

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 58/2023

Urteil vom 22. März 2024

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichterin Aubry Girardin, Präsidentin,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichterin Hänni,
Bundesrichterin Ryter,
Bundesrichter Kradolfer,
Gerichtsschreiber Zollinger.

Verfahrensbeteiligte
A. _____ AG,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Fürsprecher Stefan Lenz,

gegen

Bundesamt für Energie,
Mühlestrasse 4, 3063 Ittigen.

Gegenstand
CO₂-Abgabe; CO₂-Sanktion wegen Überschreitung der individuellen Zielvorgaben (Referenzjahr 2015),

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I,
vom 19. Dezember 2022 (A-2595/2020).

Sachverhalt:

A.
Die A. _____ AG mit Sitz in U. _____ bezweckt Fahrzeughomologationen und das Erbringen von Importdienstleistungen bei Fahrzeugen. Zu ihrem Gesellschaftszweck gehört zudem die Erbringung von Dienstleistungen im Bereich Leasing, Sell and Lease back, die Vermietung und der Verkauf von Fahrzeugen. Sie ist Inhaberin von Typengenehmigungen diverser Fahrzeugmodelle, wie zum Beispiel des B.C. _____ oder des B.D. _____. Die Typengenehmigungen respektive Datenblätter enthalten die für die Zulassung und Überprüfung notwendigen Daten der typengenehmigten Personenwagen. Als Inhaberin der Typengenehmigungen bringt die A. _____ AG die betreffenden Fahrzeugmodelle zu kommerziellen Zwecken in der Schweiz in den Verkehr. Die Typengenehmigungen der A. _____ AG sind dem Typengenehmigungsinhabercodex xxx im Fahrzeugtypenregister (TARGA) zugeordnet. Das Fahrzeugtypenregister ist ein vom Bundesamt für Strassen (ASTRA) geführtes System für die Verwaltung der Typengenehmigungen respektive Datenblätter. Es dient zudem der Erfassung weiterer, für den Vollzug der CO₂-Emissionsvorschriften relevanten Daten.

A.a. Das Bundesamt für Energie (BFE) registrierte die A. _____ AG im Jahr 2012 als Grossimporteurin. Für den Vollzug der CO₂-Emissionsvorschriften errichtete es ihr ein CO₂-Konto. Von da an wurden die CO₂-Emissionswerte der in Verkehr gesetzten typengenehmigten Personenwagen, deren Typengenehmigungen

im Fahrzeugtypenregister dem Typengenehmigungsinhabercode xxx zugeordnet waren, dem CO₂-Konto der A. _____ AG angerechnet. Zu diesem Zweck trugen die kantonalen Strassenverkehrsämter anlässlich der Zulassung eines Fahrzeugs neben dem Datum den Typengenehmigungsinhabercode xxx in das automatisierte Motorfahrzeug-Informationssystem (MOFIS) ein. Gestützt auf die Daten im Motorfahrzeug-Informationssystem und die im Fahrzeugtypenregister registrierten Typengenehmigungen respektive Datenblätter, aus denen die Leergewichte und die Motorhöchstleistungen ersichtlich waren, konnte das Bundesamt für Energie einen konkreten Personenwagen der A. _____ AG zuordnen und die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der Personenwagenflotte sowie eine allfällige CO₂-Sanktion berechnen.

A.b. Zwischen 2012 und 2018 betrieb die A. _____ AG überdies eine CO₂-Börse. Als CO₂-Börse betätigt sich ein Grossimporteur, wenn er sich im Sinne einer Dienstleistung von einem anderen Gross- oder Kleinimporteur ein Fahrzeug für die CO₂-Sanktionsberechnung abtreten lässt. Dies eröffnet Klein- und Privatimporteuren die Möglichkeit, Einzelfahrzeuge in der Flotte eines Grossimporteurs abzurechnen, um die CO₂-Sanktion für ein stark CO₂ emittierendes Fahrzeug aufgrund der Mittelwertberechnung zu reduzieren. Dem CO₂-Konto der A. _____ AG wurden auf diesem Weg nicht nur die CO₂-Emissionen jener Personenwagen angerechnet, die über ihren Typengenehmigungsinhabercode xxx zum Verkehr zugelassen wurden, sondern auch jene von typengenehmigten oder nicht typengenehmigten Fahrzeugen anderer Importeure. Wollte sich die A. _____ AG die abgetretenen CO₂-Emissionswerte anrechnen lassen, musste sie dem Bundesamt für Strassen vor der Verkehrszulassung einen "Antrag auf Bescheinigung" einreichen. Darauf war die Abtretung vermerkt. In der Folge ordnete das Bundesamt für Strassen die CO₂-Emissionswerte des abgetretenen Personenwagens zur Berechnung der allfälligen CO₂-Sanktion der A. _____ AG im Fahrzeugtypenregister unter dem Typengenehmigungsinhabercode xxx zu.

