

BVGer A-673/2019 vom 18. März 2020

Bundesverwaltungsgericht, 2020-03-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-673_2019

FR: TAF A-673/2019 du 18 mars 2020

IT: TAF A-673/2019 del 18 marzo 2020

Regeste

Schutz des ökologischen Gleichgewichts (Übriges)

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern diese von einer Vorinstanz nach Art. 33 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) stammen und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt (vgl. Art. 31 VGG). Der angefochtene Entscheid ist eine Verfügung im genannten Sinn und stammt von einer zulässigen Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. d VGG (vgl. Anhang 1 Ziff. VII. 1.7 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]). Da zudem kein Ausnahmegrund nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

E. 1.2

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

E. 1.3

Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Die Beschwerdeführerin hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung, mit welcher der Reduktionspfad angepasst und das Total der CO₂-Emissionsziele bis 2020 von [...] auf [...] Tonnen CO₂eq reduziert wurde, sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde legitimiert ist.

E. 1.4

Unter Berücksichtigung der verbesserten Beschwerdeeingabe vom 19. Februar 2019 ist auf die im Übrigen frist- und formgerechte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG) einzutreten.

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen - einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und

Rechtsfehler bei der Ermessensausübung - sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

E. 3

Laut dem CO₂-Gesetz sollen die Treibhausgasemissionen, insbesondere die CO₂-Emissionen, die auf die energetische Nutzung fossiler Energieträger (Brenn- und Treibstoffe) zurückzuführen sind, vermindert werden. Damit wird das Ziel verfolgt, einen Beitrag zu leisten, den globalen Temperaturanstieg auf weniger als 2 Grad Celsius zu beschränken (Art. 1 Abs. 1 CO₂-Gesetz). Ein zentrales Instrument zur Erreichung dieses Ziels ist die CO₂-Abgabe. Sie wird vom Bund auf die Herstellung, Gewinnung und Einfuhr von Brennstoffen erhoben (vgl. Art. 29 Abs. 1 CO₂-Gesetz). Gemäss Art. 30 Bst. b CO₂-Gesetz sind für die Abgabe auf den fossilen Energieträgern die nach dem Mineralölsteuergesetz steuerpflichtigen Personen abgabepflichtig, d.h. die Importeure, die zugelassenen Lagerinhaber, Personen, die versteuerte Waren zu Zwecken abgeben, verwenden oder verwenden lassen, die einem höheren Steuersatz unterliegen, sowie Personen, die unversteuerte Waren abgeben, verwenden oder verwenden lassen (vgl. Art. 9 des Mineralölsteuergesetzes vom 21. Juni 1996 [MinöStG; SR 641.61]). Unternehmen bestimmter Wirtschaftszweige wird die CO₂-Abgabe auf Gesuch hin zurückerstattet, sofern sie sich gegenüber dem Bund verpflichten, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 in einem bestimmten Umfang zu vermindern und jedes Jahr darüber Bericht zu erstatten (Art. 31 Abs. 1 CO₂-Gesetz). Der Vollzug des CO₂-Gesetzes und der Erlass der Ausführungsbestimmungen obliegt dem Bundesrat (Art. 39 Abs. 1 CO₂-Gesetz, vgl. zum Ganzen auch: BVGE 2016/24 E. 2.2; ferner Botschaft über die Schweizer Klimapolitik nach 2012 [Revision des CO₂-Gesetzes und eidgenössische Volksinitiative "Für ein gesundes Klima"] vom 26. August 2009, BBl 2009 7433 ff., 7496 f.). Laut Art. 96 Abs. 2 Bst. c CO₂-Verordnung sind von der CO₂-Abgabe u.a. Unternehmen mit einer Verminderungsverpflichtung gemäss Art. 31 und 31a CO₂-Gesetz befreit. Sie können die Rückerstattung der CO₂-Abgabe beantragen (Art. 96 Abs. 1 Bst. a CO₂-Verordnung). Zuzug Art. 73 CO₂-Verordnung passt das BAFU ein im Rahmen einer Verminderungsverpflichtung bereits früher festgesetztes Emissionsziel wieder an, wenn die Treibhausgasemissionen der Anlagen den Reduktionspfad wegen einer wesentlichen und dauerhaften Änderung der Produktionsmenge oder des Produktemixes oder wegen eines Wärme- oder Kältebezugs von einem Dritten über- oder unterschreiten (Abs. 1): in drei aufeinanderfolgenden Jahren um mindestens 10 Prozent pro Jahr (Bst. a) oder in einem Jahr um mindestens 30 Prozent (Bst. b). Dabei wird das Emissionsziel rückwirkend auf den Beginn des Jahres angepasst, in dem der Reduktionspfad erstmals über- oder unterschritten wurde (Abs. 2).

