Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Entscheid bestätigt durch BGer mit Urteil vom 15.09.2016 (2C_1065/2015)



Abteilung I
A-3874/2014

Urteil vom 21. Oktober 2015

Besetzung

Richterin Salome Zimmermann (Vorsitz),
Richter Michael Beusch, Richter Daniel Riedo,
Gerichtsschreiberin Susanne Raas.

Parteien

X._____ AG, …,
vertreten durch Dr. iur. Marc Bernheim, Rechtsanwalt,
und lic. iur. Gaudenz Geiger, Rechtsanwalt, …,
Beschwerdeführerin,

gegen

Oberzolldirektion (OZD),
Hauptabteilung Abgaben,
Monbijoustrasse 40, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

CO_2-Abgabe (Steuersatzerhöhung vom 1.1.2014).

Sachverhalt:

A.
Die X._____ AG (nachfolgend: Abgabepflichtige) ist seit dem 1. Januar 1997 zugelassene Lagerinhaberin im Sinn von Art. 2 Abs. 3 Bst. c des Mineralölsteuergesetzes vom 21. Juni 1996 (MinöStG, SR 641.61). Dazu wurde ihr von der Oberzolldirektion (OZD, nachfolgend auch: Vorinstanz) eine Bewilligung erteilt. Als zugelassene Lagerinhaberin ist die Abgabepflichtige verpflichtet, für Produkte, die sie in den steuerrechtlich freien Verkehr bringt, monatlich bis zum 12. Tag des Monats, der auf den Tag folgt, an dem die Steuerforderung entsteht, bei der OZD eine definitive Steueranmeldung in der dafür vorgesehenen Form abzugeben (Art. 19 Abs. 2 MinöStG i.V.m. Art. 41 Abs. 1 der Mineralölsteuerverordnung vom 20. November 1996 [MinöStV, SR 641.611] in der Fassung vom 20. November 1996). Mit dieser periodischen Steueranmeldung deklariert sie auch den Steuer- und Abgabebetrag. Die definitive Steueranmeldung (d.h. die nach der Plausibilitätskontrolle zugelassene Anmeldung) ist als Grundlage für die Festsetzung des Steuerbetrages verbindlich. Als nach Art. 26 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 (ZG, SR 631.0) anmeldepflichtige und nach dem MinöStG steuerpflichtige Person hat die Abgabepflichtige auch die CO_2-Abgabe zu entrichten (Art. 30 des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO_2-Emissionen [CO_2-Gesetz, SR 641.71]). Die Erhebung derselben richtet sich in der Regel nach den Bestimmungen des MinöStG (Art. 33 Abs. 1 CO_2-Gesetz), bei der Ein- und Ausfuhr von Kohle nach jenen des ZG (Art. 33 Abs. 2 CO_2-Gesetz).

B.
B.a Am 4. Februar 2014 meldete die Abgabepflichtige im Rahmen der periodischen Steueranmeldung für die Steuerperiode Januar 2014 verschiedene der CO_2-Abgabe unterliegende Produkte als in den steuerrechtlich freien Verkehr überführt an. Die elektronische Steueranmeldung wurde als verbindlich angenommen.

B.b Die Gesamtforderung aus dieser Steueranmeldung bezahlte die Abgabepflichtige am 17. Februar 2014.

C.
C.a Mit Eingabe vom 6. März 2014 erhob die Abgabepflichtige gegen die Steueranmeldung/Veranlagungsverfügung Einsprache. Sie beantragte, die Verfügung der OZD sei aufzuheben, soweit sie auf dem per 1. Januar 2014 in Kraft getretenen erhöhten Abgabesatz von Fr. 60.-- pro Tonne CO_2 beruhe, und es sei die Abgabe auf den Betrag zu reduzieren, der sich bei

Anwendung des vor dem 1. Januar 2014 gültig gewesenen Abgabesatzes von Fr. 36.-- pro Tonne ergebe. Es sei davon Vormerk zu nehmen, dass die Rückforderung der zu viel geleisteten Abgabebeträge vorbehalten werde.

C.b Mit der Einsprache stellte die Abgabepflichtige die prozessualen Anträge, die Einsprache sei auch als gültige Einsprache für die künftigen monatlichen Steueranmeldungen zu betrachten. Diese zukünftigen Einspracheverfahren seien bis zum Abschluss des vorliegenden Verfahrens zu sistieren und auf die Erhebung eines jeweiligen Kostenvorschusses sei zu verzichten.

C.c Die OZD bewilligte die prozessualen Anträge mit Zwischenverfügung vom 17. März 2014, nachdem zuvor bereits eine entsprechende mündliche Vereinbarung getroffen worden war.

D.
Nach Eingang des Kostenvorschusses erliess die OZD am 6. Juni 2014 einen Einspracheentscheid, in welchem sie die Einsprache der Abgabepflichtigen abwies.

E.
Gegen den Einspracheentscheid erhob die Abgabepflichtige (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 10. Juli 2014 Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt in materieller Hinsicht, den vorinstanzlichen Einspracheentscheid vom 6. Juni 2014 aufzuheben. Die Steueranmeldung/Veranlagungsverfügung vom 4. Februar 2014 sei aufzuheben, soweit sie auf dem per 1. Januar 2014 in Kraft getretenen erhöhten Abgabesatz von Fr. 60.-- je Tonne CO_2 beruhe, und es sei die Abgabe auf den Betrag zu reduzieren, der sich bei Anwendung des vor dem 1. Januar 2014 gültig gewesenen Abgabesatzes von Fr. 36.-- je Tonne CO_2 ergebe. Eventualiter sei der genannte Einspracheentscheid aufzuheben und das Verfahren zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Schliesslich sei davon Vormerk zu nehmen, dass sich die Einsprecherin die Rückforderung der zu viel bezahlten Abgabebeträge vorbehalte – alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanz. Weiter stellt die Beschwerdeführerin den prozessualen Antrag, das vorliegende Beschwerdeverfahren mit weiteren, gleichgelagerten, im Einzelnen genannten Beschwerdeverfahren zu vereinigen.

Die Beschwerdeführerin begründet die materiellen Anträge damit, die Erhöhung der CO_2-Abgabe sei erfolgt, weil die vom Bundesrat festgesetzten

Zwischenziele bei der Reduktion von CO_2-Emissionen aus Brennstoffen nicht erreicht worden seien. Dem Bundesrat sei die Kompetenz, solche Zwischenziele festzusetzen, aber nicht gültig übertragen worden. Weiter verstosse die entsprechende Verordnungsbestimmung gegen das Rückwirkungsverbot, weil die Erhöhung von Tatsachen abhänge, die sich vor Inkrafttreten der Verordnung abschliessend ereignet hätten. Selbst wenn die Verordnungsbestimmung anwendbar wäre, sei nicht nachgewiesen, dass die Zwischenziele tatsächlich nicht erreicht worden seien. Die zugrundeliegenden Statistiken entsprächen nicht den anerkannten Grundsätzen.

F.
Mit Vernehmlassung vom 2. Oktober 2014 beantragt die Vorinstanz die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde. Der Vernehmlassung sind unter anderem Ausführungen des Bundesamtes für Energie (BFE) vom 25. September 2014 zur Gesamtenergiestatistik (nachfolgend: Ausführungen BFE) beigelegt.

Zur Begründung hält die Vorinstanz fest, die Verordnungsbestimmung beruhe auf einer gültigen Kompetenzdelegation. Zudem beinhalte sie keine unzulässige Rückwirkung, sondern nur eine zulässige Rückanknüpfung. Weiter entsprächen die Statistiken den anerkannten Grundsätzen. Auf dieser Grundlage sei nachgewiesen, dass die Zwischenziele für Brennstoffe nicht erreicht worden seien, weshalb die Erhöhung der CO_2-Abgabe zulässig gewesen sei, dies sowohl auf der Grundlage der CO_2-Statistik vom 3. Juli 2013 als auch unter Berücksichtigung der Revision der Gesamtenergiestatistik der Schweiz (nachfolgend: GEST) vom 2. Mai 2014.

G.
Am 8. Dezember 2014 antwortete die Beschwerdeführerin mit einer Replik, in der sie im Wesentlichen an ihren Ausführungen festhielt und einige Aspekte deutlicher hervorhob. Sie reichte weitere Beilagen ein.

H.
Die Vorinstanz antwortete mit Duplik vom 24. Februar 2015, in der sie ihrerseits an ihren Ausführungen festhielt.

I.
Mit Verfügung vom 3. Juli 2015 forderte das Bundesverwaltungsgericht die Vorinstanz auf, zu erklären, woher die in die Gesamtenergiestatistik einfliessenden Zahlen zum Absatz von Erdölprodukten stammten.

J.
Die Beschwerdeführerin reichte am 3. August 2015 unaufgefordert eine Stellungnahme ein, in der sie im Wesentlichen darauf hinwies, dass die CO_2-Abgabe per 1. Januar 2016 abermals erhöht werden solle. Diese Erhöhung sei aber aus denselben Gründen wie jene vom 1. Januar 2014 nicht zulässig.

K.
Am 13. August 2015 reichte die Vorinstanz eine Stellungnahme des BFE ein, in der dieses der Aufforderung des Bundesverwaltungsgerichts nachkam, zu erklären, woher die Zahlen zum Absatz von Erdölprodukten stammten (oben Bst. J).

L.
Mit Eingabe vom 27. August 2015 wies die Vorinstanz auf eine erneute Anpassung von Werten in den Statistiken hin und machte kurze Ausführungen zum Referenzwert sowie zu Unsicherheiten bei Statistiken.

Auf die weiteren Vorbringen in den Eingaben der Parteien wird – soweit sie entscheidwesentlich sind – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist (Art. 31 VGG). Eine solche Ausnahme liegt nicht vor und der angefochtene Entscheid stellt eine Verfügung im Sinn von Art. 5 VwVG dar. Die OZD ist zudem eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 33 VGG). Dieses ist daher für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich – soweit das VGG nichts anderes bestimmt – nach den Vorschriften des VwVG (Art. 37 VGG).

1.2 Die Beschwerdeführerin ist durch den angefochtenen Entscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen (teilweiser) Aufhebung (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 Die Beschwerdeführerin stellt unter anderem das Begehren, die Steueranmeldung/Veranlagungsverfügung sei in Bezug auf die Höhe der Abgabe, also teilweise, aufzuheben. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens ist aber einzig der Einspracheentscheid (E. 1.1; vgl. auch HANSJÖRG SEILER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], VwVG – Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2009, Art. 54 N. 17). Soweit die teilweise Aufhebung der Steueranmeldung/Veranlagungsverfügung verlangt wird, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

1.4 Dem Antrag der Beschwerdeführerin, es sei davon Vormerk zu nehmen, dass sie die Rückforderung der zu viel bezahlten Abgabebeträge vorbehalte, kommt keine eigenständige Bedeutung zu. Sollte die Beschwerdeführerin nicht geschuldete Beträge bezahlt haben, wäre selbstverständlich, dass ihr diese grundsätzlich zurückerstattet werden müssten.

1.5 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach, soweit der vorinstanzliche Einspracheentscheid betroffen ist, einzutreten.

1.6 Das Bundesverwaltungsgericht kann den angefochtenen Entscheid in vollem Umfang überprüfen. Die Beschwerdeführerin kann neben der Verletzung von Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG) und der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) auch die Unangemessenheit rügen (Art. 49 Bst. c VwVG). Im Beschwerdeverfahren gelten die Untersuchungsmaxime, wonach der Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen ist (vgl. zum Ganzen: ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 1623 ff.; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 30 Rz. 23), und der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

Hingegen ist es grundsätzlich nicht Sache der Rechtsmittelbehörden, den für den Entscheid erheblichen Sachverhalt von Grund auf neu zu ermitteln und über die tatsächlichen Vorbringen der Parteien hinaus vollkommen neu zu erforschen. Vielmehr geht es in diesem Verfahren darum, den von den Vorinstanzen ermittelten Sachverhalt zu überprüfen und allenfalls zu berichtigen oder zu ergänzen (Urteil des BVGer A-7110/2014 vom 23. März 2015 E. 1.2).

1.7 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet – wie erwähnt (E. 1.6) – grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

Bei der Angemessenheitsprüfung auferlegt es sich allerdings eine gewisse Zurückhaltung und greift nicht in den Beurteilungsspielraum der rechtsanwendenden Behörde ein, wenn diese – wie vorliegend die Vorinstanz – den örtlichen, technischen und persönlichen Verhältnissen näher steht als die Beschwerdeinstanz. Es hat eine unangemessene Entscheidung zu korrigieren, muss aber der Vorinstanz die Wahl zwischen mehreren sachgerechten Lösungen überlassen. Wenn es um die Beurteilung ausgesprochener Spezialfragen geht, in denen die Vorinstanz über besonderes Fachwissen verfügt, weicht das Bundesverwaltungsgericht nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz ab. Dies gilt jedenfalls für den Fall, dass Letztere die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen getroffen hat (Urteile des BVGer A-173/2015 vom 8. Juni 2015 E. 2.2, A-670/2015 vom 22. Mai 2015 E. 2.2, A-5411/2014 vom 5. Mai 2015 E. 2.2.1, A-1586/2013 vom 23. Juli 2014 E. 2.3; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.154 ff., insb. 2.155a und 2.157).

1.8 Die Beschwerdeführerin stellt den prozessualen Antrag, das vorliegende Beschwerdeverfahren mit den Beschwerdeverfahren A-3888/2014, A-3896/2014, A-3900/2014, A-3904/2014, A-3912/2014, A-3916/2014 und A-3934/2014 zu vereinigen.

1.8.1 Grundsätzlich bildet jeder vorinstanzliche Entscheid bzw. jede Verfügung ein selbständiges Anfechtungsobjekt und ist deshalb einzeln anzufechten. Es kann aber gerechtfertigt sein, von diesem Grundsatz abzuweichen und die Anfechtung in einer gemeinsamen Beschwerdeschrift und in einem gemeinsamen Verfahren mit einem einzigen Urteil zuzulassen, wenn die einzelnen Sachverhalte in einem engen inhaltlichen Zusammenhang stehen und sich in allen Fällen gleiche oder ähnliche Rechtsfragen stellen (statt vieler: BGE 131 V 59 E. 1, 128 V 124 E. 1). Unter den gleichen Voraussetzungen können auch getrennt eingereichte Beschwerden in einem Verfahren vereinigt werden (Urteil des BVGer A-6537/2013 und A-7158/2013 vom 23. September 2014 E. 1.1.1). Die Frage der Vereinigung

von Verfahren steht im Ermessen des Gerichts. Sie hängt mit dem Grundsatz der Prozessökonomie zusammen, wonach ein Verfahren im Interesse aller Beteiligten möglichst einfach, rasch und zweckmässig zum Abschluss gebracht werden soll (vgl. BGE 111 II 270; Urteil des BGer 1C_550/2014 vom 9. Dezember 2014 E. 3-3.3, E. 1; Urteile des BVGer A-3480/2015 vom 23 Juli 2015 E. 1.3.1, A-5090/2014 und A-5135/2014 vom 16. April 2015 E. 2; zum Ganzen: MOSER/BEUSCH/ KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.17).

1.8.2 In den Verfahren, welche die Beschwerdeführerin vereinigt haben möchte, geht es zwar um dieselbe Rechtsfrage und auch der rechtserhebliche Sachverhalt ist in allen Verfahren derselbe. Hingegen haben jeweils andere Beschwerdeführende die Beschwerde eingereicht. Es erscheint dem Bundesverwaltungsgericht daher unter Berücksichtigung des Steuergeheimnisses nicht zulässig, diese Verfahren zu vereinigen (Urteil des BGer 2C_171/2008 vom 30. Juli 2008 E. 1). Die Instruktionsrichterin hat jedoch je mit Zwischenverfügung vom 5. August 2014 die anderen Verfahren bis zum Abschluss des vorliegenden Verfahrens sistiert. Diese Verfügungen sind unangefochten geblieben. Die dortigen Beschwerdeführenden werden Gelegenheit erhalten, nach rechtskräftiger Erledigung des vorliegenden Verfahrens sich zur Fortsetzung ihrer Beschwerdeverfahren zu äussern.

1.8.3 Der Antrag auf Vereinigung des vorliegenden Verfahrens mit den Verfahren A-3888/2014, A-3896/2014, A-3900/2014, A-3904/2014, A-3912/2014, A-3916/2014 und A-3934/2014 ist somit abzuweisen.

1.9 Nach Art. 33 Abs. 1 VwVG sind die von den Parteien angebotenen Beweise abzunehmen, wenn sie zur Abklärung des Sachverhalts tauglich erscheinen. Bei der Beurteilung dieser Frage kommt der entscheidenden Instanz allerdings ein gewisser Ermessensspielraum zu. In sogenannt antizipierter Beweiswürdigung kann sie insbesondere dann von der Abnahme eines Beweises absehen, wenn sie aufgrund bereits erhobener Beweise oder aus anderen Gründen den rechtserheblichen Sachverhalt für genügend geklärt hält und ohne Willkür annehmen kann, ihre rechtliche Überzeugung würde durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert (BGE 140 I 285 E. 6.3.1, 138 III 374 E. 4.3.2, 136 I 229 E. 5.3, 120 Ib 224 E. 2b; Urteile des BVGer A-3693/2014 vom 9. Juli 2015 E. 1.4, A-4673/2015 vom 21. Mai 2015 E. 2.3, A-3659/2012 vom 3. Februar 2014 E. 3.3.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.144).

2.

2.1 Im Folgenden wird zunächst auf einschlägige Bestimmungen betreffend die CO_2-Abgabe eingegangen (E. 2.2). Insbesondere werden die rechtlichen Vorgaben zur Erhöhung der CO_2-Abgabe dargestellt (E. 2.2.4). Dann werden Fragen im Zusammenhang mit der Delegation von Gesetzgebungskompetenzen behandelt (E. 2.3). Weiter ist auf die Zulässigkeit von Rückwirkung und Rückanknüpfung einzugehen (E. 2.4). Schliesslich werden einige Grundlagen zur Statistik dargestellt (E. 2.5). Auf die konkreten Fragen im vorliegenden Verfahren wird in E. 3 und 4 eingegangen.

2.2 Die Schweiz hat sich international zur Reduktion von Treibhausgasen verpflichtet. Die beiden wichtigsten völkerrechtlichen Vereinbarungen in diesem Zusammenhang sind das Rahmenübereinkommen vom 9. Mai 1992 der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (SR 0.814.01, Rahmenübereinkommen) und das Protokoll von Kyoto vom 11. Dezember 1997 zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (SR 0.814.011, Kyoto-Protokoll). Bei der Umsetzung der so genannten Kyoto-Mechanismen sind internationale und nationale Rahmenbedingungen zu beachten. Die internationalen Rahmenbedingungen werden in erster Linie durch die Vertragsstaatenkonferenz zur Klimakonvention und zum Kyoto-Protokoll vorgegeben. Auf nationaler Ebene stellt das CO_2-Gesetz den gesetzlichen Rahmen dar. Hauptpfeiler sind die explizit formulierten Emissionsreduktionsziele und die freiwilligen Vereinbarungen sowie die CO_2-Abgabe (Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [BUWAL; Hrsg.], Flexible Mechanismen des Kyoto-Protokolls, Umwelt-Materialien Nr. 125, 2000, S. 10).

2.2.1 Gemäss Art. 29 CO_2-Gesetz erhebt der Bund eine CO_2-Abgabe auf der Herstellung, Gewinnung und Einfuhr von Brennstoffen. Brennstoffe sind dabei definiert als fossile Energieträger, die zur Gewinnung von Wärme, zur Erzeugung von Licht, in thermischen Anlagen zur Stromproduktion oder für den Betrieb von Wärme-Kraft-Kopplungsanlagen verwendet werden (Art. 2 Abs. 1 CO_2-Gesetz). Demgegenüber handelt es sich bei Treibstoffen um fossile Energieträger, die in Verbrennungsmotoren zur Krafterzeugung eingesetzt werden (Art. 2 Abs. 2 CO_2-Gesetz). Im alten Gesetz (Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Reduktion der CO_2-Emissionen [aCO_2-Gesetz, AS 2000 979]) war noch vorgesehen, dass der Bundesrat eine CO_2-Abgabe einführe, wenn das in Art. 2 aCO_2-Gesetz vorgesehene Reduktionsziel mittels der in Art. 3 Abs. 1 dieses Gesetzes genannten Massnahmen nicht erreicht werde (Art. 6 Abs. 1 aCO_2-Gesetz). Die CO_2-Abgabe war per 1. Januar 2008 eingeführt worden (Art. 1 i.V.m.

Art. 34 der [damals geltenden] Verordnung vom 8. Juni 2007 über die CO_2-Abgabe [AS 2007 2915]).

2.2.2 Zweck der CO_2-Abgabe ist es, die Treibhausgasemissionen, insbesondere die CO_2-Emissionen, die auf die energetische Nutzung fossiler Energieträger (Brenn- und Treibstoffe) zurückzuführen sind, zu vermindern. Damit soll ein Beitrag dazu geleistet werden, den globalen Temperaturanstieg auf weniger als 2 Grad Celsius zu beschränken (vgl. Art. 1 Abs. 1 CO_2-Gesetz). Das Reduktionsziel wird in Art. 3 CO_2-Gesetz konkretisiert. Bis zum Jahr 2020 sind die Treibhausgasemissionen im Inland gegenüber 1990 um 20 % zu vermindern (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 CO_2-Gesetz). Die Massnahmen, mittels welcher dieses Ziel (und allfällige, im vorliegenden Zusammenhang nicht interessierende weitere Ziele) in erster Linie erreicht werden soll, sind in den Kapiteln 2 bis 5 des CO_2-Gesetzes beschrieben (Art. 4 Abs. 1 CO_2-Gesetz). Die CO_2-Abgabe gehört dazu (E. 2.2.1).

2.2.3 Das CO_2-Gesetz erteilt dem Bundesrat bestimmte Kompetenzen zu weitergehenden Regelungen. So kann der Bundesrat auf dem Weg, eine Verminderung der Treibhausgase bis 2020 um 20 % gegenüber dem Stand von 1990 zu erreichen (E. 2.2.2), sektorielle Zwischenziele festlegen (Art. 3 Abs. 1 Satz 2 CO_2-Gesetz). In Art. 3 Abs. 1 der (seit dem 1. Januar 2013 geltenden) Verordnung vom 30. November 2012 über die Reduktion der CO_2-Emissionen (CO_2-Verordnung, SR 641.711) hat der Bundesrat solche Zwischenziele für die Sektoren «Gebäude», «Verkehr» und «Industrie» festgelegt. Weiter kann er die CO_2-Abgabe, welche ursprünglich Fr. 36.-- pro Tonne CO_2 betrug (Art. 29 Abs. 2 Satz 1 CO_2-Gesetz) auf höchstens Fr. 120.-- erhöhen, falls die gemäss Art. 3 CO_2-Gesetz für Brennstoffe festgelegten Zwischenziele nicht erreicht werden (Art. 29 Abs. 2 Satz 2 CO_2-Gesetz).

2.2.4 Der Bundesrat hat in der CO_2-Verordnung bestimmt, dass der Abgabesatz für die CO_2-Abgabe ab dem 1. Januar 2014 auf Fr. 60.-- je Tonne CO_2 erhöht wird, falls die CO_2-Emissionen aus Brennstoffen im Jahr 2012 mehr als 79 % der Emissionen des Jahres 1990 betrugen (Art. 94 Abs. 1 Bst. a CO_2-Verordnung).

Die Fragen, ob der Bundesrat zu einer solchen Regelung befugt war und ob die Erhöhung gerechtfertigt war, sind Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Darauf wird weiter unten eingegangen (E. 3 und 4).

2.3

2.3.1 Nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit bedarf jedes staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage (Art. 5 Abs. 1 BV). Werden Rechtsetzungskompetenzen des Gesetzgebers auf den Verordnungsgeber übertragen, spricht man von Gesetzesdelegation. Der Gesetzgeber ermächtigt damit im formellen Gesetz die Exekutive zum Erlass von gesetzesvertretenden Verordnungen. Die Gesetzesdelegation gilt als zulässig, wenn sie (1) nicht durch die Verfassung ausgeschlossen ist, (2) in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist, (3) sich auf ein bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet beschränkt und (4) die Grundzüge der delegierten Materie, das heisst die wichtigen Regelungen, im delegierenden Gesetz selbst enthalten sind (Art. 164 Abs. 1 und 2 BV; BGE 137 II 409 E. 6.4, 130 I 26 E. 5.1, 128 I 113 E. 3c; Urteile des BVGer A-5254/2014 vom 24. Juli 2015 E. 2.5 f., A-1107/2013 vom 3. Juni 2015 E. 6.1, A-2901/2014 vom 21. Mai 2015 E. 4.1, A-2842/2010 und A-2844/2010 je vom 20. März 2013 E. 4.5.1).

2.3.2 Das Bundesverwaltungsgericht kann auf Beschwerde hin vorfrageweise Verordnungen des Bundesrates auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit prüfen (konkrete Normenkontrolle). Der Umfang der Kogni-tionsbefugnis hängt dabei davon ab, ob es sich um eine unselbständige oder aber um eine selbständige Verordnung handelt (MOSER/BEUSCH/ KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.177). Bei unselbständigen Bundesratsverordnungen, die sich – wie hier – auf eine gesetzliche Delegation stützen, prüft das Bundesverwaltungsgericht, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat. Soweit das Gesetz ihn nicht ermächtigt, von der Verfassung abzuweichen bzw. seine Regelung nicht lediglich eine bereits im Gesetzesrecht angelegte Verfassungswidrigkeit übernimmt, beurteilt es auch deren Verfassungsmässigkeit. Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Spielraum des Ermessens für die Regelung auf Verordnungsebene eingeräumt, so ist dieser Spielraum nach Art. 190 BV für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich. Es darf in diesem Fall nicht sein Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat sich auf die Kontrolle zu beschränken, ob dessen Regelung den Rahmen der ihm im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist. Dabei kann es namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützt oder Art. 9 BV widerspricht, weil sie sinn- oder zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen fehlt,

oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden sollen. Für die Zweckmässigkeit der angeordneten Massnahme trägt der Bundesrat die Verantwortung; es ist nicht Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichts, sich zu deren wirtschaftlicher oder politischer Sachgerechtigkeit zu äussern (vgl. statt vieler BGE 141 II 169 E. 3.4, 140 II 104 E. 5.8, 136 II 337 E. 5.1 je mit Hinweisen; Urteile des BVGer A-1107/2013 vom 3. Juni 2015 E. 6.1, A-2901/2014 vom 21. Mai 2015 E. 4.2).

2.4 In Rechtsprechung und Lehre wird zwischen echter und unechter Rückwirkung unterschieden. Unter der grundsätzlich unzulässigen bzw. nur unter strengen Voraussetzungen verfassungsrechtlich erlaubten echten Rückwirkung wird die Anwendung neuen Rechts auf einen Sachverhalt verstanden, der sich unter altem Recht abschliessend verwirklicht hat (BGE 138 I 189 E. 3.4, 122 V 405 E. 3b/aa; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 329 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 24 N. 23).

Von dieser echten Rückwirkung zu unterscheiden ist die unechte Rückwirkung. Eine Variante der letzteren ist die sogenannte Rückanknüpfung. Bei ihr findet das neue Recht nur für die Zeit nach seinem Inkrafttreten Anwendung, stellt dabei aber in einzelnen Belangen auf Sachverhalte ab, die bereits vor Inkrafttreten vorlagen (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 341). Eine solche Anknüpfung ist grundsätzlich zulässig, sofern ihr nicht wohlerworbene Rechte bzw. der Grundsatz des Vertrauensschutzes entgegenstehen (Art. 9 BV; vgl. BGE 138 III 659 E. 3.3, 133 II 97 E. 4.1, 126 V 134 E. 4a; Urteile des BVGer A-5161/2013 vom 7. April 2015 E. 6.4.1, A-6142/2012 vom 4. Februar 2014 E. 2.2, B-2194/2012 vom 2. November 2012 E. 10.2.2). Das Vertrauensschutzprinzip (vgl. Art. 9 BV) kann dann angerufen werden, wenn ein Privater durch eine unvorhersehbare Rechtsänderung in schwerwiegender Weise in seinen gestützt auf die bisherige gesetzliche Regelung getätigten Dispositionen getroffen wird und keine Möglichkeit der Anpassung an die neue Rechtslage hat, so dass er unter Umständen einen Anspruch auf eine angemessene Übergangsregelung hat (vgl. Urteile des BVGer A-6072/2013 vom 4. Juni 2015 E. 2.3, A-6142/2012 vom 4. Februar 2014 E. 2.2, A-6181/2009 vom 3. Februar 2011 E. 5.5.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 342 und N. 642; zurückhaltender: TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 24 N. 14).

2.5 Im Folgenden wird auf die für das vorliegende Verfahren relevanten Statistiken (E. 2.5.1) und anschliessend einige statistische Grundsätze eingegangen (E. 2.5.2 ff.).

2.5.1

2.5.1.1 Die GEST wird – wie die Statistiken des Bundes überhaupt – aufgrund des Bundesstatistikgesetzes vom 9. Oktober 1992 (BStatG, SR 431.01) und den dazugehörigen Verordnungen sowie nationalen und internationalen Verhaltenskodizes erhoben. Die GEST ist in der Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Statistikerhebungsverordnung, SR 431.012.1) in Ziff. 167 des Anhangs («Liste der statistischen Erhebungen») ausdrücklich genannt. Erhebungsorgan ist das Bundesamt für Energie (BFE). Als Erhebungsgegenstand sind angegeben: «Produktion, Verbrauch, Ein- und Ausfuhr von Erdöl, Elektrizität, Erdgas, Kohle, Fernwärme und industriellen Abfällen; Produktion von Elektrizität und Wärme aus neuen erneuerbaren Energien mittels statistischen Erhebungen in den Bereichen Energieholz, Sonne, Biogas, Klärgas, Deponiegas, Wind, Wärmepumpen, Kehrichtverbrennung, Spezialfeuerungen; Anzahl, Verkäufe und installierte Leistung der Energieanlagen erneuerbarer Energien. Ausgaben der Endverbraucher, andere energierelevante Wirtschaftsdaten.» Es handelt sich dabei um eine so genannte Synthesestatistik, die auf einer grossen Zahl von Teilstatistiken und -auswertungen basiert. Befragt werden «Fernheizwerke, Unternehmen des 2. und 3. Sektors, Haushalte, Betreiber/innen von Anlagen in den Bereichen Energieholz, Sonnenenergie, Biogas, Kehrichtverbrennung und Wärmepumpen». Bei der Durchführung wirken Befragungsinstitute und Fachverbände mit.

2.5.1.2 Das Treibhausgasinventar wird in der Statistikerhebungsverordnung in Ziff. 117 des Anhangs genannt (vgl. auch Art. 7 Ziff. 1 Kyoto-Protokoll und Art. 4 Ziff. 1 Bst. a i.V.m. Art. 12 Ziff. 1 Bst. a Rahmenübereinkommen). Es wird vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) erhoben (vgl. auch Art. 131 Abs. 1 CO_2-Verordnung). Es handelt sich dabei um eine abgeleitete Statistik, der unter anderem die GEST zugrunde liegt. Unter anderem sind die Emissionen von Kohlendioxid (CO_2) Erhebungsgegenstand. In Ziff. 117 des Anhangs zur Statistikerhebungsverordnung wird auch festgehalten, dass die Erhebungen auf den Richtlinien des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) und der United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) basieren.

2.5.1.3 Die CO_2-Statistik wird aufgrund des Treibhausgasinventars erstellt. Die für ihre Erstellung benötigten Angaben sind nämlich im Treibhausgasinventar enthalten. Das BAFU berechnet gestützt auf das Treibhausgasinventar, ob das Reduktionsziel nach Art. 3 CO_2-Gesetz erreicht wurde

(Art. 131 Abs. 2 CO_2-Verordnung). Die CO_2-Statistik muss die CO_2-Emissionen aus Brenn- und Treibstoffen gemäss Art. 2 CO_2-Gesetz erfassen, wenn sie der Aufgabe, die sie zu erfüllen hat, gerecht werden soll. Die fossilen Energieträger, die in die CO_2-Statistik einfliessen müssen, sind in den Anhängen 10 und 11 zur CO_2-Verordnung definiert. Dort finden sich deren Zolltarifnummern.

2.5.2 Hier werden nun insbesondere die vorliegend relevanten anerkannten Grundsätze der öffentlichen Statistik zusammengefasst wiedergegeben. Dabei wird in diesem Abschnitt (E. 2.5.2) auf die rechtlichen Grundlagen verwiesen. Im nachfolgenden Abschnitt (E. 2.5.3) finden sich allgemeine Ausführungen.

