Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C 8/2016

Urteil vom 17. Oktober 2016

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Zünd,
Bundesrichterin Aubry Girardin
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichter Haag,
Gerichtsschreiber Fellmann.

Verfahrensbeteiligte
X._____ AG,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Rainer Braun

gegen

Bundesamt für Umwelt.

Gegenstand
Kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I,
vom 18. November 2015.

Sachverhalt:

A.
Die X._____ AG produziert Dämmprodukte aus Steinwolle. Ihre Schmelzkapazität übersteigt 20 Tonnen pro Tag. Aus diesem Grund verfügte das Bundesamt für Umwelt (BAFU) am 14. November 2013 für den Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis 31. Dezember 2020 die Teilnahme der X._____ AG am Emissionshandelssystem (EHS) gemäss Art. 15 ff. des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO2 -Emissionen (CO2 -Gesetz; SR 641.71). Gleichzeitig wurde die X._____ AG verpflichtet, dem BAFU jährlich Emissionsrechte und soweit zulässig Emissionsminderungszertifikate für das Treibhausgas Kohlendioxid (CO2) abzugeben. Als Emissionsrechte werden handelbare Berechtigungen zum Ausstoss von Treibhausgasen bezeichnet (Art. 2 Abs. 3 CO2 -Gesetz). Emissionsminderungszertifikate sind handelbare Bescheinigungen über erzielte Emissionsverminderungen (Art. 2 Abs. 4 CO2 -Gesetz).

B.
Mit Verfügung vom 10. März 2014 teilte das BAFU der X._____ AG kostenlose Emissionsrechte für die Jahre 2013 und 2014 zu. Es berücksichtigte dabei einen Anpassungsfaktor für Emissionen, die bei der Erzeugung des im Produktionsprozess verwendeten Stroms anfallen können (indirekte Emissionen). Dies führte zu

einer kleineren Menge kostenlos zugeteilter Emissionsrechte.
Die X._____ AG gelangte gegen die Verfügung des BAFU an das Bundesverwaltungsgericht, das die Beschwerde mit Urteil A-1919/2014 vom 26. März 2015 guthiess. Das Bundesverwaltungsgericht gelangte zum Schluss, dass die Verordnung vom 30. November 2012 über die Reduktion der CO2-Emissionen in der bis 30. November 2014 geltenden Fassung (AS 2012 7005) keine Grundlage für eine Berücksichtigung indirekter Emissionen aus verwendetem Strom biete. Dieses Urteil erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

C.
Für die Jahre 2015 bis 2020 teilte das BAFU der X._____ AG mit Verfügung vom 15. Dezember 2014 weitere kostenlose Emissionsrechte zu. Gestützt auf die ab 1. Dezember 2014 geltende Fassung der Verordnung vom 30. November 2012 über die Reduktion der CO2 -Emissionen (CO2-Verordnung; SR 641.711) berücksichtigte das BAFU wiederum einen Anpassungsfaktor für indirekte Emissionen aus verwendetem Strom.
Die dagegen an das Bundesverwaltungsgericht erhobene Beschwerde der X._____ AG wies dieses mit Urteil A-307/2015 vom 18. November 2015 ab. Im Unterschied zur früheren Rechtslage erblickte das Bundesverwaltungsgericht in der ab 1. Dezember 2014 geltenden Fassung der CO2 -Verordnung eine genügende gesetzliche Grundlage für das Vorgehen des BAFU.

D.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht vom 4. Januar 2016 beantragt die X._____ AG die Aufhebung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. November 2015 und von Ziffer 1 im Dispositiv der Verfügung des BAFU vom 15. Dezember 2014 sowie die kostenlose Zuteilung einer bestimmten Anzahl von Emissionsrechten für die Jahre 2015 bis 2020.
Während das Bundesverwaltungsgericht auf eine Stellungnahme verzichtet, beantragt das BAFU die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.
Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (BGE 141 II 113 E. 1 S. 116).
Die form- (Art. 42 Abs. 1 und Abs. 2 BGG) sowie fristgerecht (Art. 100 Abs. 1 i.V.m. Art. 46 Abs. 1 lit. c BGG) erhobene Beschwerde betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG) und die im vorinstanzlichen Verfahren mit ihren Anträgen unterlegene Beschwerdeführerin ist zur Erhebung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Soweit sich die Beschwerde gegen das verfahrensabschliessende Urteil (Art. 90 BGG) des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG) richtet, ist auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten einzutreten. Nicht eingetreten werden kann auf das Rechtsmittel hingegen, soweit damit die Aufhebung der Verfügung des BAFU vom 15. Dezember 2014 verlangt wird (Art. 86 Abs. 1 BGG). Diese gilt aufgrund des Devolutiveffekts jedoch als inhaltlich mitangefochten (BGE 141 II 14 E. 1.3 S. 23; 139 II 404 E. 2.5 S. 415; 136 II 177 E. 1.3 S. 180 f.).

2.

2.1. Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a und lit. b BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), doch prüft es im Rahmen der allgemeinen Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und Abs. 2 BGG) nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel des angefochtenen Entscheids nicht offensichtlich sind (BGE 140 III 115 E. 2 S. 116). Die Verletzung von Grundrechten (wozu im Abgaberecht auch das Legalitätsprinzip zählt [Art. 127 Abs. 1 BV, vgl. für Abgaben auf Bundesebene auch Art. 164 Abs. 1 lit. d BV]; BGE 140 I 176 E. 5.2 S. 180; Urteil 9C 722/2007 vom 11. April 2008 E. 3; ULRICH MEYER/JOHANNA DORMANN, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2011, N. 16 zu Art. 106 BGG) prüft das Bundesgericht nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (qualifizierte Rügepflicht gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. BGE 138 I 274 E. 1.6 S. 280 f.; 136 II 304 E. 2.5 S. 314).

2.2. Seinem Urteil legt das Bundesgericht den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat. Von Amtes wegen oder auf ausreichend begründete Rüge hin (vgl. zu den Anforderungen an Sachverhaltsrügen BGE 139 I 72 E. 9.2.3.6 S. 96; 133 II 249 E. 1.4.3 S. 254 f.) korrigiert das Bundesgericht die vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen, wenn diese offensichtlich unrichtig sind oder sie auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen. Die Behebung des Mangels erfolgt nur, sofern er für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (vgl. Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG).

3.

3.1. Das CO2 -Gesetz vom 23. Dezember 2011 bezweckt die Verminderung von Treibhausgasemissionen mit dem Ziel, einen Beitrag zu leisten, den globalen Temperaturanstieg auf weniger als 2 Grad Celsius zu beschränken (Art. 1 Abs. 1 CO2 -Gesetz). Gemäss Art. 3 Abs. 1 des CO2-Gesetzes sind die Treibhausgasemissionen im Inland bis zum Jahr 2020 gegenüber 1990 gesamthaft um 20 Prozent zu vermindern. Das Reduktionsziel soll in erster Linie durch Massnahmen nach dem CO2-Gesetz erreicht werden (Art. 4 Abs. 1 CO2-Gesetz). Es kann vom Bundesrat in Einklang mit internationalen Vereinbarungen auf 40 Prozent erhöht werden (Art. 3 Abs. 2 CO2-Gesetz).

3.2. Eine Massnahme zur Einhaltung des Reduktionsziels stellt das Emissionshandelssystem (EHS) gemäss den Art. 15 ff. des CO2-Gesetzes dar. Unternehmen bestimmter Kategorien, die Anlagen mit hohen Treibhausgasemissionen betreiben, kann der Bundesrat zur Teilnahme am EHS verpflichten (Art. 16 Abs. 1 CO2-Gesetz). Diesen sogenannten EHS-Unternehmen wird die gesetzlich ebenfalls vorgesehene CO2-Abgabe zurückerstattet (Art. 17 CO2-Gesetz; vgl. Urteil 2C 923/2014 vom 22. April 2016 zur Rückerstattung der CO2-Abgabe unter dem vorherigen Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Reduktion der CO2-Emissionen [aCO2-Gesetz; AS 2000 979]). Im Gegenzug müssen die EHS-Unternehmen dem Bund im Umfang der von ihren Anlagen verursachten (direkten) Emissionen jährlich Emissionsrechte oder Emissionsminderungszertifikate abgeben (Art. 16 Abs. 2 CO2-Gesetz).
Die bis im Jahr 2020 jährlich zur Verfügung stehende Menge der Emissionsrechte legt der Bundesrat unter Berücksichtigung des Reduktionsziels nach Art. 3 des CO2-Gesetzes im Voraus fest (Art. 18 Abs. 1 CO2-Gesetz). Die Emissionsrechte werden den EHS-Unternehmen jährlich kostenlos zugeteilt, soweit sie für deren treibhausgaseffizienten Betrieb notwendig sind. Die übrigen Emissionsrechte werden versteigert (Art. 19 Abs. 1 und Abs. 2 CO2-Gesetz). Einzelheiten regelt der Bundesrat in der CO2-Verordnung; er berücksichtigt dabei vergleichbare internationale Regelungen (Art. 19 Abs. 3 CO2-Gesetz). Für Emissionen, die weder durch Emissionsrechte noch durch Emissionsminderungszertifikate gedeckt sind, müssen EHS-Unternehmen dem Bund einen vom Gesetz als Sanktionbezeichneten Betrag von Fr. 125.– pro Tonne CO2-Äquivalente (CO2eq) entrichten. Zusätzlich sind dem Bund die fehlenden Emissionsrechte oder Emissionsminderungszertifikate im Folgejahr abzugeben (Art. 21 CO2-Gesetz).

4.

4.1. Umstritten ist die Menge der Emissionsrechte, auf deren kostenlose Zuteilung die Beschwerdeführerin für die Jahre 2015 bis 2020 Anspruch hat. In der angefochtenen Verfügung vom 15. Dezember 2014 nahm das BAFU die Zuteilung gestützt auf Art. 46 Abs. 1 i.V.m. Ziff. 4 Anhang 9 der CO2-Verordnung vor.