E. 3.1

Es ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin als Unternehmen im Bereich der Metallerzeugung und -bearbeitung i.S.v. Anhang 7 Ziff. 13 i.V.m. Art. 66 CO₂-Verordnung zu gelten hat und mit rechtskräftiger Verfügung vom 6. Februar 2014 eine entsprechende Verminderungsverpflichtung zur Reduktion des CO₂-Ausstosses eingegangen ist. Der Verbrauch von Propangas, das massgeblich für die CO₂-Emission der Beschwerdeführerin verantwortlich ist, hatte sich in den zurückliegenden Jahren folgendermassen entwickelt [...]: [Hinweis: Die im Urteil abgedruckten Tabellen wurden aus Datenschutzgründen bei der Veröffentlichung entfernt.] Diese Daten sind unstrittig und dienen daher nachfolgend als Grundlage, um die Frage zu beantworten, ob die eingetretenen Entwicklungen eine wesentliche und dauerhafte Änderung der Produktionsmenge i.S.v. Art. 73 Abs. 1

CO₂-Verordnung darstellen.

E. 3.2

Die Beschwerdeführerin stellt sich gegen die Anpassung des Reduktionspfads und bringt hinsichtlich der in Art. 73 Abs. 1 CO₂-Verordnung statuierten Voraussetzungen zusammengefasst vor, der Emissionsrückgang der Jahre 2015 bis 2017 sei auf einen Produktionsrückgang zurückzuführen, der mit einem im Dezember 2012 eingetretenen Brand beim wichtigsten Kunden in Form eines Rückwirkungsschadens in direktem Zusammenhang stehe. Ferner habe ein Versorgungsengpass in der Metallverarbeitung wegen verminderter Schrottverfügbarkeit bestanden und das Exportgeschäft habe angesichts der Aufhebung der Euro-Untergrenze durch die Schweizerische Nationalbank im Januar 2015 stagniert. Sinngemäss bringt sie vor, es handle sich dabei um eine Verknüpfung unglücklicher Umstände, die den Geschäftsgang temporär negativ beeinflusst hätten; eine dauerhafte Änderung der Produktionsmenge liege aber nicht vor, weil sich die Situation per 2018 wieder normalisiert habe. Die Vorinstanz hält dem entgegen, die Kontrolle der durch die Beschwerdeführerin eingereichten Monitoringdaten habe eine Abweichung von mehr als 10 Prozent zwischen dem in der Verfügung vom 6. Februar 2014 vorgegebenen Reduktionspfad und dem effektiven CO₂-Ausstoss der Jahre 2015 bis 2017 ergeben, weshalb das Reduktionspotential ermittelt und der Reduktionspfad in Umsetzung der Vorgaben der CO₂-Verordnung neu berechnet worden sei. Die von der Beschwerdeführerin angeführten Gründe für den Produktionsrückgang seien unerheblich, weil die Verordnung klare Grenzwerte vorgebe, die Auskunft darüber gäben, wann der Reduktionspfad - und zwar ohne Berücksichtigung der konkreten Hintergründe für den Emissionsrückgang im Einzelfall - anzupassen sei. Der Verfügungsentwurf mit den neu berechneten Emissionszielen sei der Beschwerdeführerin am 30. November 2018 zur Gewährung des rechtlichen Gehörs zugestellt worden. Es sei darauf keine Rückmeldung erfolgt. Das Emissionsziel sei daher bis zum Jahr 2020 auf neu gesamthaft höchstens [...] Tonnen CO₂eq anstatt wie bisher [...] Tonnen CO₂eq festgelegt worden. Zudem habe die Beschwerdeführerin wegen des Produktionsrückgangs die Möglichkeit gehabt, Bescheinigungen nach Art. 12 CO₂-Verordnung (CO₂-Emissionszertifikate) zu beantragen, die sie in Anrechnung an den eigenen effektiven CO₂-Ausstoss hätte verkaufen bzw. sich nach Art. 74a CO₂-Verordnung als Emissionen hätte anrechnen lassen können. Davon habe sie aber, aus welchen Gründen auch immer, keinen Gebrauch gemacht und die Anpassung des Reduktionspfades sei vor diesem Hintergrund korrekt nach den Vorgaben der CO₂-Verordnung erfolgt.

E. 3.3

Zu prüfen ist vorliegend die in Art. 73 Abs. 1 CO₂-Verordnung genannte Tatbestandsvariante, wonach das BAFU das Emissionsziel anpasst, wenn die Treibhausgasemissionen der Anlagen den Reduktionspfad wegen einer wesentlichen und dauerhaften Änderung der Produktionsmenge über- oder unterschreiten.

E. 3.3.1

Von einer Änderung der Produktionsmenge ist mitunter dann auszugehen, wenn ein Unternehmen konjunkturell bedingt ein starkes Wachstum oder eine starke Schrumpfung aufweist, wenn Produktionsprozesse ausgelagert oder neu integriert werden oder wenn Anlagen erweitert bzw. stillgelegt werden. Dementgegen stellen die Substituierung von Brennstoffen durch andere Energieträger mit niedrigerem Emissionsfaktor,

treibhausgaswirksame Massnahmen zur Effizienzsteigerung oder eine energiewirksame Sanierung der Gebäudehülle keinen Grund für eine Anpassung des Emissionsziels dar (vgl. Vollzugshilfe des BAFU zur CO₂-Abgabebefreiung ohne Emissionshandel - Ein Modul der Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde zur CO₂-Verordnung, 3. Aufl. vom Mai 2019 [nachfolgend: Vollzugshilfe CO₂-Verordnung], S. 70). Im vorliegenden Fall führt die Beschwerdeführerin selbst aus, die Auftragslage habe seit dem Brand bei ihrem grössten Kunden im Dezember 2012 starken Schwankungen unterlegen und sei mit anderen Worten nicht konstant gewesen (siehe dazu vorne E. 3.2). Vor diesem Hintergrund ist die Tatbestandsvoraussetzung der Änderung der Produktionsmenge zur Anpassung des Emissionsziels als erfüllt zu betrachten.

