallenden CO₂-Emissionen zusätzlich kostenlose Emissionsrechte zuzuteilen. Auch insoweit erweist sich die Beschwerde daher als unbegründet.

E. 6

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten abzuweisen. Entsprechend dem Verfahrensausgang wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG); sie trägt die Gerichtskosten. Parteientschädigungen werden keine zugesprochen (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.