4.2. Art. 46 Abs. 1 und Anhang 9 der CO2-Verordnung regeln die Einzelheiten zur kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten. Grundsätzlich erfolgt die Berechnung der Menge kostenloser Emissionsrechte gestützt auf einen Produktbenchmark, der mit weiteren, hier nicht näher interessierenden Variablen multipliziert wird (vgl. Ziff. 1.1 [Produktbenchmarks]und Ziff. 2 [Zuteilungsformel]Anhang 9 CO2-Verordnung). Produktbenchmarks definieren die Höchstzahl der Emissionsrechte, die pro Tonne eines spezifischen Produkts kostenlos zugeteilt werden können (vgl. Art. 46 Abs. 1 und Ziff. 1.1 Anhang 9 CO2-Verordnung; Erläuternder Bericht des BAFU vom 30. November 2012 zur Verordnung über die Reduktion der CO2-Emissionen, S. 21 [www.bafu.admin.ch; nachfolgend: Erläuternder Bericht vom 30. November 2012]).
Gewisse Produktbenchmarks erfassen Produktionsprozesse, die sowohl mit Brennstoffen als auch mit Strom

betrieben werden können. Als Brennstoffe gelten namentlich fossile Energieträger, die zur Gewinnung von Wärme oder zur Erzeugung von Licht verwendet werden (Art. 2 Abs. 1 CO2-Gesetz). Für solche Produktionsprozesse sieht Ziff. 4.1 Anhang 9 der CO2-Verordnung einen besonderen Anpassungsfaktor vor, um den die Zuteilungsformel gemäss Ziff. 2.1 Anhang 9 der CO2-Verordnung erweitert wird. Der besondere Anpassungsfaktor entspricht dem Anteil direkter Emissionen an den Gesamtemissionen. Letztere setzen sich aus der Summe von direkten und indirekten Emissionen zusammen. Zu den Produktbenchmarks, bei denen die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten nach Ziff. 4 Anhang 9 der CO2-Verordnung mit besonderem Anpassungsfaktor erfolgt, zählt auch jener für Mineralwolle (Ziff. 4.2.5 Anhang 9 CO2-Verordnung).

4.3. Dass der Produktbenchmark für Mineralwolle die von der Beschwerdeführerin produzierte Steinwolle erfasst, wird von keiner Seite bestritten (vgl. zudem Ziff. 14 Anhang 6 CO2-Verordnung). Auch macht die Beschwerdeführerin nicht geltend, dass das BAFU die Bestimmungen in Art. 46 Abs. 1 und Ziff. 4 Anhang 9 der CO2-Verordnung unrichtig angewendet habe. Die Beschwerdeführerin rügt vielmehr, dass die genannten Bestimmungen mit dem Gesetzmässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) nicht zu vereinbaren seien. Die Verordnungsbestimmungen berücksichtigen ihrer Ansicht nach indirekte Emissionen, was das Gesetz nicht vorsehe. In diesem Zusammenhang bringt die Beschwerdeführerin ebenfalls vor, dass Ziff. 4 Anhang 9 der CO2-Verordnung für ihre Situation keine sachgerechte Lösung biete. Sodann rügt sie eine Verletzung des Legalitätsprinzips im Steuer- und Abgaberecht (Art. 127 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 lit. d BV), weil indirekte Emissionen als Gegenstand der Abgabe nicht im Gesetz enthalten seien und dieses sich über die Bemessung kostenlos zuzuteilender Emissionsrechte ausschweige. Schliesslich sei die getroffene Regelung mit dem Verursacherprinzip (Art. 74 Abs. 2 BV), den Grundsätzen zur Energiepolitik (Art. 89 BV) und dem Gebot rechtsgleicher Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) nicht vereinbar.

4.4. Im Rahmen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann das Bundesgericht untersuchen, ob eine Rechtsverordnung des Bundesrates als solche bundesrechtskonform ist (vorfrageweise bzw. konkrete Normenkontrolle; Art. 82 lit. a BGG; BGE 141 II 169 E. 3.4 S. 172; 140 II 194 E. 5.8 S. 198). Bei unselbständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen (Art. 164 Abs. 2 BV), bezieht sich die bundesgerichtliche Kontrolle zunächst auf die Gesetzmässigkeit (BGE 141 II 169 E. 3.4 S. 172; 140 II 194 E. 5.8 S. 198; 137 III 217 E. 2.3 S. 220 f., je mit Hinweisen). Erweist sich die Verordnung als gesetzmässig und ermächtigt das Gesetz den Bundesrat nicht, von der Bundesverfassung abzuweichen, prüft das Bundesgericht auch die Verfassungsmässigkeit der Rechtsverordnung (BGE 141 II 169 E. 3.4 S. 172; 139 II 460 E. 2.3 S. 463 f.; 137 III 217 E. 2.3 S. 220 f., je mit Hinweisen).
Räumt die gesetzliche Delegationsnorm dem Bundesrat einen sehr weiten Spielraum für die inhaltliche Ausgestaltung der unselbständigen Verordnung ein, so ist dieser Gestaltungsbereich für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden verbindlich (Art. 190 BV; vgl. BGE 140 II 194 E. 5.8 S. 198 f.; 137 III 217 E. 2.3 S. 220 f.; 131 II 271 E. 4 S. 275 f.). Das Bundesgericht setzt bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates, sondern beschränkt sich auf die Prüfung, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig ist (vgl. BGE 141 II 169 E. 3.4 S. 173; 140 II 194 E. 5.8 S. 198, je mit Hinweisen). Die Zweckmässigkeit der getroffenen Anordnung entzieht sich der bundesgerichtlichen Kontrolle (BGE 140 II 194 E. 5.8 S. 198; 139 II 460 E. 2.3 S. 463). Es ist nicht Sache des Bundesgerichts, sich zur Sachgerechtigkeit einer Verordnungsbestimmung etwa in politischer oder wirtschaftlicher Hinsicht zu äussern (vgl. BGE 139 II 460 E. 2.3 S. 464; 136 II 337 E. 5.1 S. 348 f., je mit Hinweisen).