E. 3.3.2

Somit bleibt zu prüfen, ob sich die Produktionsmenge darüber hinaus wesentlich und dauerhaft änderte. Beim Begriffspaar einer "wesentlichen und dauerhaften" Änderung handelt es sich um eine für das öffentliche Recht typische Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, deren Bedeutung durch Auslegung zu ermitteln ist. Dabei bildet der Wortlaut den Ausgangspunkt jeder Auslegung. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, u.a. dann, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Norm wiedergibt (siehe statt vieler: BGE 144 V 224 E. 4.1 m.w.H.). Diesbezüglich gilt es vorliegend zu beachten, dass Art. 73 Abs. 1 CO₂-Verordnung semantisch betrachtet nicht mit einem Punkt - und damit als in sich selbst geschlossener Absatz - endet, sondern durch die Verwendung des Doppelpunkts auf die beiden nachfolgenden Buchstaben Bezug nimmt, die einen integralen Bestandteil des ersten Absatzes bilden. Diese semantische Verknüpfung bringt im Sinn einer Legaldefinition klar zum Ausdruck, dass mit einer dauerhaften Änderung das Über- oder Unterschreiten des Emissionsziels in drei aufeinanderfolgenden Jahren um mindestens 10 Prozent pro Jahr gemeint ist (Bst. a) und als wesentliche Änderung das Über- oder Unterschreiten des Emissionsziels in einem Jahr um mindestens 30 Prozent gilt (Bst. b). Ferner ist zu beachten, dass eine Änderung - entgegen des in Abs. 1 verwendeten Bindeworts "und" - nicht wesentlich und dauerhaft im kumulativen Sinn sein muss, sondern es ausreicht, wenn sie entweder dauerhaft i.S.v. Buchstabe a oder wesentlich i.S.v. Buchstabe b ist. Dies folgt aus dem Bindewort "oder" zwischen den beiden Buchstaben. Das Gesagte ergibt sich auch aus den Materialien (siehe Erläuternder Bericht zur CO₂-Verordnung vom 30. November 2012, S. 33; ferner Vollzugshilfe CO₂-Verordnung, S. 69 f.). Angesichts dieser vom Ordnungsgeber klar aufgestellten Vorgaben verfügen die rechtsanwendenden Behörden über keinen Ermessensspielraum zur Berücksichtigung weiterer denkbarer Sachverhaltselemente wie bspw. der Hintergründe eines Produktionsrückgangs. Diese Strenge ist dadurch gerechtfertigt, dass Verfahren betreffend die CO₂-Abgabe und deren Rückerstattung - ähnlich wie bspw. solche betreffend die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) - mit grosser Häufigkeit auftreten und nur Dank vereinfachter Abwicklung, z.B. durch die Festlegung schematisierter Grenzwerte, bewältigt werden können (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-4324/2019 vom 20. Februar 2020 E. 3.4 betreffend KEV-Fördergelder). Triftige Gründe, um vom Wortlaut abzuweichen, gibt es somit nicht. Der effektive CO₂-Ausstoss der Beschwerdeführerin lag in den Jahren von 2015 bis 2017 unbestrittenermassen um [...] Prozent tiefer als die Zielwerte des mit Verfügung vom 6. Februar 2014 vorgegebenen Reduktionspfads [...]. Damit unterschritten die Treibhausgasemissionen den Reduktionspfad in drei aufeinanderfolgenden Jahren um

jeweils mehr als 10 Prozent pro Jahr. Folglich ist die ausgestossene Menge an CO₂ als eine dauerhafte Unterschreitung des Reduktionspfads i.S.v. Art. 73 Abs. 1 Bst. a CO₂-Verordnung zu werten.

E. 3.4

Zusammenfassend erweist sich die seitens der Vorinstanz rückwirkend ab dem Jahr 2015 vorgenommene Anpassung des Reduktionspfads (vgl. Art. 73 Abs. 2 CO₂-Verordnung) als rechtmässig. Demzufolge ist die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen und der vorinstanzliche Entscheid vom 8. Januar 2019 zu bestätigen.

E. 4

Es bleibt über die Kosten und Entschädigungen des Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht zu befinden.

E. 4.1

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend, weshalb sie die Verfahrenskosten zu tragen hat (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 2'000.- festgesetzt (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Der von ihr geleistete Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

E. 4.2

Der unterliegenden Beschwerdeführerin steht keine Parteientschädigung zu (vgl. Art. 64 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE); ebenso wenig hat die Vorinstanz einen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE). (Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

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