A.c. Mit Schreiben vom 22. April 2016 bestätigte das Bundesamt für Energie der A. _____ AG, dass deren Neuwagenflotte im Referenzjahr 2015 die individuelle Zielvorgabe erfüllt habe und sie keine CO₂-Sanktion im Rahmen der CO₂-Emissionsvorschriften schulde.

B.

Im Herbst 2017 ergab sich der dringende Verdacht, dass im Zeitraum zwischen 2014 und 2017 zugunsten der A. _____ AG im Fahrzeugtypenregister zu tiefe CO₂-Emissionswerte eingetragen, fiktive CO₂-Bonusabtretungen erfasst oder CO₂-Sanktionsbefreiungen vorgetäuscht worden waren.

B.a. Das Bundesamt für Strassen erstattete daraufhin Strafanzeige bei der Bundesanwaltschaft. Die Bundesanwaltschaft eröffnete ein Strafverfahren gegen einen Mitarbeitenden des Bundesamts für Strassen (nachfolgend: ASTRA-Mitarbeitender) sowie gegen die Mitglieder des Verwaltungsrats der A. _____ AG. Nach Überprüfung der Datenlage schloss das Bundesamt für Strassen auf eine Datenmanipulation, die darauf abzielte, die durchschnittlichen CO₂-Emissionswerte der Personenwagenflotten der A. _____ AG der jeweiligen Referenzjahre mit den jährlichen Zielvorgaben zu vereinbaren.

B.b. In der Folge widerrief das Bundesamt für Energie mit Schreiben vom 26. April 2018 ihr Bestätigungsschreiben vom 22. April 2016. Das Bundesamt für Energie führte nach der Korrektur der Daten im Fahrzeugtypenregister durch das Bundesamt für Strassen die CO₂-Sanktionsberechnung für das Referenzjahr 2015 neu durch. Diese ergab, dass die A. _____ AG ihre individuelle Zielvorgabe für das Referenzjahr 2015 von 135.737 g CO₂/km um 70 g CO₂/km pro Personenwagen überschritten hatte. Dadurch resultierte für die 440 Fahrzeuge umfassende Neuwagenflotte eine CO₂-Sanktion in der Höhe von Fr. 4'230'600.– (Fr. 9'615.– pro Fahrzeug). Mit Schreiben vom 30. Juli 2019 forderte das Bundesamt für Energie die A. _____ AG auf, den CO₂-Sanktionsbetrag innert Frist zu bezahlen.

B.c. Nachdem die A. _____ AG der Zahlungsaufforderung nicht nachgekommen war, erliess das Bundesamt für Energie nach erteilter Gehörsvernehmung am 2. April 2020 eine Verfügung. Es verpflichtete darin die A. _____ AG zur Entrichtung einer CO₂-Sanktion in der Höhe von Fr. 4'230'600.– zuzüglich Zins von drei Prozent ab dem August 2016 für das Referenzjahr 2015. Mit weiteren Verfügungen ordnete das Bundesamt für Energie weitere CO₂-Sanktionen für die Referenzjahre 2016, 2017 und 2018 an.

B.d. Die A. _____ AG erhob am 18. Mai 2020 gegen die Verfügung vom 2. April 2020 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragte die Aufhebung der Verfügung vom 2. April 2020. Eventualiter sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung und neuen Festsetzung der CO₂-Sanktion an das Bundesamt für Energie zurückzuweisen. Gleichzeitig reichte die A. _____ AG gegen die Verfügungen betreffend das Referenzjahr 2016 (Verfahren A-2594/2020), das Referenzjahr 2017 (Verfahren A-2596/2020) und das Referenzjahr 2018 (Verfahren A-2590/2020) weitere Beschwerden beim Bundesverwaltungsgericht ein.

B.e. Auf Gesuch der Beschwerdeführerin und mit dem Einverständnis des Bundesamt für Energie sistierte das Bundesverwaltungsgericht mit Verfügungen vom 25. Juni 2020 die Verfahren A-2594/2020, A-2596/2020 und A-2590/2020 längstens bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheids betreffend das Referenzjahr 2015 (Verfahren A-2595/2020). Das Bundesverwaltungsgericht wies im Übrigen den Antrag der Mitglieder des Verwaltungsrats der A. _____ AG auf Beiladung zum Verfahren A-2595/2020 mit Teilentscheid vom 20. April 2021 ab. Letzterer erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

B.f. Mit Urteil vom 19. Dezember 2022 wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde ab.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 30. Januar 2023 gelangt die A. _____ AG an das Bundesgericht. Sie beantragt die Aufhebung des Urteils vom 19. Dezember 2022 und der damit verbundenen Verfügung vom 2. April 2020. Eventualiter sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung und neuen Prüfung sowie gegebenenfalls neuen Festsetzung einer Sanktion an die Vorinstanz zurückzuweisen.

C.a. Während das Bundesamt für Energie die Abweisung der Beschwerde beantragt, verzichten die Vorinstanz und das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) auf eine Vernehmlassung.

C.b. Mit Schreiben vom 23. März 2023 hat die Bundesanwaltschaft um Zustellung des Bundesgerichtsurteils in der vorliegenden Angelegenheit ersucht, sobald dieses vorliege. Mit Schreiben vom 24. März 2023 hat das Bundesgericht dem Ersuchen entsprochen.

Erwägungen:

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).

1.1. Die frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereichte Eingabe betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG) im Anwendungsbereich des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz; SR 641.71), womit das Rechtsmittel als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig ist (Art. 83 BGG). Die Beschwerdeführerin ist bereits im bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahren als Partei beteiligt gewesen und dort mit ihren Anträgen nicht durchgedrungen. Ausserdem ist sie durch das angefochtene Urteil in ihren schutzwürdigen Interessen besonders berührt. Sie ist somit zur Erhebung der Rechtsmittel legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG).

1.2. Soweit mit der Beschwerde die Aufhebung des Urteils vom 19. Dezember 2022 verlangt wird, richtet sie sich gegen ein verfahrensabschliessendes (Art. 90 BGG) Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG). Nicht Gegenstand des bundesgerichtlichen Verfahrens bildet hingegen die Verfügung des Bundesamts für Energie vom 2. April 2020. Die Verfügung vom 2. April 2020 ist durch das vorinstanzliche Urteil vom 19. Dezember 2022 ersetzt worden und gilt inhaltlich als mitangefochten (Devolutiveffekt; vgl. BGE 134 II 142 E. 1.4). Insoweit die Beschwerdeführerin die Aufhebung der Verfügung vom 2. April 2020 verlangt, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

1.3. Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist einzutreten, soweit sie sich gegen das Urteil vom 19. Dezember 2022 richtet.

2.

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 142 I 135 E. 1.5; 133 II 249 E. 1.4.1).

3.

Die Beschwerdeführerin rügt eine offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellung gemäss Art. 97 Abs. 1 BGG.

3.1. Die Beschwerdeführerin macht geltend, es sei vorliegend zwischen Gross- und Kleinimporteuren zu unterscheiden. Ein Importeur gelte als Grossimporteur, wenn er im Jahr vor dem Referenzjahr mindestens 50 Personenwagen erstmals in Verkehr gesetzt habe. Es sei in tatsächlicher Hinsicht allerdings nicht nachgewiesen, dass die Beschwerdeführerin im Jahr 2014 mehr als 50 Personenwagen in Verkehr gesetzt habe, damit sie im Referenzjahr 2015 als Grossimporteurin behandelt werden dürfe. Die vorinstanzliche Beweiswürdigung sei unhaltbar.

3.2. Seinem Urteil legt das Bundesgericht den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Der festgestellte Sachverhalt kann nur erfolgreich gerügt sowie berichtigt oder ergänzt werden, wenn er offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG; Art. 105 Abs. 2 BGG; vgl. BGE 142 I 135 E. 1.6; 140 III 16 E. 1.3.1). Die Sachverhaltsfeststellung oder die Beweiswürdigung erweist sich als offensichtlich unrichtig, wenn das Gericht den Sinn und die Tragweite eines Beweismittels offensichtlich verkennt, wenn es ohne sachlichen Grund ein wichtiges und entscheidwe sentliches Beweismittel unberücksichtigt lässt oder wenn es auf der Grundlage der festgestellten Tatsachen unhaltbare Schlussfolgerungen zieht (vgl. BGE 140 III 264 E. 2.3). Rügt die beschwerdeführende Partei eine offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellung, haben ihre Vorbringen den Anforderungen von Art. 106 Abs. 2 BGG zu genügen (vgl. BGE 139 I 72 E. 9.2.3.6; 133 II 249 E. 1.4.3).

3.3. Die Vorinstanz stellt fest, die Beschwerdeführerin habe in ihrer vorinstanzlichen Beschwerdeschrift selbst dargelegt, dass in den Jahren 2012-2017 total 1'387 Personenwagen über ihr CO₂-Konto beim Bundesamt für Energie "korrekt" abgewickelt worden seien. Die Vorinstanz schliesst aufgrund dieser Angabe und den durchschnittlich über 200 in Verkehr gesetzten Personenwagen pro Jahr, dass die Beschwerdeführerin im Jahr 2014 mehr als 50 Personenwagen in Verkehr gesetzt habe (vgl. E. 6.3 des angefochtenen Urteils). Der Beschwerdeführerin gelingt es nicht, aufzuzeigen, weshalb diese Beweiswürdigung offensichtlich unrichtig sein soll. Namentlich legt sie vor Bundesgericht nicht dar und weist auch nicht nach, welche die für das Jahr 2014 ihrer Ansicht nach zu berücksichtigende Anzahl Personenwagen gewesen wäre.

3.4. Nach dem Dargelegten hat die Vorinstanz den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig festgestellt, womit der ermittelte Sachverhalt für das Bundesgericht verbindlich ist (vgl. Art. 105 Abs. 1 BGG; zur Massgeblichkeit und rechtlichen Würdigung dieses Sachverhaltselements vgl. auch E. 5.5.2 hiernach). Die Beschwerdeführerin stellt im Übrigen die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung infrage, wonach sie für Parallelimporte der Fahrzeugmarke B.B._____ bekannt sei. Diese Sachverhaltsrüge ist für den Ausgang des Verfahrens nicht ausschlaggebend (vgl. Art. 97 Abs. 1 BGG; vgl. auch Bst. A hiervor).

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., S. 354) Bestimmungen zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Personenwagen in Kraft.

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.

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., S. 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, 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.

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; 144 V 210 E. 4.3.1; 139 II 263 E. 6). In der vorliegenden Angelegenheit ist das Referenzjahr 2015 zu beurteilen (vgl. auch E. 2.4 des angefochtenen Urteils). 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.

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.

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.

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 Ka-

lenderjahr erstmals in Verkehr gesetzten Personenwagen die gesetzlich verankerten Beträge entrichten (zu den Beträgen siehe E. 4.2 hiervor).

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; 146 II 201 E. 4.1).

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 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"]).

5.2.3. In systematischer Hinsicht befindet sich Art. 13 Abs. 1 CO₂-Gesetz im zweiten Abschnitt ("Bei Personenkraftwagen") des zweiten Kapitels des CO₂-Gesetzes zu den technischen Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen. Der Abschnitt enthält vier Artikel, wobei Art. 10 CO₂-Gesetz die Grundsätze und Art. 11 CO₂-Gesetz die individuelle Zielvorgabe regeln. Art. 12 CO₂-Gesetz äussert sich zur Berechnung der individuellen Zielvorgabe und der durchschnittlichen CO₂-Emissionen, während der Gesetzgeber in Art. 13 CO₂-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 CO₂-Gesetz: Der Bundesrat legt dem ersten Satz zufolge eine Berechnungsmethode fest, nach der für jeden Importeur oder Hersteller von Personenkraftwagen eine individuelle Zielvorgabe für die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der eingeführten oder in der Schweiz hergestellten Personenkraftwagen berechnet wird. Art. 11 Abs. 1 Satz 2 CO₂-Gesetz bestimmt sodann, dass sich die Berechnung "auf die im jeweiligen Jahr erstmals in Verkehr gesetzten Personenkraftwagen" des Importeurs oder Herstellers (Personenkraftwagenflotte) bezieht.

Diese Regel zur Berechnung der individuellen Zielvorgabe gemäss Art. 11 Abs. 1 Satz 2 CO₂-Gesetz lässt darauf schliessen, dass der Gesetzgeber nicht den Import (Grenzübertritt) in die Schweiz, sondern das Inver-

kehrbringen respektive die erstmalige Zulassung eines Personenwagens als massgebenden Anknüpfungspunkt für die Abgabenerhebung vorgesehen hat. Auch der in Art. 10 Abs. 1 CO₂-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 CO₂-Gesetz, die einen Personenwagen erstmals in Verkehr setzt.

5.2.4. Soweit die Vorinstanz und die Beschwerdeführerin die systematische Auslegung der Gesetzesnorm (en) unter Berücksichtigung des Verordnungsrechts vornehmen, ist Folgendes zu erwägen: Das (vollziehende) Verordnungsrecht kann die Gesetzesauslegung nicht beeinflussen, da es seinerseits gesetzeskonform sein muss (vgl. auch BGE 139 II 460 E. 2.2; 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 Verordnungsstufe geregelten Begriffe des Importeurs, soweit überhaupt einschlägig, nicht von Bedeutung. Gleichermassen können die Erläuterungen eines Bundesamts zum Verordnungsrecht, worauf die Beschwerdeführerin verweist, für die Gesetzesauslegung nicht massgebend sein, da sie nicht (zwingend) den gesetzgeberischen Willen zum Ausdruck bringen.

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 CO₂-Sanktionssystem enthält. 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 (BBl 2010 973 ff.; nachfolgend: Botschaft 2010) 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 Personenwagen beziehen, setzt das vorgeschlagene Modell nicht beim Import, sondern bei der Zulassung neuer Personenwagen an" (Botschaft 2010, S. 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" (Botschaft 2010, S. 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.

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: Kratz/Merker/Tami/Rechsteiner/Föhse [Hrsg.], Kommentar zum Energierecht, Band II, 2016, Rz. 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.

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.

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 CO₂-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.

5.3. Wer im konkreten Fall einen bestimmten Personenwagen nach der CO₂-Gesetzgebung erstmals in Verkehr gesetzt hat, betrifft alsdann nicht mehr die Auslegung des Begriffs des Importeurs nach Art. 13 Abs. 1 CO₂-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.

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 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.

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).

5.3.3. Die vorinstanzliche Auffassung, wonach ein typengenehmigter Personenwagen durch den Inhaber oder die Inhaberin der Typengenehmigungen, deren Inhabercode 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 Inhabercode ermittelt" (Botschaft 2010, S. 1007). Diese Praxis steht im Lichte des Umstands, dass 95-98 % der Personenwagen über Generalimporteure in die Schweiz importiert werden (vgl. Botschaft 2010, S. 1006). Wie die Vorinstanz zutreffend aufzeigt, sind die Generalimporteure die typischen Inhaberinnen der Typengenehmigungen (vgl. E. 3.4.3.6 des angefochtenen Urteils).

5.3.4. Im Lichte des Gesagten ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Beschwerdeführerin, die unbestrittenermassen die 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 Typengenehmigungsinhabercode 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).

5.4. Die Vorinstanz kommt mit Verweisung auf den Typengenehmigungsinhabercode 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 Typengenehmigungsinhabercode 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 Typengenehmigungsinhabercode 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).

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

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 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.

5.5.2. Die Beschwerdeführerin beanstandet überdies eine Verletzung von Art. 13 CO₂-Gesetz in Verbindung mit Art. 20 CO₂-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 CO₂-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. E. 3.3 f. hiervor), behandelte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin mit Blick auf das Referenzjahr 2015 zu Recht als Grossimporteurin im Sinne von Art. 20 CO₂-Verordnung.

6.

Die Beschwerdeführerin kritisiert mit Blick auf die nicht typengenehmigten Fahrzeuge und die Fahrzeuge, deren Typengenehmigungsinhabercode nicht auf sie laute, die Anrechnung der CO₂-Emissionswerte aus dem Betrieb der CO₂-Börse (vgl. Bst. A.b hiervor). Sie will darin eine Verletzung von Art. 11 Abs. 1 CO₂-Gesetz sowie Art. 13 Abs. 1 CO₂-Gesetz erkennen. Ausserdem verletze die Anrechnung der CO₂-Emissionswerte Art. 17 Abs. 3 CO₂-Verordnung sowie Art. 29 CO₂-Verordnung.

6.1. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin ist es gesetzlich nicht vorgesehen und deshalb unzulässig, dass

privat organisierte CO₂-Börsen Abgabesubjekte der CO₂-Gesetzgebung sein könnten, ohne selber die Voraussetzungen eines Importeurs oder Herstellers zu erfüllen. Die gesetzlichen Bestimmungen zu den Emissionsgemeinschaften seien für eine Belastung der CO₂-Börsen nicht ausreichend. Der Austausch von CO₂-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 CO₂-Verordnung in Verbindung mit Art. 29 Abs. 1 CO₂-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.

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 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).

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.

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.

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 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., Rz. 27 zu Art. 11 CO₂-Gesetz). In diesem Rahmen sind zwangsläufig Austauschgeschäfte zwischen den Importeuren verbunden (vgl. Botschaft 2010, S. 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).

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.

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.

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 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 hiavor) - 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 CO₂-Verordnung ausgestellt hat, die CO₂-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 CO₂-Börse erbrachte Dienstleistung, sondern um eine verbindliche Bekanntgabe der Abtretung und Übernahme der CO₂-Emissionswerte (vgl. auch Art. 22a Abs. 3 CO₂-Verordnung in der Fassung vom 1. Januar 2024).

6.4.2. Die Beschwerdeführerin lässt bei ihrer Kritik im Weiteren ausser Acht, dass mit der Abtretung der CO₂-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 CO₂-Verordnung). Wenn ein Kleinimporteur die CO₂-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 CO₂-Verordnung), indem er neben dem ausgefüllten Prüfungsbericht (Formular 13.20 A) bescheinigt, dass er den Personenwagen eingeführt hat (vgl. Art. 29 Abs. 1 CO₂-Verordnung).

6.4.3. Nicht massgebend ist nach dem Gesagten, dass die für das Referenzjahr 2015 aktenkundigen Formu-

lare 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) 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 CO₂-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. E. 3.2 hiervor), 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).

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.

7.

Die Berechnung des CO₂-Sanktionsbetrags in der Höhe von Fr. 4'230'600.– (Fr. 9'615.– pro Personenwagen) beanstandet die Beschwerdeführerin vor Bundesgericht zwar nicht. Im Rahmen der Rechtsanwendung von Amtes wegen (vgl. Art. 106 Abs. 1 BGG) und im Lichte der festgestellten Zielwertüberschreitung von 70 g CO₂/km pro Personenwagen (vgl. Bst. B.b hiervor) ist die Berechnung allerdings nicht zu beanstanden (vgl. Art. 13 Abs. 1 lit. a Ziff. 1-4 CO₂-Gesetz; 1 x Fr. 7.50 [Ziff. 1]+ 1 x Fr. 22.50 [Ziff. 2]+ 1 x Fr. 37.50 [Ziff. 3]+ 67 x Fr. 142.50 [Ziff. 4]= Fr. 9'615.–).

8.

Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten wird.

Bei diesem Verfahrensausgang trägt die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 68 Abs. 1 und Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 20'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), und der Bundesanwaltschaft mitgeteilt.

Lausanne, 22. März 2024

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung

des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: F. Aubry Girardin

Der Gerichtsschreiber: M. Zollinger