



Urteil vom 26. März 2015

Besetzung

Richter Markus Metz (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiber Bernhard Keller.

Parteien

Flumroc AG,
Industriestrasse 8, Postfach, 8890 Flums,
vertreten durch lic. iur. Rainer Braun, Braun Fischer Schärli,
Rechtsanwälte Mediation, Oberdorfstrasse 6, Postfach 29,
8887 Mels,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Umwelt BAFU,
Abteilung Klima, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten.

Sachverhalt:**A.**

Die Flumroc AG stellt Dämmprodukte aus Steinwolle her. Dabei handelt es sich um eine Tätigkeit, die – sofern die Schmelzkapazität von 20 t pro Tag überschritten wird, was für die Flumroc AG zutrifft – seit 2013 gemäss Anhang 6 Ziff. 14 der Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen vom 30. November 2012 (CO₂-Verordnung, SR 641.711) zur obligatorischen Teilnahme am Emissionshandelssystem (EHS) verpflichtet. Am 14. November 2013 verfügte das Bundesamt für Umwelt (BAFU), die Teilnahme der Flumroc AG am Emissionshandelssystem ab 1. Januar 2013 bis 31. Dezember 2020 für das Treibhausgas Kohlendioxid (CO₂).

B.

Mit einer weiteren Verfügung vom 10. März 2014 teilte das BAFU der Flumroc AG 32'165 kostenlose Emissionsrechte für das Jahr 2013 und 31'703 kostenlose Emissionsrechte für das Jahr 2014 zu (Dispositiv-Ziff. 1), die dem Betreiberkonto der Flumroc AG im Emissionshandelsregister gutgeschrieben werden (Dispositiv-Ziff. 2).

C.

Gegen diese Verfügung erhebt die Flumroc AG (Beschwerdeführerin) am 10. April 2014 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt die Aufhebung von Ziff. 1 der Verfügung sowie die kostenlose Zuteilung von 38'356 Emissionsrechten für das Jahr 2013 und 38'332 Emissionsrechten für das Jahr 2014, eventuell die kostenlose Zuteilung von 38'144 Emissionsrechten für das Jahr 2013 und von 38'120 Emissionsrechten für das Jahr 2014. Zur Begründung bringt sie vor, es bestehe keine gesetzliche Grundlage für die zusätzliche Berücksichtigung von indirekten Emissionen für elektrische Energie. Diese Berücksichtigung führe zu einer Benachteiligung gegenüber Herstellern von Dämmmaterial, die andere Mineralstoffe als Steinwolle verwenden, namentlich Glaswolle, aber auch gegenüber ausländischen Konkurrenten. In ihrem Eventualstandpunkt bringt die Beschwerdeführerin vor, wenn überhaupt, hätte nur der CO₂-Wert des von ihr tatsächlich bezogenen Strommixes berücksichtigt werden dürfen, der deutlich tiefer als der europäische Strommix liege.

D.

Das BAFU (Vorinstanz) beantragt in seiner Vernehmlassung vom 30. Mai 2014 die Abweisung der Beschwerde. Es führt aus, bei der Vergabe der Emissionsrechte seien vergleichbare internationale Regelungen zu berücksichtigen, namentlich die einschlägige Regelung in der EU. Diese sehe

die Berücksichtigung der indirekten Emissionen des Stroms vor und zwar zu dem Wert, der dem europäischen Strommix entspreche, unabhängig von den CO₂-Emissionen des tatsächlich bezogenen Stroms.

E.

In den Schlussbemerkungen vom 3. Juli 2014 hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen und Ausführungen fest und betont, die Berücksichtigung indirekter Emissionen sei nicht gesetzmässig. Sie beziehe seit Jahren einen nahezu CO₂-freien Strommix, was ihr im Bereich Stromeffizienz als Sparmassnahme angerechnet, somit nach dem Energiekonzept des Bundes gefördert werde. Diese Förderung im Energiebereich dürfe nun im Bereich der Emissionsrechte nicht zu einer Benachteiligung führen.

F.