2.5.2.1 Zweck des BStatG ist unter anderem, dem Bund die statistischen Grundlagen bereitzustellen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt (Art. 1 Bst. a BStatG). Die Bundesstatistik dient denn auch der Vorbereitung, Durchführung und Überprüfung von Bundesaufgaben (Art. 3 Abs. 2 Bst. a BStatG). Ein weiterer Zweck besteht darin, die nationale und internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Statistik zu fördern (Art. 1 Bst. d BStatG). Art. 3 Abs. 1 des BStatG hält fest, dass die Bundesstatistik in fachlich unabhängiger Weise repräsentative Ergebnisse über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt in der Schweiz ermittelt. Die Statistikerhebungsverordnung präzisiert in Art. 3a Abs. 1, dass die Erhebungsorgane bei ihrer statistischen Tätigkeit die anerkannten Grundsätze der Statistik, namentlich die fachliche Unabhängigkeit, die Objektivität und die Geheimhaltung beachten. Zudem berücksichtigen sie gemäss Art. 3a Abs. 2 Statistikerhebungsverordnung die Standards vorbildlicher Verfahren, namentlich bezüglich der Datenbearbeitung, der Datensicherheit und des Datenschutzes. Das Bundesamt für Statistik (BfS) koordiniert die Bundesstatistik und erstellt einheitliche Grundlagen im Interesse der nationalen und internationalen Vergleichbarkeit (Art. 10 Abs. 2 BStatG). Es führt in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen ein eidgenössisches Gebäude- und Wohnungsregister (Art. 10 Abs. 3bis Satz 1 BStatG). Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt und ausdrücklich ermächtigt, Ausführungsbestimmungen zu erlassen (Art. 25 Abs.1 BStatG). Auch kann er Abkommen über die internationale Zusammenarbeit abschliessen (Art. 25 Abs. 2 BStatG).

2.5.2.2 Das BStatG spricht sich auch darüber aus, wie die Daten zu veröffentlichen sind: Die wichtigsten statistischen Ergebnisse und Grundlagen werden in benutzergerechter Form in den Amtssprachen veröffentlicht und

nicht veröffentlichte Ergebnisse auf geeignete Weise zugänglich gemacht (Art. 18 Abs. 1 BStatG).

2.5.2.3 Das BStatG enthält indessen keine genauen Vorgaben, wie eine Statistik zu erstellen ist und auf welchen Grundlagen sie zu beruhen hat. Der Vorinstanz bzw. den mit der Erstellung der Statistik befassten Einheiten des Bundes kommt daher ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Das Bundesverwaltungsgericht prüft somit von Amtes wegen nur, ob die Statistik vereinbar ist mit den nachfolgend genannten Standards, bzw. ob Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Statistiken diesen nicht entsprechen. Im Übrigen obliegt es der Beschwerdeführerin, geltend zu machen und nachzuweisen, dass und inwiefern die Statistiken den Standards nicht zu genügen vermögen (vgl. Urteil des BVGer A-267/2015 vom 13. Juli 2015 E. 2.6 zur zurückhaltenden Prüfung der Berechnung des Verkehrswertes durch das BVGer).

2.5.2.4 Im Verhaltenscodex für Europäische Statistiken (im Internet unter: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/institutionen/oeffentliche_statistik/ethische_prinzipien/eu.html; zuletzt besucht am 21. Oktober 2015; nachfolgend: Verhaltenscodex), welcher integraler Bestandteil des Abkommens vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Zusammenarbeit im Bereich der Statistik (SR 0.431.026.81) ist, und der darauf aufbauenden Charta der öffentlichen Statistik der Schweiz (im Internet unter: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=4876; zuletzt besucht am 21. Oktober 2015; nachfolgend: Charta) werden die statistischen Grundsätze konkretisiert.

Der Verhaltenskodex enthält 15 Grundsätze, die jeweils kurz genauer umschrieben und mit (hier nicht wiedergegebenen) Indikatoren versehen sind. Es handelt sich um die folgenden:

Institutioneller Rahmen:
1. Fachliche Unabhängigkeit
2. Mandat zur Datenerhebung
3. Angemessene Ressourcen
4. Verpflichtung zur Qualität
5. Statistische Geheimhaltung
6. Unparteilichkeit und Objektivität

Statistische Prozesse:
7. Solide Methodik
8. Geeignete statistische Verfahren

9. Vermeidung einer übermässigen Belastung der Auskunftgebenden
10. Wirtschaftlichkeit

Statistische Produkte:
11. Relevanz
12. Genauigkeit und Zuverlässigkeit
13. Aktualität und Pünktlichkeit
14. Kohärenz und Vergleichbarkeit
15. Zugänglichkeit und Klarheit

Die Charta beinhaltet folgende, wiederum mit einer Kurzerklärung und Indikatoren versehene Punkte:

I. Öffentliche Information:
1. Auftrag und Relevanz
2. Rechtsgrundlage
3. Öffentliches Gut
4. Transparenz
5. Archivierung

II. Unabhängigkeit
6. Fachliche Unabhängigkeit
7. Unparteilichkeit und Objektivität
8. Verantwortlichkeit
9. Gegendarstellung

III. Persönlichkeits- und Datenschutz
10. Statistikgeheimnis
11. Zweckbindung

IV. Wirtschaftlichkeit
12. Ausreichende Ressourcen
13. Betriebliche Effizienz
14. Verhältnismässigkeit und Optimierung des Aufwandes

V. Qualität
15. Qualitätsstandard
16. Methoden
17. Kohärenz und Vergleichbarkeit
18. Genauigkeit und Zuverlässigkeit

VI. Veröffentlichung
19. Publikationsstandard
20. Zugänglichkeit
21. Pünktlichkeit und Gleichzeitigkeit
22. Aktualität
23. Richtigstellung

2.5.3 Nachfolgend wird auf allgemeine statistische Grundsätze eingegangen, wobei teilweise auch der Verhaltenskodex und die Charta einbezogen werden.

2.5.3.1 Primär werden zwei Arten der Statistik unterschieden. Mit der *deskriptiven* – beschreibenden – Statistik werden die in einem Datensatz enthaltenen Informationen durch bestimmte Kennzahlen und graphische Darstellungen veranschaulicht. Im Gegensatz dazu verallgemeinert die *induktive* – schliessende – Statistik (auch Inferenzstatistik genannt) ausgehend von den Daten der Stichprobe auf die Grundgesamtheit. Ihr Ziel ist es, mit statistischen Auswertungen Schlussfolgerungen zu ermöglichen, die gültig sind (THOMAS BENESCH, Schlüsselkonzepte zur Statistik, Berlin/Heidelberg 2013, S. 13).

Erhobene Daten können auf verschiedene Weise analysiert werden. *Explorative Datenanalysen* dienen der Beschreibung gegebener Daten oder der Suche nach unbekannten Strukturen in komplexen Datenmengen. *Inferenzstatistische Verfahren* der Datenanalyse gehen von statistischen Modellen und Hypothesen aus. Auf Grundlage der Wahrscheinlichkeitstheorie können Hypothesen über Eigenschaften der untersuchten Grundgesamtheit widerlegt oder nicht widerlegt werden, wobei alle Aussagen nur mit vorgegebenen Wahrscheinlichkeiten getroffen werden können. Diese Verfahren sind Grundlage für *konfirmatorische Datenanalysen*, die zur Entscheidung für vor der Untersuchung aufgestellte Hypothesen auf der Grundlage von inferenzstatistischen Methoden dienen (BENESCH, a.a.O., S. 14). Mit ihrer Hilfe können Hypothesen über untersuchte Merkmale aufgestellt werden.

Bereits hier wird deutlich, dass mit Statistiken nicht «die» Wahrheit ausgedrückt wird, sondern lediglich eine möglichst genaue, wenn auch fehleranfällige Umschreibung der Wirklichkeit angestrebt wird (vgl. auch Ziff. 9 und 23 der Charta: Gegendarstellung und Richtigstellung ergeben nur Sinn, wenn davon ausgegangen wird, dass unterschiedliche Meinungen zulässig und Ungenauigkeiten möglich sind). Demzufolge ist eine Statistik nie «richtig» oder «falsch», sondern lediglich abhängig von der Grunddatenmenge und den angewendeten Methoden. Mittels Statistik kann kein eigentlicher Beweis erbracht werden (FRANK R. SPELLMAN/NANCY E. WHITING, Handbook of Mathematics and Statistics for the Environment, Boca Raton 2014, S. 110).

Da es gerade in Bezug auf die zuvor genannten (E. 2.5.1) Statistiken aus praktischen und wirtschaftlichen Gründen nicht möglich ist, sämtliche Zahlen genau zu messen, müssen Teilerhebungen (Stichproben) durchgeführt werden (vgl. BENESCH, a.a.O., S. 6; SPELLMAN/WHITING, a.a.O., S. 111, 326; Ziff. 10 des Verhaltenskodex, Ziff. IV der Charta). Es gibt verschiedene Arten, Stichproben zu ziehen, wobei darauf zu achten ist, dass die Stichprobe möglichst sicher auf die Verhältnisse der Grundgesamtheit schliessen lässt (BENESCH, a.a.O., S. 11 f.; SPELLMAN/WHITING, a.a.O., S. 114 und 123 ff.). Doch auch wenn die Regeln für eine solche Stichprobenziehung beachtet werden, lässt sich nicht vermeiden, dass bei der Analyse falsche Entscheidungen getroffen werden und Unsicherheiten bestehen bleiben (vgl. BENESCH, a.a.O., S. 161).

2.5.3.2 In der Statistik wird oft mit Intervallschätzungen gearbeitet, wenn von Stichproben auf die Gesamtheit geschlossen werden muss. Dabei wird die Unsicherheit der Schätzung berücksichtigt (vgl. SPELLMAN/WHITING, a.a.O., S. 164 ff.). Daneben gibt es aber auch die so genannte Punktschätzung, bei der ein eindeutiger Wert angegeben wird, der Unsicherheiten nicht berücksichtigt (BENESCH, a.a.O., S. 146).

2.5.3.3 Die Revision von Statistiken wird zwar weder im Verhaltenskodex noch in der Charta in den Titeln der Grundsätze genannt; beide Dokumente setzen aber voraus, dass Revisionen vorgenommen werden. Indikator 6.6 des Verhaltenskodex hält z.B. fest, dass alle grösseren Revisionen und Änderungen der Methoden vorab angekündigt werden. Revisionen erfolgen nach standardisierten, bewährten und transparenten Verfahren (Indikator 8.6 des Verhaltenskodex, der Indikator 15.6 der Charta entspricht). Weiter werden Datenrevisionen zur Verbesserung statistischer Prozesse regelmässig analysiert (Indikator 12.3 des Verhaltenskodex; Indikator 18.3 der Charta).

Sofern bei einer Revision auch für frühere Jahre die – neu zu verwendenden – Zahlen vorhanden sind, ist auf diese abzustellen, damit die Zahlen vergleichbar bleiben. Eine Änderung der Methode muss aber auch dann möglich sein, wenn sie nicht rückwirkend angewendet werden kann, beispielsweise weil das Zahlenmaterial fehlt. Eine solche Änderung ist offen zu kommunizieren. Zwar kommt es hier möglicherweise zu einem Bruch der Zeitlinie, aber eine Verbesserung der Methode (welche als Indikator 7.7 im Verhaltenskodex festgehalten ist) wäre unter Umständen nicht möglich, wenn solche Brüche nicht akzeptiert würden. Durch die Offenlegung wird sichergestellt, dass die interessierten Kreise über diesen Bruch informiert

sind. Die Vergleichbarkeit der Informationen ist dadurch auf den ersten Blick beeinträchtigt. Durch Mittel wie die Interpolation (E. 2.5.3.4) werden aber dennoch vergleichbare Daten erlangt.

Statistiken sind überdies miteinander in Einklang zu bringen (vgl. Indikator 14.4 des Verhaltenskodex, wo dies für Statistiken aus verschiedenen Quellen und von verschiedener Periodizität festgehalten ist). Auch die Datengewinnung ist allenfalls anzupassen (Indikator 8.4 des Verhaltenskodex). Nur so sind Vergleiche auf sinnvolle Weise möglich.

2.5.3.4 Unter (linearer) Interpolation versteht man, vereinfacht gesagt, ein Verfahren, bei dem unbekannte Datenpunkte, die zwischen zwei bekannten Datenpunkten liegen, möglichst genau ermittelt werden (vgl. SPELLMAN/WHITING, a.a.O., S. 80). Interpolation ist «die näherungsweise Bestimmung eines Funktionswertes $f(x)$ an der Stelle x, wenn die Funktionswerte $f(x_1)$, $f(x_2)$, …, $f(x_n)$ für x_1, x_2, …, x_n bekannt sind» (Stichwort «Interpolation», 2. Bedeutung, in: Brockhaus-Enzyklopädie in 24. Bänden, Bd. 10, 19. Aufl., Mannheim 1989). Ein bekanntes Beispiel für eine Interpolation ist die Fieberkurve. Obwohl nämlich das Fieber nicht zu jedem Zeitpunkt gemessen wird, wird dennoch oft eine Verlaufskurve gezeichnet, bei der auch jene Werte angegeben werden, die tatsächlich gar nicht gemessen wurden. Am einfachsten ist es, die gemessenen Punkte miteinander zu verbinden und davon auszugehen, dass das Fieber dazwischen gleichmässig gestiegen oder gesunken ist. Je nachdem ist aber auch das Rechnen mit mehr oder weniger komplexen Funktionen notwendig, um die fehlenden Daten so wirklichkeitstreu wie möglich abzubilden. Einer solchen Berechnung sind Ungenauigkeiten immanent. Welche Methode zur Interpellation gewählt wird, muss begründet sein. Insofern man also von einem Ermessen sprechen will, handelt es sich um pflichtgemässes Ermessen und keinesfalls um eine zufällige oder gar willkürliche Entscheidung, auf welche Weise die Interpolation vorzunehmen ist.

2.5.3.5 Kosteneffizienz, eine möglichst geringe Belastung der Befragten und Optimierung des Aufwandes sind im Verhaltenskodex (Ziff. 9 und 10) und der Charta (Ziff. 13 und 14) als Standards festgelegt. Insofern setzen die Standards selbst gewisse Grenzen beim Umfang der Datenmenge und der Datenanalyse. Ein modellbasiertes Vorgehen erweist sich als gute Möglichkeit, diesen Standards gerecht zu werden. Dass Modellen eine gewisse Unsicherheit eigen ist, ändert nichts daran, dass sie oft verwendet werden (vgl. SPELLMAN/WHITING, a.a.O., S. 79). Selbstverständlich müssen auch die Modellrechnungen den Standards entsprechen. Auch unter

den Titel der Effizienz lässt sich die Bestimmung von Art. 4 Abs. 1 BStatG subsummieren. Demnach verzichten nämlich die Statistikstellen auf Direkterhebungen von Daten, soweit der Bund über die notwendigen Daten verfügt oder diese bei einer dem BStatG unterstellten Organisation durch den Vollzug von Bundesrecht anfallen.

3.
Zur Beurteilung des vorliegenden Verfahrens wird nun zuerst auf die Frage der Kompetenzdelegation (E. 3.1) und danach auf diejenige der Rückwirkung bzw. Rückanknüpfung eingegangen (E. 3.2). Nach einem kurzen Zwischenfazit (E. 3.3) wird schliesslich geprüft, ob es Hinweise darauf gibt, dass die CO_2-Statistik den Standards nicht genügt (E. 4).

3.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Regelung der Erhöhung der CO_2-Abgabe in der CO_2-Verordnung sei nicht rechtmässig. Insbesondere macht sie geltend, es fehle an einer Kompetenzdelegation, aufgrund derer der Bundesrat Art. 94 CO_2-Verordnung habe erlassen dürfen.

Da das Bundesverwaltungsgericht Verordnungen des Bundesrates auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit prüfen kann (E. 2.3.2), ist im Folgenden auf die diesbezüglichen Vorbringen einzugehen.

3.1.1 In erster Linie ist das Argument zu prüfen, der Bundesrat habe keine Zwischenziele für Brennstoffe festlegen dürfen, weil die Delegationsnorm von Art. 3 Abs. 1 CO_2-Gesetz von «sektorielle[n] Zwischenziele[n]» spreche, Brennstoffe aber Energieträger und nicht Sektoren seien. Weiter ist zu klären, ob gemäss Wortlaut von Art. 29 Abs. 2 CO_2-Gesetz allfällige Zwischenziele für Brennstoffe – wie die Beschwerdeführerin geltend macht – durch den Gesetzgeber und nicht durch den Bundesrat festzusetzen wären.

3.1.2 Der Inhalt einer Norm ist durch Auslegung zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut, wobei bei Erlassen des Bundesrechts die Fassungen in den drei Amtssprachen gleichwertig sind. Ist der Text nicht ohne weiteres klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden. Vom Wortlaut kann abgewichen werden, wenn triftige Gründe für die Annahme bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Vorschrift wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte, aus Sinn und Zweck der Norm oder aus dem Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen ergeben (BGE 141 V 191 E. 3, 138 V 117 E. 4.2, 137 IV 180

E. 3.4, 130 V 475 E. 6.5.1). Bei der Auslegung sind alle Auslegungselemente zu berücksichtigen (Methodenpluralismus; BGE 140 IV 118 E. 3.3, 138 II 217 E. 4.1, BGE 138 II 440 E. 13, BGE 138 IV 232 E. 3). Es sollen alle jene Methoden kombiniert werden, die für den konkreten Fall im Hinblick auf ein vernünftiges und praktikables Ergebnis am meisten Überzeugungskraft haben. Sind mehrere Lösungen denkbar, ist jene zu wählen, die der Verfassung entspricht (statt vieler: BGE 140 II 495 E. 2.3, 134 II 249 E. 2.3; BVGE 2007/41 E. 4.2; Urteil des BVGer A-6072/2013 vom 4. Juni 2015 E. 2.1 mit zahlreichen Hinweisen; MOSER/ BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.180 ff.).

3.1.2.1 Die Art. 3 Abs. 1 CO_2-Gesetz und Art. 29 Abs. 2 CO_2-Gesetz sind zusammen anzuschauen. Da Art. 29 Abs. 2 CO_2-Gesetz auf Art. 3 CO_2-Gesetz verweist, ergibt sich der Sinn dieser Bestimmungen nur bei gemeinsamer Betrachtung. Nachfolgend (E. 3.1.2.2) ist zuerst auf den Wortlaut des Gesetzes einzugehen.

3.1.2.2 Der Begriff «Sektor» in Art. 3 Abs. 1 CO_2-Gesetz bedeutet so viel wie «Bereich». Dies wird bestätigt, wenn die französische und die italienische Fassung des CO_2-Gesetzes – die gleichwertig wie die deutsche Fassung sind – in die Auslegung einbezogen werden: Auf Deutsch und Französisch wird in Art. 4 Abs. 2 CO_2-Gesetz das Wort «Bereich» bzw. «domaines» und in Art. 3 Abs. 1 das Wort «sektorielle» bzw. «sectoriels» verwendet, während auf Italienisch einmal von «settori» und dann von «settoriali» gesprochen wird. In der italienischen Fassung wird also derselbe Wortstamm sowohl für das deutsche Wort «Bereich» als auch das Wort «Sektor» verwendet. Auch im Duden werden die Wörter «Bereich» und «Sektor» als Synonyme verwendet (Duden, Bd. 8: Das Synonymwörterbuch, 4. Aufl. 2007, S. 191 [Stichwort «Bereich»] und 787 [Stichwort «Sektor»). Mit dem Begriff «Sektor» ist folglich einzig ein Teil eines Ganzen gemeint. Das lässt für sich genommen aber weder darauf schliessen, was als das «Ganze» angesehen wird, noch darauf, nach welchen Kriterien dieses «Ganze» unterteilt wird. Nur der konkrete Zusammenhang kann darüber Aufschluss geben, welches «Ganze» und welche «Aufteilung» gemeint ist. So kann das «Ganze» «fossile Energieträger» in die Sektoren/Bereiche «Brennstoffe» und «Treibstoffe» unterteilt werden. Es spricht auch nichts dagegen, dass im gleichen Gesetz verschiedene «Ganze» genannt sind. Neben dem soeben genannten «Ganzen» «fossile Energieträger» bleibt durchaus Raum für ein weiteres «Ganzes» «CO_2-Emittenten», welches dann in «Gebäude», «Verkehr», «Industrie» und allenfalls «Landwirtschaft» aufgeteilt wird. Zudem wird durch den Wortlaut von Art. 3 Abs. 1

CO_2-Gesetz nicht ausgeschlossen, dass gleichzeitig «sektorielle» Zwischenziele für «Sektoren» mehrerer «Ganzer» festgelegt werden, das heisst, sowohl in Bezug auf das «Ganze» «CO_2-Emittenten» als auch auf das «Ganze» «fossile Energieträger».

Demnach können im Gegensatz zum Vorbringen der Beschwerdeführerin auch verschiedene Energieträger als Sektoren angesehen werden. Die Beschwerdeführerin macht geltend, dem internationalen Verständnis entspreche es, die Sektoren «Gebäude», «Industrie», «Verkehr» und «Landwirtschaft» zu benutzen. Allerdings finden sich auch in internationalen Dokumenten Aufteilungen nach unterschiedlichen «Sektoren» (vgl. beispielsweise Anhang A zum Kyoto-Protokoll). Somit zielt das Argument der Beschwerdeführerin ins Leere.

Der Begriff «sektorielle» in Art. 3 Abs. 1 Satz 2 CO_2-Gesetz steht somit einem Zwischenziel «Brennstoffe» nicht entgegen (vgl. JULIEN BORLAT, Les nouvelles mesures de la loi sur le CO_2 révisée, in: Umweltrecht in der Praxis [URP] 2014 S. 112 ff., S. 117, der selbstverständlich davon ausgeht, dass auch Brennstoffe einen Sektor – «secteur des combustibles» – bilden; BEATRICE WAGNER PFEIFFER, Rechtliche Aspekte der Reduktion von Treibhausgasemissionen im Unternehmen, in: URP 2014 S. 137 ff., S. 141 f.).

Zum Wortlaut der auszulegenden Artikel ist weiter festzuhalten, dass der Gesetzgeber in Art. 29 Abs. 2 Satz 2 CO_2-Gesetz davon ausgeht, dass gestützt auf Art. 3 Abs. 1 Satz 2 CO_2-Gesetz Zwischenziele für Brennstoffe festgelegt wurden oder zumindest ermittelt werden können. Wie gerade gesehen, spricht dieser Art. 3 Abs. 1 Satz 2 CO_2-Gesetz nur von sektoriellen Zwischenzielen, ohne die Sektoren zu definieren. Der Bundesrat hat von dieser Kompetenz – sektorielle Zwischenziele festzulegen – zwar in dem Sinn Gebrauch gemacht, dass er in Art. 3 Abs. 1 CO_2-Verordnung Zwischenziele für die Sektoren «Gebäude», «Verkehr» und «Industrie» festgelegt hat (E. 2.2.3). Dies spricht aber nicht dagegen, dass er auch für den Sektor «Brennstoffe» Zwischenziele festlegt. Art. 29 Abs. 2 Satz 2 CO_2-Gesetz verlangt dies geradezu.

Die Delegationsnorm in Art. 29 Abs. 2 Satz 2 CO_2-Gesetz hält klar fest, dass der Bundesrat den Abgabesatz für die CO_2-Abgabe erhöhen kann, wenn «die gemäss Artikel 3 für Brennstoffe festgelegten Zwischenziele nicht erreicht werden.» In Art. 3 CO_2-Gesetz werden Zwischenziele nur ein einziges Mal genannt, nämlich in Art. 3 Abs. 1 Satz 2, wo festgehalten wird, der Bundesrat könne «sektorielle Zwischenziele» festlegen. Der Verweis in

Art. 29 CO_2-Gesetz lautet dabei wörtlich «gemäss Artikel 3 […] festgelegten» und nicht etwa «in Art. 3 genannten». Damit erweist sich die Auffassung der Beschwerdeführerin, dass der Gesetzgeber nicht davon ausgegangen sei, der Bundesrat solle Zwischenziele für Brennstoffe festlegen, sondern solche Ziele sollten im Gesetz definiert werden, zumindest gestützt auf den Wortlaut des Verweises, als nicht haltbar. Der Wortlaut «gemäss Artikel 3 […] festgelegten» besagt klar, dass Art. 3 CO_2-Gesetz diese Zwischenziele nicht festlegt, sondern nur die Art und Weise, wie und von wem die Zwischenziele festzulegen sind. In diesem Artikel wird ausdrücklich der Bundesrat, nicht der Gesetzgeber, damit beauftragt, solche (sektoriellen) Zwischenziele festzulegen.

Insoweit ergibt die Auslegung von Art. 29 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Satz 2 CO_2-Gesetz somit, dass der Bundesrat berechtigt, wenn nicht sogar verpflichtet ist, Zwischenziele für Brennstoffe festzusetzen.

3.1.2.3 Diese Auslegung wird – wie nun zu zeigen ist – durch die Entstehungsgeschichte von Art. 29 CO_2-Gesetz gestützt.

Der Entwurf des Bundesrates zur Revision des CO_2-Gesetzes hatte im damaligen Art. 26 (der dem heutigen Art. 29 weitgehend entspricht) die Zwischenziele für Brennstoffe direkt festgesetzt (Art. 26 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs zum CO_2-Gesetz [BBl 2009 7525, E-CO_2-Gesetz]). Weshalb diese konkreten Zwischenziele durch den Verweis auf die Zwischenziele gemäss Art. 3 CO_2-Gesetz ersetzt wurden, lässt sich den parlamentarischen Debatten nicht mit letzter Sicherheit entnehmen. Dem Bundesrat sollte offenbar mehr Flexibilität und eine schnellere Reaktionszeit zugestanden werden (vgl. Votum Stump in: AB 2010 N 647 f.) und es sollte – nachdem das Reduktionsziel vom Parlament gegenüber dem Vorschlag des Bundesrates ambitiöser gestaltet worden war, das Ziel nämlich nur mittels Massnahmen im Inland und nicht auch im Ausland erreicht werden sollte (dazu E. 3.2.2.5) – die «Kohärenz zwischen den Massnahmen im Brennstoffbereich und dem Klimaziel hergestellt» werden (Votum Hess zu seinem Antrag in: AB 2011 S 142). Zudem wollte das Parlament das Mittel der CO_2-Abgabe gemäss Art. 29 CO_2-Gesetz mit dem Ziel der Reduktion der Treibhausgasemissionen gemäss Art. 3 CO_2-Gesetz in Einklang bringen. Nach dem (zumindest impliziten) Willen der Mehrheit des Parlaments sollte der Bundesrat demnach gestützt auf Art. 3 CO_2-Gesetz Zwischenziele für Brennstoffe festsetzen.

Ursprünglich sollten auch solche Ziele für Treibstoffe festgesetzt werden. Diese Ziele wurden aber im Verlauf der parlamentarischen Diskussion fallengelassen. Auch dies macht deutlich, dass sich – wie schon aufgrund des Wortlauts festgestellt wurde (E. 3.1.2.2) – ein Sektor «Brennstoffe» von einem Sektor «Treibstoffe» abgrenzen lässt. Der Sektor «Brennstoffe» ist damit von etwas anderem abgrenzbar und nicht – wie die Beschwerdeführerin vorbringt – unsinnig. Unsinnig wäre nur, den Sektor «Brennstoffe» gegen die Sektoren «Gebäude», «Verkehr» und «Industrie» (Aufteilung nach Verursacher) abgrenzen zu wollen. Bei der Aufteilung nach Brenn- und Treibstoffen handelt es sich um eine Aufteilung nach Energieträger, und nicht nach Verursacher.

Schliesslich lässt sich aus den Materialien – wie die Vorinstanz zu Recht geltend macht – nicht mehr nachvollziehen, weshalb der Ausdruck «sektorielle» in Art. 3 CO_2-Gesetz eingefügt wurde. Er war im Entwurf des CO_2-Gesetzes noch nicht enthalten [BBl 2009 7525, 7526]. Erstmals erscheint er in den Ratsprotokollen als Antrag der Kommission des Nationalrates (AB 2010 N 607). Wie gesehen, ist das für die vorliegend zu beantwortende Frage aber nicht entscheidend, da auch dieser Wortlaut einem Sektor «Brennstoffe» und damit einem entsprechenden Zwischenziel nicht entgegensteht (E. 3.1.2.2).

Die Entstehungsgeschichte zeigt klar, dass dem Bundesrat nach dem Willen des Gesetzgebers die Kompetenz zukommt, Zwischenziele für den Sektor «Brennstoffe» festzulegen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin bestehen diese neben den sektoriellen Zwischenzielen für «Gebäude», «Industrie» und «Verkehr», wie sie in Art. 3 Abs. 1 CO_2-Verordnung festgelegt sind.

3.1.2.4 In systematischer Hinsicht ist zu beachten, dass einerseits für den Entscheid, ob die sektoriellen Zwischenziele im Sinn von Art. 3 Abs. 1 CO_2-Verordnung erreicht worden sind, auf das Treibhausgasinventar abgestellt wird, andererseits ein Teilbereich eben dieses Treibhausgasinventars – nämlich die CO_2-Statistik – Grundlage für den Entscheid ist, ob das Zwischenziel für Brennstoffe erreicht wird. Dieser Umstand spricht nicht dagegen, dass neben den Sektoren «Gebäude», «Industrie» und «Verkehr» auch ein Sektor «Brennstoffe» besteht. Die für alle Sektoren definierten Zwischenziele dienen nämlich der Reduktion der Treibhausgase, deren Ausstoss anhand des Treibhausgasinventars gemessen wird.

3.1.2.5 Was Sinn und Zweck der Bestimmungen betrifft, ist festzuhalten, dass der Umstand, dass der Bundesrat in Art. 3 CO_2-Verordnung Zwischenziele für die Sektoren «Gebäude», «Industrie» und «Verkehr» festgelegt hat, der Festsetzung weiterer Zwischenziele – wie bereits erwähnt (E. 3.1.2.2) – nicht entgegensteht. Wie gesehen, lässt sich durchaus ein Sektor «Brennstoffe» definieren, was mit Blick auf Art. 29 Abs. 2 CO_2-Gesetz nicht nur sinnvoll, sondern gar notwendig ist. Der Wortlaut steht dieser Auslegung zumindest nicht im Wege (E. 3.1.2.2). Wie der Blick in die Gesetzgebungsgeschichte gezeigt hat (E. 3.1.2.3), sollte dem Bundesrat die Kompetenz erteilt werden, auch für Brennstoffe Zwischenziele festzulegen, womit die Definition solcher Zwischenziele auch Sinn und Zweck des Gesetzes entspricht.

3.1.2.6 Zusammengefasst sind die Art. 29 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Satz 2 CO_2-Gesetz so auszulegen, dass der Bundesrat zumindest ermächtigt, wenn nicht gar beauftragt wird, Zwischenziele für Brennstoffe festzulegen.

3.1.3 Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, es würde keinen Sinn ergeben, Zwischenziele nur für Brennstoffe festzulegen, sei doch als Gesamtziel die Reduktion aller Treibhausgase vorgesehen. Zwischenziele für Brennstoffe festzusetzen, ergibt jedoch nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts durchaus Sinn. Es wäre wohl nicht ausgeschlossen, Zwischenziele für sämtliche Treibhausgase insgesamt vorzusehen. Vernünftiger ist es aber, Ziele für die Reduktion derjenigen Treibhausgase vorzusehen, bei denen am einfachsten und/oder mit den einfachsten Mitteln eine solche Reduktion erreichbar erscheint. Sind diese Treibhausgase identifiziert, erscheint es wiederum ein gangbarer Weg zu sein, zu fragen, bei welchen Branchen welche Reduktion erreichbar erscheint und bei welchen Energieträgern dies der Fall ist und, wenn diese Fragen beantwortet sind, entsprechende Ziele festzulegen. Im Übrigen ist daran zu erinnern, dass dem Bundesrat bei der konkreten Umsetzung ein weiter Ermessenspielraum zusteht (E. 2.3.2). So ist es nicht Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichts, nach möglichen anderen, allenfalls besseren Lösungen zu suchen, sondern es hat einzig die Lösung des Bundesrates auf ihre Übereinstimmung mit der Delegationsnorm sowie – allenfalls – mit der Verfassung zu prüfen. Überdies wird die CO_2-Abgabe schon von Gesetzes wegen nur auf Herstellung, Gewinnung und Einfuhr von Brennstoffen erhoben, so dass sowohl das CO_2 als auch die Brennstoffe im Gesetz selbst genannt sind. Das Argument der Beschwerdeführerin hilft ihr somit nicht weiter.

3.1.4 Der Zusammenhang der CO_2-Abgabe mit dem Gebäudeprogramm des Bundes kann hier ausser Acht gelassen werden. Zwar äusserte sich Bundesrätin Doris Leuthard – wie die Beschwerdeführerin vorbringt – in dem Sinn, dass die CO_2-Abgabe erhöht werden müsse, wenn das Gebäudeprogramm wie im Parlament diskutiert auch beschlossen würde (AB 2011 N 1351 f.). Die Erhöhung erfolgte aber ausschliesslich, weil die festgelegten Zwischenziele für Brennstoffe nicht erreicht worden waren. Wenn die Erhöhung eine günstige Auswirkung auf das Gebäudeprogramm hat, ist dies politisch gewollt (das Gebäudeprogramm wurde verschiedentlich bei der Revision des CO_2-Gesetzes erwähnt: z.B. Voten von van Singer, in: AB 2010 N 647, Bundesrat Leuenberger, in: AB 2010 N 648, Nordmann, in: AB 2010 N 648, Lombardi, in: AB 2011 S 146; vgl. auch Art. 34 CO_2-Gesetz), hier aber nicht relevant. Im Übrigen können Endverbraucher finanziell vom Gebäudeprogramm profitieren, wenn sie aufgrund einer besseren Gebäudeisolierung Heizkosten sparen. Dass so weniger Brennstoffe zu Heizzwecken verbraucht werden, senkt wiederum die CO_2-Emissionen, was Ziel des CO_2-Gesetzes ist.

3.1.5 Die Delegationsnorm, die den Bundesrat zum Erlass von Art. 94 CO_2-Verordnung ermächtigt, ist demnach in einem Gesetz im formellen Sinn festgehalten. Sie ist auch genügend bestimmt. Zwar ist kein separates Gesamtziel für Brennstoffe genannt, doch sind die festgelegten Zwischenziele vom Bundesrat so zu bestimmen, dass das Gesamtziel, nämlich jenes, die Treibhausgase bis zum Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 1990 um 20 % zu reduzieren, erreicht werden kann. Auch ist die Bandbreite, innerhalb deren sich die Abgabe zu bewegen hat (bis Fr. 120.-- je Tonne CO_2), im Gesetz geregelt. Dass dem Bundesrat ein relativ weiter Spielraum belassen wird, ist gesetzgeberisch gewollt und für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich. Damit ist die Delegationsnorm auf eine konkrete Materie beschränkt und sie selbst sowie ihre Grundzüge sind im Gesetz festgehalten. Die Verfassung schliesst die Delegation im vorliegenden Fall nicht aus (E. 2.3.1).

Insgesamt wird der Bundesrat somit gestützt auf die Delegationsnormen von Art. 29 Abs. 2 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 CO_2-Gesetz befugt, Zwischenziele für Brennstoffe festzulegen und bei deren Nichterreichen die CO_2-Abgabe bis auf Fr. 120.-- je Tonne CO_2 zu erhöhen.

3.2

3.2.1 Weiter macht die Beschwerdeführerin eine unzulässige Rückwirkung geltend. Sie erklärt, selbst wenn eine Rückanknüpfung zulässig wäre, müsse diese notwendig sein.

3.2.2

3.2.2.1 Die Bestimmung von Art. 94 Abs. 1 Bst. a CO_2-Verordnung, dass die CO_2-Abgabe ab dem 1. Januar 2014 auf Fr. 60.-- pro Tonne CO_2 erhöht werde, sofern die CO_2-Emissionen aus Brennstoffen im Jahr 2012 mehr als 79 Prozent der Emissionen des Jahres 1990 betragen würden, trat am 1. Januar 2013 in Kraft (Art. 147 CO_2-Verordnung). Ihre Wirkung – nämlich die Erhöhung der Abgabe – beschränkt sich damit auf die Zukunft. Dies ist nicht zu beanstanden.

3.2.2.2 Allerdings legte der Bundesrat für die Beantwortung der Frage, ob überhaupt eine Erhöhung der Abgabe erfolgen sollte, Werte aus dem Jahr 2012 und damit aus dem Jahr vor Inkrafttreten der Verordnung zugrunde. Es handelt sich hierbei um eine Rückanknüpfung. Eine solche Rückanknüpfung wird als zulässig angesehen, sofern nicht in wohlerworbene Rechte eingegriffen wird und der Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht verletzt ist (E. 2.4).

Ein Eingriff in so genannte wohlerworbene Rechte liegt hier nicht vor. Auch der Vertrauensgrundsatz ist nicht verletzt. Es kann (zumindest ohne konkrete Zusicherung der zuständigen Organe) grundsätzlich nicht davon ausgegangen werden, eine staatliche Abgabe werde nicht erhöht. Somit mangelt es schon an einer Vertrauensgrundlage. Der Umstand, dass die CO_2-Abgabe erhöht werden würde, war zudem spätestens nach Zustandekommen der Volksinitiative «für ein gesundes Klima» (BBl 2008 2579), dem Erscheinen der Botschaft des Bundesrates vom 26. August 2009 über die Schweizer Klimapolitik nach 2012 (Revision des CO_2-Gesetzes und eidgenössische Volksinitiative «Für ein gesundes Klima» [nachfolgend: Botschaft], in: BBl 2009 7433) und den parlamentarischen Debatten zur Revision des CO_2-Gesetzes absehbar. Im Verlauf der parlamentarischen Debatten zum CO_2-Gesetz war zeitweise sogar von einem Abgabesatz von (zu Beginn) Fr. 90.-- pro Tonne CO_2 die Rede gewesen (s. z.B. das Votum von Cramer in: AB 2011 S 141 f.). Die Materialien zeigen, dass spätestens ab dem Jahr 2009 eine Erhöhung der CO_2-Abgabe vorhersehbar war (vgl. das Votum von Schweiger in: AB 2011 S 143), weshalb zusätzlich auch unter diesem Aspekt die Geltendmachung des Vertrauensgrundsatzes ausgeschlossen ist.

3.2.2.3 Schliesslich erfolgt die Rückanknüpfung auch nur zur Festlegung der Höhe der Abgabe, nicht aber, um die Abgabe als solche zu erheben. Insofern ist der vorliegende Fall nicht mit dem von der Beschwerdeführerin angeführten Fall, dass ein neues Steuergesetz die Steuerpflicht selber an

vor Inkrafttreten des Gesetzes eingetretene Tatbestände knüpft, zu vergleichen (mit Hinweis auf HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 329). Der hier vorliegende Fall entspricht eher jenem, dass ein neues Gesetz über die Einkommenssteuer vorsieht, dass bei der Bemessung der Steuer auf das Einkommen des Vorjahres, welches vor Inkrafttreten des Gesetzes liegt, abgestellt wird, was als zulässige Rückanknüpfung angesehen wird (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 341 mit Hinweis auf BGE 114 V 150 E. 2a, 104 Ib 205 E. 6, 102 Ia 31 E. 3a). Beim Sachverhalt, aufgrund dessen die Beschwerdeführerin die CO_2-Abgabe entrichten muss, handelt es sich um die Einfuhr von Brennstoffen. Diese fand vollumfänglich nach Inkrafttreten der Erhöhung der CO_2-Abgabe statt. Lediglich der Umfang, also die Höhe der Abgabe stützt sich auf Umstände, die sich vor dem Inkrafttreten der Verordnung verwirklicht haben.

3.2.2.4 Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, bei der Pränumerandobesteuerung oder der Zuteilung von Kontingenten sei es notwendig, auf die Vergangenheit abzustellen. Bei der Erhöhung der CO_2-Abgabe gäbe es indessen keine solche Notwendigkeit. Dem ist zu widersprechen. Ob das Reduktionsziel erreicht ist oder eine Erhöhung des Abgabesatzes erforderlich ist, kann nicht aufgrund zukünftiger Ereignisse bestimmt werden, sondern muss – genauso wie die Pränumerandobesteuerung oder die Zuteilung von Kontingenten – aufgrund der Zahlen in der Vergangenheit festgelegt werden.

3.2.2.5 Die Beschwerdeführerin bringt vor, in Art. 26 E-CO_2-Gesetz, der zu Art. 29 im geltenden Gesetz wurde, sei noch vorgesehen gewesen, dass erst auf Werte des Jahres 2014 abgestellt würde. Das ist richtig. Allerdings ist dieser Artikelentwurf nie geltendes Recht geworden. Zudem wurde nicht nur Art. 26 des Entwurfs geändert. Der Entwurf sah beispielsweise auch eine Abgabe auf Treibstoffen vor (Art. 27 E-CO_2-Gesetz), die schliesslich gestrichen wurde. Damit ergibt auch ein Zwischenziel für Treibstoffe (wie es – neben einem Zwischenziel für Brennstoffe – noch im Art. 2 Abs. 1 aCO_2-Gesetz enthalten war) keinen Sinn, hätte doch ein Nichterreichen des Ziels keine Folgen gehabt. Da nun kein verbindliches Reduktionsziel für Treibstoffe durchgesetzt werden konnte, liegt es auf der Hand, dass das Reduktionsziel vor allem durch eine Reduktion bei den Brennstoffen erreicht werden muss. Gleichzeitig änderte das Parlament Art. 3 Abs. 1 E-CO_2-Gesetz dahingehend, dass das Reduktionsziel von 20 % allein mit Massnahmen im Inland erreicht werden müsse. Im Art. 3 Abs. 1 CO_2-Gesetz, der heute gilt, sind denn auch die Worte «im Inland» enthalten. Der Entwurf des Bundesrates hatte noch vorgesehen, dass Massnahmen im

Ausland die Hälfte der Reduktion hätten ausmachen dürfen (Art. 5 Abs. 2 E-CO_2-Gesetz). Unter diesen Umständen blieb dem Bundesrat gar nichts anders übrig, als den Vorgaben des Gesetzgebers zu folgen und, um dies tun zu können, die Zwischenziele gegenüber seinem ursprünglichen Vorschlag – auch in zeitlicher Hinsicht – deutlich zu erhöhen (vgl. auch das Votum von Bundesrätin Leuthard, in: AB 2011 S 143; Votum von Lombardi, in: AB 2011 S 144, der darauf hinweist, dass das gesetzte Ziel mit den [gemäss Entwurf] getroffenen Massnahmen nicht erreicht werden kann).

3.2.3 Die in Art. 94 Abs. 1 Bst. a CO_2-Verordnung angewendete Rückanknüpfung erweist sich somit als zulässig.

3.3 Als Zwischenfazit kann festgestellt werden, dass die rechtlichen Grundlagen für eine Erhöhung der CO_2-Abgabe den rechtsstaatlichen Anforderungen genügen. Ob die Voraussetzungen für diese Erhöhung gemäss den rechtlichen Vorgaben erfüllt sind, ist im Folgenden (E. 4) zu prüfen.

4.

4.1

4.1.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, es sei (mittels der Statistiken) nicht nachgewiesen, dass das Zwischenziel für Brennstoffe nicht erreicht worden sei. Zwar erklärt sie, ihr seien die anerkannten statistischen Grundsätze, aufgrund derer die CO_2-Statistik gemäss der Vorinstanz erstellt sei, nicht bekannt, doch dürfte dazugehören, nur Gleiches mit Gleichem zu verglichen, eine Fehlermarge bei Schätzungen einzubeziehen und beim Vergleichen von zwei Werten den einen nicht nachträglich anzupassen. Diesbezüglich kritisiert sie verschiedene Aspekte, die sich folgendermassen zusammenfassen lassen:

– Sie führt aus, es seien nicht neue Erkenntnisse in neue Berechnungen eingeflossen, sondern die Methoden als solche seien geändert worden und es seien Zahlen im Nachhinein angepasst worden.

– Weiter macht sie geltend, es würden auf unterschiedliche Weise erhobene Daten miteinander verglichen.

– Schliesslich hätte gemäss Auffassung der Beschwerdeführerin die CO_2-Abgabe gar nicht eingeführt werden dürfen, denn nach neueren Berechnungen seien die damaligen Ziele erreicht gewesen.

Für ihre Vorbringen führt die Beschwerdeführerin verschiedene Beispiele an:

– Gemäss der Gesamtenergiestatistik (GEST) 2012 habe der Endverbrauch von Heizöl Extraleicht den Absatz von Heizöl Extraleicht bei weitem überstiegen, was offensichtlich nicht richtig sein könne. Es seien rund 5'500'000 Kubikmeter Heizöl Extraleicht mehr verbraucht, als überhaupt abgesetzt worden seien.

– Per 2. Mai 2014 sei die GEST 1980 bis 2012 revidiert worden und zwar in zahlreichen Punkten, die die Beschwerdeführerin bereits in ihrer Einsprache als problematisch bezeichnet habe, so etwa hinsichtlich der Erhebung des Heizölverbrauchs, der verwendeten Emissionsfaktoren oder hinsichtlich der Position «Lagerveränderung». Man habe per Mai 2014 die GEST der letzten 35 Jahre nachträglich abgeändert, dies aufgrund zahlreicher Fehler und Unklarheiten, die sich vorher in der GEST befunden hätten. Damit habe die CO_2-Statistik vom 3. Juli 2013 (revidiert per 10. April 2014) auf falschen Grundlagen beruht, nämlich auf Daten aus fehlerhaften Energiestatistiken. Damit sei nicht erstellt, dass das Zwischenziel für Brennstoffe nicht erreicht worden sei.

– Weiter sei problematisch, dass die Statistiken stets und rückwirkend über Jahrzehnte angepasst werden könnten und auch angepasst würden. Ein solches Vorgehen widerspreche dem Grundsatz von Treu und Glauben, der Rechtssicherheit und dem Willkürverbot.

4.1.2 Demgegenüber wird auf Seiten der Verwaltung – vereinfacht gesagt – geltend gemacht, die Berechnungen entsprächen jeweils dem geltenden Standard.

4.2 Die Frage, ob die Erhöhung der CO_2-Abgabe auf die rechtlichen Bestimmungen gestützt ist, ist eine Rechtsfrage. Dagegen kommt die Frage, ob die Statistik, aufgrund welcher die Abgabe erhöht wurde, den Standards entspricht, einer Sachverhaltsfrage gleich (vgl. BGE 131 II 271 E. 11.3; Urteil des BVGer A-5550/2008 vom 28. Oktober 2009 E. 9).

4.3

4.3.1 Bevor auf die Frage einzugehen ist, ob die hier relevante CO_2-Statistik den rechtlichen Vorgaben entspricht, ist festzuhalten, dass die Frage, ob die CO_2-Abgabe zu erhöhen ist, weil die Ziele nicht erreicht wurden, nach der jeweils im Zeitpunkt der Beantwortung dieser Frage bestehenden Statistik zu beantworten ist. Es würde zu grosser Rechtsunsicherheit führen, wenn eine Erhöhung allenfalls Jahre später rückgängig gemacht oder die Abgabe nachträglich erhöht werden könnte, weil sich Änderungen in

der Statistik ergeben haben. Es darf als notorisch gelten, dass sich die Wissenschaft laufend weiterentwickelt. Dies gilt auch für die Klimaforschung und die verwandten Bereiche. Um Entscheidungen zu treffen, kann aber immer nur auf den aktuellen Stand der Forschung abgestellt werden. Wegen der bereits genannten Rechtssicherheit müssen die genannten Entscheide Bestand haben.

Im vorliegenden Verfahren geht es also nicht darum, eine frühere Festlegung oder Erhöhung nachträglich abzuändern, sondern zu entscheiden, ob beim Entscheid, die CO_2-Abgabe zu erhöhen, zu Recht auf die CO_2-Statistik vom 3. Juli 2013 abgestellt wurde, das heisst, auf jene Statistik, die auf der GEST 2012 basierte und die Änderungen der GEST 2012 vom 2. Mai 2014 (bzw. die Änderungen der CO_2-Statistik vom 10. April 2014) nicht berücksichtigte. Dass auf diese Statistiken abzustellen war, ergibt sich daraus, dass Art. 94 CO_2-Verordnung vorsieht, dass die Erhöhung auf den 1. Januar 2014 zu erfolgen habe, was bedeutet, dass in theoretischer Hinsicht spätestens auf die am 31. Dezember 2013 bekannten Statistiken abzustellen war. Würde auf eine Statistikänderung vom 1. Januar 2014 oder später abgestellt, wäre dies, wie im ersten Absatz dieser Erwägung aufgezeigt, unzulässig.

4.3.2 Die Ausführungen der Beschwerdeführerin zur im Jahr 2014 revidierten GEST können damit allenfalls dann von Bedeutung sein, wenn sich aus ihnen ergeben sollte, dass die GEST 2012 und damit die auf ihr basierende CO_2-Statistik Fehler beinhaltet, die bereits im Jahr 2012 manifest waren. Ansonsten führt die Revision einer alten GEST – wie ausgeführt – nicht dazu, dass die auf Grundlage dieser GEST getroffenen Entscheidungen rückgängig zu machen wären. Insofern ist – wie die Beschwerdeführerin vorbringt – tatsächlich nicht relevant, dass das Zwischenziel für Brennstoffe auch nach der revidierten GEST 2012 nicht erreicht worden wäre. Allerdings bedeutet eine Revision der Statistik nicht, dass die alte Statistik falsch war, sondern nur, dass bei der Revision neue Erkenntnisse berücksichtigt werden (E. 2.5.3.1 und 2.5.3.3). Auf eine Statistik, die sich im Nachhinein als ungenau herausstellt, ist dennoch im Zeitpunkt ihrer Geltung abzustellen, sofern sie den Standards genügt, denn das «Risiko», dass nachträglich genauere Daten sowie bessere Methoden und Erkenntnisse zur Verfügung stehen, ist immer gegeben. Trotzdem muss aufgrund der genannten Rechtssicherheit auf jene Statistik abgestellt werden, die zum Zeitpunkt einer Entscheidung gilt bzw. – bei einem Automatismus – auf die

letzte vor dem Umsetzungszeitpunkt veröffentlichte Statistik. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz greift dann, wenn die Statistik bewusst regelwidrig erstellt wurde, beispielsweise auf einer Manipulation beruht.

Gänzlich irrelevant ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob die CO_2-Abgabe per 1. Januar 2008 hätte eingeführt werden dürfen oder nicht. Diese Frage ist nicht Verfahrensgegenstand. Die Einführung basierte auf der damals aktuellen GEST. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist an diesem Entscheid festzuhalten.

Ebenso irrelevant ist, dass die CO_2-Abgabe per 1. Januar 2016 abermals erhöht werden soll. Diese Erhöhung ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Die grundsätzlichen Überlegungen in diesem Urteil lassen sich aber auf diese neuerliche Erhebung übertragen.

4.3.3 Weiter ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin sehr pauschal behauptet, die GEST (und damit auch die CO_2-Statistik) sei nicht unter Beachtung der anerkannten statistischen Grundsätze erstellt worden. Weiter erklärt sie, ihr seien die anerkannten statistischen Grundsätze nicht bekannt, stellt dann aber einige Vermutungen darüber auf, was diese beinhalten (E. 4.1.1). Nur in einigen wenigen Punkte geht die Beschwerdeführerin darauf ein, weshalb hier ihrer Auffassung nach die (ihr nicht bekannten) statistischen Grundsätze nicht beachtet worden sein sollen.

Es ist nicht Sache des Bundesverwaltungsgerichts, der Beschwerdeführerin die Statistik zu erklären, zumal die Vorinstanz bzw. das BAFU und das BFE diesbezüglich über mehr Fachwissen verfügen (vgl. E. 1.7) und viele Quellen, die sich mit der Erstellung solcher Statistiken befassen, öffentlich zugänglich sind. Hingegen hat das Bundesverwaltungsgericht, weil es den Sachverhalt von Amtes wegen abklären muss, zu klären, ob es Anhaltspunkte dafür gibt, dass die CO_2-Statistik – insbesondere in den von der Beschwerdeführerin kritisierten Punkten – den anerkannten statistischen Grundsätzen nicht entspricht. Weil das Bundesverwaltungsgericht zudem das geltende Recht auf den Sachverhalt anzuwenden hat, muss es weiter prüfen, welche Rechtsfolgen an den Befund zu knüpfen sind.

Der Beschwerdeführerin ist zwar durchaus Recht zu geben, wenn sie geltend macht, mittels der CO_2-Statistik sei nicht eindeutig nachgewiesen, dass das Zwischenziel nicht erreicht worden sei. Darauf kommt es aber nicht an. Mittels Statistik lässt sich kaum je etwas beweisen (E. 2.5.3.1).

Dennoch sind Statistiken in vielen Lebensbereichen eine wichtige Entscheidungsgrundlage (auch der Bund benötigt statistische Grundlagen zur Erfüllung seiner Aufgaben, E. 2.5.2.1), so auch in Bezug auf die vorliegende Frage, ob die CO_2-Abgabe zu erhöhen war. Die einer Statistik immer innewohnenden Unsicherheiten sind dabei in Kauf zu nehmen (dazu auch unten E. 4.5.4.2).

4.3.4 Erweist sich die CO_2-Statistik als den Grundsätzen entsprechend, kann offengelassen werden, ob bei Zugrundelegung anderer Zahlen das Zwischenziel für Brennstoffe erreicht oder verfehlt worden wäre. Entscheidend ist einzig, dass jene Statistik, die dazu führte, dass die CO_2-Abgabe erhöht wurde, diesen Grundsätzen entspricht. Wie bereits erwähnt, ist es nicht Sache des Bundesverwaltungsgerichts zu prüfen, ob auch andere Zahlen hätten zugrunde gelegt werden können, bzw. welche von möglichen sachgerechten Lösungen zu wählen gewesen wäre (E. 1.7).

4.4 Nun ist in allgemeiner Form zu klären, ob die Statistiken (GEST, Treibhausgasinventar und CO_2-Statistik) den anerkannten statistischen Grundsätzen entsprechen. Dabei wird nur auf Grundsätze eingegangen, die im vorliegenden Fall eine Rolle spielen. So sind beispielsweise Fragen zum Datenschutz für die Frage, ob die CO_2-Abgabe aufgrund der Statistik habe erhöht werden dürfen, nicht relevant. Die Prüfung beschränkt sich auf die genannte Frage, ob es Anhaltspunkte dafür gibt, dass sich die Bundesämter bei der Führung der Statistiken nicht im Rahmen der insbesondere in E. 2.5.2.4 beschriebenen Grundsätze beweg(t)en.

Dabei ist vorwegzunehmen, dass die hier relevanten Statistiken nicht auf genauen Zahlen beruhen können, sondern einerseits immer nur Zahlen nach dem neuesten Stand der Wissenschaft erhoben werden können und andererseits teilweise mit Schätzungen gearbeitet werden muss. Diesen Umstand bringt auch die Vorinstanz vor. Die Beschwerdeführerin bestreitet dies zu Recht nicht (zur Frage, ob deshalb eine Fehlermarge einzubeziehen ist – wie dies die Beschwerdeführerin vorbringt – siehe E. 4.5.5).

4.4.1 Eine *Rechtsgrundlage zur Erstellung der Statistik* (Verhaltenskodex Ziff. 2, Charta Ziff. 2) ist vorhanden. Damit verbunden ist auch der *Auftrag zur Erstellung einer solchen Statistik* (Verhaltenskodex Ziff. 2 und Charta Ziff. 1). Um die *fachliche Unabhängigkeit* (Verhaltenskodex Ziff. 1, Charta Ziff. 6) sicherzustellen, haben Erhebungsstellen des Bundes, die nicht ausschliesslich Statistik oder Forschung betreiben, für ihre statistischen Arbeiten eine oder mehrere Statistikstellen zu bezeichnen (Art. 11 Abs. 2

BStatG). Dies wird auch in der Charta unter Ziff. 6 als Indikator aufgezählt. Gemäss Ausführungen BFE ist in diesem Amt die Sektion Analysen und Perspektiven und somit eine unabhängige Einheit für die Statistik zuständig. Das BfS ist ohnehin von den weiteren beteiligten Ämtern unabhängig. Damit sind die Anforderungen an die fachliche Unabhängigkeit erfüllt.

4.4.2 Bezüglich *Qualität* (Verhaltenskodex Ziff. 8, Charta Ziff. 15 und 16) macht das BFE geltend, es würden immer die aktuell verfügbaren, besten Datengrundlagen und Methoden in die GEST einfliessen. Dieses Argument ist für das Bundesverwaltungsgericht nicht direkt überprüfbar, kann es doch nicht sämtliche Datengrundlagen und Möglichkeiten evaluieren und die seiner Meinung nach besten herauslesen. Dafür verfügen die Vorinstanz, das BFE und das BfS über besondere Fachkenntnisse und das daraus fliessende Ermessen (E. 1.7 und 4.3.4). Es muss sich darauf beschränken, zu kontrollieren, ob die Standards eingehalten wurden.

4.4.3 Zur Qualität gehört, dass Revisionen der Grundlagen oder Methodik auch rückwirkend für die Vergangenheit berücksichtigt werden, soweit dies notwendig und möglich ist. Nur so ist gewährleistet, dass die *Zahlenreihen kohärent und tatsächlich vergleichbar* sind (Verhaltenskodex Ziff. 14, Charta Ziff. 17). Am einfachsten zeigt sich dies, wenn beispielsweise für eine Statistik ungenaue Umrechnungsfaktoren verwendet wurden, mittlerweile aber neue wissenschaftliche Methoden zur Verfügung stehen, mit denen sich ein genauerer Faktor bestimmen lässt. Den genaueren Faktor nur für die Zukunft anzuwenden, würde dazu führen, dass die Zahlen der Vergangenheit nach wie vor ungenau blieben und schon deshalb nicht direkt mit den neuen, genaueren Zahlen vergleichbar wären. Den genaueren Faktor gar nicht anzuwenden und so den Stand der Forschung zu ignorieren, würde zum absurden Ergebnis führen, dass mit ungenauen Zahlen gearbeitet würde, obwohl genauere zur Verfügung stehen. Es ist somit einleuchtend, dass eine solche Korrektur auf die gesamte Zahlenreihe anzuwenden ist. Anders ist die Lage, wenn sich der Umrechnungsfaktor nicht deswegen geändert hat, weil die Messungen genauer geworden sind, sondern weil tatsächlich ein neuer Umrechnungsfaktor notwendig geworden ist, da sich beispielsweise die Zusammensetzung des umzurechnenden Stoffes verändert hat. Dann ist der Faktor nur für das Jetzt und allenfalls die Zukunft anzuwenden. Für die Vergangenheit ist er nur bis zu dem Zeitpunkt zurück anzuwenden, in dem sich die Zusammensetzung des Stoffes geändert hat. Wann das der Fall war und ob sich die Änderung schlagartig oder graduell vollzogen hat, kann mitunter schwer festzustellen sein. Hier

muss unter Umständen von begründeten Annahmen ausgegangen werden. Ausserdem sind die vorhandenen, tatsächlich gemessenen Daten zu analysieren und zu interpretieren. Solche Revisionen sind im Voraus anzukündigen und die Daten sind den interessierten Kreisen gleichzeitig zur Verfügung zu stellen (Verhaltenskodex Ziff. 6, Charta Ziff. 21).

4.5 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die GEST und damit die CO_2-Statistik seien verschiedenen Revisionen unterworfen worden. Sie legt ihrer Beschwerde Faktenblätter zu diesen Anpassungen bei (Beilagen 6-12). Das BFE stellt sich in seinen Ausführungen auf den Standpunkt, die Anpassungen seien in den Unterlagen nachvollziehbar dokumentiert und es müsse der Beschwerdeführerin so möglich sein, die durchgeführten Revisionen zu überprüfen.

4.5.1 Wie gesehen, sind Revisionen in den Standards vorgesehen und damit grundsätzlich zulässig (E. 2.5.3.3 und 4.4.3). Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, es seien keine neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse angewendet, sondern die Methoden geändert worden, ist ihr entgegenzuhalten, dass auch die Anwendung von neuen (oder anderen) Methoden auf neuen Erkenntnissen beruht. Stellt sich heraus, dass eine angewendete Methode ungenaue Zahlen liefert, ist diese anzupassen, selbst wenn in der Zwischenzeit keine wissenschaftlichen Fortschritte erzielt wurden. Die Erkenntnis, dass eine andere Methode besser geeignet ist als die bisherige, ist dabei neu. Die Beschwerdeführerin selbst hat die Diskrepanz zwischen Absatz und Verbrauch beim Heizöl Extra-leicht (nachfolgend auch: HEL) kritisiert. Auch die zuständige Stelle hat dies erkannt und deshalb die Methode zur Feststellung des Verbrauchs von HEL geändert. Wenn die Beschwerdeführerin nun der Vorinstanz (bzw. dem BAFU und dem BFE) vorwirft, neue Methoden angewendet zu haben, ist ihre Argumentation widersprüchlich.

4.5.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, durch die Fixierung (also Nicht-Anpassung) des Referenzwertes aus dem Jahr 1990 würden nicht kohärente Zahlen verglichen. Die Vorinstanz hat mit Belegen nachgewiesen, dass sich die Fixierung des Referenzwertes auf die Zuteilung von (hier nicht interessierenden) Emissionsrechten, nicht aber auf die Berichterstattung im Treibhausgasinventar bezieht (Replik Rz. 34 f.). Im letztgenannten (und im vorliegenden Fall einzig relevanten) Zusammenhang unterliegt also auch der Referenzwert einer allfälligen Revision. Insbesondere die der CO_2-Gesetzgebung zugrunde liegende CO_2-Statistik kennt, da sie auf dem Treibhausgasinventar beruht, keinen unveränderlichen Referenzwert. Auf

die Ausführungen der Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang, dass die Fixierung des Referenzwertes bei Revision der übrigen Zahlen zu falschen Ergebnissen führe, ist daher nicht weiter einzugehen. Weiter ist selbstverständlich, dass bei einer rückwirkenden Änderung bei GEST und CO_2-Statistiken aus unterschiedlichen Jahren unterschiedliche Zahlen für ein bestimmtes Jahr vorliegen. Somit ergeben sich auch für das Jahr 1990 unterschiedliche Werte. Auch dieser Umstand bedarf keiner weiteren Erklärung. Auch die Beschwerdeführerin hat im Übrigen erkannt, dass für das Referenzjahr 1990 je nach GEST unterschiedliche Werte gelten und dies in ihrer Eingabe vom 3. August 2015 auf der ersten Seite selbst festgehalten.

4.5.3 Art. 5 Ziff. 1 Kyoto-Protokoll spricht davon, dass die Mitgliedstaaten ein *System zur Schätzung* der anthropogenen Emissionen aller nicht durch das Montrealer Protokoll geregelten Treibhausgase implementieren. Bereits in diesem Dokument, auf das das CO_2-Gesetz zurückzuführen ist, wird unmissverständlich klargestellt, dass die Treibhausgasemissionen nur zu schätzen sind (und ohnehin nur näherungsweise bestimmt werden können) und eben keine exakten Werte festgestellt werden können. Unter «Schätzung» ist aber nicht eine willkürliche Festlegung zu verstehen, sondern die aufgrund von Standards und von real gemessenen Werten festgelegte, der Wirklichkeit möglichst nahekommende Berechnung (E. 2.5.3.1). Ziff. 2 und 3 von Art. 5 Kyoto-Protokoll verweisen auf die Methoden. Die Vorinstanz führt zu Recht aus, Unsicherheiten lägen in der Natur der Sache. Wie erwähnt ist einzig entscheidend, dass die Statistik den üblichen und anerkannten Grundsätzen und Standards entspricht. Eine Statistik ist – so die Vorinstanz zu Recht – nie «rechtssicher» (vgl. SPELLMAN/WHITING, a.a.O., S. 110, die festhalten, eine Statistik könne nichts beweisen). Sie muss es aber auch nicht sein. Wie bereits mehrfach erwähnt, muss sie einzig den Standards entsprechen. Rechtssicherheit wird dadurch geschaffen, dass die Entscheidungen, die aufgrund der Statistik gefällt wurden, Bestand haben, selbst wenn eine Revision der Statistik notwendig wird (E. 4.3.1). Ob eine Ausnahme gilt, wenn die Statistik bewusst manipuliert wurde, kann hier offenbleiben.

4.5.4 Das BFE führt weiter aus, bei der Gesamtenergiestatistik – und somit auch bei der daraus abgeleiteten CO_2-Statistik – handle es sich um eine Synthesestatistik. Solche Statistiken basierten nicht auf Hochrechnungen von Stichprobeerhebungen, sondern sie fassten vorhandene Grundlagen zusammen und analysierten sie. Die Resultate basierten auf den zum Zeit-

punkt der Ausarbeitung vorhandenen statistischen Grundlagen. Statistische Vertrauensintervalle würden nicht ausgewiesen. Bei der Aggregation der Resultate aufgrund von statistischen Grundlagen kämen auch modellbasierte Schätzungen zur Anwendung, was kosteneffizient sei.

4.5.4.1 Statistiken sind – wie erwähnt – immer mit gewissen Unsicherheiten behaftet. Dennoch ist es für die CO_2-Statistik wichtig, einen eindeutigen Wert zu erhalten, also eine Punktschätzung vorzunehmen (E. 2.5.3.2) und keine Vertrauensintervalle auszuweisen, um den Entscheid nach Art. 94 Abs. 1 Bst. a CO_2-Verordnung zu fällen. Wie in E. 2.5.3.4 erwähnt, haftet jeder Berechnung eine Ungenauigkeit in beide Richtungen an. Es ergibt daher Sinn, die Wahrscheinlichkeit für Fehler auf beide Seiten gleich zu berücksichtigen, wie dies bei der CO_2-Statistik gemäss Darlegung der Vorinstanz geschehen ist.

4.5.4.2 Was das Abstellen auf die Statistik betrifft, ist zu berücksichtigen, dass alle Statistiken mit Unsicherheiten verbunden sind (E. 2.5.3.1). Gerade im Fall des CO_2-Ausstosses ist ersichtlich, dass nicht der gesamte Ausstoss exakt gemessen werden kann, sondern dieser anhand tatsächlich vorhandener Daten um- und hochgerechnet werden muss. Indem das Parlament mit der Zielsetzung gemäss Art. 3 CO_2-Gesetz und der Bundesrat mit Art. 94 CO_2-Verordnung auf Zahlen abstellen, die sich nur aus Statistiken ablesen lassen, haben sie diese Unsicherheiten in Kauf genommen. Das ist hinzunehmen.

4.5.5 Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, eine Fehlermarge (also ein Vertrauensintervall) sei zugunsten der Endverbraucher zu berücksichtigen. Wie ausgeführt (E. 4.5.4.1), ist es bei der CO_2-Statistik wichtig, einen eindeutigen Wert zu erhalten, damit aufgrund dieser Statistik Entscheidungen gefällt werden können. Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, wäre ohnehin nicht klar, in welche Richtung die Fehlermarge zugunsten der Endverbraucher zu berücksichtigen wäre. Die Beschwerdeführerin will mit ihrer Argumentation ausdrücken, dass das Interesse der Endverbraucher, eine möglichst tiefe oder keine CO_2-Abgabe zu bezahlen, zu berücksichtigen sei. Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, ist aber nicht eindeutig, was im vorliegenden Zusammenhang die Interessen der Endverbraucher sind. So kann es über die teilweise Rückerstattung der CO_2-Abgabe an die Bevölkerung zu einer leichten Umverteilung kommen, von der einige der Endverbraucher profitieren (Art. 36 CO_2-Gesetz; zum Mechanismus siehe auch: Botschaft, a.a.O., S. 7470). Diese hätten dann ein finanzielles Inte-

resse an der Erhöhung der Abgabe. Zudem sei – so die Vorinstanz sinngemäss – das Interesse aller an der Stabilisierung des Klimas zu berücksichtigen, was gerade für eine Erhöhung der Abgabe spreche. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass Sinn und Zweck der Abgabe eben gerade die Stabilisierung des Klimas durch Verminderung des CO_2-Ausstosses ist (dazu auch Botschaft, S. 7436 und S. 7500 ff.). In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass der Bund gemäss Art. 74 Abs. 1 BV Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen erlässt, mithin dem Umweltschutz als Menschenschutz hohes Gewicht beizumessen ist. Demnach spricht der Gesetzeszweck, in dem sich der Wille des Verfassungsgebers wiederspiegelt, dafür, im Zweifel die Abgabe zu erhöhen, eine allfällige Unsicherheit also so auszulegen, dass die Abgabe erhöht wird.

Selbst wenn also eine allfällige Fehlermarge zu berücksichtigen wäre, wäre sie so einzubeziehen, dass die CO_2-Abgabe im Zweifel erhöht würde. Das Argument, eine Fehlermarge sei zu berücksichtigen, würde damit die Position der Beschwerdeführerin schwächen.

Damit kann die Beschwerdeführerin auch aus dem Vorbringen, in Art. 13 Abs. 4 der Stromversorgungsverordnung vom 14. März 2008 (StromVV, 734.71) habe der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber festgelegt, dass bei der Berechnung der (nicht mehr festzustellenden) ursprünglichen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten für bestehende Anlagen ein Abzug von 20 % festzulegen ist, nichts zu ihren Gunsten ableiten. Abgesehen davon, dass diese Regelung auf Kritik stösst, hat der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber bei der CO_2-Abgabe gerade keinen Abzug vorgesehen. Zudem ist die CO_2-Abgabe eine Lenkungsabgabe, die letztlich dem Umweltschutz dienen soll (BORLAT, a.a.O., S. 115 und 124; WAGNER PFEIFFER, a.a.O., S. 146 und 149; ANDREA BURKHARDT, CO_2-Gesetz: Grenzen und Möglichkeiten, in: URP 2010 S. 71 ff., S. 74). Ihr liegen grundsätzlich keine fiskalischen Überlegungen zugrunde. Der Umstand, dass eine Lenkungsabgabe einige Kriterien mit einer Steuer gemeinsam hat (so z.B. die strenge Anwendung des Legalitätsprinzips), macht sie noch nicht zu einer Abgabe mit fiskalischem Charakter. Auch wenn die CO_2-Abgabe gewissen, auch für Steuern geltenden, rechtlichen Anforderungen zu genügen hat, so steht doch ihr umweltrechtlicher Charakter im Vordergrund.

4.6 Schliesslich ist zu erwähnen, dass das Treibhausgasinventar der Schweiz nicht nur nationalen, sondern auch internationalen Standards zu genügen hat. Es wird von UNO-Experten kontrolliert. Die entsprechenden

Berichte sind im Internet zugänglich. Der Bericht des UNFCCC, Report on the individual review of the annual submission of Switzerland submitted in 2014, in dem das Jahr 2012 untersucht wird, stellt der Schweiz gute Noten aus (im Internet unter http://unfccc.int/resource/docs/2015/arr/che.pdf; letztmals besucht am 21. Oktober 2015).

4.7 Die Beschwerdeführerin bezweifelt, dass das Ziel der Reduktion der CO_2-Emissionen nicht erreicht wurde, unter anderem deshalb, weil Bundesrätin Doris Leuthard am 7. März 2007 im Ständerat ausführte: «Wir senkten von 1990 bis 2009 den Endverbrauch von Erdölbrennstoffen um insgesamt 23,2 Prozent, und dies trotz einer grösseren Zahl an Haushalten, an Wohnungen.» (AB 2011 S 117). Der GEST 2012 liesse sich zudem auf S. 32 eine weitere Senkung von HEL (das der grösste Bestandteil der Erdölbrennstoffe sei) zwischen den Jahren 2009 und 2012 entnehmen. Weiter habe das BAFU in einer Medienmitteilung vom 19. Juli 2012 erklärt, seit 2006 sei der CO_2-Ausstoss aus Brennstoffen im Mittel um gut 2 % pro Jahr zurückgegangen (zu finden unter: http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=de&msg-id=45430; letztmals besucht am 21. Oktober 2015).

4.7.1 Die Ausführungen der Beschwerdeführerin entsprechen, wie den von ihr zitierten Quellen zu entnehmen ist, den Tatsachen. Allerdings handelt es sich bei der Aussage von Bundesrätin Leuthard nicht um eine Aussage, auf die im vorliegenden Fall abgestellt werden kann. Es lässt sich nicht nachvollziehen, worauf diese Aussage beruht. Möglicherweise wurden (ausländische) CO_2-Zertifikate mitgezählt, die bei der Erreichung des Zwischenziels für Brennstoffe aber keine Rolle spielen dürfen, da das Ziel einzig mit Massnahmen im Inland zu erreichen ist (E. 2.2.2 und 3.2.2.5).

Der GEST 2012 lässt sich tatsächlich entnehmen, dass der Verbrauch von HEL zwischen 2009 und 2012 abgenommen hat. Derselben GEST lässt sich auch entnehmen, dass der Verbrauch an HEL im Jahr 1990 5'263'000 t und im Jahr 2012 3'842'000 t betrug. Dies entspricht einem Stand von 73 % im Jahr 2012 gegenüber dem Jahr 1990.

Allerdings steht in der Medienmitteilung des BAFU auch, dass die CO_2-Emissionen aus Brennstoffen insgesamt (also nicht nur HEL) im Jahr 2011 nur rund 18 % unter dem Niveau von 1990 lagen. In den Jahren zuvor war die Absenkung des Ausstosses zudem – wiederum gemäss dieser Medienmitteilung – deutlich geringer gewesen (rund 0,5 % pro Jahr). Indem die

Beschwerdeführerin einige Zahlen zitiert, diese aber nicht in den Zusammenhang stellt, vermag sie nicht aufzuzeigen, dass die CO_2-Statistik nicht den statistischen Standards entspricht.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass es neben den Erdöl- weitere Brennstoffe gibt, so beispielsweise Braun- und Steinkohle (Botschaft, a.a.O., S. 7489). Die zuvor genannte Abnahme des Verbrauchs von HEL zeigt nur, dass es nicht angeht, einzig den Verbrauch von HEL anzusehen, um den CO_2-Ausstoss aus Brennstoffen insgesamt zu bestimmen. Aus einem Rückgang des Verbrauchs von HEL lässt sich nicht automatisch auf einen Rückgang im Verbrauch sämtlicher Brennstoffe schliessen.

4.7.2 Aus den genannten, von der Beschwerdeführerin zitierten Quellen ergeben sich damit keine Hinweise darauf, dass die CO_2-Statistik nicht korrekt wäre.

4.8

4.8.1 Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, es würden unterschiedliche Emissionsfaktoren für die Umrechnung des Treibhausgasinventars auf die CO_2-Emission gemäss CO_2-Statistik bestehen. Weiter seien für verschiedene Jahre verschiedene Emissionsfaktoren verwendet worden.

4.8.2 Die Vorinstanz hat hierzu ausgeführt, dass die Emissionsfaktoren des Treibhausgasinventars und keine anderen angewendet wurden. Dies lässt sich nachprüfen. Zudem erklärt sie, unterschiedliche Zahlen ergäben sich daraus, dass sich die Zusammensetzung der Brennstoffe verändert habe. Diese Erklärung ist nachvollziehbar. Ebenfalls verständlich ist, dass neuere Messungen teilweise genauere Zahlen ergeben haben. Weiter erklärt das BFE, für die Jahre zwischen den Messungen könne ohne weitere Angaben nicht bestimmt werden, wie sich die Werte im Zeitverlauf verändert hätten, ob dies z.B. in einem Schritt oder über die Jahre verteilt passiert sei. Bei den Brennstoffen sei eine lineare Anpassung gewählt worden. Ein solches Vorgehen ergibt durchaus Sinn und ist mit den Standards vereinbar (E. 2.5.3.3 f.).

4.9

4.9.1 In diesem Zusammenhang erklärt die Beschwerdeführerin, bei der Frage, ob bei signifikanten Änderungen ganze Zahlenreihen anzupassen seien, handle es sich wohl um einen Ermessensentscheid. Sie ist der Auffassung, je nach verwendetem Emissionsfaktor könne beeinflusst werden,

wie viele Treibhausgase aus Brennstoffen im Vergleich mit dem Jahr 1990 ausgestossen worden seien.

4.9.2 Die Vorinstanz hält dem entgegen, es handle sich nicht um einen Ermessensentscheid. Der Entscheid hänge von der Qualität und dem Stichprobenumfang der Messungen ab. Gebe es für den alten Wert repräsentative Stichproben, finde eine Interpolation statt. Sonst werde der neue Wert als für die ganze Zeitreihe repräsentativ angesehen. Bei Braunkohle und Petrolkoks sei der aktuelle Wert für die ganze Zeitreihe übernommen worden, weil die alten Werte nur auf Literaturwerten und nicht auf tatsächlichen Messungen beruht hätten.

4.9.3 Vorweg ist darauf hinzuweisen, dass eine signifikante Abweichung in der Statistik nicht bedeutet, dass die Abweichung gross ist, sondern dass statistische Testverfahren darauf schliessen lassen, dass Abweichungen nicht zufällig sind (vgl. BENESCH, a.a.O., S. 142; Stichwort «Signifikanz», 2. Bedeutung, in: Brockhaus-Enzyklopädie in 24 Bänden, Bd. 20, 29. Aufl., Mannheim 1993). Diese Abweichungen können also auch sehr klein sein.

4.9.4 Wie bereits zuvor im Rahmen der allgemeinen statistischen Grundsätze ausgeführt wurde, besteht in Grenzfällen ein gewisses Ermessen, ob Anpassungen der Statistik über die ganze Zahlenreihe oder nur für die letzten Jahre vorzunehmen sind und wie dies zu geschehen hat (E. 2.5.3.3 f.). Die Ausübung dieses Ermessens erfolgt pflichtgemäss nach vorbestimmten Regeln und ist zu begründen. Diesen Anforderungen kommt die Vorinstanz nach. Das bei Braunkohle und Petrolkoks angewandte Verfahren entspricht dem Grundsatz, dass der neue Wert zugrunde zu legen ist, wenn er als genauer anzusehen ist als der alte Wert und für diesen kein repräsentatives Stichprobenmaterial vorhanden ist. Dieses Vorgehen führt dazu, dass konsistente Zeitreihen bestehen, so dass die alten Werte tatsächlich mit den neuen Werten vergleichbar werden. Weiter wurden die Änderungen jeweils mittels Publikation transparent gemacht.

4.10

4.10.1 Am meisten kritisiert die Beschwerdeführerin die Position «Lagerveränderung Konsumenten» beim HEL. Sie erklärt, es handle sich dabei wohl um einen Schätzwert.

4.10.2 Im Dokument «Technische Revision des Verbrauchs von Heizöl Extra-leicht der Gesamtenergiestatistik» des BFE vom 2. Mai 2014 (revidiert am 21. Juli 2014; http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/

message/attachments/34707.pdf, letztmals besucht am 21. Oktober 2015; nachfolgend: BFE: Technische Revision) wird genau beschrieben, inwiefern die Statistik betreffend Heizöl Extra-leicht auch rückwirkend revidiert wurde. Insofern sich die rückwirkende Revision auf tatsächlich erhobene und vorhandene Zahlen stützt, erscheint dies wenig problematisch. Kommt das BFE zum Schluss, eine andere (tatsächlich vorliegende) Zahl ergebe die genaueren Werte, ist es sogar gehalten, diese Zahlen auch für zurückliegende Jahre zu verwenden. Probleme können sich allenfalls ergeben, wenn keine konkreten Zahlen vorliegen, sondern Schätzungen vorgenommen werden müssen.

4.10.3 Hier ist nun nur auf jene Zahlen einzugehen, die tatsächlich für die Erhöhung der CO_2-Abgabe relevant gewesen sein können. Es ist mit anderen Worten der Zeitraum zwischen 1990 und 2012 zu betrachten.

4.10.3.1 Mit der GEST 1994 wurde der Heizölverbrauch rückwirkend bis 1987 revidiert. Vor der GEST 1994 wurde bezüglich Heizölverbrauch auf die Absatzzahlen des Heizöl-Panels des Instituts für Haushaltsanalysen (IHA) abgestellt. Dieses Panel beruhte auf einer Umfrage bei den Konsumenten über die Lagerbestände. Da im Anhang zur Statistikerhebungsverordnung festgehalten ist, dass die GEST unter anderem auf Befragungen beruht, an der Befragungsinstitute teilnehmen (E. 2.5.1.1), ist dieses Vorgehen nicht zu beanstanden. Die Daten wurden auf die ganze Schweiz hochgerechnet, wobei unter anderem auf die Gebäudezählung des BfS (E. 2.5.2.1) abgestellt wurde (BFE, Technische Revision, S. 4 ff.). Mit der GEST 1994 wurden die wie eben beschrieben erhobenen Zahlen durch solche, die auf dem Absatz basieren, welcher von der Carbura publiziert wird, rückwirkend bis 1987 ersetzt (BFE, Technische Revision, S. 4). Die Umstellung erfolgte, weil die Verbrauchszahlen des HEL-Panels über Jahre über den Absatzzahlen der Carbura lagen. Eine solche Abweichung ist – wie die Vorinstanz zutreffend ausführt – über kürzere Zeit durchaus möglich, da Heizöl gelagert werden kann und somit in einem Jahr auch mehr verbraucht als eingekauft werden kann. Längerfristig ist ein über dem Absatz liegender Verbrauch aber nicht möglich.

Auf den ersten Blick mag eine Umfrage unter einigen repräsentativen Konsumenten mit anschliessender Hochrechnung auf sämtliche Konsumenten – wie das für die Absatzzahlen des Heizöl-Panels zutrifft – recht genaue Werte zu liefern, so dass diese Methode grundsätzlich als mit den Standards vereinbar anzusehen ist. Konkret zeigte sich aber, dass diese Me-

thode – aus welchen Gründen auch immer – nicht die Wirklichkeit wiedergab. In einem solchen Fall war das BFE nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, die Methodik zu überprüfen und eine andere, genauere Methode zu wählen. Allerdings war dies erst möglich, nachdem die Abweichung über mehrere Jahre manifest geworden war. Wie gesagt, kann der Verbrauch durchaus – auch für wenige Jahre – über dem Absatz liegen, so dass nicht gleich davon ausgegangen werden musste, dass die Erhebungsmethode ungenaue Zahlen lieferte. Das mit der neuen Methode verwendete Zahlenmaterial lag offensichtlich zumindest bis ins Jahr 1987 zurück vor (vgl. BFE, Technische Revision, S. 7), sodass unter diesem Gesichtspunkt nichts gegen die Anwendung dieser Zahlen auf den Zeitraum bis ins Jahr 1987 zurück spricht. Da die Zahlen vorlagen, war das BFE wiederum nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet, die Änderung der Methodik soweit möglich auf die ganze Zeitreihe anzuwenden, um so untereinander vergleichbare Zahlen zu schaffen. Andernfalls hätten die erwiesenermassen ungenauen Zahlen vorangegangener Jahre mit den genaueren Zahlen zukünftiger Jahre verglichen werden müssen. Da die Zahlen der Carbura aber nur den Absatz wiedergeben, nicht aber den für die CO_2-Statistik relevanten Verbrauch von HEL, mussten die Zahlen der Carbura um die Lagerveränderung korrigiert werden. Abgesetztes HEL, das gelagert wird, wird nicht verbraucht. Hingegen wird gelagertes HEL verbraucht, ohne dass dies einen Einfluss auf die Absatzzahlen der Carbura hätte. Dem ist Rechnung zu tragen. Dass für die Lageränderung auf die Zahlen des HEL-Panels abgestellt wurde, mag unbefriedigend erscheinen, war doch die Anpassung gerade aufgrund der ungenauen Zahlen des HEL-Panels nötig geworden. Dabei ist aber zu bedenken, dass einerseits kaum besseres Zahlenmaterial zur Lageränderung zur Verfügung stand (eine Messung der tatsächlichen Änderung wäre aus praktischen Gründen nicht möglich). Andererseits werden die Zahlen des Panels nunmehr nur noch für eine Korrektur verwendet und nicht mehr überhaupt als Grundlage. Die Zahlen zu den nun noch relevanten Lageränderungen dürften insbesondere aufgrund der Angabe zu den Lagerbeständen am Monatsende recht genau ausfallen (das Panel erhebt monatliche Angaben zu den Lagerbeständen am Monatsende, im Berichtsmonat getätigte Käufe, Angaben zur Änderung an Tankanlagen; EFD, Technische Revision, S. 5).

Die Revision im Rahmen der GEST 1994 erweist sich damit als notwendig und es fehlen Anhaltspunkte dafür, dass sie nicht mit den Standards übereinstimmend vorgenommen wurde.

4.10.3.2 In diesem Zusammenhang macht die Beschwerdeführerin geltend, der Absatz von Erdölprodukten der GEST basiere nicht direkt auf den von der Carbura bzw. der Erdöl-Vereinigung gelieferten Zahlen, wie dies die Vorinstanz vorbringe. Vielmehr würden diese Absatzdaten von der Vorinstanz erhoben und von dieser den genannten Organisationen gemeldet, die dann ihrerseits diese Zahlen publizierten. Die Beschwerdeführerin offeriert in diesem Zusammenhang die Befragung von Dr. Rolf Hartl, dem Präsidenten der Erdöl-Vereinigung, als Auskunftsperson.

Nachdem das Bundesverwaltungsgericht die Vorinstanz mit Verfügung vom 3. Juli 2015 aufgefordert hatte, zu erklären, aus welchen Quellen die Absatzzahlen stammten, reichte diese am 13. August 2015 eine entsprechende Stellungnahme des BFE ein (Sachverhalt Bst. K). Demnach werden die Zahlen einerseits der Aussenhandelsstatistik der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV; im Internet unter www.swiss-impex.admin.ch; letztmals besucht am 21. Oktober 2015) und andererseits der monatlichen Mengenstatistik der Carbura über flüssige Treib- und Brennstoffe entnommen. Der Verband Erdöl-Vereinigung verwende die öffentlich zugängliche Aussenhandelsstatistik der EZV, die von der Carbura zur Verfügung gestellte Mengenstatistik sowie weitere, hier nicht interessierende Daten zur Erstellung der Erdölbilanz bis auf Stufe «Absatz Grosshandel» und stelle diese jeweils im April des Folgejahres dem BFE zu. Dieses kontrolliere und plausibilisiere die Erdölbilanz anhand der Aussenhandelsstatistik sowie der monatlichen Mengenstatistik, die die Carbura dem BFE monatlich zur Verfügung stelle. Das BFE publiziere die definitive Erdölbilanz schliesslich in der GEST mit den Quellenangaben «Carbura, Erdöl-Vereinigung, BFE», damit die nicht vom BFE selber erhobenen bzw. bearbeiteten Grundlagen transparent ausgewiesen seien.

Auch die Erdölvereinigung nennt in ihrem Jahresbericht von 2014 als Quellen für die Statistiken des Inlandabsatzes von Erdölprodukten einerseits sowie jene der Struktur des schweizerischen Erdölabsatzes andererseits die Carbura, die Eidgenössische Zollverwaltung sowie (im vorliegenden Zusammenhang nicht interessierend) den Verband der Schweizerischen Schmierstoffindustrie (der Jahresbericht ist im Internet zu finden unter http://www.erdoel.ch/images/com_evdocs/ev_jahresbericht_2014.pdf; Statistiken S. 39 f.;letztmals besucht am 21. Oktober 2015).

Damit stimmt die am 13. August 2015 eingebrachte Angabe der Vorinstanz (bzw. des BFE), woher die in die Gesamtenergiestatistik einfliessenden Zahlen zum Absatz von Erdölprodukten stammen, nunmehr mit jener im

Jahresbericht der Erdölvereinigung überein. Unter diesen Umständen ist nicht (mehr) ersichtlich, welche weiteren, für die Frage der Datenquelle relevanten Auskünfte der Präsident der Erdölvereinigung diesbezüglich geben könnte. Daher ist auf die Befragung von Dr. Rolf Hartl in antizipierter Beweiswürdigung zu verzichten (E. 1.9).

4.10.3.3 Da ab 1997 die Carbura neben dem Absatz der Importeure auch den Absatz von HEL in den steuerfreien Verkehr ausweist, übernimmt die CO_2-Statistik diese Zahlen. Dieser Absatz entspricht derjenigen Menge von HEL, der den Endverbrauchern zum Konsum zur Verfügung steht (EFD, Technische Revision, S. 7). Dies überzeugt, weil das HEL erst dann zu den Endverbrauchern gelangen kann, wenn Zoll und Einfuhrsteuern festgesetzt wurden.

Es war offensichtlich nicht möglich, auch für die Vergangenheit auf diese Zahlen abzustellen, weil sie für die Zeit vor 1997 gar nicht vorlagen. Diese Änderung in der Grundlage der GEST ist aber offengelegt und die Metadaten sind weiterhin verfügbar. Nicht zuletzt sind die Abweichungen, die dadurch entstehen, dass auf den Steuer- und nicht den Importabsatz abgestellt wird, relativ geringfügig.

4.10.3.4 Der Auf- und Abbau von Pflichtlagern wurde teilweise nicht korrekt berücksichtigt. Vor allem in den Jahren 1950 bis 1974 dürfte dadurch der Verbrauch von Heizöl überschätzt worden sein, was sich heute nicht mehr rekonstruieren lässt (BFE, Technische Revision, S. 9). Da diese Zeit aber nicht in den Beurteilungszeitraum von 1990 bis 2012 fällt, ist darauf nicht weiter einzugehen. Soweit in der hier relevanten Zeitperiode Änderungen aufgrund des Auf- und Abbaus von Pflichtlagern vorgenommen worden sind, sind diese ebenfalls ausgewiesen (BFE, Technische Revision, S. 9, 16 f. und 23).

4.10.3.5 Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass es sich entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin in der Replik bei den Änderungen im Zusammenhang mit dem HEL auch nicht um Schätzungen handelt, sondern um die Änderung der Statistik aufgrund von verbessertem Zahlenmaterial.

4.10.3.6 Weiter gab es kleinere Anpassungen, die von der Beschwerdeführerin aber nicht kritisiert wurden. Ebenfalls nicht kritisiert wurden die ab 2001 monatlich durchgeführten, modellbasierten Schätzungen. Die Arbeit

mit Modellen ist in der Statistik gebräuchlich und im vorliegenden Fall deutet nichts darauf hin, dass diese Vorgehensweise nicht den Standards entsprechen würde.

4.11

4.11.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, Gegenstand der Abgabe sei die Herstellung, Gewinnung und Einfuhr von Brennstoffen. Die CO_2-Statistik würde aber den Verbrauch wiedergeben.

4.11.2 In Art. 29 Abs. 1 CO_2-Gesetz heisst es, wie die Beschwerdeführerin richtig ausführt, der Bund erhebe die CO_2-Abgabe auf der Herstellung, Gewinnung und Einfuhr von Brennstoffen. Damit ist das Objekt der Abgabe bestimmt. Die Höhe der Abgabe pro Tonne CO_2 (oder der Satz der Abgabe) bemisst sich nach Massgabe von Art. 94 CO_2-Verordnung danach, ob das für einen bestimmten Zeitraum geltende Zwischenziel erreicht oder verpasst wurde. In Art. 94 CO_2-Verordnung wird von Zielen in Bezug auf die Reduktion der Emissionen gesprochen. Emissionen entstehen aber in der Regel erst beim Verbrauch. Somit ist für die Frage, ob der Abgabesatz der CO_2-Abgabe zu erhöhen ist, der Verbrauch relevant. Dieser wird der CO_2-Statistik entnommen, die eben gerade den Verbrauch wiedergibt. Einzig für die Frage einer Erhöhung des Abgabesatzes – nicht aber für die Erhebung aufgrund der Herstellung, Gewinnung und Einfuhr von Brennstoffen – wird somit auf die CO_2-Statistik abgestellt. Da die Erhöhung sich am Verbrauch misst und die CO_2-Statistik den Verbrauch wiedergibt, ist das Abstellen auf die Statistik nicht nur nicht zu beanstanden, sondern zwingend notwendig. Umgekehrt muss die CO_2-Statisstik den Verbrauch wiedergeben, damit sie für den Entscheid, ob die CO_2-Abgabe zu erhöhen ist, überhaupt von Nutzen ist.

4.12 Die Beschwerdeführerin ist weiter der Auffassung, einige Probleme bei der Statistik ergäben sich, weil der Verbrauch und nicht der Absatz von CO_2 entscheidend sei. Das CO_2-Gesetz erklärt aber nun einmal für die Bestimmung des Satzes die Emission von CO_2 und damit den Verbrauch als relevant. Überdies stellen auch internationale Dokumente zumindest teilweise auf den Verbrauch ab (Revised 1996 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories, Volume 1: Reporting Instructions, S. 2.6; im Internet unter: http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gl/guidelin/ch2ri.pdf; zuletzt besucht am 21. Oktober 2015). Es ist demnach nicht zu beanstanden, sondern wiederum notwendig, dass sich die CO_2-Statistik mit dem Verbrauch, nicht aber dem Absatz des CO_2 beschäftigt.

4.13 Was die Witterungsbereinigung anbelangt, die bei der CO_2-Statistik zum Beschluss über eine Erhöhung der CO_2-Abgabe berücksichtigt wird, so ist wiederum festzuhalten, dass die CO_2-Statistik konsistente Zahlen aufweist, wenn alle Zahlen der Reihe witterungsbereinigt werden. Das ist der Fall. Wie sich aus S. 8 f. des Dokuments «Emissionen von Treibhausgasen nach revidiertem CO_2-Gesetz und Kyoto-Protokoll, 2. Verpflichtungsperiode (2013-2010)» des BAFU ergibt, welches die Beschwerdeführerin ihrer Eingabe vom 3. August 2015 beilegte, liegen die witterungsbereinigten Zahlen zudem tendenziell unter den effektiven, weshalb das Abstellen auf witterungsbereinigte Zahlen sich zugunsten der Beschwerdeführerin auswirkt (das Dokument findet sich in der Aktualisierung vom 3. Juli 2015 unter dem entsprechenden Link auf der Seite http://www.bafu.admin.ch/klima/13879/13880/14486/index.html?lang=de; letztmals besucht am 21. Oktober 2015).

4.14 Damit erweisen sich die Vorbringen der Beschwerdeführerin in Bezug auf die CO_2-Statistik als nicht stichhaltig. Es gibt keine Hinweise darauf, dass diese den anerkannten statistischen Standards und den rechtlichen Vorgaben nicht entspricht. Nicht zuletzt sind alle wichtigen Angaben zu den Statistiken veröffentlicht (E. 2.5.2.2). Die Erhöhung der CO_2-Abgabe gründet damit zu Recht auf dieser Statistik.

Es erübrigt sich somit, ein Gutachten betreffend die CO_2-Statistik einzuholen (was die Beschwerdeführerin im Übrigen auch nicht explizit beantragt). Aus den vorhandenen Unterlagen lässt sich genügend klar nachvollziehen, dass die Statistiken, soweit dies hier zu prüfen war, den Standards entsprechen.

4.15 Insgesamt ergibt sich damit, dass der Bundesrat legitimiert war, in der CO_2-Verordnung das hier relevante Zwischenziel für Brennstoffe festzusetzen. Weiter durfte er für den Fall, dass dieses Ziels nicht erreicht werde, die Erhöhung der CO_2-Abgabe auf Fr. 60.-- je Tonne CO_2 festsetzen. Schliesslich wurde zu Recht auf die CO_2-Statistik vom 3. Juli 2013 abgestellt, um festzustellen, ob das Zwischenziel erreicht wurde. Es gibt nämlich keine Hinweise, dass diese Statistik den statistischen Grundsätzen widersprechen würde. Da die genannte Statistik zeigt, dass das Zwischenziel nicht erreicht worden war, war ab dem 1. Januar 2014 für die CO2-Abgabe der Satz von Fr. 60.-- je Tonne CO2 anzuwenden. Folglich setzte die Vorinstanz im angefochtenen Einspracheentscheid vom 6. Juni 2014 die CO_2-Abgabe zu Recht gemäss dem Satz von Fr. 60.-- je Tonne CO_2 fest.

5.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde sowohl im Haupt- als auch im Eventualantrag abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Ausgangsgemäss hat die unterliegende Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind aufgrund des ausserordentlichen Aufwandes auf Fr. 7'000.-- festzusetzen (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der einbezahlte Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden. Der darüber hinausgehende Betrag von Fr. 4'000.-- ist innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

Weder der obsiegenden Vorinstanz (Art. 7 Abs. 3 VGKE) noch der unterliegenden Beschwerdeführerin ist eine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Der prozessuale Antrag, das vorliegende Verfahren mit den Verfahren A-3888/2014, A-3896/2014, A-3900/2014, A-3904/2014, A-3912/2014, A-3916/2014 und A-3934/2014 zu vereinigen, wird abgewiesen.

2.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

3.
Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 7'000.-- festgesetzt und der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 3'000.-- wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet. Der darüber hinausgehende Betrag von Fr. 4'000.-- ist innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

4.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. …; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Salome Zimmermann	Susanne Raas

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 Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: