



Abteilung I  
A-3341/2023

## Urteil vom 24. Juni 2024

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),  
Richter Jérôme Candrian,  
Richter Jürg Marcel Tiefenthal,  
Gerichtsschreiber Roland Hochreutener.

Parteien

**A. \_\_\_\_\_ AG,**  
vertreten durch  
lic. iur. Thomas Baumberger, Rechtsanwalt,  
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Schutz des ökologischen Gleichgewichts; CO<sub>2</sub>-Emissionen.

**Sachverhalt:****A.**

Die A. \_\_\_\_\_ AG bezweckt laut Handelsregister insbesondere die Herstellung, Verarbeitung und den Vertrieb von Papier, Papierrohstoffen und verwandten Produkten. Sie übt drei Tätigkeiten aus, die zur Teilnahme am Emissionshandelssystem (EHS) verpflichten: Verbrennung von fossilen oder teilweise fossilen Energieträgern mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von über 20 MW (Anhang 6 Ziff. 1 der Verordnung über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen vom 30. November 2012, CO<sub>2</sub>-Verordnung; SR 641.711), Herstellung von Zellstoff aus Holz oder anderen Faserstoffen sowie Herstellung von Papier und Karton mit einer installierten Produktionskapazität von über 20 t pro Tag (Anhang 6 Ziffn. 16 und 17 CO<sub>2</sub>-Verordnung). Sie nimmt seit 2013 am EHS teil und wurde mit Verfügung vom 6. Mai 2021 für die Jahre 2021 bis 2030 zur weiteren Teilnahme am EHS verpflichtet. Sie betreibt unter anderem einen Wirbelschichtofen (Rückstandsverbrennungsanlage, RüVA), mit dem ein Teil der für den Produktionsprozess notwendigen Wärme in Form von Dampf erzeugt wird.

**B.**

**B.a** Mit E-Mail vom 27. Januar 2023 gab das Bundesamt für Umwelt (BAFU) der A. \_\_\_\_\_ AG Gelegenheit, zum beigefügten Verfügungsentwurf über die kostenlose Zuteilung von 86'480 Emissionsrechten und zum Monitoring der verursachten Treibhausgasemissionen Stellung zu nehmen.

**B.b** Innert erstreckter Frist nahm die A. \_\_\_\_\_ AG mit Eingabe vom 28. Februar 2023 zum Verfügungsentwurf Stellung. Darin machte sie geltend, das BAFU habe sich weder im bisherigen Schriftverkehr noch im Verfügungsentwurf vom 27. Januar 2023 mit den von ihr vorgetragenen Argumenten auseinandergesetzt und dadurch seine Begründungspflicht verletzt. Ferner argumentierte sie, die in den Tabellen des Verfügungsentwurfs aufgeführten Werte seien insoweit korrekt, als das BAFU für das Jahr 2022 die Werte auf bisheriger Basis – und ohne Berücksichtigung der geogenen CO<sub>2</sub>-Emissionen – angepasst habe. Für diesen unbestrittenen Teil sei eine separate Verfügung zu erlassen, verbunden mit dem Vorbehalt, dass für den Fall der Bejahung der Treibhausgasrelevanz der geogenen CO<sub>2</sub>-Emissionen für die Abgabe- und Monitoringpflicht weitere kostenlose Emissionsrechte zuzuteilen seien. Hinsichtlich der Beurteilung der streitigen Frage, ob es sich bei den geogenen CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Zersetzung von Karbonaten in der Rückstandsverbrennungsanlage um relevante

Treibhausgase handle, sei eine separate Verfügung zu erlassen. Schliesslich sei durch das BAFU vorzumerken, dass der Zuteilungsbericht und der Beschrieb zum Monitoringkonzept im Sinne der von ihm zu treffenden Anordnungen anzupassen seien.

**B.c** Mit Verfügung vom 10. Mai 2023 bestätigte das BAFU seine bisherige Auffassung und hielt Folgendes fest:

1. Die Betreiberin der Anlagen erhält für das Jahr 2022 nach den Benchmarks Zeitungsdruckpapier, gestrichenes Feinpapier, Zellstoff aus wiederaufbereitetem Papier und dem Wärmebenchmark 86'480 Emissionsrechte kostenlos zugeteilt.
2. Die Emissionsrechte werden der Betreiberin der Anlagen im Emissionshandelsregister auf das Konto CH-100-2078-0 gutgeschrieben.
3. Für die durch die Verbrennung des Mischschlammes in der RüVA verursachten Emissionen aus der Zersetzung von Karbonaten werden der Betreiberin der Anlagen keine zusätzlichen Emissionsrechte kostenlos zugeteilt.
4. Die durch die Verbrennung des Mischschlammes in der RüVA verursachten Emissionen aus der Zersetzung von Karbonaten seien durch die Betreiberin der Anlagen ab dem Jahr 2022 im jährlichen Monitoring zu erfassen und dem Bund Emissionsrechte dafür abzugeben.
5. Es wird darauf hingewiesen, dass
  - a. die Betreiberin der Anlagen das BAFU über Änderungen, die sich auf die kostenlose Zuteilung der Emissionsrechte auswirken könnten, unverzüglich zu informieren hat (Art. 53 Abs. 1 Bst. a CO<sub>2</sub>-Verordnung);
  - b. die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten bei relevanten Veränderungen von Aktivitätsraten oder massgebenden Parametern jährlich neu berechnet wird (Art. 46b CO<sub>2</sub>-Verordnung);
  - c. die Betreiberin der Anlagen jährlich einen Monitoringbericht einreichen muss (Art. 52 CO<sub>2</sub>-Verordnung).

Zur Begründung führte das BAFU im Wesentlichen aus, bei den Emissionen aus der Zersetzung von Karbonaten in der RüVA handle es sich um relevante Treibhausgasemissionen nach Anhang 16 Ziff. 1 Bst. b der CO<sub>2</sub>-Verordnung, da deren Erfassung technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar sei. Damit fielen die CO<sub>2</sub>-Emissionen der RüVA unter den Begriff der relevanten Treibhausgasemissionen gemäss Art. 16 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen vom

23. Dezember 2011 (CO<sub>2</sub>-Gesetz; SR 641.71) i.V.m. Art. 55 Abs. 1 der CO<sub>2</sub>-Verordnung. Die aus der RüVA gewonnene Wärme werde entweder in den Produktionsanlagen, für die die Bemessung nach den Produktbenchmarks erfolge, oder zur Erzeugung von Elektrizität mittels einer Dampfturbine genutzt. Für die kostenlose Zuteilung der Emissionsrechte sei die Nutzung der Wärme in den Produktionsanlagen durch die Produktbenchmarks abgegolten und für die Erzeugung von Elektrizität erfolge nach Art. 19 Abs. 4 CO<sub>2</sub>-Gesetz keine kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten.

### C.

Gegen diese Verfügung erhebt die A. \_\_\_\_\_ AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 9. Juni 2023 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit folgenden Anträgen:

1. Es seien die Dispositiv-Ziffern 1 und 2 sowie 5 der Verfügung der Vorinstanz vom 10. Mai 2023 (Referenz 2013-60107) aufzuheben,
 

und es sei durch das Bundesverwaltungsgericht ein Teilurteil dahingehend zu erlassen, dass

  - 1) die Beschwerdeführerin für das Jahr 2022 86'480 Emissionsrechte kostenlos zugeteilt erhält, unter Vorbehalt einer zusätzlichen kostenlosen Zuteilung je nach Ausgang des Verfahrens gemäss nachfolgender Ziffer 2);
  - 2) die Beurteilung der Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin betreffend die geogenen CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Zersetzung von Karbonaten in der Rückstandsverbrennungsanlage (RüVA) der Beschwerdeführerin nicht Gegenstand dieses Teilurteils sind und mit separatem Urteil erfolgt;
  - 3) die Emissionsrechte gemäss Ziffer 1) der Beschwerdeführerin im Emissionshandelssystem auf das Konto CH-100-2078-0 gutgeschrieben werden;
  - 4) die Hinweise gemäss Dispositiv-Ziffer 5 der angefochtenen Verfügung in das bundesverwaltungsgerichtliche Teilurteil übernommen werden;
- 2.a) Es seien die Dispositiv-Ziffern 3 und 4 der Verfügung der Vorinstanz vom 10. Mai 2023 (Referenz 2013-60107) aufzuheben, und es sei durch das Bundesverwaltungsgericht anzuordnen, eventuell festzustellen,

dass für das Jahr 2022 und für die Folgejahre 2022-2030 der laufenden Teilnahmeperiode gemäss Teilnahmeverfügung des BAFU vom 6. Mai 2021 für die geogenen CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Zersetzung von Karbo-

naten in der Rückstandsverbrennungsanlage (RüVA) der Beschwerdeführerin durch die Beschwerdeführerin dem Bund keine Emissionsrechte i.S.v. Art. 16 Abs. 2 CO<sub>2</sub>-Gesetz abzugeben sind und dass die geogenen CO<sub>2</sub>-Emissionen durch die Beschwerdeführerin nicht im jährlichen Monitoring gemäss Art. 20 CO<sub>2</sub>-Gesetz zu erfassen sind;

- b) Eventualiter, für den Fall, dass der Antrag gemäss vorstehender lit. a) durch das Bundesverwaltungsgericht in rechtmässiger Weise abgewiesen würde und für die in Frage stehenden geogenen CO<sub>2</sub>-Emissionen der Beschwerdeführerin eine Pflicht zur Abgabe von Emissionsrechten i.S.v. Art. 16 Abs. 2 CO<sub>2</sub>-Gesetz bejaht würde,

sei durch das Bundesverwaltungsgericht die Dispositiv-Ziffer 3 der Verfügung der Vorinstanz vom 10. Mai 2023 (Referenz 2013-60107) aufzuheben,

und es sei die Vorinstanz durch das Bundesverwaltungsgericht anzuordnen bzw. sei die Vorinstanz durch das Bundesverwaltungsgericht anzuweisen, dass für das Jahr 2022 und für die Folgejahre 2023-2030 der laufenden Teilnahmeperiode gemäss Teilnahmeverfügung des BAFU vom 6. Mai 2021 der Beschwerdeführerin für die geogenen CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Zersetzung von Karbonaten in der Rückstandsverbrennungsanlage (RüVA) der Beschwerdeführerin durch die Vorinstanz zusätzlich Emissionsrechte gemäss Art. 19 Abs. 3 CO<sub>2</sub>-Gesetz nach dem Prozessemissions-Benchmark gemäss Ziff. 1.4 von Anhang 9 der CO<sub>2</sub>-Verordnung kostenlos zuzuteilen sind;

3. Es sei durch das Bundesverwaltungsgericht anzuordnen bzw. sei die Vorinstanz durch das Bundesverwaltungsgericht anzuweisen, dass der Zuteilungsbericht 2021-2025 vom 17.12.2021 und der Beschrieb zum Monitoringkonzept 2021-2025 vom 17.12.2021 durch die Vorinstanz im Sinne der Anordnungen des Bundesverwaltungsgerichts anzupassen sind.