4.5. Im Abgaberecht gelten erhöhte Anforderungen an das Legalitätsprinzip (vgl. Art. 127 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 lit. d BV). Die Erhebung öffentlicher Abgaben bedarf grundsätzlich eines rechtssatzmässigen und formellgesetzlichen Fundaments (Erfordernis der Normstufe; vgl. BGE 142 II 182 E. 2.2.1 S. 186; 140 I 176 E. 5.2 S. 180; Urteil 2C 809/2015 vom 16. Februar 2016 E. 5.1, je mit Hinweisen). Inhaltlich hat die generell-abstrakte Norm die grundlegenden Bestimmungen über den Kreis der Abgabepflichtigen (Abgabesubjekt), den Gegenstand (Abgabeobjekt) und die Bemessung der Abgabe (Bemessungsgrundlage und -tarif) festzulegen (Erfordernis der Normdichte; vgl. BGE 142 II 182 E. 2.2.1 S. 186; 138 V 32 E. 3.1.1 S. 35; Urteile 2C 809/2015 vom 16. Februar 2016 E. 5.1; 2C 334/2014 vom 9. Juli 2015 E. 2.4.2, je mit Hinweisen). Befreiungen und Ausnahmen von der Abgabepflicht unterliegen denselben Anforderungen an die Gesetzmässigkeit (vgl. BGE

122 I 305 E. 6b/dd S. 317 f.; Urteile 2C 334/2014 vom 9. Juli 2015 E. 2.4.3; 2C 858/2014 vom 17. Februar 2015 E. 2.1).

5.
Im Folgenden sind die von der Beschwerdeführerin gerügten Bestimmungen (Art. 46 Abs. 1 und Ziff. 4 Anhang 9 CO2-Verordnung) zunächst auf ihre Gesetzmässigkeit hin zu untersuchen (E. 5. 1 bis E. 5.5). Sodann ist auf die Rüge hinsichtlich des Legalitätsprinzips im Abgaberecht einzugehen (E. 6.1). Anschliessend sind die bemängelten Bestimmungen auf ihre Vereinbarkeit mit dem Verursacherprinzip und den Grundsätzen der Energiepolitik (E. 6.2) sowie mit dem Gebot der rechtsgleichen Behandlung zu überprüfen (E. 6.3).

5.1. Die im CO2 -Gesetz verankerten Bestimmungen zum Emissionshandelssystem (vgl. E. 3.2 hiervor) entsprechen dem Entwurf zum CO2 -Gesetz, wie ihn der Bundesrat dem Parlament mit seiner Botschaft unterbreitet hat (vgl. den Entwurf vom 26. August 2009 zu einem Bundesgesetz über die Reduktion der CO2-Emissionen [E-CO2-Gesetz], BBl 2009 7525 ff.). Als das Gesetzgebungsprojekt in die parlamentarische Beratung ging, stand die genaue Ausgestaltung des europäischen Emissionshandelssystems noch nicht fest. Die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Bundesrat im Zusammenhang mit der kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten sollte sicherstellen, dass das schweizerische Emissionshandelssystem in den Details mit jenem der Europäischen Union kompatibel ausgestaltet werden kann (vgl. Botschaft vom 26. August 2009 über die Schweizer Klimapolitik nach 2012 [Revision des CO2-Gesetzes und eidgenössische Volksinitiative Ẅür ein gesundes Klimaẅ], BBl 2009 7474 Ziff. 4.4.5, 7515 Ziff. 8.7; WERNER GEIGER/GAUDENZ GEIGER, in: Kommentar zum Energierecht, Bd. II, 2016, N. 3 zu Art. 16 CO2-Gesetz).
Die Möglichkeit einer Verknüpfung des schweizerischen und des europäischen Emissionshandelssystems wurde auch in den eidgenössischen Räten intensiv diskutiert (vgl. befürwortende Voten Aubert, AB 2010 N 637 f.; Nussbaumer, AB 2010 N 638; Messmer, AB 2010 N 638; Bader, AB 2010 N 639; Nordmann, AB 2010 N 639; Forster-Vannini, AB 2011 S 109; Diener Lenz, AB 2011 S 136 f.; Forster-Vannini, AB 2011 S 137 f.; kritische Voten Killer, AB 2010 N 637; Imoberdorf, AB 2011 S 137; Büttiker, AB 2011 S 138). Der Entwurf des Bundesrats setzte sich schliesslich durch.
Es entspricht somit dem gesetzgeberischen Willen, dass der Bundesrat bei der Ausübung der Rechtsetzungsbefugnisse, die ihm das Parlament mit Art. 19 Abs. 3 des CO2-Gesetzes erteilte, über einen erheblichen Spielraum verfügt. Dieser soll es ihm erlauben, auf die Rechtslage und -entwicklung in der Europäischen Union Rücksicht zu nehmen.

5.2. Das Kriterium der Treibhausgaseffizienz, das nach Art. 19 Abs. 2 des CO2-Gesetzes als Massstab für die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten dient, hat der Bundesrat gestützt auf Art. 19 Abs. 3 des CO2-Gesetzes in Art. 46 Abs. 1 der CO2-Verordnung und deren Anhang 9 näher definiert. Die Verordnungsbestimmungen in Anhang 9 der CO2-Verordnung orientieren sich an den einschlägigen Rechtsnormen zum Emissionshandelssystem der Europäischen Union (vgl. Erläuternder Bericht vom 30. November 2012, S. 21 f.; Erläuternder Bericht des BAFU vom 8. Oktober 2014 zur Änderung der CO2-Verordnung, S. 30 [www.bafu.admin.ch; nachfolgend: Erläuternder Bericht vom 8. Oktober 2014]). Sie ermöglichen eine Verknüpfung des schweizerischen und europäischen Emissionshandelssystems. Nach dem Gesagten (vgl. E. 5.1 hiervor) entspricht dies dem gesetzgeberischen Auftrag. Vor dem Hintergrund der Delegationsnorm in Art. 19 Abs. 3 des CO2-Gesetzes sind Art. 46 Abs. 1 und Anhang 9 der CO2-Verordnung jedenfalls insoweit nicht zu beanstanden.

5.3. Die Beschwerdeführerin rügt den besonderen Anpassungsfaktor gemäss Ziff. 4 Anhang 9 der CO2-Verordnung als gesetzeswidrig. Mit dem besonderen Anpassungsfaktor berücksichtige der Bundesrat indirekte Emissionen, womit er die ihm in Art. 19 Abs. 3 des CO2-Gesetzes delegierten Befugnisse überschreite.

5.3.1. Der besondere Anpassungsfaktor gemäss Ziff. 4 Anhang 9 der CO2-Verordnung kommt wie gezeigt (vgl. E. 4.2 hiervor) nur bei Produktionsprozessen zur Anwendung, die sowohl mit Brennstoffen als auch mit Strom betrieben werden können. Die zugehörigen Produktbenchmarks (vgl. Ziff. 4.2 i.V.m. Ziff. 1.1 Anhang 9 CO2-Verordnung) entsprechen jenen des europäischen Emissionshandelssystems. Sie beruhen auf den Treibhausgasemissionen der 10% treibhausgaseffizientesten Anlagen in der EU, in denen das betreffende Produkt hergestellt wird. Bei der Festsetzung der Produktbenchmarks von Produktionsprozessen, die sowohl mit Brenn-

stoffen als auch mit Strom betrieben werden können, wurden indirekte Emissionen aus verwendetem Strom berücksichtigt. Diesen liegt ein Emissionswert von 0,465 Tonnen CO2 pro MWh zugrunde, was dem europäischen Strommix entspricht (vgl. auch zum Folgenden: Erläuternder Bericht vom 30. November 2012, S. 21 und S. 23; Erläuternder Bericht vom 8. Oktober 2014, S. 30; vgl. ferner Art. 10a Abs. 2 der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates,
Abl. L 275 vom 25. Oktober 2003 S. 32, eingefügt mit Art. 1 Abs. 12 der Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, Abl. L 140 vom 5. Juni 2009 S. 63; vgl. zudem Erwägungen 2, 7 und 8 Ingress sowie Art. 14 Abs. 2 des Beschlusses Nr. 2011/278/EU der Kommission vom 27. April 2011 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäss Artikel 10a der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates [bekannt gegeben unter Aktenzeichen K (2011) 2772], ABl. L 130 vom 17. Mai 2011 S. 1; BEATRICE WAGNER PFEIFER, Rechtliche Aspekte der Reduktion von Treibhausgasemissionen im Unternehmen, URP 2014 S. 160 f.). Der Einbezug indirekter Emissionen aus verwendetem Strom bei der Festlegung gewisser Produktbenchmarks erfolgte mit dem Ziel, brennstoff- und stromintensiven Anlagen gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten. Ungeachtet der Austauschbarkeit von Brennstoffen und Strom nur direkte Emissionen zu berücksichtigen, hätte zu einem tieferen Produktbenchmark
führen können. Dies hätte letztlich eine Verwässerung des Kriteriums der Treibhausgaseffizienz zugunsten stromintensiver Anlagen bedeutet.

5.3.2. Dass die Benchmarks von Produktionsprozessen, die mit Brennstoffen und mit Strom betrieben werden können, aus wettbewerblichen Gründen indirekte Emissionen aus verwendetem Strom berücksichtigen, ändert nichts daran, dass eine kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten nur soweit erfolgt, als sie für den treibhausgaseffizienten Betrieb des EHS-Unternehmens notwendig ist (Art. 19 Abs. 2 CO2-Gesetz). Im Gegenzug sieht Art. 16 Abs. 2 des CO2-Gesetzes vor, dass die EHS-Unternehmen dem Bund nur für die von diesen Anlagen mit hohen Treibhausgasemissionen verursachten Emissionen Emissionsrechte oder Emissionsminderungszertifikate abgeben müssen (vgl. auch Art. 55 Abs. 1 Satz 2 CO2-Verordnung; weiter auch Botschaft vom 26. August 2009, BBl 2009 7491 Ziff. 5). Die Pflicht zur Abgabe von Emissionsrechten oder Emissionsminderungszertifikaten besteht mithin nur für direkte Emissionen. Für indirekte Emissionen aus verwendetem Strom hat ein EHS-Unternehmen dem Bund keine Emissionsrechte oder Emissionsminderungszertifikate abzugeben, worauf das BAFU in seiner Stellungnahme im bundesgerichtlichen Verfahren vom 8. Februar 2016 ebenfalls hinweist. Auch werden für die Produktion von Strom keine Emissionsrechte kostenlos zugeteilt (Ziff. 1.5
Anhang 9 CO2-Verordnung). Soweit ein EHS-Unternehmen zur Produktion Strom und nicht Brennstoff einsetzt, verursacht es keine direkten Emissionen und muss es dem Bund folglich keine Emissionsrechte oder Emissionsminderungszertifikate abgeben. Entsprechend ist bei mit Brennstoffen und Strom betriebenen Produktionsprozessen eine kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten für indirekte Emissionen aus verwendetem Strom zu vermeiden. Diesem Zweck dient der besondere Anpassungsfaktor gemäss Ziff. 4.1 Anhang 9 der CO2-Verordnung, indem er eine kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten nur im Verhältnis der direkten Emissionen zu den Gesamtemissionen zulässt.

5.3.3. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin bewirkt der besondere Anpassungsfaktor gemäss Ziff. 4.1 Anhang 9 der CO2-Verordnung somit nicht, dass indirekte Emissionen in einer der gesetzlichen Konzeption widersprechenden Weise im Emissionshandelssystem berücksichtigt werden. Die Beschwerdeführerin macht denn auch zu Recht nicht geltend, dass der besondere Anpassungsfaktor gemäss Ziff. 4.1 Anhang 9 der CO2-Verordnung dazu führt, dass EHS-Unternehmen für Emissionen, die gar nicht von ihren Anlagen verursacht wurden, Emissionsrechte oder Emissionsminderungszertifikate an den Bund abgeben müssen.
Ohne Anwendung des besonderen Anpassungsfaktors gemäss Ziff. 4.1 Anhang 9 der CO2-Verordnung hingegen würde EHS-Unternehmen, die zur Produktion ausschliesslich Strom verwenden, kostenlos Emissionsrechte zugeteilt, obwohl sie keine direkten Emissionen verzeichnen und dem Bund auch keine Emissionsrechte oder Emissionsminderungszertifikate abgeben müssen (Art. 15 Abs. 2 und Art. 16 Abs. 2 CO2-Gesetz). Es würde eine kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten resultieren, die für den treibhausgaseffizienten Betrieb dieser

EHS-Unternehmen nicht notwendig ist, was Art. 19 Abs. 2 des CO2-Gesetzes und dem Gesetzeszweck insgesamt (Art. 1 Abs. 1 CO2-Gesetz) widerspräche.

5.4. Weiter bringt die Beschwerdeführerin vor, dass Ziff. 4 Anhang 9 der CO2-Verordnung für sie keine sachgerechte Lösung biete. Nach ihrer Darstellung kämen aufgrund der erforderlichen Temperaturen bei der Produktion von Steinwolle für den eigentlichen Produktionsprozess nur Brennstoffe in Frage, dies im Unterschied zur Produktion von Glaswolle, bei welcher auch Strom einsetzbar sei. Damit wendet sich die Beschwerdeführerin nicht generell gegen den produktbasierten Ansatz bei der Bestimmung der Treibhausgaseffizienz (vgl. hierzu Erläuternder Bericht vom 30. November 2012, S. 21; WERNER GEIGER/ GAUDENZ GEIGER, a.a.O., N. 5 zu Art. 19 CO2-Gesetz; WAGNER PFEIFER, a.a.O., S. 160 f.), aber dagegen, dass nicht zwischen Glas- und Steinwolle differenziert wird. Die Beschwerdeführerin vermag damit indes nicht darzutun, inwiefern der Bundesrat das in Art. 19 Abs. 2 des CO2-Gesetzes vorgesehene Kriterium der Treibhausgaseffizienz nicht innerhalb der ihm zustehenden Rechtsetzungsbefugnisse definiert hätte.

5.5. Im Ergebnis ist es mit den gesetzlichen Bestimmungen und insbesondere mit der Delegationsnorm in Art. 19 Abs. 3 des CO2-Gesetzes vereinbar, wenn der Verordnungsgeber im Einklang mit den Regeln der Europäischen Union in Ziff. 4.1 Anhang 9 der CO2-Verordnung einen besonderen Anpassungsfaktor vorsieht, der bei Produktbenchmarks, die sowohl mit Brennstoffen als auch mit Strom betriebene Produktionsprozesse erfassen, die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten für verwendeten Strom vermeidet. Eine Überschreitung der gesetzlichen Kompetenzdelegation durch den Bundesrat liegt nicht vor.

6.
Nachdem feststeht, dass sich der Bundesrat mit Erlass von Ziff. 4 Anhang 9 der CO2-Verordnung an die ihm vom Gesetzgeber erteilten Rechtsetzungsbefugnisse gehalten hat, ist deren Verfassungsmässigkeit zu prüfen (vgl. zum bundesgerichtlichen Prüfprogramm E. 5 hiervor).

6.1. In verfassungsrechtlicher Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin zunächst eine Verletzung des abgaberechtlichen Legalitätsprinzips (Art. 127 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 lit. d BV). Sie stellt sich ohne nähere Begründung auf den Standpunkt, dass das Emissionshandelssystem gemäss den Art. 15 ff. des CO2-Gesetzes dem Abgaberecht zuzuordnen sei.

6.1.1. Ob das zutrifft, erscheint zumindest fraglich: Das Emissionshandelssystem wird grundsätzlich als marktwirtschaftliches Instrument mit regulativem Charakter betrachtet (WAGNER PFEIFER, a.a.O., S. 157; vgl. allgemein auch ANNE PETITPIERRE-SAUVAIN, Les instruments économiques dans le protocole de Kyoto: L'instauration d'un marché des droits d'émission, URP 2007 S. 95 f.). Im Vordergrund steht die Verhaltenslenkung verschiedener Wirtschaftsakteure im Einklang mit ihren marktwirtschaftlichen Interessen (ROLF H. WEBER/RIKA KOCH, Der Schweizer Emissionshandel im Kontext der Klima- und Energiedebatte, Jusletter 30. November 2015 Rz. 3). Zur Verhaltenslenkung stellt das Emissionshandelssystem, anders als etwa die CO2-Abgabe nach Art. 29 ff. des CO2-Gesetzes, nicht in erster Linie auf Geldleistungen an den Staat ab. Die meisten Emissionsrechte werden denn auch kostenlos zugeteilt und nicht versteigert (vgl. Botschaft vom 26. August 2009, BBl 2009 7475 Ziff. 4.4.5). Emissionsrechte und Emissionsminderungszertifikate sind zudem frei handelbar (Art. 61 Abs. 1 CO2-Verordnung). Es steht EHS-Unternehmen somit frei, an Versteigerungen von Emissionsrechten durch den Bund teilzunehmen oder Emissionsrechte von anderen Teilnehmern am Emissionshandel zu erwerben. Selbst EHS-Unternehmen, die über ihre kostenlos zugeteilten Emissionsberechtigungen hinaus Treibhausgase ausstossen, sind folglich nicht gezwungen, vom Bund gegen finanzielles Entgelt zusätzliche Emissionsrechte zu erwerben. Soweit aber eine Geldleistungspflicht an den Bund nicht unausweichliche Folge einer Teilnahme am Emissionshandelssystem ist, kann diesem ein abgaberechtlicher Charakter nicht ohne Weiteres zugesprochen werden. Das gilt auch dann, wenn die Pflicht zur periodischen Abgabe von Emissionsrechten oder Emissionsminderungszertifikaten an den Bund (Art. 16 Abs. 2 CO2-Gesetz) als von geldwerter Natur betrachtet würde.

6.1.2. Die Frage nach dem abgaberechtlichen Charakter des Emissionshandelssystem ist letztlich nicht entscheiderheblich. Art. 16 Abs. 1 des CO2-Gesetzes definiert mit den Unternehmen, die Anlagen mit hohen

Treibhausgasemissionen betreiben, den Kreis jener Personen, die zur Teilnahme am Emissionshandelssystem verpflichtet werden können. Weiter regelt Art. 16 Abs. 2 des CO2-Gesetzes den Inhalt der mit dem Einbezug in das Emissionshandelssystem verbundenen Pflicht, nämlich die Abgabe von Emissionsrechten und Emissionsminderungszertifikaten an den Bund. Das Ausmass dieser Pflicht bestimmt sich nach den von den unternehmenseigenen Anlagen verursachten Emissionen. Zugleich ergibt sich mit der Treibhausgaseffizienz aus Art. 19 Abs. 2 des CO2-Gesetzes der Massstab für die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten; in deren Umfang müssen auf dem freien Markt keine Emissionsrechte oder Emissionsminderungszertifikate erworben werden.

6.1.3. Die Grundzüge des Emissionshandelssystems ergeben sich somit aus dem Gesetz selbst. Zwar trifft zu, dass eine detailliertere Regelung des Emissionshandelssystems auf formellgesetzlicher Ebene denkbar wäre. Die Kriterien, die eine Verpflichtung zur Teilnahme am Emissionshandelssystem nach sich ziehen, sind indes objektivierbar und im formellen Gesetz mit hinreichender Bestimmtheit enthalten, zumal sich der erforderliche Bestimmtheitsgrad nicht abstrakt festlegen lässt (vgl. E. 4.5 hiervor; BGE 135 I 130 E. 7.2 S. 140; 131 II 271 E. 6.1 S. 278; 128 I 327 E. 4.2 S. 339 f.; Urteil 2C 166/2014 vom 16. August 2016 E. 5.3). Die formellgesetzlichen Bestimmungen erlauben ausserdem eine Überprüfung der in der CO2-Verordnung enthaltenen konkretisierenden Vorgaben zum Emissionshandelssystem auf ihre Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Prinzipien (wie namentlich dem Prinzip der rechtsgleichen Rechtsanwendung) und dem Zweck des CO2-Gesetzes, eine Reduktion der Treibhausgasemissionen zu erzielen (Art. 3 Abs. 1 CO2-Gesetzes). Schliesslich ist zu beachten, dass der Gesetzgeber dem Bundesrat zur näheren Ausgestaltung des Emissionshandelssystems auf Verordnungsstufe bewusst einen erheblichen Gestaltungsbereich einräumte und diesen in
Art. 19 Abs. 3 des CO2-Gesetzes mit dem Auftrag verknüpfte, vergleichbare internationale Regelwerke zu berücksichtigen (vgl. E. 5.1 hiervor). Dieser gesetzlich vorgesehene Gestaltungsbereich des Verordnungsgebers ist für das Bundesgericht verbindlich (Art. 190 BV).

6.2. Neben einem Verstoss gegen das (abgaberechtliche) Legalitätsprinzip rügt die Beschwerdeführerin weiter, dass es dem Verursacherprinzip (Art. 74 Abs. 2 BV) und dem verfassungsmässig vorgesehenen Ziel eines sparsamen und rationellen Energieverbrauchs (Art. 89 Abs. 1 und Abs. 2 BV) widerspreche, wenn der besondere Anpassungsfaktor für indirekte Emissionen aus verwendetem Strom (Ziff. 4.1 Anhang 9 CO2-Verordnung) basierend auf dem Emissionswert des europäischen Strommixes von 0,465 Tonnen CO2 pro MWh berechnet werde. Der Emissionswert des von ihr tatsächlich verwendeten Stroms betrage lediglich 0,01345 Tonnen CO2 pro MWh.

6.2.1. Der Beschwerdeführerin ist insoweit beizupflichten, als die vom Verordnungsgeber vorgesehene Berechnungsweise für den besonderen Anpassungsfaktor keinen Anreiz dafür setzt, Strom mit einem CO2 - Emissionswert zu verwenden, der tiefer liegt als jener des europäischen Strommixes. In diesem Rahmen unterstützt die Berechnung des besonderen Anpassungsfaktors gemäss Ziff. 4.1 Anhang 9 der CO2-Verordnung den Strombezug aus Quellen mit tiefen Treibhausgasemissionen nicht. Aus dem Umstand, dass die Beschwerdeführerin nach eigener Darstellung in nicht näher bezeichneten Bereichen für den Bezug eines nahezu CO2-freien Strommixes gefördert werden soll, kann sie indes keinen Anspruch auf eine entsprechende Behandlung im Rahmen des Emissionshandelssystems ableiten; dieses bezweckt nicht die Reduktion von indirekten Emissionen aus verwendetem Strom (vgl. E. 5.3 hiervor).

6.2.2. Hinzu kommt, dass der Produktbenchmark, der gemäss Ziff. 4.1 Anhang 9 der CO2-Verordnung mit dem besonderen Anpassungsfaktor multipliziert wird, seinerseits unter Berücksichtigung eines Emissionswerts für Strom von 0,465 Tonnen CO2 pro MWh festgelegt wurde (vgl. E. 5.3.1 hiervor). Dem Grundsatz folgend, dass nur für den treibhausgaseffizienten Betrieb des EHS-Unternehmens selbst (Art. 19 Abs. 2 CO2-Gesetz) kostenlos Emissionsrechte zugeteilt werden, erscheint es sachgerecht, bei der Berechnung des besonderen Anpassungsfaktors denselben Emissionswert für verwendeten Strom einzusetzen. Wie das BAFU in seiner Stellungnahme vom 8. Februar 2016 unter Hinweis auf das vorinstanzliche Urteil zu Recht geltend macht, erweist sich der besondere Anpassungsfaktor insoweit als neutrale Methode zur Bestimmung der Treibhausgaseffizienz gemäss Art. 19 Abs. 2 des CO2-Gesetzes. Entsprechend geht auch der Einwand fehl, die Regelung in Ziff. 4.1 Anhang 9 der CO2-Verordnung verletze das Verursacherprinzip oder widerspreche Art. 89 BV.

6.3. Die Beschwerdeführerin sieht schliesslich das Gebot der rechtsgleichen Behandlung nach Art. 8 Abs. 1 BV verletzt. Sie begründet dies damit, dass sie gegenüber ihren ausländischen Mitbewerbern benachteiligt sei, solange sie mangels Verknüpfung des schweizerischen mit dem europäischen Emissionshandelssystem keine (billigeren) europäischen Emissionsrechte oder Emissionsminderungszertifikate kaufen könne und sich dennoch den Emissionswert des europäischen Strommixes anrechnen lassen müsse.

6.3.1. Die Beschwerdeführerin lässt dabei ausser Acht, dass sich der verfassungsrechtliche Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung nach Art. 8 Abs. 1 BV nur auf den Zuständigkeitsbereich ein und desselben Gemeinwesens bezieht. Entsprechend ist der Anspruch nicht verletzt, wenn verschiedene Gemeinwesen je in ihrem Zuständigkeitsbereich Regelungen treffen und daraus für die Rechtsunterworfenen in den jeweiligen Gemeinwesen unterschiedliche Folgen resultieren (BGE 138 I 265 E. 5.1 S. 269; 136 I 1 E. 4.4.4 S. 11 f.; Urteil 2C 510/2014 vom 21. August 2015 E. 5.2, je mit weiteren Hinweisen). Dieser im innerstaatlichen Bereich anwendbare Grundsatz gilt a fortiori auch im internationalen Verhältnis. Selbst wenn eine rechtlich relevante Ungleichbehandlung tatsächlich vorläge, könnte die Beschwerdeführerin im Vergleich zu Mitbewerbern in anderen Staaten jedenfalls unter dem Titel von Art. 8 Abs. 1 BV nichts zu ihren Gunsten ableiten.

6.3.2. Die Rüge der Beschwerdeführerin geht aber auch aus einem anderen Grund fehl: Wie gezeigt (vgl. E. 5.1 f. hiervor) orientieren sich die Zuteilungsregeln für kostenlose Emissionsrechte im schweizerischen Emissionshandelssystem an jenen der Europäischen Union. Inwiefern diese Zuteilungsregeln für höhere Preise im schweizerischen Emissionshandelssystem verantwortlich sein sollen, tut die Beschwerdeführerin nicht dar und ist auch nicht ersichtlich. Eine ungleiche Behandlung von staatlicher Seite liegt nicht vor.

7.
Nach den vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Verfahrensausgang wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG); sie trägt die Gerichtskosten. Parteientschädigungen werden keine zugesprochen (Art. 68 Abs. 1 und Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 4’000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 17. Oktober 2016

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Fellmann