Auf die übrigen Vorbringen und die sich in den Akten befindlichen Dokumente wird in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen, soweit sie entscheidungswesentlich sind.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern sie von einer Vorinstanz nach Art. 33 VGG stammen und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Die angefochtene Verfügung ist ein zulässiges Anfechtungsobjekt und stammt von einer Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG; eine Ausnahme im erwähnten Sinn liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer am vorinstanzlichen Verfahren 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 ist Adressatin der angefochtenen Verfügung und auch materiell beschwert, da ihrem Antrag nicht vollumfänglich entsprochen worden ist.

1.3 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden (Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist demnach einzutreten.

1.4 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit voller Kognition. Es überprüft auf entsprechende Rüge hin die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens, die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Angemessenheit der angefochtenen Verfügung (Art. 49 VwVG).

2.

Gemäss Art. 1 des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz, SR 641.71) bezweckt dieses, die Verminderung von Treibhausgasemissionen, insbesondere CO₂-Emissionen, die auf die energetische Nutzung von fossilen Energieträgern zurückzuführen sind. Dieses Reduktionsziel soll in erster Linie durch Massnahmen nach dem CO₂-Gesetz erreicht werden (Art. 4 Abs. 1 CO₂-Gesetz). Der erste Abschnitt des vierten Kapitels dieses Gesetzes regelt als eine dieser Massnahmen den Emissionshandel. Dieser ist für gewisse Unternehmen aus vom Bundesrat zu bezeichnenden Wirtschaftszweigen mit mittleren und hohen Treibhausgasemissionen freiwillig (Art. 15 CO₂-Gesetz), für Betreiber bestimmter Anlagen mit hohen Treibhausgasemissionen obligatorisch. Die Teilnehmer (auch EHS-Unternehmen genannt) müssen dem Bund jährlich im Umfang der von diesen Anlagen verursachten Emissionen Emissionsrechte oder Emissionsminderungszertifikate abgeben (Art. 16 CO₂-Gesetz). Den EHS-Unternehmen wird die CO₂-Abgabe zurückerstattet (Art. 17 CO₂-Gesetz). Ferner werden ihnen kostenlos Emissionsrechte zugeteilt, soweit sie für den treibhausgaseffizienten Betrieb der EHS-Unternehmen notwendig sind. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Vergabe von Emissionsrechten und berücksichtigt dabei vergleichbare internationale Regelungen (Art. 19 Abs. 2 und 3 CO₂-Gesetz). Die beteiligten Unternehmen müssen dem Bund jährlich über ihre Treibhausgasemissionen Bericht erstatten (Art. 20 CO₂-Gesetz) und für Emissionen, die weder durch Emissionsrechte noch durch Emissionsminderungszertifikate gedeckt sind, als Sanktion einen Betrag von 125 Franken pro Tonne CO₂-Äquivalente (CO₂eq) entrichten (Art. 21 Abs. 1 CO₂-Gesetz).

Die CO₂-Verordnung regelt im 4. Kapitel und in den Anhängen 6 und 9 das Emissionshandelssystem und die damit zusammenhängenden Belange, insbesondere die Teilnahme am Emissionshandelssystem und die Berechnung der kostenlosen Emissionsrechte. Die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten wird gemäss Art. 46 CO₂-Verordnung vom BAFU berechnet, basierend auf den Benchmarks und Anpassungsfaktoren nach Anhang 9, wobei die Vorschriften der EU berücksichtigt werden.

3.