Zur Begründung macht sie im Wesentlichen geltend, die Vorinstanz habe sie zu Unrecht dazu verpflichtet, die durch die Verbrennung des Mischschlammes in der RüVA verursachten Emissionen aus der Zersetzung von Karbonaten ab dem Jahr 2022 im jährlichen Monitoring zu erfassen und dem Bund Emissionsrechte dafür abzugeben. Sollte das Gericht entgegen der von ihr vertretenen Auffassung eine Abgabepflicht bejahen, müsste sie gemäss Art. 19 Abs. 3 des CO<sub>2</sub>-Gesetzes auch eine entsprechende kostenlose Zuteilung gestützt auf den Prozessemissions-Benchmark gemäss Anhang 9 Ziff. 1.4 der CO<sub>2</sub>-Verordnung erhalten. In formeller Hinsicht rügt sie überdies eine Verletzung der Begründungspflicht.

#### **D.**

Mit Vernehmlassung vom 14. August 2023 beantragt die Vorinstanz, die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

**E.**

Die Beschwerdeführerin nimmt mit Replik vom 29. September 2023 zur Vernehmlassung Stellung und stellt den Antrag, es sei das Rechtsbegehren gemäss Ziff. 1 der Beschwerde im heutigen Zeitpunkt gutzuheissen und es sei das darin beantragte Teilurteil antragsgemäss unter Aufhebung der Dispositiv-Ziffn. 1 und 2 sowie 5 der angefochtenen Verfügung sowie unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Vorinstanz (vgl. Rechtsbegehren Ziff. 4) zu erlassen, dies ohne weitere Anhörung respektive Stellungnahme (Duplik) der Vorinstanz dazu, und unter Fortsetzung des Beschwerdeverfahrens und des Schriftenwechsels lediglich in Bezug auf die verbleibenden Rechtsbegehren gemäss den Ziffn. 2, 3 und 4 der Beschwerde.

**F.**

Mit Zwischenverfügung vom 11. Oktober 2023 teilte die Instruktionsrichterin den Parteien mit, dass aus prozessökonomischen Gründen kein Grund dafür bestehe, den Antrag auf Erlass eines Teilurteils vor Ende des Schriftenwechsels zu behandeln. Dementsprechend setzte sie das Verfahren fort und gab der Vorinstanz Gelegenheit, bis zum 10. November 2023 eine Duplik einzureichen.

**G.**

In ihrer Duplik vom 10. November 2023 hält die Vorinstanz am Antrag auf Abweisung der Beschwerde fest.

**H.**

Mit Eingabe vom 16. Januar 2024 erklärt die Beschwerdeführerin den Rückzug ihres Beschwerdeantrags 1 und beantragt, es sei die Beschwerde im Umfang des Beschwerdeantrags 1 (Rechtsbegehren Ziff. 1 der Beschwerde vom 9. Juni 2023) infolge Gegenstandslosigkeit abzuschreiben.

**I.**

Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit relevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

## **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

### **1.**

**1.1** Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Die Verfügung vom 10. Mai 2023 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar. Das BAFU ist eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, liegt nicht vor (vgl. Art. 32 VGG). Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde sachlich zuständig, wobei sich das Verfahren nach den Bestimmungen des VwVG richtet, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

**1.2** Die Beschwerdeführerin beteiligte sich am vorinstanzlichen Verfahren und ist als Adressatin des angefochtenen Entscheids sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

**1.3** Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist einzutreten.

### **2.**

**2.1** Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (vgl. Art. 49 VwVG). Dabei hat sich das Bundesverwaltungsgericht nicht mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinanderzusetzen; es kann sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (statt vieler BGE 133 I 270 E. 3.1).

**2.2** Vorbehältlich besonderer übergangsrechtlicher Regelungen wird in zeitlicher Hinsicht grundsätzlich auf das im Zeitpunkt der Verwirklichung eines Sachverhaltes respektive auf das bei der erstinstanzlichen Beurteilung gültige Recht abgestellt (BGE 144 II 326 E. 2.1.1; 144 V 210 E. 4.3.1).

Für die vorliegende Beurteilung ist demnach auf das im Zeitpunkt der Verfügung vom 10. Mai 2023 geltende Recht, das heisst auf das CO<sub>2</sub>-Gesetz vom 23. Dezember 2011 in der ab 1. Januar 2022 geltenden Fassung (AS 2022 262; BBI 2021 2252) und die Verordnung über die Reduktion der

CO<sub>2</sub>-Emissionen vom 30. November 2012 (CO<sub>2</sub>-Verordnung; SR 641.711), in der ab 15. Februar 2023 geltenden Fassung (AS 2023 43), abzustellen.

### 3.

**3.1** Im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bildet der vorinstanzliche Entscheid als Anfechtungsobjekt den Rahmen, der den möglichen Umfang des Streitgegenstands begrenzt (BGE 142 I 155 E. 4.4.2; 136 II 457 E. 4.2). Letzterer darf im Laufe des Beschwerdeverfahrens weder erweitert noch qualitativ verändert werden; er kann sich höchstens verengen und um nicht mehr streitige Punkte reduzieren, grundsätzlich aber nicht ausweiten (BGE 144 II 359 E. 4.3, 142 I 155 E. 4.4.2, 136 II 457 E. 4.2; BVGE 2016/13 E. 1.3.4). Fragen, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat, darf die zweite Instanz nicht beurteilen; sonst würde in die funktionelle Zuständigkeit der ersten Instanz eingegriffen (Urteil des BVGer A-2397/2022 vom 19. Juni 2023 E. 1.4.1; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER/MARTIN KAYSER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 3. Aufl. 2022, Rz. 2.7 f.; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 686-691). Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen (BGE 136 II 457 E. 4.2; BVGE 2010/12 E. 1.2.1; Urteil des BVGer A-4683/2021 vom 10. November 2023 E. 1.3.1). Aus prozessökonomischen Gründen kann das verwaltungsgerichtliche Verfahren ausnahmsweise auf eine ausserhalb des Anfechtungsobjekts liegende spruchreife Frage ausgedehnt werden, wenn ein enger Bezug zum bisherigen Streitgegenstand besteht und sich die Verwaltung zu dieser Streitfrage mindestens in Form einer Prozessklärung geäussert hat (vgl. BGE 130 V 501 E. 1.2; BVGE 2014/24 E. 1.4.1 und 1.4.3; Urteile des BVGer A-3485/2020 vom 25. Januar 2021 E. 1.2.1, A-3238/2020 vom 21. Dezember 2020 E. 1.3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 2.8, 2.208, 2.210 und 2.213).

**3.2** Anfechtungsgegenstand ist die Verfügung vom 10. Mai 2023. Soweit die Vorinstanz für das Jahr 2022 nach den Benchmarks Zeitungsdrukpapier, gestrichenes Feinpapier, Zellstoff aus wiederaufbereitetem Papier sowie nach dem Wärmebenchmark 86'480 Emissionsrechte kostenlos zugeteilt hat (Dispositiv-Ziff. 1 der angefochtenen Verfügung), ist das Ergebnis unbestritten, weshalb die Beschwerdeführerin die Beschwerde hinsichtlich des Beschwerdeantrags 1 mit Eingabe vom 16. Januar 2024 zurückgezogen

gen hat. Diesbezüglich ist die Beschwerde infolge Gegenstandslosigkeit als erledigt abzuschreiben (vgl. auch ASTRID HIRZEL, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 3. Aufl. 2023, Art. 61 N. 4 m.w.H.).

Soweit die Beschwerdeführerin hinsichtlich der Folgejahre 2023 bis 2030 der laufenden Teilnahmeperiode gemäss Teilnahmeverfügung der Vorinstanz vom 6. Mai 2021 für die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Zersetzung von Karbonaten in der RüVA einen Verzicht auf die Abgabe von Emissionsrechten beantragt (Ziff. 2a des Rechtsbegehrens), ist darauf einzutreten, da in der angefochtenen Verfügung die grundsätzliche Pflicht zur Erfassung im jährlichen Monitoring wie auch die Abgabe von Emissionsrechten für die durch die Verbrennung von Mischschlamm verursachten Emissionen *ab dem Jahr 2022* verbindlich geregelt wird (Dispositiv-Ziff. 4). Gleiches gilt für die eventualiter beantragten (zusätzlichen) kostenlosen Emissionsrechte für die Jahre 2023 bis 2030 (Ziff. 2b des Rechtsbegehrens). Aufgrund des engen sachlichen Zusammenhanges des Eventualbegehrens mit der Frage der Emissionsabgabepflicht rechtfertigt sich eine Ausdehnung des Streitgegenstandes in zeitlicher Hinsicht, soweit es um die Grundsatzfrage der kostenlosen Zuteilung von entsprechenden Emissionsrechten für die Zeit von 2023 bis 2030 geht. Der konkrete Umfang der kostenlosen Zuteilung der Emissionsrechte erfolgt demgegenüber für jedes Jahr neu (vgl. dazu Art. 46 Abs. 1 i.V.m. Ziffn. 1-4 Anhang 9; vgl. für die jährliche Pflicht zur Abgabe von Emissionszertifikaten Art. 19 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz und Art. 55 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Verordnung). Diesbezüglich besteht eine separate Überprüfungs- und Anfechtungsmöglichkeit.

Nicht einzutreten ist demgegenüber auf Ziff. 3 des Rechtsbegehrens, wonach durch das Bundesverwaltungsgericht anzuordnen beziehungsweise die Vorinstanz durch das Bundesverwaltungsgericht anzuweisen sei, dass der Zuteilungsbericht 2021 bis 2025 vom 17. Dezember 2021 und der Beschrieb zum Monitoringkonzept 2021 bis 2025 vom 17. Dezember 2021 durch die Vorinstanz im Sinne der Anordnungen des Bundesverwaltungsgerichts anzupassen seien. Der Zuteilungsbericht und das Monitoringkonzept 2021 bis 2025 sind nicht Streitgegenstand (keine Dispositivziffer) und können daher nicht selbstständig angefochten werden.

#### **4.**

Die Beschwerdeführerin macht in formeller Hinsicht geltend, die Vorinstanz habe sich nicht mit den von ihr substantiiert vorgebrachten Rügen auseinandergesetzt und dadurch ihren Gehörsanspruch verletzt.

**4.1** Die Parteien haben im verwaltungs- und im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 29 ff. VwVG). Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör folgt unter anderem die Pflicht der Behörde, ihren Entscheid in nachvollziehbarer Weise zu begründen (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Die Pflicht zur Begründung des Entscheids dient auch der Selbstkontrolle der Behörde und verhindert, dass diese sich von sachfremden Erwägungen leiten oder entscheidwesentliche Sachverhaltselemente unbeachtet lässt (zum Ganzen BGE 144 I 11 E. 5.3; Urteil des BGer 1C\_328/2020 vom 22. März 2022 E. 3.3.2 und Urteil des BVGer A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 14.2, je mit Hinweisen).

Die Begründung einer Verfügung hat im Allgemeinen den rechtserheblichen Sachverhalt sowie die anwendbaren Rechtsnormen zu enthalten und sodann die rechtliche Würdigung (Subsumtion) des Sachverhalts unter die Rechtsnormen aufzuzeigen. In diesem Sinne sind wenigstens kurz die Überlegungen zu nennen, von denen sich die Behörde bei ihrem Entscheid hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (vgl. BGE 143 III 65 E. 5.2; Urteil des BGer 1C\_70/2021 vom 7. Januar 2022 E. 2.1; Urteil des BVGer A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 14.2 m.H.). Es ist allerdings nicht erforderlich, dass sich die Behörde mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt; vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich die betroffene Person über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann (BGE 148 III 30 E. 3.1 m.H.).

Welchen Anforderungen eine Begründung in formeller und materieller Hinsicht (Begründungsdichte, Begründungsqualität) zu genügen hat, ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und der Interessen der Betroffenen zu bestimmen. Die Parteien haben zunächst grundsätzlich Anspruch auf eine individuelle Begründung und es muss aus der Verfügung selbst zum Ausdruck kommen, wie die Behörde die konkrete Sachlage rechtlich würdigt; ein Verweis etwa auf (amtliche) Dokumente vermag die Begründung in der Regel nicht (vollständig) zu ersetzen. In materieller Hinsicht ist die Begründungsdichte namentlich abhängig von der Eingriffsschwere des Entscheids, den Vorbringen der Verfahrensbeteiligten sowie der Komplexität des Sachverhalts und der sich stellenden Rechtsfragen. Die Anforderungen an die Begründung sind dabei umso höher, je grösser der Entscheidungsspielraum der Behörde ist und je stärker ein Entscheid in die individuellen Rechte des Betroffenen eingreift. Umgekehrt vermag eine mini-

male Begründung zu genügen, wenn die Interessen des Betroffenen nur am Rande tangiert sind oder wenn die Gründe für den Entscheid offensichtlich sind. Auch in diesem Fall muss sich der Betroffene jedoch über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn sachgerecht anfechten können, so dass sich die Behörde in der Regel nicht einfach damit begnügen darf, zur Entscheidsbegründung die anwendbare Rechtsnorm wiederzugeben (BGE 142 I 135 E. 2.1; Urteil des BGer 1C\_328/2020 vom 22. März 2022 E. 3.3.2 und Urteil des BVGer A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 14.2, je mit Hinweisen).

**4.2** Die Vorinstanz hat zur Begründung insbesondere ausgeführt, dass die Beschwerdeführerin unter anderem einen Wirbelschichtofen betreibe, mit dem ein substantieller Anteil der für den Produktionsprozess notwendigen Wärme in Form von Dampf erzeugt werde. Bei der Papierproduktion anfallende Schlämme aus der betriebsinternen Kläranlage (Bioschlamm) würden mit einem anderen in der Produktion anfallenden Deinking-Schlamm (DIP-Schlamm) vermischt, gepresst und anschliessend als sogenannter Mischschlamm in der RüVA verbrannt. Beim Bioschlamm handle es sich laut den Angaben der Betreiberin um reine Biomasse. Demgegenüber enthalte der DIP-Schlamm karbonhaltige Rückstände aus dem verarbeiteten Altpapier. Diese Karbonate würden bei der Verbrennung in der RüVA zumindest teilweise zersetzt, wobei CO<sub>2</sub>-Emissionen entstünden. Die RüVA stelle einen unabdingbaren Bestandteil der Produktionsanlagen am Standort dar und werde vom geografischen Perimeter der Teilnahme am EHS umfasst. Ohne Beigabe des karbonhaltigen DIP-Schlammes könne der Bioschlamm laut Angaben der Betreiberin der Anlagen nicht gepresst und nicht als Energieträger genutzt werden. Der DIP-Schlamm stelle somit einen integralen Bestandteil des aus der Mischung von DIP- und Bioschlamm resultierenden Energieträgers Mischschlamm dar. Zu vermindern seien nach dem CO<sub>2</sub>-Gesetz nicht nur die durch die energetische Nutzung fossiler Energieträger verursachten, sondern auch die nicht energiebedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen. Bei den CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Zersetzung von Karbonaten in der RüVA handle es sich um relevante Treibhausgasemissionen, da deren Erfassung (nach Anhang 16 Ziff. 1 Bst. b CO<sub>2</sub>-Verordnung) technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar sei. Bereits in der Teilnahmeverfügung vom 6. Mai 2021 habe sie im Übrigen festgehalten, dass die Pflicht zur Abgabe von Emissionsrechten alle durch die Anlagen verursachten Treibhausgase mit Ausnahme von CO<sub>2</sub> aus Biomasse umfasse. Mit der Verbrennung von Mischschlamm würden jährlich rund 50 GWh Energie umgewandelt. Die aus der Verbrennung in der RüVA gewonnene Wärme werde entweder in Produktionsanlagen, für

die die Bemessung der kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten nach den Produktbenchmarks erfolge (Art. 46 i.V.m. Ziff. 1.1 Anhang 9 CO<sub>2</sub>-Verordnung), oder zur Erzeugung von Elektrizität mittels einer Dampfturbine genutzt. Für die Erzeugung von Elektrizität erfolge gemäss Art. 19 Abs. 4 CO<sub>2</sub>-Gesetz keine kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten. Von einer zusätzlichen kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten sei daher abzu-sehen.

Mit diesen Ausführungen hat die Vorinstanz die für ihren Entscheid rele-vanten Überlegungen nachvollziehbar dargelegt. Die Begründung lässt die Tragweite des Entscheids erkennen. Der Gehörsanspruch verlangt wie dargelegt nicht, dass sich die Behörde mit allen Parteistandpunkten ein-lässig auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich wi-derlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Letztlich war die Beschwerdeführerin – wie die Vor-bringen in ihrer Beschwerde zeigen – auch im Stande, die Verfügung sach-gerecht anzufechten. Die Rüge der Gehörsverletzung erweist sich dem-nach als unbegründet.

## 5.

**5.1** In ihrer Vernehmlassung ergänzt die Vorinstanz ihre Begründung in der angefochtenen Verfügung (vgl. dazu E. 4.2 hiervor) dahingehend, dass das CO<sub>2</sub>-Gesetz nicht nur die Verminderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen erfasse, die auf die energetische Nutzung fossiler Brennstoffe zurückzuführen seien. Aus dem Wortlaut von Art. 1 des CO<sub>2</sub>-Gesetzes («insbesondere») gehe vielmehr hervor, dass der Gesetzgeber auch Raum für andere, namentlich auch nicht energiebedingte CO<sub>2</sub>-Emissionen gelassen habe. Hierzu gehör-ten laut Botschaft zum Beispiel Emissionen aus der Zementherstellung so-wie Treibhausgasemissionen aus der Abfallverwertung und -verbrennung. Der Gesetzgeber sehe die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Unterkategorisierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in fossile, biogene und geogene Gase nicht vor. Anders als im EHS der EU würden im Schweizer Recht bei der Auflistung von Tätigkeiten, die zur Teilnahme am EHS verpflichteten, nicht explizit spezifische Treibhausgase aufgelistet. Nach dem Wortlaut wie auch nach dem Sinn und Zweck von Art. 16 Abs. 2 des CO<sub>2</sub>-Gesetzes seien grundsätzlich alle von der Anlage verursachten Treibhausgasemissionen im EHS zu berücksichtigen. Bei der Verbrennung von Mischschlamm ent-stünden CO<sub>2</sub>-Emissionen einerseits aus der Verbrennung von Biomasse, andererseits aus der Zersetzung der Karbonate, der sog. Decarboxylierung. Da bei diesem Prozess keine nutzbare Energie freigesetzt werde, handle

es sich um nicht energiebedingte, anthropogene Emissionen. Auch wenn der Mischschlamm laut Aussagen der Beschwerdeführerin aufgrund seiner Feuchte erst ab einer gewissen, durch die Verbrennung von Altholz erreichten Temperatur verbrannt werden könne, verfüge dieser über einen positiven Brennwert und sei somit als Energieträger einzustufen. Die Beschwerdeführerin erzeuge durch die Verbrennung von Mischschlamm jährlich rund 50 GWh Wärme. Folgerichtig erfasse die Beschwerdeführerin den Mischschlamm wie auch das verbrannte Altholz seit 2013 als «Energieträger» der Kategorie «Abfallbrennstoff». Das Schweizer Recht nehme in Bezug auf die vom EHS erfassten Treibhausgasemissionen im Gegensatz zum EU-Recht keine Einschränkung auf Treibhausgase aus bestimmten Tätigkeiten oder Produkten vor.

**5.2** Die Beschwerdeführerin wendet dagegen ein, die Vorinstanz habe es zu Unrecht unterlassen zu prüfen und zu qualifizieren, was geogene Emissionen seien. Das CO<sub>2</sub>-Gesetz definiere als Brennstoffe nur die fossilen Energieträger. Keine Brennstoffe seien demgegenüber die nachwachsenden (biogenen) Energieträger wie Holz und Biomasse; diese gälten als CO<sub>2</sub>-neutral, da diese das bei ihrer Verbrennung freigesetzte CO<sub>2</sub> erst vor kurzem für ihr Wachstum entzogen hätten. Beim Prozess, der zur Freisetzung von geogenen Emissionen führe, handle es sich um die Decarboxylierung. Dabei handle es sich um einen nicht wärmeerzeugenden Prozess, bei dem Karbonat (CaCO<sub>3</sub>) ohne Verbrennung in Kaliumoxid (CaO) und Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) aufgeteilt werde. Die aus der Zersetzung von Karbonaten entstehenden CO<sub>2</sub>-Emissionen seien anorganischer Herkunft; sie stammten nicht aus wärmeerzeugenden Prozessen und würden als geogene CO<sub>2</sub>-Emissionen bezeichnet. Geogen bedeute laut Duden «(auf natürliche) Weise in der Erde entstanden». Zu den für eine konkrete Tätigkeit einer teilnahmepflichtigen Betreiberin relevanten Anlagen und Prozessen mache die Mitteilung des BAFU zum Emissionshandelssystem für Betreiber von Anlagen (2021) keine näheren Angaben. Immerhin verweise die Mitteilung im Zusammenhang mit der kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten auf die einschlägigen Dokumente der EU beziehungsweise des EU-ETS. Für die in Anhang 9 der CO<sub>2</sub>-Verordnung enthaltenen Produktbenchmarks würden die relevanten Tätigkeiten im «Guidance Document no. 9» beziehungsweise in der Delegierten Verordnung 2019/331 der EU-Kommission vom 19.12.2018 (FAR) umschrieben. Nach dieser Verordnung seien «einbezogene Verfahren» «sämtliche Prozesse, die Teil der Papierherstellung sind (insbesondere Papier- und Kartonmaschine sowie angeschlossene Anlagen zur Energieumwandlung [Kessel/KWK] und direkt für den Produktionsprozess verwendeter Brennstoff)». Gemäss den Vollzugs-

dokumenten des EU-ETS seien in diesen Produktbenchmarks explizit nicht einbezogen «andere Tätigkeiten am Anlagestandort, die nicht Teil dieses Prozesses sind, wie Sägereiarbeiten, Holzverarbeitung, Erzeugung von für den Verkauf bestimmten Chemikalien, Abfallbehandlung (interne statt externer Abfallbehandlung [Trocknen, Pelletieren, Verbrennen, Einlagern in Deponie]), Erzeugung von synthetischem Calciumcarbonat [PCC], Behandlung übelriechender Gase und Fernwärme (...)». Die aus der endothermen Zersetzung (Decarboxylierung) entstehenden CO<sub>2</sub>-Emissionen seien geogener Herkunft. Sie seien zu unterscheiden von den fossilen oder biogenen CO<sub>2</sub>-Emissionen, die im Rahmen der Energieumwandlung für die Produktionsprozesse durch Verbrennung von Kohlenstoff relevant seien.

Die für sie anwendbaren Produktbenchmarks deckten die geogenen CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Zersetzung von Karbonaten in der RüVA nicht ab. Die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten an sie sei für die in der RüVA aus der Zersetzung von Karbonaten entstehenden geogenen CO<sub>2</sub>-Emissionen «notwendig» «für den treibhausgas-effizienten Betrieb» im Sinne von Art. 19 Abs. 3 CO<sub>2</sub>-Gesetz. Soweit die Vorinstanz argumentiere, dass unter dem Begriff der relevanten Treibhausgasemissionen jene zu verstehen seien, deren Erfassung technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar seien, sei diese Auslegung und Anwendung von Art. 55 der CO<sub>2</sub>-Verordnung fehlerhaft.

Während bei Zementwerken und Ziegeleien alle dort findenden Prozesse als treibhausgasintensiv betrachtet und als Anlagen qualifiziert würden, die hohe Treibhausgasemissionen im Sinne von Art. 16 Abs. 1 des CO<sub>2</sub>-Gesetzes verursachten, verhalte es sich bei der Herstellerin von Zeitungsdruckpapier anders: Bei ihr würden nur die energieintensiven Prozesse der Papierherstellung, das heisst insbesondere Papier- oder Kartonmaschine sowie angeschlossene Anlagen zur Energieumwandlung und direkt für den Standort verwendeter Brennstoff als treibhausgasintensiv und -relevant betrachtet. Nicht in diesem Sinne «hohe Treibhausgasemissionen» würden andere, nicht explizit einbezogene Tätigkeiten wie die interne Abfallbehandlung beziehungsweise Entsorgung verursachen. Bei der internen Abfallbehandlung beziehungsweise der Entsorgung des Bioschlammes mit einem Anteil Deinking-Schlamm und den darin enthaltenen Karbonaten resultierten nicht energiebedingte, geogene CO<sub>2</sub>-Emissionen, die nicht vermeidbar seien und bei diesem Prozess könne die Treibhausgas-effizienz auch nicht verbessert werden. Deshalb könnten die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Zersetzung von Karbonaten in der RüVA nicht als «relevante Treibhausgasemissionen der berücksichtigten Anlagen» im Sinne von Art. 16

Abs. 2 des CO<sub>2</sub>-Gesetzes i.V.m. Art. 55 Abs. 1 der CO<sub>2</sub>-Verordnung qualifiziert werden.

Weiter macht die Beschwerdeführerin geltend, entgegen der Argumentation der Vorinstanz sei hier auch nicht entscheidend, welches Treibhausgas betroffen sei (CO<sub>2</sub>), sondern vielmehr nur, welche Tätigkeiten und Prozesse bei ihr als Betreiberin von Anlagen vom EHS erfasst seien. Dass es sich bei Art. 1 der CO<sub>2</sub>-Verordnung um eine pauschalere Bezeichnung der massgebenden Treibhausgase handle als gemäss EU-Recht, dürfe bezweifelt werden, sei aber nicht entscheidend; denn aus Art. 16 Abs. 2 des CO<sub>2</sub>-Gesetzes gehe hervor, dass nur die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Kategorie zur Teilnahme- und Abgabepflicht gemäss EHS führe. Der Umfang der Abgabepflicht bestimme sich nach den «von diesen Anlagen» verursachten Emissionen. Dabei knüpfe Art. 16 Abs. 3 des CO<sub>2</sub>-Gesetzes i.V.m. Art. 40 Abs. 1 der CO<sub>2</sub>-Verordnung an die Tätigkeiten nach Anhang 6 der CO<sub>2</sub>-Verordnung an. Die Vorinstanz vollziehe einen eigentlichen Zirkelschluss, indem sie zwar die Spezialvorschrift nenne, deren Tragweite aber stets nach Art. 1 der CO<sub>2</sub>-Verordnung bestimme. Relevant sei indes die Tatsache, dass die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Zersetzung von Karbonaten in der RüVA nicht aus der Verbrennung von fossilen oder teil-fossilen Energieträgern zur Wärmezeugung resultierten, sondern aus der internen Abfallbehandlung und Entsorgung, und dass es sich nicht um fossile CO<sub>2</sub>-Emissionen handle. Nicht im Sinne von Art. 16 Abs. 2 des CO<sub>2</sub>-Gesetzes «hohe Treibhausgasemissionen» verursachen würden andere, explizit nicht einbezogene Tätigkeiten wie die interne Abfallbehandlung respektive Entsorgung. Die aus der Verbrennung des Bioschlammes mit einem Anteil Deinking-Schlamm resultierenden nicht energiebedingten, geogenen CO<sub>2</sub>-Emissionen seien nicht vermeidbar, so dass die Treibhausgaseffizienz diesbezüglich nicht verbessert werden könne. Entgegen der Argumentation der Vorinstanz seien die im Mischschlamm enthaltenen Karbonate keine Energieträger. Die von der Vorinstanz angeführten 50 GWh Wärme werde nicht durch die in der RüVA zersetzten Karbonate erzeugt, sondern einzig durch die Verbrennung der tatsächlichen Energieträger. Die in der RüVA aus der Zersetzung der Karbonate entstehenden CO<sub>2</sub>-Emissionen seien mithin nicht als relevant zu qualifizieren und dürften folglich nicht der CO<sub>2</sub>-Abgabepflicht unterstellt werden.

## 6.

**6.1** Das CO<sub>2</sub>-Gesetz bezweckt die Verminderung von Treibhausgasemissionen mit dem Ziel, einen Beitrag zu leisten, den globalen Temperaturanstieg auf weniger als 2 Grad Celsius zu beschränken (Art. 1 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz). Dieses Reduktionsziel soll in erster Linie durch Massnahmen nach dem Gesetz erreicht werden (Art. 4 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz). Gemäss Art. 3 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz sind die Treibhausgasemissionen im Inland bis zum Jahr 2020 gegenüber 1990 gesamthaft um 20 Prozent zu vermindern. Die Treibhausgasemissionen sind bis im Jahr 2024 jährlich um weitere 1,5 Prozent gegenüber 1990 zu vermindern (Art. 3 Abs. 1<sup>bis</sup> CO<sub>2</sub>-Gesetz). Als Brennstoffe gelten fossile Energieträger, die zur Gewinnung von Wärme, zur Erzeugung von Licht, in thermischen Anlagen zur Stromproduktion oder für den Betrieb von Wärme-Kraft-Koppelungsanlagen verwendet werden (Art. 2 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz). Keine Brennstoffe im Sinne des CO<sub>2</sub>-Gesetzes sind dagegen nachwachsende Energieträger wie Holz und Biomasse. Diese Energieträger gelten als CO<sub>2</sub>-neutral, da die Pflanzen der Atmosphäre das bei ihrer Verbrennung freigesetzte CO<sub>2</sub> erst vor kurzem für ihr Wachstum entzogen haben. Ihre energetische Nutzung führt deshalb nicht zu wesentlichen Verzerrungen des natürlichen Kohlenstoffkreislaufes (ANDREA BURKHARDT/JÜRG BALLY/BARBAR NÄGELI, Kommentar zum Energierecht, Band II - CO<sub>2</sub>-Gesetz/KEG/ENSIG, 2016, Art. 2 N. 6; Botschaft über die Schweizer Klimapolitik nach 2012 [Revision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes und eidgenössische Volksinitiative «Für ein gesundes Klima»] vom 26. August 2009 [*nachfolgend*: Botschaft], BBI 2009 7433 ff., S. 7489).

## 6.2

**6.2.1** Eine Massnahme zur Einhaltung des Reduktionsziels stellt das Emissionshandelssystem (EHS) dar. Es begrenzt die Emissionen der treibhausgasintensivsten Industrieanlagen. Dazu wird im Voraus die verfügbare Gesamtmenge an Emissionsrechten und damit ein Maximum der Emissionen aller EHS-Teilnehmer definiert. Jeder EHS-Teilnehmer erhält eine bestimmte Menge an Emissionsrechten zugeteilt. Hat er tiefere Emissionen, kann er überschüssige Emissionsrechte verkaufen, andernfalls muss er Emissionsrechte erwerben. Das BAFU berechnet für jeden einzelnen EHS-Teilnehmer, wie viele Emissionsrechte er kostenlos vom Bund erhält. Diese Zuteilung wird anhand von Benchmarks berechnet. Die zugeteilte Menge ist unabhängig vom effektiven Einsatz von Energieträgern oder Materialien und damit von der Treibhausgas-effizienz der Produktion. Damit hat der EHS-Teilnehmer den Anreiz, seine Treibhausgasemissionen zu vermin-

dern, damit er entweder überzählige Emissionsrechte verkaufen kann oder weniger zusätzliche Emissionsrechte kaufen muss (vgl. Website des BAFU; < [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Klima > Fachinformationen > Massnahmen CO<sub>2</sub>-Gesetz > Emissionshandelssystem > EHS-Anlagen, abgerufen am 18.06.2024).

Der Emissionshandel ist für Unternehmen aus vom Bundesrat zu bezeichnenden Wirtschaftszweigen mit mittleren und hohen Treibhausgasemissionen freiwillig (Art. 15 CO<sub>2</sub>-Gesetz). Die Betreiber von Anlagen, die einer bestimmten Kategorie angehören und hohe Treibhausgasemissionen verursachen, sind demgegenüber zur Teilnahme am EHS verpflichtet (Art. 16 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz). Art. 40 Abs. 1 der CO<sub>2</sub>-Verordnung sieht vor, dass ein Betreiber von Anlagen zur Teilnahme am EHS verpflichtet ist, wenn er eine Tätigkeit nach Anhang 6 der CO<sub>2</sub>-Verordnung ausübt. Dazu gehören insbesondere die Verbrennung von fossilen oder teilweise fossilen Energieträgern mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von über 20 MW (Anhang 6 Ziff. 1 CO<sub>2</sub>-Verordnung), die Herstellung von Zellstoff aus Holz oder anderen Faserstoffen (Anhang 6 Ziff. 16 CO<sub>2</sub>-Verordnung) sowie die Herstellung von Papier und Karton mit einer installierten Produktionskapazität von über 20 t pro Tag (Anhang 6 Ziff. 17 CO<sub>2</sub>-Verordnung; vgl. zur Verfassungsmässigkeit der Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen in Art. 15-21 des CO<sub>2</sub>-Gesetzes durch die CO<sub>2</sub>-Verordnung: BGE 143 II 87 E. 5 und 6).

**6.2.2** Die Teilnehmer (auch EHS-Unternehmen genannt) müssen dem Bund jährlich im Umfang der von ihren Anlagen verursachten Emissionen Emissionsrechte abgeben (Art. 16 Abs. 2 CO<sub>2</sub>-Gesetz; vgl. dazu auch BGE 143 II 87 E. 3.2). Dafür wird ihnen die ebenfalls gesetzlich vorgesehene CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffen auf Gesuch hin zurückerstattet (Art. 17 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz). Massgebend sind dabei die relevanten Treibhausgasemissionen der berücksichtigten Anlagen (Art. 55 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Verordnung). Als Emissionsrechte gelten handelbare Berechtigungen zum Ausstoss von Treibhausgasen, die vom Bund oder von Staaten oder Staatengemeinschaften mit vom Bundesrat anerkannten Emissionshandelssystemen kostenlos zugeteilt oder versteigert werden (Art. 2 Abs. 3 CO<sub>2</sub>-Gesetz). Der Bundesrat legt im Voraus die Menge der Emissionsrechte für Anlagen fest, die jährlich zur Verfügung stehen; er berücksichtigt dabei das Reduktionsziel gemäss Art. 3 sowie vergleichbare internationale Regelungen (Art. 18 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz).

**6.2.3** Die Emissionsrechte für Anlagen werden jährlich ausgegeben (Art. 19 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz). Ein Teil der Emissionsrechte wird kostenlos zugeteilt. Die übrigen Emissionsrechte werden versteigert (Art. 19 Abs. 2 CO<sub>2</sub>-Gesetz). Der Umfang der einem Betreiber von Anlagen kostenlos zugeteilten Emissionsrechte bestimmt sich insbesondere nach Massgabe der Treibhausgas-effizienz (Art. 19 Abs. 3 CO<sub>2</sub>-Gesetz). Für die Erzeugung von Elektrizität werden Betreibern von Anlagen keine Emissionsrechte kostenlos zugeteilt (Art. 19 Abs. 4 CO<sub>2</sub>-Gesetz). Art. 46 der CO<sub>2</sub>-Verordnung konkretisiert die kostenlose Zuteilung dahingehend, dass das BAFU die Menge der Emissionsrechte, die einem Betreiber von Anlagen jährlich kostenlos zuzuteilen sind, basierend auf den Benchmarks und Anpassungsfaktoren nach Anhang 9 der CO<sub>2</sub>-Verordnung berechnet. Es berücksichtigt dabei die Vorschriften der Europäischen Union (Abs. 1). Überschreitet die Gesamtmenge der kostenlos zuzuteilenden Emissionsrechte die maximal zur Verfügung stehende Menge der Emissionsrechte abzüglich der Menge nach Art. 45 Abs. 3 Bst. a, so kürzt das BAFU die den einzelnen Betreibern zugeteilte Menge anteilmässig (Abs. 2). Die Berechnung der kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten basiert somit auf der Treibhausgas-effizienz von Referenzanlagen und wird namentlich basierend auf den Benchmarks berechnet, die in Anhang 9 Ziff. 1 der CO<sub>2</sub>-Verordnung aufgeführt sind (Art. 19 Abs. 3 CO<sub>2</sub>-Gesetz; vgl. dazu auch BGE 143 II 87 E. 5.1 und 5.2; WERNER GEIGER/GAUDENZ GEIGER, Kommentar zum Energierecht, Band II - CO<sub>2</sub>-Gesetz/KEG/ENSIG, 2016, Art. 19 N. 5; Erläuternder Bericht des BAFU vom 30. November 2012 zur Verordnung über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen, S. 21 f., < [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Thema Klima > Rechtssetzung und Vollzug > Erläuternde Berichte > Erläuternder Bericht zur Teilrevision der CO<sub>2</sub>-Verordnung vom 30.11.2012 >, abgerufen am 18.06.2024).

**6.2.4** Das BAFU berechnet die Menge der Emissionsrechte, die jährlich für die Gesamtheit der Betreiber von Anlagen im EHS maximal zur Verfügung stehen, nach den Vorgaben von Anhang 8 (Art. 45 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Verordnung). Es behält gemäss Art. 45 Abs. 2 der CO<sub>2</sub>-Verordnung jährlich einen Anteil der nach Absatz 1 berechneten Menge zurück, um sie folgenden Betreibern von Anlagen zugänglich zu machen: Betreibern von Anlagen, die nach Art. 46a Abs. 1 (neue EHS-Unternehmen) einen Anspruch auf eine kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten haben (Bst. a), und Betreibern von Anlagen, die bereits am EHS teilnehmen, wenn sie eine zusätzliche Einheit in Betrieb nehmen oder sich die Aktivitätsrate massgeblich ändert (Bst. b i.V.m. Art. 46a Abs. 2 und Art. 46b CO<sub>2</sub>-Verordnung).

Gemäss Ziff. 2.1 des Anhangs 9 wird die Menge der kostenlos zuzuteilenden Emissionsrechte pro Zuteilungselement für jedes Jahr der Teilnahme am EHS (unter Vorbehalt von Ziff. 4 und 5 des Anhangs 9) auf der Grundlage eines Benchmarks, einer (auf den entsprechenden Benchmark bezogenen) Aktivitätsrate, eines Anpassungsfaktors (gemäss Ziff. 3 des Anhangs 9) sowie eines sektorübergreifenden Korrekturfaktors berechnet.

Das BAFU oder eine von ihm beauftragte Stelle erhebt die Daten, die erforderlich sind für die Berechnung der jährlich für die Gesamtheit der Betreiber von Anlagen im EHS maximal zur Verfügung stehenden Menge der Emissionsrechte (Art. 50 Abs. 1 Bst. a CO<sub>2</sub>-Verordnung) sowie die erstmalige Berechnung der Menge der kostenlos zuzuteilenden Emissionsrechte (Art. 50 Abs. 1 Bst. b CO<sub>2</sub>-Verordnung). Die Betreiber von Anlagen sind zur Mitwirkung verpflichtet. Wird die Mitwirkungspflicht verletzt, so werden keine kostenlosen Emissionsrechte zugeteilt (Art. 50 Abs. 2 CO<sub>2</sub>-Verordnung).

Die Betreiber von Anlagen müssen dem Bund jährlich über ihre Treibhausgasemissionen Bericht erstatten (Art. 20 CO<sub>2</sub>-Gesetz). Für Emissionen, die nicht durch Emissionsrechte gedeckt sind, müssen die Betreiber von Anlagen dem Bund einen Betrag von 125 Franken pro Tonne CO<sub>2</sub>-Äquivalente entrichten (Art. 21 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz). Die fehlenden Emissionsrechte sind dem Bund im Folgejahr abzugeben (Art. 21 Abs. 2 CO<sub>2</sub>-Gesetz).

**6.2.5** Das EHS ist ein marktwirtschaftliches Instrument, das nach dem sogenannten «Cap-and-Trade»-Prinzip funktioniert. Danach wird den am EHS teilnehmenden Unternehmen jährlich eine bestimmte Anzahl von Emissionsrechten gratis zugeteilt. Stösst ein Unternehmen in einem Jahr mehr Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente aus, als es Emissionsrechte gratis erhalten hat, so muss es weitere Emissionsrechte am Markt kaufen respektive an vom BAFU durchgeführten Versteigerungsrunden ersteigern; andernfalls drohen Sanktionen. Stösst ein Unternehmen weniger Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente aus als es Emissionsrechte hält, kann es die überflüssigen Emissionsrechte am Markt verkaufen (trade). Jedes Jahr wird die Anzahl der gesamthaft zur Verfügung stehende Emissionsrechte reduziert (cap; vgl. dazu auch JONAS PRANGENBERG, Emissionsrechte – Versuch einer rechtlichen Einordnung im Finanzmarktrecht, in: GesKR 2018 S. 33; vgl. auch Vollzugshilfe des BAFU Emissionshandelssystem für Betreiber von Anlagen, 7. aktualisierte Auflage, 2024 [nachfolgend: Vollzugshilfe Emissionshandelssystem], S. 7 ff.; < [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Klima > Recht-

setzung und Vollzug > Vollzugshilfen > Mitteilungen des BAFU als Vollzugsbehörde der CO<sub>2</sub>-Verordnung; abgerufen am 18.06.2024).

**6.2.6** Seit dem 1. Januar 2020 ist das Schweizer EHS mit demjenigen der EU verknüpft (vgl. dazu Art. 1 ff. des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zur Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen vom 23. November 2017, in Kraft getreten am 1. Januar 2020 [nachfolgend: EHS-Abkommen]; SR 0.814.011.268). Das Abkommen regelt die gegenseitige Anerkennung von Emissionsrechten aus den zwei EHS mit je eigenständiger Rechtsgrundlage. Wer zur Teilnahme am EHS der Schweiz oder der EU verpflichtet ist, kann neben Emissionsrechten aus dem eigenen System auch Emissionsrechte aus dem System der anderen Partei nutzen, um die entsprechenden Treibhausgasemissionen zu decken.

**6.2.7** Zu beachten sind im europäischen Kontext weiter die Richtlinie 2003/87/EG des europäischen Parlaments und Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (Amtsblatt der Europäischen Union [ABl.] L 275/32 vom 25.10.2003), die Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (ABl. L 140/63 vom 5.06.2009), die Durchführungsverordnung (EU) 2018/2066 der Kommission vom 19. Dezember 2018 über die Überwachung von und die Berichterstattung über Treibhausgasemissionen gemäss der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 601/2012 der Kommission (ABl. L 334/1 vom 31.12.2018) sowie die delegierte Verordnung (EU) 2019/331 der Kommission vom 19. Dezember 2018 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäss Artikel 10a der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 59/8 vom 27.02.2019).

## 7.

Streitig und zu prüfen ist zunächst, ob die durch die Verbrennung von Mischschlamm in der RüVA verursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen im Monitoring zu erfassen und dem Bund dafür Emissionsrechte abzugeben sind (nachfolgende E. 7.1-7.7). Im Sinne des Eventualantrags ist gegebenenfalls in einem zweiten Schritt zu klären, ob hierfür allenfalls ein Anspruch auf

kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten besteht (nachfolgend E. 8).

In tatsächlicher Hinsicht ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin zur Teilnahme am EHS verpflichtet ist (vgl. dazu E. 6.2.1 hiervor; Anhang 6 Ziffn. 1, 16 und 17 CO<sub>2</sub>-Verordnung). Unbestritten ist überdies, dass bei der Verbrennung des Mischschlammes respektive des (darin enthaltenen) DIP-Schlammes infolge der Zersetzung der Karbonate CO<sub>2</sub>-Emissionen anfallen.

**7.1** Zunächst sind die massgebenden Bestimmungen auszulegen. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind (sog. Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Entstehungsgeschichte ist zwar nicht unmittelbar entscheidend, dient aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Vom klaren, das heisst eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Grund und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit andern Vorschriften ergeben (BGE 150 II 26 E. 3.5; 147 II 25 E. 3.3; 146 V 224 E. 4.5.1).

Es ist zudem grundsätzlich davon auszugehen, dass der Gesetzgeber abgeschlossene und ratifizierte Staatsverträge beziehungsweise internationale Übereinkommen gelten lassen möchte; im Zweifel muss innerstaatliches Recht daher völkerrechtskonform ausgelegt werden (BGE 130 I 312 E. 1.1; 94 I 669 E. 6a).

**7.2** Gemäss Art. 16 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz sind Betreiber von Anlagen, die einer bestimmten Kategorie angehören und hohe Treibhausgasemissionen verursachen, zur Teilnahme am EHS verpflichtet. Sie müssen dem Bund jährlich im Umfang der von diesen Anlagen verursachten Emissionen Emissionsrechte abgeben (Art. 16 Abs. 2 CO<sub>2</sub>-Gesetz). Der Bundesrat legt die Anlagekategorien fest (Art. 16 Abs. 3 CO<sub>2</sub>-Gesetz). Zur Pflicht zur Abgabe von Emissionsrechten hält Art. 55 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Verordnung fest, dass die Betreiber von Anlagen dem BAFU jährlich Emissionsrechte abgeben, wobei die relevanten Treibhausgasemissionen der berücksichtigten

Anlagen massgebend sind. In der französischen Version lautet die Verordnungsbestimmung wie folgt: «Les exploitants d'installations remettent chaque année à l'OFEV des droits d'émission. Seules les émissions de gaz à effet de serre pertinentes des installations prises en compte sont déterminantes». Die italienische Version lautet: «I gestori di impianti consegnano annualmente all'UFAM i diritti di emissione. Sono determinanti le emissioni rilevanti di gas serra degli impianti considerati».

Als Treibhausgas gilt u.a. Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>), womit CO<sub>2</sub>-Emissionen per se grundsätzlich als massgebliche Treibhausgasemissionen gelten (vgl. Art. 1 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz; Art. 1 Abs. 2 CO<sub>2</sub>-Gesetz i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Bst. a CO<sub>2</sub>-Verordnung; vgl. zur gesetzesvertretenden Verordnung PIERRE TSCHANNEN/MARKUS MÜLLER/MARKUS KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, Rz. 318-321 und 421 f.). Der Wortlaut von Art. 55 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Verordnung spricht somit für den Einbezug aller CO<sub>2</sub>-Emissionen, ohne Ausnahmen. Was das Erfordernis «der berücksichtigten Anlagen» betrifft, steht aufgrund der unbestrittenen Sachverhaltsangaben der Vorinstanz fest, dass mit der RüVA ein substanzieller Anteil der für die Produktionsprozesse (Herstellung von Papier und Karton sowie von Zellstoff aus Holz; Ziff. 16 und 17 des Anhangs 6 zur CO<sub>2</sub>-Verordnung) am Standort erforderlichen Wärme erzeugt wird.

Der Wortlaut von Art. 16 Abs. 2 CO<sub>2</sub>-Gesetz und Art. 55 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Verordnung legt somit den Schluss nahe, dass die durch die Verbrennung des Mischschlammes infolge der Zersetzung der im DIP-Schlamm enthaltenen Karbonate entstehenden CO<sub>2</sub>-Emissionen als relevante Treibhausgasemissionen einer berücksichtigten Anlage zu qualifizieren sind. Aus der französischen und italienischen Version der genannten Bestimmungen ergeben sich in dieser Hinsicht keine inhaltlichen Abweichungen.

### **7.3** Bezüglich Entstehungsgeschichte ergibt sich Folgendes.

**7.3.1** Mit Blick auf Art. 1 des CO<sub>2</sub>-Gesetzes wird in der Botschaft ausgeführt, dass vom Geltungsbereich des Gesetzes in erster Linie diejenigen Treibhausgase erfasst würden, die zu diesem Zeitpunkt in den Anwendungsbereich des Kyoto-Protokolls gehörten, das heisst Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>), Methan (CH<sub>4</sub>), Lachgas (N<sub>2</sub>O), teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe (HFC), perfluorierte Kohlenwasserstoffe (PFC) und Schwefelhexafluorid (SF<sub>6</sub>). Ausserdem sollen alle weiteren Treibhausgase eingeschlossen werden, die allenfalls im internationalen Klimaregime nach 2012 hinzukämen. Nach der Konzeption des Gesetzgebers sollen insbesondere die

CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brenn- und Treibstoffen wie auch die nicht energiebedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen, zum Beispiel aus der Zementherstellung, sowie die Treibhausgasemissionen aus der Abfallverwertung erfasst werden (Botschaft, S. 7488). Ein wesentlicher Grund für die Revision des (per 1. Januar 2013 in Kraft gesetzten) CO<sub>2</sub>-Gesetzes war die Schaffung eines übereinstimmenden Geltungsbereichs des internationalen Klimaregimes und der nationalen Gesetzgebung. Laut den Materialien habe sich das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für nicht-energetische Emissionsquellen als Nachteil erwiesen: So regle das «heutige CO<sub>2</sub>-Gesetz» im Unterschied zum Kyoto-Protokoll nur CO<sub>2</sub>-Reduktionen aus der energetischen Nutzung fossiler Energieträger. Nicht geregelt seien hingegen die übrigen Treibhausgase aus der landwirtschaftlichen und industriellen Produktion, der Kohlenstoffzuwachs in der Biomasse (Senken) sowie das CO<sub>2</sub> aus der Abfallverbrennung oder das nicht energiebedingte CO<sub>2</sub> aus der Zementproduktion. In klimapolitisch wichtigen Bereichen gebe es keine Grundlage, die Emittenten in die Pflicht zu nehmen oder Anreize für Reduktionsleistungen zu setzen. Zusätzlich zu den CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brenn- und Treibstoffen sollten daher künftig auch die nicht energiebedingten Emissionen sowie die übrigen international geregelten Treibhausgasemissionen in den Geltungsbereich des Gesetzes fallen (Botschaft, S. 7460 und 7488; vgl. dazu auch CHRISTOPH JÄGER/ANDREAS BÜHLER, Schweizerisches Umweltrecht, 2016, Rz. 711).

Aus dem Gesagten folgt, dass nach der klaren Konzeption des Gesetzgebers neben CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brenn- und Treibstoffen auch die nicht energiebedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen erfasst werden sollten.

In Bezug auf die gesetzlichen Begriffsbestimmungen über die Brenn- und Treibstoffe (Art. 2 CO<sub>2</sub>-Gesetz) bestätigen die Materialien, dass darunter nur fossile Energieträger zu verstehen sind, das heisst fossile Brenn- und Treibstoffe wie Heizöl, Erdgas, Kohle, Petrolkoks, andere energetisch nutzbare Erdölprodukte, Benzin und Treibstoffe. Nicht-fossile Energieträger wie Holz und Biomasse (insbesondere biogene Treibstoffe) sollten hingegen nicht unter den Begriff der Brenn- und Treibstoffe im Sinne des Gesetzes fallen (Botschaft, S. 7489).

In der Botschaft wird weiter ausgeführt, dass als Anlage eine ortsfeste Produktionseinheit mit einer oder mehreren Treibhausgasemissionsquellen gelte. Vom Emissionshandelssystem erfasst seien diejenigen Treibhausgasemissionen, die von den betreffenden Anlagen, das heisst von ortsfesten Produktionseinheiten, verursacht würden (Botschaft, S. 7491). Dass es

sich bei der RüVA um eine in den Produktionsprozess eingebundene Anlage handelt, die einen substanziellen Teil der für den Produktionsprozess notwendigen Wärme liefert und damit einen unabdingbaren Bestandteil dieses Prozesses am Standort darstellt sowie vom geografischen Perimeter erfasst ist, wird von der Beschwerdeführerin nicht beziehungsweise zumindest nicht substantiiert bestritten.

Die Analyse der Materialien zum CO<sub>2</sub>-Gesetz ergibt somit, dass im Hinblick auf eine Harmonisierung mit dem internationalen Klimaregime – neben den fossilen CO<sub>2</sub>-Emissionen – neu auch die nicht energiebedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen erfasst werden sollen. Darunter fallen auch CO<sub>2</sub>-Gase aus der Zersetzung der im Mischschlamm enthaltenen Karbonate.

**7.3.2** Mit Bezug auf das EHS-Abkommen wird in der Botschaft zur Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union zur Verknüpfung der Emissionshandelssysteme und über seine Umsetzung vom 1. Dezember 2017 klargestellt, dass die Ziele des Verhandlungsmandates (Einbindung des Flugverkehrs, gegenseitige Anerkennung der Emissionsrechte, diskriminierungsfreier Zugang zu den Emissionsmärkten und Überwachung durch einen Gemischten Ausschuss) mit dem Abkommen erreicht worden seien. Kernstück des EHS-Abkommens sei die gegenseitige Anerkennung von schweizerischen und europäischen Emissionsrechten. Betreiber von Industrieanlagen, die zur Teilnahme am EHS verpflichtet seien, könnten Emissionsrechte aus beiden Systemen für die Deckung ihrer Emissionen verwenden (BBI 2018 411 [Botschaft EHS-Abkommen] Ziff. 1.3 und 1.4 S. 424). Die Schweiz übernehme damit kein EU-Recht; vielmehr regle das Abkommen die gegenseitige Verknüpfung respektive die gegenseitige Anerkennung von zwei EHS mit je eigenständigen Rechtsgrundlagen (BBI 2018 411 Ziff. 1.5 S. 426).

Aus den Ausführungen in der Botschaft geht somit hervor, dass sich das Abkommen darauf beschränkt, die gegenseitige Verknüpfung und Anerkennung der EHS der Schweiz und der EU zu regeln. Eine Übernahme des EU-Rechts ist damit nicht verbunden, so dass jene Bestimmungen nicht unbesehen bei der Anwendung der Bestimmungen des schweizerischen EHS übernommen werden dürfen.

## **7.4**

**7.4.1** Aus systematischer Sicht ist zu beachten, dass der Bund gemäss Art. 74 der Bundesverfassung (BV; SR 101) Vorschriften über den Schutz

des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen erlässt (Abs. 1). Er sorgt dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden. Die Kosten der Vermeidung und Beseitigung tragen die Verursacher (Abs. 2). Gemäss Art. 89 Abs. 1 BV setzen sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ein für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch. Der in Art. 1 Abs. 1 des CO<sub>2</sub>-Gesetzes verankerte Zweck der Treibhausgasminderung steht im Einklang mit den genannten Verfassungszielen.

**7.4.2** Mit Blick auf das Verhältnis zur Richtlinie 2003/87/EG gilt es zu beachten, dass auch im EU-Recht das Kohlendioxid aus Feuerungsanlagen mit einer Feuerungswärmeleistung von mehr als 20 MW wie auch aus Industrieanlagen zur Herstellung von Papier und Pappe mit einer Produktionskapazität von mehr als 20 t pro Tag grundsätzlich vom EHS erfasst werden.

**7.4.3** Was das Verhältnis zur delegierten Verordnung (EU) 2019/331 der Kommission vom 19. Dezember 2018 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäss Art. 10a der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L59 vom 27.2.2019) anbelangt, steht fest, dass hinsichtlich der hier massgeblichen Produkte (Zeitungsdrukpapier, gestrichenes Feinpapier sowie Zellstoff aus wiederaufbereitetem Papier) sämtliche Prozesse einbezogen sind, die Teil der Produkteherstellung sind. Als nicht einbezogene Verfahren und Emissionen gelten nach Anhang I der Verordnung (EU) 2019/331 jene anderen Tätigkeiten am Anlagenstandort, die nicht Teil dieses Prozesses sind. Dazu gehört unter anderem die Abfallbehandlung (interne statt externe Abfallbehandlung [Trocknen, Pelletieren, Verbrennen, Einlagern in Deponie]).

Mit Blick auf diese europarechtliche Regelung läge zwar der Schluss nahe, dass auch die durch die Verbrennung des Mischschlammes in der RüVA verursachten Emissionen (in europarechtskonformer Anwendung der schweizerischen Normen) als interne Abfallbehandlung einzustufen wären. Allerdings sehen weder das CO<sub>2</sub>-Gesetz noch die CO<sub>2</sub>-Verordnung eine solche Differenzierung vor. Zudem soll nach der Absicht des Gesetzgebers das CO<sub>2</sub> aus der Abfallverbrennung grundsätzlich erfasst werden. Im Übrigen bildet die Abfallverwertung vorliegend auch einen wesentlichen Teil des Produktionsprozesses, so dass die Ausnahmeregelung der internen Abfallbehandlung auch vor diesem Hintergrund nicht greift (vgl. dazu auch

nachstehende E. 7.8.2). Damit erweist sich der Hinweis der Beschwerdeführerin auf die delegierte Verordnung (EU) als nicht entscheidend.

**7.4.4** Zudem gilt es in systematischer Hinsicht zu berücksichtigen, dass das EHS-Abkommen keine Übernahme der europäischen Ordnung bezweckt. Im Anhang I des EHS-Abkommens wird unmissverständlich auf die Anwendung von Art. 40 Abs. 1 und Anhang 6 (massgebliche Tätigkeiten) und auf Art. 1 Abs. 1 (massgebliche Treibhausgase) der CO<sub>2</sub>-Verordnung verwiesen. Auch die Berücksichtigung des einschlägigen EU-Rechts respektive eine europarechtskonforme Auslegung (vgl. dazu z.B. Urteil des BGer 2C\_488/2017 vom 9. April 2019 E. 2.2.5) führt zu keinem anderen Ergebnis, denn das Richtlinienrecht der EU – einschliesslich der dazu ergangenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs – kann nur insoweit als Auslegungshilfe berücksichtigt werden, als das inländische Recht nicht ausdrücklich von der Regelung der EU abweicht und einen eigenständigen Weg beschreitet (BGE 145 II 270 E. 4.5.3.3 m.H.).

**7.4.5** Soweit die Vorinstanz die relevanten Treibhausgasemissionen unter Hinweis auf Anhang 16 Ziff. 1 Bst. b der CO<sub>2</sub>-Verordnung umschreibt, kann ihr nicht gefolgt werden, da es sich in diesem Zusammenhang um eine (im Monitoringkonzept festzulegende) Vorgabe für die möglichst vollständige, präzise Erfassung der relevanten Treibhausgasemissionen handelt.

**7.4.6** Der Blick auf die schweizerische und die europarechtliche Regelung spricht demnach dafür, dass durch die Verbrennung des DIP-Schlammes verursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen als relevante Treibhausgasemissionen im EHS und im Monitoring zu erfassen sind. Insbesondere fällt eine analoge Anwendung der Ausnahmebestimmung betreffend Abfallbehandlung im Sinne des Anhangs I der Verordnung [EU] 2019/331 ausser Betracht.

**7.5** In Bezug auf die teleologische Auslegung ist festzuhalten, dass der Zweck des CO<sub>2</sub>-Gesetzes wie dargelegt (E. 6.1 hiervor) in der Verminderung der Treibhausgasemissionen besteht. Dies mit dem Ziel, einen Beitrag zur Beschränkung des globalen Temperaturanstiegs auf weniger als 2 Grad Celsius zu leisten (Art. 1 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz). Der Gesetzgeber verfolgt mit dem CO<sub>2</sub>-Gesetz konkret den Zweck, die Treibhausgasemissionen im Inland bis zum Jahr 2020 gegenüber 1990 gesamthaft um 20 Prozent (Art. 3 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz) und bis im Jahr 2024 jährlich um weitere 1,5 Prozent gegenüber 1990 (Art. 3 Abs. 1<sup>bis</sup> CO<sub>2</sub>-Gesetz) zu vermindern. Er zielt dabei sowohl auf die fossilen als auch auf die nicht energiebedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen ab.

Eine Erfassung der nicht energiebedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen steht somit im Einklang mit dem vom Gesetz verfolgten Zweck.

**7.6** Ein Blick auf die Vollzugshilfe Emissionshandelssystem zeigt Folgendes.

In Bezug auf die zu berücksichtigenden Anlagen und den Standort wird in Ziff. 1.1.1. der Vollzugshilfe ausgeführt, dass als Anlagen ortsfeste technische Einheiten an einem Standort einzustufen seien, wobei Anlagen am selben Standort in der Regel gemeinsam in das EHS einbezogen würden (ausgenommen nicht berücksichtigte Anlagen gemäss Kap. 1.1.2). Als Standort im Sinne des CO<sub>2</sub>-Gesetzes gelte ein in sich geschlossener Produktionsstandort, der durch dieselbe Infrastruktur erschlossen sei oder dessen Anlagen technisch direkt miteinander verbunden seien (z.B. Förderbänder, direkte Dampfleitung). Als nicht zu berücksichtigende Anlagen gelten nach Ziff. 1.1.2 der Vollzugshilfe insbesondere Anlagen, deren Hauptzweck die Entsorgung von Siedlungsabfällen gemäss Art. 3 Bst. a der Verordnung über die Vermeidung von Abfällen vom 4. Dezember 2015 (Abfallverordnung, VVEA; SR 814.610) ist. Nach Ziff. 1.1.3 der Vollzugshilfe ergibt sich die Menge der abzugebenden Emissionsrechte aus den Emissionen der Treibhausgase gemäss Art. 1 der CO<sub>2</sub>-Verordnung, die mit dem Betrieb der relevanten Anlagen verbunden sind. Diese Emissionen stammten namentlich aus der Verbrennung von fossilen Brennstoffen oder aus industriellen Prozessen (z. B. Zementherstellung oder chemische Prozesse).

Vorliegend ist unbestritten, dass in der RüVA ein substanzieller Teil der für den Produktionsprozess notwendigen Wärme in Form von Dampf erzeugt wird. Es ist folglich von einer ortsfesten technischen Einheit am selben Standort auszugehen. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Zersetzung des karbonhaltigen DIK-Schlammes stammen aus einem chemischen Prozess. Die in der Vollzugshilfe umschriebenen Voraussetzungen für den Einbezug der Emissionen sind folglich erfüllt.

Rechtsprechungsgemäss werden Vollzugsempfehlungen – die insbesondere die einheitliche und rechtsgleiche Auslegung und Anwendung der Gesetze und Verordnungen durch die Verwaltung bezwecken – auch von den Gerichten bei der Auslegung des inländischen Rechts berücksichtigt, obschon diese für sie an sich nicht verbindlich sind. Vorausgesetzt wird dabei, dass die betroffene Verwaltungsverordnung eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen

Bestimmungen zulässt. Mit anderen Worten weichen die Gerichte nicht ohne triftigen Grund von Verwaltungsweisungen ab, wenn diese eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellen (BGE 146 I 105 E. 4.1 m.H.; 142 II 182 E. 2.3.3). Im konkreten Fall bezweckt die Vollzugshilfe zweifelsohne eine einheitliche Auslegung der massgeblichen Bestimmungen des CO<sub>2</sub>-Gesetzes und der CO<sub>2</sub>-Verordnung. Sie steht damit im Interesse der Rechtsgleichheit und kann folglich bei der Auslegung berücksichtigt werden.

**7.7** Aus dem Gesagten folgt zusammengefasst, dass sowohl der Wortlaut und die Entstehungsgeschichte als auch die Systematik und der Zweck der massgeblichen Bestimmungen für den Einbezug des in der RüVA anfallenden Kohlendioxids in das EHS und damit auch in die Berechnung der notwendigen Emissionsrechte sprechen. Dieses Ergebnis wird durch die Vollzugshilfe Emissionshandelssystem untermauert.

Damit sind dem Bund für die durch die Verbrennung des DIP-Schlammes in der RüVA verursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen Emissionsrechte abzugeben. Aufgrund der Relevanz der in der RüVA aus der Zersetzung der Karbonate anfallenden CO<sub>2</sub>-Emissionen sind diese auch im jährlichen Monitoringbericht zu erfassen (vgl. dazu Art. 20 CO<sub>2</sub>-Gesetz, Art. 52 i.V.m. Anhang 17 Ziff. 1 CO<sub>2</sub>-Verordnung). Die Emissionen aus der im Mischschlamm enthaltenen Biomasse fallen demgegenüber nicht unter die Pflicht zur Abgabe von Emissionsrechten (vgl. zur Berechnung der CO<sub>2</sub>-Emissionen Ziff. 6.6.1 und 6.6.7 der Vollzugshilfe Emissionshandelssystem).

**7.8** Was die Beschwerdeführerin dagegen vorbringt, vermag dieses Ergebnis nicht umzustossen.

**7.8.1** Soweit die Beschwerdeführerin argumentiert, EHS-relevant könnten nur die durch die Verbrennung der fossilen Energieträger verursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen sein, kann ihr nicht gefolgt werden. Wie vorstehend ausgeführt (E. 7.3 hiavor), sind auch die nicht energiebedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen zu erfassen. Dass bei der Zersetzung der im Mischschlamm enthaltenen Karbonate keine Oxidation stattfindet, rechtfertigt eine Ausnahme von der Erfassung als relevantes Treibhausgas einer zu berücksichtigenden Anlage nicht. Ob die hier im Streit liegenden Treibhausgase als «geogene» CO<sub>2</sub>-Emissionen zu bezeichnen sind, braucht dabei nicht entschieden zu werden, zumal weder der Gesetz- noch der Ordnungsgeber diese Begriffsbezeichnung verwenden beziehungsweise eine Abgrenzung als notwendig erachten.

**7.8.2** Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die relevanten Tätigkeiten nach Anhang 6 Ziffn. 16 und 17 der CO<sub>2</sub>-Verordnung würden in der delegierten Verordnung (EU) 2019/331 und in den Leitlinien Nrn. 1-9 der EU (Guidance Documents) näher umschrieben. Zu den für eine konkrete Tätigkeit einer teilnahmepflichtigen Betreiberin relevanten Anlagen und Prozessen mache die Mitteilung des BAFU keine Angaben. Deshalb seien die Vorschriften der Europäischen Union zu berücksichtigen. Laut den Vollzugsvorschriften des EU-ETS seien in den Produktbenchmarks explizit nicht einbezogen andere Tätigkeiten, die nicht Teil des Produktionsprozesses seien, wie insbesondere die Abfallbehandlung (interne statt externe Abfallbehandlung).

Wie bereits ausgeführt wurde, fällt eine Berücksichtigung der EU-Vorschriften nur insoweit in Betracht, als das inländische Recht nicht ausdrücklich einen eigenständigen Weg beschreitet (E. 7.4.3 und 7.4.4 hiavor.). Vorliegend haben der schweizerische Gesetz- und Verordnungsgeber explizit eine von den EU-Vorschriften abweichende Regelung erlassen. Die im Anhang I der delegierten Verordnung (EU) 2019/331 vorgesehenen Ausnahmen der internen statt externen Abfallbehandlung (Zeitungsdruckpapier, Zellstoff aus wiederaufbereitetem Papier und Feinpapier), die nach EU-Recht nicht Teil des Prozesses sind, greifen demzufolge bei der Auslegung des CO<sub>2</sub>-Gesetzes nicht. Es steht zudem fest, dass mit der Verbrennung des Mischschlammes ein substanzieller Teil der für den Produktionsprozess notwendigen Wärme in Form von Dampf erzeugt wird. Die Verbrennung des Mischschlammes ist damit ein wesentlicher Teil des von den Produktbenchmarks (für Zeitungsdruckpapier, Zellstoff aus wiederaufbereitetem Papier und Feinpapier) erfassten Prozesses, so dass die daraus entstehenden Emissionen nicht ausgenommen werden dürfen. Wie bereits dargelegt, sehen zudem das CO<sub>2</sub>-Gesetz und die CO<sub>2</sub>-Verordnung eine Differenzierung zwischen Produktionsprozess- und Abfallbehandlungsemissionen nicht vor. Vielmehr sind nach der Absicht des Gesetzgebers grundsätzlich auch die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Abfallverwertung zu erfassen. Gleiches gilt für die nicht energiebedingten Emissionen (vgl. E. 7.3.1 und 7.4.3 hiavor.)

## **8.**

Die Beschwerdeführerin beantragt eventualiter, es sei die Dispositiv-Ziff. 4 der angefochtenen Verfügung aufzuheben, und es sei die Vorinstanz durch das Bundesverwaltungsgericht anzuweisen, ihr für das Jahr 2022 und für die Folgejahre 2023 bis 2030 der laufenden Teilnahmeperiode gemäss Teilnahmeverfügung des BAFU vom 6. Mai 2021 für die geogenen CO<sub>2</sub>-

Emissionen aus der Zersetzung von Karbonaten in der RÜVA durch die Vorinstanz zusätzlich Emissionsrechte gemäss Art. 19 Abs. 3 CO<sub>2</sub>-Gesetz nach dem Prozessemissions-Benchmark gemäss Ziff. 1.4 des Anhangs 9 der CO<sub>2</sub>-Verordnung kostenlos zuzuteilen.

**8.1** Wie ausgeführt (E. 6.2.3), bestimmt sich der Umfang der einem Betreiber von Anlagen kostenlos zuzuteilenden Emissionsrechte insbesondere nach Massgabe der Treibhausgaseffizienz (Art. 19 Abs. 3 CO<sub>2</sub>-Gesetz), wobei die Berechnung der Zuteilung auf der Treibhausgaseffizienz von Referenzanlagen basiert und insbesondere gestützt auf die Benchmarks gemäss Anhang 9 Ziff. 1 der CO<sub>2</sub>-Verordnung ermittelt wird.

**8.2** Die Beschwerdeführerin macht in diesem Zusammenhang geltend, entgegen der Argumentation der Vorinstanz könne der Mischschlamm nicht pauschal als Energieträger qualifiziert werden. Vielmehr seien die einzelnen Bestandteile dieses Mischschlammes, aus denen in verschiedenen Prozessen je einzelne Arten von CO<sub>2</sub>-Emissionen entstünden, differenziert zu betrachten und rechtlich unterschiedlich zu behandeln. Der DIP-Schlamm stelle keinen integralen Bestandteil dieses Energieträgers dar. Durch den Prozess der Decarboxylierung entstehe keine Wärme, vielmehr werde dabei Wärme benötigt (endothemer Prozess). Bei den im Mischschlamm enthaltenen Karbonaten gehe es um eine interne Abfallbehandlung und um deren notwendige und nicht vermeidbare (Mit-)Entsorgung. Nach Anhang I der delegierten Verordnung (EU) 2019/331 falle die interne Abfallentsorgung nicht unter den Anwendungsbereich des EHS. Wollte man anders entscheiden, wären ihr für diese spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen kostenlose Emissionsrechte nach dem Prozessemissions-Benchmark gemäss Anhang 9 Ziff. 1.4 der CO<sub>2</sub>-Verordnung zuzuteilen.

**8.3** Nach der Prioritätenordnung gemäss Ziff. 1 des Anhangs 9 der CO<sub>2</sub>-Verordnung erfolgt die Berechnung der kostenlos zugeteilten Emissionsrechte für Betreiber von Anlagen im EHS in erster Linie auf der Basis der in Ziff. 1.1 dieses Anhangs aufgeführten Produktbenchmarks. In zweiter Priorität erfolgt die Berechnung nach Massgabe des Wärmebenchmarks (Ziff. 1.2 Anhang 9 CO<sub>2</sub>-Verordnung). Ist weder ein Produkt- noch ein Wärmebenchmark anwendbar, so wird die Menge der jährlich kostenlos zuzuteilenden Emissionsrechte nach dem Brennstoffbenchmark berechnet (Ziff. 1.3 Anhang 9 CO<sub>2</sub>-Verordnung). Ist keiner der Benchmarks nach den Ziffn. 1.1-1.3 anwendbar, so wird die Menge der jährlich kostenlos zuzuteilenden Emissionsrechte für Emissionen, die direkt und unmittelbar aus

einem Produktionsprozess resultieren, basierend auf dem 0,97-Fachen dieser Prozessemissionen berechnet (Ziff. 1.4 Anhang 9 CO<sub>2</sub>-Verordnung).

Treibhausgasemissionen sind in der Regel in den Produktbenchmarks bereits berücksichtigt. Deshalb erfolgt die entsprechende kostenlose Zuteilung in der Regel im Rahmen von Zuteilungselementen mit Produktbenchmarks. Prozessemissionen bilden dagegen ein eigenes Zuteilungselement (Zuteilungselement mit Prozessemissionen), wenn sie von keinem Produktbenchmark erfasst sind (vgl. auch Vollzugshilfe Emissionshandelssystem, Ziff. 4.2.1 S. 17 und Ziff. 9.1.1 S. 52; Erläuternder Bericht des BAFU zur Verordnung über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen vom 7. Oktober 2020, S. 15 und 24; < [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Thema Klima > Rechtssetzung und Vollzug > Erläuternde Berichte > Erläuternder Bericht zur Teilrevision der CO<sub>2</sub>-Verordnung vom 7.10.2020 >, abgerufen am 18.06.2024). Die Erhebung oder Herleitung solcher Prozessemissionen (Ziff. 1.4 Anhang 9 CO<sub>2</sub>-Verordnung) umfasst nach der Konzeption des Verordnungsgebers ausschliesslich zuteilungsberechtigte Emissionen, die keinem Produkt-, Wärme- oder Brennstoffbenchmark zugeordnet werden können (vgl. auch Vollzugshilfe Emissionshandelssystem, Ziff. 4.6.7 S. 25).

Vorliegend wird die in der RüVA gewonnene Wärme laut unbestrittenen Angaben der Vorinstanz einerseits in den Produktionsanlagen und andererseits zur Erzeugung von Elektrizität mittels einer Dampfturbine genutzt. Der Hauptzweck des Prozesses in der RüVA liegt damit in der Gewinnung von warmem Dampf für die Nutzung in den Produktionsvorgängen und zur Erzeugung von Elektrizität. Für letztere ist nach Art. 19 Abs. 4 CO<sub>2</sub>-Gesetz keine kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten vorgesehen. Für erstere erfolgt eine kostenlose Zuteilung der Emissionsrechte nach Massgabe der Produktbenchmarks. Eine zusätzliche kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten nach eigenem Zuteilungselement mit Prozessemissionen würde zu einer vom Verordnungsgeber nicht vorgesehenen doppelten Berücksichtigung desselben Produktionsvorganges führen. Aus diesem Grund ist auch der Eventualantrag der Beschwerdeführerin abzuweisen.

## **9.**

Zusammengefasst ergibt sich, dass die in der RüVA anfallenden CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Zersetzung von Karbonaten als relevante Treibhausgasemissionen einer zu berücksichtigenden Anlage einzustufen sind und damit unter den Geltungsbereich des EHS fallen. Daran ändert nichts, dass es sich um nicht energiebedingte Emissionen handelt. Dementsprechend sind diesbezüglich die notwendigen Emissionsrechte abzugeben. Die

durch die Verbrennung des Mischschlammes aus der Zersetzung der Carbonate anfallenden CO<sub>2</sub>-Emissionen sind im Produktbenchmark bereits berücksichtigt, so dass die Vorinstanz zu Recht eine zusätzliche kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten nach dem Benchmark für Prozessemissionen abgelehnt hat. Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist und soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist.

## **10.**

Es bleibt, über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu entscheiden.

**10.1** Die Beschwerdeführerin hat infolge ihres Unterliegens die Verfahrenskosten zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind aufgrund des Streitwerts gestützt auf Art. 4 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 (VGKE, SR 173.320.2) auf Fr. 2'800.– festzusetzen und dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu entnehmen.

**10.2** Sowohl der unterliegenden Beschwerdeführerin (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG) wie auch der Vorinstanz (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE) sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen.

(Für das Urteilsdispositiv wird auf die nächste Seite verwiesen).

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird und soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'800.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Dieser Betrag wird dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

**3.**

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz und das UVEK.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Christine Ackermann

Roland Hochreutener

**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 Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 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:

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- das Generalsekretariat des UVEK (Gerichtsurkunde)