Umstritten ist vorliegend einzig ein von der Vorinstanz angewandter besonderer Anpassungsfaktor für Strom, nicht aber der Vergleichswert (Benchmark) für die Anlage der Beschwerdeführerin oder die Aktivitätsrate. Der besondere Anpassungsfaktor gilt für Benchmarks von Produktionsprozessen, die sowohl mit Brennstoffen als auch mit Strom betrieben werden können und sieht für indirekte Emissionen aus dem verwendeten Strom einen Abzug von 0,465 t CO₂ pro MWh vor. Eine solche Bestimmung wurde erstmals mit der Revision der CO₂-Verordnung vom 8. Oktober 2014 in der neuen Ziffer 4 des Anhangs 9 eingeführt und ist seit dem 1. Dezember 2014 in Kraft. Zu Recht hat die Vorinstanz jedoch diese Verordnungsbestimmung nicht auf den vorliegenden Sachverhalt angewandt: Gemäss einem allgemeinen intertemporalrechtlichen Grundsatz ist in der Regel dasjenige materielle Recht massgeblich, das im Zeitpunkt der Verwirklichung des streitigen Sachverhalts Geltung hat. Das Bundesverwaltungsgericht überprüft daher die Rechtmässigkeit eines angefochtenen Verwaltungsakts in der Regel anhand der bei dessen Ergehen geltenden materiellen Rechtslage (vgl. BGE 139 II 243 E. 11.1, 129 II 497 E. 5.3.2; Urteil des BGer 2C_559/2011 vom 20. Januar 2012 E. 1.4 m.w.H.; Urteile des BVGer A-5333/2013 vom 19. Dezember 2013 E. 3, A-4465/2013 vom 31. Oktober 2013 E. 1.1 und A-1769/2013 vom 23. August 2013 E. 2.1; PIERRE TSCHANEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 24 Rz. 20).

Das CO₂-Gesetz sieht in Art. 48 und 49 für gewisse Sachverhalte, die ihren Ursprung vor der Rechtsänderung haben, Übergangsbestimmungen vor, wobei hierfür jeweils die altrechtliche Regelung für anwendbar erklärt wird. Das im Gesetz erlassene Übergangsrecht steht mithin im Einklang mit dem zuvor erwähnten allgemeinen Rechtsgrundsatz. Auf den strittigen Sachverhalt ist somit das bis Ende November 2014 gültige Recht anwendbar.

4.

Nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit bedarf jedes staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage (Art. 5 Abs. 1 BV). Inhaltlich verlangt das Legalitätsprinzip, dass staatliches Handeln insbesondere auf einem generell-abstrakten Rechtssatz von hinreichender Normstufe und genügender Bestimmtheit beruht (Urteile des BVGer A-1956/2014 vom 2. Oktober 2014 E. 4.1 und A-6592/2013 vom 18. September 2014 E. 2.1, je m.w.H.). Besondere Bedeutung kommt dem Legalitätsprinzip im Abgaberecht zu. Das Legalitätsprinzip gilt hier als verfassungsmässiges Recht: Öffentliche Abgaben müssen nach Art. 164 Abs. 1 Bst. d und Art. 127 Abs. 1

BV sowie nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts in ihren Grundzügen und wesentlichen Elementen durch ein Gesetz im formellen Sinn festgelegt werden. Zu den in den Grundzügen im Gesetz selbst zu regelnden Elementen gehören der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Abgabe und deren Bemessung. Insofern ist eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen nicht möglich (BGE 138 V 32 E. 3.1.1, BGE 136 II 149 E. 5.1, BGE 135 I 130 E. 7.2 mit Hinweisen; Urteil des BGer 2C_678/2012 vom 17. Mai 2013 E. 2.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 2693 ff.; BLUMENSTEIN/LOCHER, System des schweizerischen Steuerrechts, 6. Auf. 2002, S. 14, mit Hinweisen). Dies gilt auch für Lenkungsabgaben (betreffend Abgaben auf flüchtige organische Verbindungen [VOC-Abgaben]: Urteil des BVGer A-4357/2010 vom 5. Mai 2011 E. 2.1; MICHAEL BEUSCH, Lenkungsabgaben im Strassenverkehr, 1999, S. 138 f.; THOMAS KAPPELER, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen umweltpolitisch motivierter Lenkungsabgaben, 2000, S. 76 f.). Auch ausserhalb des Abgabebereichs sind grundlegende Bestimmungen über die Rechte und Pflichten von Personen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen (Art. 164 Abs. 1 Bst. c BV).

4.1 Zu prüfen ist daher, ob das CO₂-Gesetz eine Grundlage für den angewandten Ausgleichsfaktor bietet und damit für die dadurch bewirkte Mehrbelastung der Beschwerdeführerin. Die Vorinstanz beruft sich dabei auf Art. 19 CO₂-Gesetz, Art. 46 Abs. 1 CO₂-Verordnung und ihre Mitteilung "Emissionshandelssystem EHS". Die konkrete Regelung finde sich in Artikel 14 Absatz 1 und 2 des Beschlusses der [EU]-Kommission vom 27. April 2011 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten (2011/287/EU), der sich seinerseits auf Artikel 10a der Richtlinie 2003/87/EG des europäischen Parlaments und des Rates stützt. Zudem werde die Berechnung in einer von ihr herausgegebenen Mitteilung aufgezeigt.

4.1.1 Gemäss Art. 19 Abs. 2 CO₂-Gesetz regelt der Bundesrat die Einzelheiten für die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten und berücksichtigt dabei vergleichbare internationale Regelungen. Ausgangspunkt jeder Gesetzesauslegung ist der Wortlaut einer Bestimmung (vgl. zu diesem auch im Verwaltungsrecht geltenden Grundsatz Art. 1 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB, SR 210]; HEINZ HAUSHEER/MANUEL JAUN, Die Einleitungstitel des ZGB, Bern 2003, N. 6 zu Art. 1). Ist der Text nicht ohne Weiteres klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Ausle-

gungsmethoden (grammatikalische, systematische, historische und teleologische) nach seiner wahren Tragweite gesucht werden; dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zu Grunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Im Sinne eines pragmatischen Methodenpluralismus ist es abzulehnen, einzelne Auslegungsmethoden einer hierarchischen Prioritätenordnung zu unterstellen (vgl. BGE 131 III 33 E. 2 und BGE 130 II 202 E. 5.1). Die grammatikalische Auslegung stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch ab. Bei der systematischen Auslegung wird der Sinn einer Rechtsnorm bestimmt durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und durch den systematischen Zusammenhang, in dem sie sich in einem Gesetz präsentiert. Die historische Auslegung stellt auf den Sinn und Zweck ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab. Dabei ist eine Abgrenzung zur teleologischen Auslegung, die auf den Regelungszweck abstellt, bei jüngeren Erlassen kaum möglich. Es gilt somit insgesamt, die mit den Normen verbundenen Zweckvorstellungen (ratio legis) zu ermitteln (vgl. Urteile des BVerfG A-8666/2010 vom 2. Mai 2013 E. 8, A-2812/2010 vom 11. Februar 2013 E. 5.3 und A-2607/2009 vom 8. Juli 2010 E. 9.3.1 [publiziert in: BVerfGE 2010/49]).

4.1.2 Dem Wortlaut von Art. 19 CO₂-Gesetz lässt sich zu den kostenlosen Emissionsrechten entnehmen, dass sie zugeteilt werden, soweit sie für den treibhausgaseffizienten Betrieb der EHS-Unternehmen notwendig sind. Einzelheiten regelt der Bundesrat, wobei er vergleichbare internationale Regelungen berücksichtigt. Es ist somit aufgrund des Wortlauts ohne weiteres gesetzmässig, dass der Bundesrat einen Vergleichswert definiert, der sich an einem Betrieb orientiert, dessen Produktion so wenig Treibhausgase wie möglich verursacht, also nur noch die nach dem aktuellen Stand der Technik unvermeidbaren. Auch die Berücksichtigung internationaler Vergleichswerte, die sich ebenfalls an einem treibhausgaseffizienten Betrieb orientieren, bzw. die Übernahme eines solchen, ist zulässig. Dem Wortlaut lässt sich jedoch explizit nichts zu indirekten Treibhausgas-Emissionen entnehmen.

4.1.3 In systematischer Hinsicht ist festzustellen, dass das CO₂-Gesetz dem Steuerrecht zugeordnet ist und die Reduktion der Treibhausgas-Emissionen, insbesondere von CO₂-Emissionen, die auf die energetische Nutzung von fossilen Energieträgern zurückzuführen sind, bezweckt (Art. 1), wobei die Treibhausgas-Emissionen bis zum Jahr 2020 gegenüber 1990 gesamthaft um 20 Prozent zu vermindern sind. Zum Emissionshandel ver-

pflichtet werden Wirtschaftszweige, die Anlagen mit hohen Treibhausgasemissionen betreiben, also nicht nur CO₂. Hingegen werden Stromkonsumenten, selbst Grossverbraucher nicht zur Teilnahme am Emissionshandelssystem verpflichtet oder berechtigt, da diese keine solchen Anlagen betreiben. Für fossil-thermische Kraftwerke hat der Gesetzgeber im Übrigen in Art. 22 ff. CO₂-Gesetz spezielle Bestimmungen erlassen.

Die EHS-Unternehmen müssen jährlich dem Bund im Umfang der von *ihren Anlagen mit hohen Treibhausgasemissionen* verursachten Emissionen Emissionsrechte oder Emissionsminderungszertifikate abgeben (Art. 16 Abs. 1 und 2 CO₂-Gesetz; Hervorhebung durch das Bundesverwaltungsgericht). Dies lässt eher darauf schliessen, dass Treibhausgas-Emissionen, die nicht von diesen konkreten Anlagen verursacht sind, also die indirekten, nicht vom Gesetz erfasst werden und dafür auch keine Emissionsrechte oder –minderungszertifikate abzugeben sind noch eine Sanktionsabgabe nach Art. 21 Abs. 1 CO₂-Gesetz zu leisten ist. Eine Auslegung unter systematischen Gesichtspunkten ergibt somit, dass das Gesetz zwar grundsätzlich die Treibhausgas-Emissionen gesamthaft verringern will. Indessen sind im 4. Kapitel und insbesondere im ersten Abschnitt zum Emissionshandelssystem nur die direkten Emissionen der betreffenden Anlagen erwähnt. Es gibt damit keinen Hinweis darauf, dass bei der Berechnung der Emissionsrechte indirekte Emissionen zu berücksichtigen sind. Zu beachten ist ferner, dass der Auftrag an den Bundesrat, vergleichbare internationale Regelungen zu berücksichtigen, keine Ermächtigung umfasst, vom Gesetz abzuweichen und den Unternehmen zusätzliche Pflichten oder Kosten aufzuerlegen, die nicht bereits im Gesetz vorgesehen sind.

4.1.4 In der Botschaft über die Schweizer Klimapolitik nach 2012 (Revision des CO₂-Gesetzes und eidgenössische Volksinitiative «Für ein gesundes Klima») vom 26. August 2009, BBI 2009 7433 (nachfolgend Botschaft CO₂-Gesetz), wird festgehalten, dass das alte CO₂-Gesetz bloss CO₂-Reduktionen aus der energetischen Nutzung fossiler Energieträger regle. In den Geltungsbereich des neuen CO₂-Gesetzes sollten daher zusätzlich zu den CO₂-Emissionen aus fossilen Brenn- und Treibstoffen auch die nicht energiebedingten CO₂-Emissionen sowie die übrigen international geregelten Treibhausgasemissionen fallen (BBI 2009 7460). Das bestehende schweizerische Emissionshandelssystem sollte fortgeführt und weiterentwickelt werden, wobei eine Kompatibilität mit demjenigen der EU und eine Verknüpfung der Systeme angestrebt wurde. Allerdings waren auch Abweichungen vorgesehen, etwa die Einbindung von Kehrlichtverbrennungsanlagen oder eine Teilnahme bereits ab 10'000 Tonnen CO₂ und nicht erst ab

25'000 Tonnen. Für Unternehmen, die schon unter geltendem Recht dem ETS angeschlossen sind, bildeten die in den Jahren 2008–2012 vergebenen Emissionsrechte einen Orientierungspunkt für die Vergabe der Emissionsrechte im Jahr 2013. Die Verknüpfung mit dem EHS der EU erfordert Verhandlungen und den Abschluss eines entsprechenden Abkommens (BBl 2009 7474 f.). Auch in den parlamentarischen Beratungen wurde betont, dass ein Anschluss an das Emissionshandelssystem der EU angestrebt werde. Es war aber klar, dass hierzu ein Abkommen notwendig ist (AB 2010 N 637 ff.; AB 2011 S 137 f.). Abgelehnt wurde umgekehrt auch ein Antrag, ein Emissionshandelssystem nur dann wirksam werden zu lassen, wenn es mit jenem der EU verknüpft wird (AB 2010 N 635 und 640) oder ein Antrag, den gesamten Abschnitt zum Emissionshandelssystem zu streichen. Ferner wurde eine vorgesehene Ermächtigung des Bundesrats in eigener Kompetenz ein Abkommen über die Verknüpfung der beiden Systeme abzuschliessen, gestrichen (AB 2011 S 150; AB 2011 N 1353 ff.). Bereits Art. 13 Abs. 2 des Entwurfs zum CO₂-Gesetz (BBl 2009 7525 ff.) sah vor, dass Emissionsrechte oder –zertifikate im Umfang der von diesen Anlagen verursachten Emissionen abzugeben sind; dazu gab es im Parlament keine inhaltlichen Anträge (vgl. AB 2010 N 635) und er wurde inhaltlich unverändert als Art. 16 Abs. 2 CO₂-Gesetz verabschiedet. Auffallend ist ferner, dass ein Antrag abgelehnt worden ist, wonach den freiwillig teilnehmenden Unternehmen auf deren Gesuch hin auch Emissionsreduktionen berücksichtigt werden können, die aufgrund von Produktverbesserungen ausserhalb der eigenen Produktionsanlagen realisiert werden, was letztlich auch indirekte Emissionen wären (AB 2010 N 635, 640). Auch historisch-teleologische Gesichtspunkte liefern somit keinen Hinweis auf einen Willen zur Erfassung indirekter Treibhausgas-Emissionen im Emissionshandelssystem.

4.2 Zusammenfassend ist im CO₂-Gesetz keine Grundlage zu erkennen, die eine Erfassung der indirekten CO₂-Emissionen ins Emissionshandelssystem vorsieht. Ebenso wenig ist eine Kürzung der kostenlos zu erteilenden Emissionsrechte gestützt auf indirekte Emissionen erwähnt.

4.3 Auch in der auf den vorliegenden Fall massgebenden Fassung der Verordnung (vgl. E. 3) findet sich der besondere Anpassungsfaktor (noch) nicht. Es kann daher im Rahmen dieses Beschwerdeverfahren letztlich offen bleiben, ob eine solche Verordnungsbestimmung überhaupt eine ausreichende rechtliche Grundlage wäre für eine Kürzung der zuzuteilenden

Emissionsrechte. Sofern und soweit überhaupt zulässig, müsste ein Anpassungsfaktor jedenfalls vom Bundesrat in einer Verordnung festgelegt werden (Art. 19 Abs. 3 CO₂-Gesetz).

4.4 Die Vorinstanz weist weiter darauf hin, dass die Berechnung in der von ihr herausgegebenen Mitteilung "Emissionshandelssystem EHS" aufgezeigt werde. Diese Mitteilung ist als Verwaltungsverordnung bzw. verwaltungsinterne Weisung einzustufen, die einer einheitlichen und rechtsgleichen Rechtsanwendung dient. Sie vermag keine Rechte und Pflichten der Bürger zu schaffen (HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., 2012, Rz. 1854; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.173 f.). Die Mitteilung stellt somit keine rechtliche Grundlage dar, um die Emissionsrechte der Beschwerdeführerin zu kürzen. Ohnehin hat gemäss Art. 19 Abs. 3 CO₂-Gesetz der Bundesrat die Einzelheiten zur Vergabe von Emissionsrechten zu regeln und nicht ein Bundesamt: Gemäss Art. 48 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) ist die Übertragung der Rechtsetzung, eine sog. Subdelegation vom Bundesrat auf Gruppen und Ämter nur zulässig, wenn ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss dazu ermächtigt (HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 1876). Eine solche Ermächtigung fehlt vorliegend; insbesondere stellt die in Art. 39 Abs. 4 CO₂-Gesetz festgehaltene Zuständigkeit der Vorinstanz für die Beurteilung von Fragen des Klimaschutzes keine Rechtsetzungskompetenz dar. Auch insofern genügt die erwähnte Mitteilung nicht als Rechtsgrundlage.

4.5 Die Vorinstanz begründet denn auch ihren Entscheid und ihren Antrag, die Beschwerde sei abzuweisen mit einem Verweis auf die europäische Regelung, die sie angewandt wissen will. Zum Bundesrecht zählt auch das für die Schweiz verbindliche Staatsvertragsrecht. So hat das Bundesgericht zum EU-Recht festgehalten, dass EU-Verordnungen im Gegensatz zu den Richtlinien verbindliche, generell-abstrakte, in jedem Mitgliedstaat unmittelbar geltende Regelungen sind. Es ist regelmässig weder nötig noch zulässig, sie in einem Erlass des innerstaatlichen Rechts umzusetzen. Die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied kann derartige Verpflichtungen staatsvertraglich übernehmen; sie sind etwa in als verbindlich erklärten Anhängen aufgeführt und werden mit der Ratifizierung des Staatsvertrags automatisch Teil der schweizerischen Rechtsordnung. Staatsvertraglich übernommenes EU-Verordnungsrecht entspricht national einer Regelung auf materieller bzw. formeller Gesetzesstufe und kann ein verfassungsmässiges Recht einschränken (BGE 138 II 42 E. 3.1 zum Luftverkehrsabkommen

Schweiz-EU, mit Hinweisen; MOSER/BEUSCH/ KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.169a).

Der strittige Anpassungsfaktor beruht indessen nicht auf einer EU-Verordnung, sondern auf einer Richtlinie der EU und einem darauf gestützten Entscheid der Kommission. Er ist somit von vornherein nicht direkt anwendbar. Da zudem noch kein entsprechendes Abkommen zwischen der Schweiz und der EU abgeschlossen und in Kraft gesetzt ist, findet die der Beschwerdeführerin gegenüber vorgenommene Kürzung der Emissionsrechte auch keine staatsvertragliche Grundlage.

4.6 Damit fehlt der von der Vorinstanz vorgenommenen Kürzung der Emissionsrechte, bzw. dem angewandten besonderen Anpassungsfaktor die Rechtsgrundlage. Sie erweist sich damit als rechtswidrig und ist aufzuheben. Bei diesem Ausgang sind die weiteren Rügen bzw. die Eventualanträge nicht mehr zu prüfen.

Gemäss Art. 61 Abs. 1 VwVG entscheidet die Beschwerdeinstanz in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück. Es ist unbestritten geblieben, dass die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Menge der Emissionsrechte auf den einschlägigen Berechnungsmethoden, Benchmarks und der Aktivitätsrate gemäss CO₂-Verordnung beruhen, weshalb das Bundesverwaltungsgericht einen Sachentscheid fällen und die beantragten Emissionsrechte selbst zusprechen kann.

5.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegt die Beschwerdeführerin, weshalb sie keine Verfahrenskosten zu tragen hat (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Vorinstanz trägt gemäss Art. 63 Abs. 2 VwVG unabhängig vom Verfahrensausgang keine Verfahrenskosten. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.— ist der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft zurückzuerstatten.

Die obsiegende Beschwerdeführerin hat sodann Anspruch auf eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Das Bundesverwaltungsgericht legt die Parteientschädigung aufgrund der eingereichten Kostennote oder, wenn keine eingereicht wird, aufgrund der Akten fest (Art. 8 ff. VGKE). Der

Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin hat keine Kostennote eingereicht. Aufgrund des mutmasslichen Zeitaufwandes für das vorliegende Beschwerdeverfahren hält das Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 4'500.— (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) für angemessen. Diese ist der Vorinstanz zur Bezahlung aufzuerlegen (Art. 64 Abs. 2 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. In Abänderung von Ziffer 1 der Verfügung des BAFU vom 10. März 2014 erhält das Unternehmen Flumroc für das Jahr 2013 38'356 Emissionsrechte und für das Jahr 2014 38'332 Emissionsrechte.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Beschwerdeführerin wird der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.— nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet. Hierzu hat sie dem Bundesverwaltungsgericht ihre Post- oder Bankverbindung bekannt zu geben.

3.

Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 4'500.— (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) auszurichten.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Einschreiben)
- Das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Markus Metz

Bernhard Keller

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: