



Abteilung I
A-4773/2022

Urteil vom 20. März 2025

Besetzung

Richter Jürg Marcel Tiefenthal (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiberin Anna Wildt.

Parteien

A. _____ AG,
vertreten durch
Dr. iur. Felix Schraner, Rechtsanwalt,
IXAR Legal AG,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Energie BFE,
Sektion Energieeffizienter Verkehr,
3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

CO₂-Sanktion gemäss Art. 13 des CO₂-Gesetzes für das
Jahr 2021.

Sachverhalt:**A.**

Um die durchschnittlichen CO₂-Emissionen entsprechend einem Gesamtzielwert zu erreichen (118 g CO₂ pro Kilometer ab dem Jahr 2021), wird für jeden Importeur oder Hersteller von Personenwagen eine individuelle Zielvorgabe festgelegt. Hierzu wird die zulässige spezifische CO₂-Emission jedes Personenwagens auf der Grundlage seines Leergewichts errechnet. Anhand der zulässigen spezifischen CO₂-Emissionen aller innerhalb eines Jahres erstmals in Verkehr gesetzten Personenwagen eines Importeurs oder Herstellers wird die durchschnittliche individuelle Zielvorgabe berechnet. Die zulässige Emission in Gramm CO₂ pro Kilometer wird für die neu in Verkehr gesetzten Personenwagen mit einer Formel ermittelt und sodann mit den effektiven durchschnittlichen Emissionswerten der entsprechenden Personenwagen verglichen. Überschreiten im Zeitraum eines Jahres die effektiven durchschnittlichen Emissionen die durchschnittliche individuelle Zielvorgabe, so wird eine Sanktion fällig (vgl. Botschaft zur Volksinitiative «Für menschenfreundlichere Fahrzeuge und zu einer Änderung des CO₂-Gesetzes» [nachfolgend: Botschaft], BBL 2010 973 1000).

B.

B.a Mit Schreiben vom 9. Dezember 2021 informierte das Bundesamt für Energie (BFE) die A. _____ AG (nachfolgend: A. _____) über die CO₂-Emissionsvorschriften für Personenwagen sowie die Jahresabrechnung 2021. Gleichzeitig wies es auf den beigelegten Terminplan hin, der sämtliche Fristen und Daten für den Abschluss des Referenzjahrs 2021 einschliesslich der Einreichfrist für CoC-basierte Daten (31. Januar 2022) enthält (CoC ist die Abkürzung für Certificate of Conformity, vgl. Art. 24 Abs. 3 Bst. a der Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen vom 30. November 2012 [CO₂-Verordnung, SR 641.711]).

B.b Mit E-Mail vom 11. Januar 2022 reichte die A. _____ dem ASTRA für 39 ihrer Fahrzeuge mit den Typengenehmigungen (...) die entsprechenden CoC-basierten Daten ein.

B.c Nach Erhalt der provisorischen Jahresschlussrechnung 2021 vom 18. Februar 2022 gab die A. _____ dem BFE mit Schreiben vom 10. März 2022 bekannt, dass ihr ein Fehler unterlaufen sei. Sie habe bei weiteren 27 Fahrzeugen die CoC-basierten CO₂-Emissionswerte nicht eingereicht und ersuche um deren nachträgliche Berücksichtigung. Sie habe nicht bemerkt, dass das BFE die Emissionswerte von 118 g bzw. 128 g

(gemäss der Typengenehmigung) herangezogen habe statt der CoC-basierten CO₂-Emissionswerte von 111 g bzw. 120 g. Der Fehler sei ihr unter anderem unterlaufen, weil ihr nur das Datenblatt mit NEFZ-Werten zur Verfügung gestanden habe (NEFZ steht für «Neuer Europäischer Fahrzyklus», wobei das sogenannte NEFZ-Verfahren zur Bestimmung des Verbrauchs eines Fahrzeugs vom WLTP-Verfahren abgelöst wurde. WLTP steht für «Worldwide Harmonised Light-Duty Vehicles Test Procedure» und ist das weltweit harmonisierte Prüfverfahren für leichte Nutzfahrzeuge gemäss Anhang XXI der Verordnung [EU] Nr. 2017/1151 der Kommission vom 1. Juni 2017 zur Ergänzung der Verordnung [EG] Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen [Euro 5 und Euro 6] und über den Zugang zu Fahrzeugreparatur- und -wartungsinformationen, zur Änderung der Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung [EG] Nr. 692/2008 der Kommission sowie der Verordnung [EU] Nr. 1230/2012 der Kommission und zur Aufhebung der Verordnung [EG] Nr. 692/2008 der Kommission, ABl. L 175 vom 7.7.2017, S. 1; vgl. Art. 17b Abs. 1 Bst. a CO₂-Verordnung; BFE-Brancheninformation zur Einführung WLTP in der Schweiz, Stand Juni 2018, www.bfe.admin.ch > CO₂-Emissionsvorschriften für Neufahrzeuge > Dokumente > Brancheninformation, abgerufen am 10.03.2025).

B.d Im Antwortschreiben vom 4. April 2022 wies das BFE die A. _____ darauf hin, dass für die Einreichung der CoC-basierten CO₂-Emissionswerte eine nicht erstreckbare Frist bis am 31. Januar 2022 gegolten habe. Die Nachreichung von CoC-basierten Daten sei daher nicht möglich. Die WLTP-Werte hätten in unterschiedlichen öffentlich zugänglichen Quellen (namentlich unter www.ivz-open-data.ch) nachgeschlagen oder beim ASTRA jederzeit nachgefragt werden können.

B.e Mit Jahresschlussrechnung vom 13. April 2022 stellte das BFE der A. _____ eine CO₂-Sanktion in der Höhe von Fr. 52'609.05 für das Jahr 2021 in Rechnung.

B.f Mit Schreiben vom 11. Mai 2022 beantragte die A. _____ die Neuberechnung der CO₂-Sanktion für 9 Fahrzeuge mit der Typengenehmigung (...) sowie für 18 Fahrzeuge mit der Typengenehmigung (...) anhand der jeweiligen Emissionswerte gemäss CoC (111 g bzw. 120 g statt der 118 g bzw. 128 g laut Typengenehmigung). Eventualiter beantragte sie den Erlass einer Verfügung über die CO₂-Sanktion nach der Aushändigung der

Dokumentation zur Nachvollziehbarkeit der Änderungen zwischen der provisorischen Rechnung 2021 und der Jahresschlussrechnung 2021.

C.

Mit Verfügung vom 19. September 2022 legte das BFE die CO₂-Sanktion für das Jahr 2021 in der Höhe von Fr. 52'609.05 fest. Zur Begründung führte es im Wesentlichen an, es habe die Berechnung der Sanktion auf die CoC-basierten Daten (für 39 Fahrzeuge) gestützt, welche die A. _____ rechtzeitig eingereicht habe. Hingegen sei in Bezug auf die strittigen 27 Fahrzeuge die Berechnung anhand der Daten in den entsprechenden Typengenehmigungen vorzunehmen und der Antrag auf nachträgliche Berücksichtigung der CoC-basierten Daten abzuweisen. Diese Daten könnten zur Berechnung der CO₂-Sanktion gebündelt bis zum 31. Januar des Folgejahres eingereicht werden. Es handle sich um eine Verwirkungsfrist, die im Einzelfall weder erstreckt noch abgeändert werde. Die Möglichkeit, zusätzlich CoC-basierte Daten einzureichen, falle daher nach Ablauf der Frist dahin. Bei Fahrzeugen, für die ein Importeur bis zum 31. Januar keine weiteren Daten eingereicht habe, stelle es daher für die Berechnung der CO₂-Sanktion auf die vom Importeur vor der Inverkehrsetzung der Fahrzeuge eingereichten Daten ab. Bei typengenehmigten Fahrzeugen seien dies die Daten aus der Typengenehmigung.

D.

Gegen die Verfügung des BFE (nachfolgend: Vorinstanz) erhob die A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 20. Oktober 2022 Beschwerde und stellte folgende Rechtsbegehren:

1. *Die Verfügung des BFE vom 19. September 2022 betreffend CO₂-Sanktion für das Jahr 2021 sei aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zur Neubeurteilung zurückzuweisen.*
2. *Die Vorinstanz sei anzuweisen, die Sanktion gemäss Art. 13 des CO₂-Gesetzes für das Jahr 2021 neu zu berechnen, wobei die CoC-basierten CO₂-Emissionswerte (anstatt der Werte aus der Typengenehmigung) für die 9 Fahrzeuge (...) sowie für die 18 Fahrzeuge (...) zur Berechnung der Sanktion heranzuziehen seien.*
3. *Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zzgl. MwSt. zulasten der Vorinstanz.*

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen an, bei der Frist für die Einreichung der CoC-basierten Werte handle es sich um eine Ordnungsfrist. Die Festlegung des abgaberelevanten Sachverhalts könne frühestens nach Ablauf der Frist zur Stellungnahme zur provisorischen Schlussabrechnung erfolgen. Sie habe die CoC-basierten Daten im laufenden Verfahren eingereicht und das BFE habe diese in rechtswidriger Weise nicht berücksichtigt.

E.

In ihrer Vernehmlassung vom 19. Januar 2023 hielt die Vorinstanz an ihren Erwägungen fest. Die Beschwerdeführerin replizierte mit Eingabe vom 24. März 2023, worauf die Vorinstanz mit Stellungnahme vom 30. Mai 2023 duplizierte. In ihren Schlussbemerkungen vom 29. Juni 2023 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Begehren fest.

F.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – sofern entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021). Die angefochtene Sanktionsverfügung stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar. Das BFE 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 zuständig.

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.3 Die Beschwerdeführerin hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt 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).

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

2.

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 tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinanderzusetzen; es kann sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (vgl. statt vieler BGE 133 I 270 E. 3.1).

3.

In zeitlicher Hinsicht beurteilt sich die Sache – vorbehältlich besonderer übergangsrechtlicher Regelungen – nach dem materiellen Recht, das bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung hatte (BGE 144 II 326 E. 2.1.1; 144 V 210 E. 4.3.1). Da das BFE eine Sanktion für das Referenzjahr 2021 verfügt hat, sind auch in zeitlicher Hinsicht die für das Jahr 2021 gültigen Bestimmungen zu beachten. Dazu gehören das Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz; SR 641.71) in der ab 1. Januar 2021 geltenden Fassung (BBI 2021 2252; AS 2022 262) und die CO₂-Verordnung in der ab 1. Januar 2021 geltenden Fassung (AS 2020 6081).

4.

4.1 Gemäss Art. 1 Abs. 1 CO₂-Gesetz sollen die Treibhausgasemissionen, insbesondere die CO₂-Emissionen, die auf die energetische Nutzung fossiler Energieträger (Brenn- und Treibstoffe) zurückzuführen sind, vermindert werden. Ziel ist, einen Beitrag zu leisten, den globalen Temperaturanstieg auf weniger als 2 Grad Celsius zu beschränken.

Ein zentrales Instrument zur Erreichung dieser Ziele sind technische Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen bei Personenwagen, Lieferwagen und leichten Sattelschleppern, die erstmals in Verkehr gesetzt werden. Zu diesem Zweck hat jeder Importeur oder Hersteller von Fahrzeugen anhand festgesetzter Zielwerte die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der von ihm eingeführten oder hergestellten Fahrzeuge zu vermindern (vgl. Art. 10 ff. CO₂-Gesetz). Werden individuelle Zielwerte nicht erreicht, wird eine Sanktion ausgesprochen (vgl. Art. 13 CO₂-Gesetz).

4.2 Nach Art. 10 Abs. 1 CO₂-Gesetz sind die CO₂-Emissionen von Personenwagen, die in der Schweiz erstmals in Verkehr gesetzt werden, zu

vermindern. Zu diesem Zweck hat jeder Importeur oder Hersteller die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der von ihm eingeführten oder in der Schweiz hergestellten Fahrzeuge, die im jeweiligen Jahr erstmals in Verkehr gesetzt werden, gemäss seiner individuellen Zielvorgabe (Art. 11) zu vermindern.

4.3 Nach Art. 11 CO₂-Gesetz legt der Bundesrat die Berechnungsmethode fest, nach der für jeden Importeur oder Hersteller von Fahrzeugen die individuelle Zielvorgabe berechnet wird. Die Berechnung bezieht sich auf die im jeweiligen Jahr erstmals in Verkehr gesetzten Fahrzeuge des Importeurs oder Herstellers (Neuwagenflotte). Der Bundesrat berücksichtigt bei der Festlegung der Berechnungsmethode die Eigenschaften der eingeführten oder in der Schweiz hergestellten Fahrzeuge wie Leergewicht, Standfläche oder Ökoinnovationen (Abs. 2 Bst. a) sowie die Vorschriften der Europäischen Union (Abs. 2 Bst. b).

In Art. 17b CO₂-Verordnung werden die anwendbaren Prüf- und Korrelationsverfahren für die Bestimmung der Zielwerte festgehalten (darunter das WLTP-Verfahren). In deren Anwendung wird der Zielwert für Personenwagen mit 118 Gramm CO₂/km festgelegt. Für die Berechnung der individuellen Zielvorgabe für die CO₂-Emissionen der Neuwagenflotte der jeweiligen Importeure und Hersteller verweist sodann Art. 28 CO₂-Verordnung auf Anhang 4a, der unter anderem die Formel für die Berechnung der individuellen Zielvorgabe bei Grossimporteuren enthält.

4.4 Laut Art. 12 CO₂-Gesetz ist das BFE beauftragt, am Ende des jeweiligen Jahres für jeden Importeur oder Hersteller die individuelle Zielvorgabe sowie die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der betreffenden Neuwagenflotte zu berechnen (Abs. 1 Bst. a und b). Der Bundesrat legt fest, welche Angaben die Importeure oder Hersteller von Fahrzeugen, für die keine Typengenehmigung vorliegt, für die Berechnungen nach Absatz 1 machen müssen (Abs. 2).

4.5 Art. 13 CO₂-Gesetz trägt den Titel «Sanktion bei Überschreiten der individuellen Zielvorgabe» und bestimmt in Abs. 1 und Abs. 2 Folgendes:

(1) Überschreiten die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der Neuwagenflotte eines Importeurs oder Herstellers die individuelle Zielvorgabe, so muss der Hersteller oder Importeur dem Bund pro im jeweiligen Kalenderjahr erstmals in Verkehr gesetztes Fahrzeug folgende Beträge entrichten:

a. (...)

b. ab dem 1. Januar 2019: für jedes Gramm CO₂/km über der individuellen Zielvorgabe: zwischen 95.00 und 152.00 Franken.

(2) *Die Beträge nach Absatz 1 werden für jedes Jahr neu festgelegt. Der Bundesrat regelt die Methode, nach welcher sie festgelegt werden (...).*

4.6 Unter dem Titel «Einzureichende Unterlagen» hält Art. 23 CO₂-Verordnung fest, dass Grossimporteure Fahrzeuge erst dann in Verkehr setzen dürfen, wenn dem ASTRA durch das Vorliegen einer Typengenehmigung die Daten bekannt sind, die für die Berechnung einer allfälligen CO₂-Sanktion und für die Zuordnung des Fahrzeugs zu einer Neuwagenflotte erforderlich sind (Abs. 1). Für Fahrzeuge ohne Typengenehmigung muss der Grossimporteur unter anderem allfällige Nachweise nach Art. 25 Abs. 1 oder 2 einreichen (Abs. 2 Bst. c). Als ein solcher allfälliger Nachweis für die Bestimmung der CO₂-Emissionen und des Leergewichts gelten nach Art. 25 Abs. 1 Bst. a «die auf dem CoC basierenden Daten nach Art. 24 Abs. 1 Bst. a».

Importeure von typengenehmigten Personenwagen können darüber hinaus dem ASTRA bis zum 31. Januar nach Ablauf des Referenzjahres die zur Berechnung der massgebenden CO₂-Emissionen erforderlichen Daten gemäss der Übereinstimmungsbescheinigung (CoC) einreichen (vgl. E. 4.8 hiernach).

4.7 Die massgebenden Daten für die Bestimmung der CO₂-Emissionen sind nach Art. 24 Abs. 1 CO₂-Verordnung die Daten in der Typengenehmigung nach der Verordnung vom 19. Juni 1995 über die Typengenehmigung von Strassenfahrzeugen (TGV, SR 741.511), wenn es sich dabei um gemäss der Verordnung (EU) 2017/1151 ermittelte Werte (WLTP-Werte) handelt (Bst. a) oder die nach Artikel 25 ermittelten CO₂-Emissionen, wenn keine WLTP-Werte vorliegen (Bst. b).

Diese Bestimmung geht auf die Teilrevision der CO₂-Verordnung vom 25. November 2020 zurück, mit der der Bundesrat explizit festgelegt hat, dass für den Vollzug der Zielwerte, konkret die Beurteilung der Zielerreichung, die Emissionswerte gemäss WLTP verwendet werden. Massgebend sind jeweils die kombinierten Emissionen. Die Schweizerische Typengenehmigung bleibt daher die primäre Datenquelle für CO₂-Emissionen und Leergewicht, sofern der Importeur keine anderen Daten gemäss Abs. 1^{ter} meldet (vgl. E. 4.7 hiernach). Ab dem Jahr 2021 durften die erstmals in der Schweiz zugelassenen Personenwagen im Durchschnitt 118 g CO₂ pro Kilometer ausstossen, ab dem Jahr 2025 gilt für Personenwagen ein Zielwert von 93.6 g CO₂ pro Kilometer. Auf Basis dieser Zielwerte muss die Flotte jedes Importeurs die individuelle Zielvorgabe einhalten. Überschreitet er diese, wird eine Sanktion fällig (vgl. Art. 17b Abs. 2 Bst. a CO₂-

Verordnung; Erläuternder Bericht vom 7. Oktober 2020 zur Teilrevision der CO₂-Verordnung vom 25. November 2020, AS 2020 6081; siehe auch Brancheninfo 07/2024 Jährliche Totalrevision der Verordnung VWW-PLS [Energieetikette 2025], BFE-443.12-1/3/70/11).

4.8 Nach Art. 24 Abs. 1^{ter} CO₂-Verordnung sind die Daten in der Typengenehmigung dann nicht massgebend, wenn der Importeur dem ASTRA die Daten nach Abs. 3 oder 4 fristgerecht einreicht.

Dabei handelt es sich nach Art. 24 Abs. 3 Bst. a CO₂-Verordnung unter anderem um Daten, die auf der Übereinstimmungsbescheinigung nach Art. 18 der Richtlinie 2007/46/EG oder nach Art. 36 der Verordnung (EU) 2018/858 (Certificate of Conformity, COC) basieren (vgl. Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge [Rahmenrichtlinie], ABl. L 263 vom 9.10.2007, S. 1; Verordnung [EU] 2018/858).

Dies trifft auf die im CoC genannten Angaben zum Leergewicht in Position 13.2 oder 13 sowie auf die CO₂-Emissionen (kombiniert) gemäss Position 49.4 zu (vgl. Art. 24 Abs. 3 Bst. a Ziff. 2 und Ziff. 4 CO₂-Verordnung).

4.9 Art. 24 Abs. 5 CO₂-Verordnung lautet: «Die Daten und Nachweise nach den Absätzen 3 und 4 sind bis zum 31. Januar nach Ablauf des Referenzjahres oder, im Falle eines Kleinimporteurs, vor dem erstmaligen Inverkehrsetzen des Fahrzeugs einzureichen.»

5.

5.1 Die Beschwerdeführerin bringt im Wesentlichen vor, die Vorinstanz habe mit dem Abstellen auf die Werte für CO₂-Emissionen gemäss der Typengenehmigung eine verfassungswidrige Bemessungsgrundlage für Abgaben bzw. Sanktionen herangezogen. Das CO₂-Gesetz habe die Grundlage nicht mit ausreichender Bestimmtheit festgelegt. In ihrem Fall würden die exakten und belegbaren CO₂-Emissionen der importierten Fahrzeuge im Vergleich zu den Daten in der Typengenehmigung zu einer Abweichung von insgesamt Fr. 100'000.– führen. Deshalb könne nicht behauptet werden, dass die Grundlage für die Bemessung der Abgabe hinreichend bestimmt sei. Bei einer verfassungskonformen Auslegung des Gesetzesbegriffs «CO₂-Emissionen» seien die exakten fahrzeugspezifischen Werte zu berücksichtigen. In diesem Lichte sei auch die mit der

Bemessungsgrundlage zusammenhängende Frist auszulegen. Dem Sanktionsbedrohten sei es zu ermöglichen, mindestens bis zur Erstellung der definitiven Schlussrechnung und wohl auch darüber hinaus die verfassungsmässigen Daten zu liefern.

Bei der in Art. 24 Abs. 5 CO₂-Verordnung genannten Frist handle es sich um eine Ordnungsfrist. Der Wortlaut lasse keinen Schluss auf eine Verwirkungsfrist zu. Ein solcher Schluss stehe zudem im Gegensatz zu anderen Fristen in der CO₂-Verordnung, die explizit eine Verwirkung vorsehen würden. Setze man in systematischer Hinsicht Art. 24 Abs. 5 CO₂-Verordnung ins Verhältnis zu Art. 24 Abs. 1^{ter} CO₂-Verordnung sowie Art. 12 Abs. 2 CO₂-Gesetz, ergebe sich, dass in Art. 24 Abs. 5 CO₂-Verordnung eine Ordnungsfrist geregelt sei. Auch die Analyse des Verfahrensganges betreffend Erstellung CO₂-Sanktion lasse erkennen, dass die Frist aus Art. 24 Abs. 5 CO₂-Verordnung keinen Verwirkungscharakter haben könne und ein solcher sogar widersprüchlich wäre. Die Behörde könne nicht dem Rechtsunterworfenen Gelegenheit zur Stellungnahme zu einer provisorischen Abrechnung geben, um ihn danach faktisch darauf zu verweisen, dass er sein Recht auf Stellungnahme zu den CO₂-Emissionswerten verwirkt habe. Die verfassungsmässigen Vorgaben zu Berechnungsgrundlagen einer Abgabe sowie zu Treu und Glauben von Verwaltungsbehörden würden es verbieten, Art. 24 Abs. 5 CO₂-Verordnung Verwirkungswirkung zuzusprechen. Auch die Berücksichtigung der Interessenlagen zeige, dass sie ein grosses wirtschaftliches Interesse an der korrekten Berechnung der CO₂-Sanktion habe, das BFE hingegen kein öffentliches Interesse geltend machen könne, das für eine Auslegung von Art. 24 Abs. 5 CO₂-Verordnung als Verwirkungsfrist spreche.

5.2 In der Vernehmlassung hält die Vorinstanz fest, bei typengenehmigten Fahrzeugen, für welche die Beschwerdeführerin zusätzlich zur Typengenehmigung fristgerecht Daten eingereicht habe, die auf dem entsprechenden Certificate of Conformity (CoC) basierten, seien die CoC-basierten Daten massgebend. Bei typengenehmigten Fahrzeugen, für welche die Beschwerdeführerin innert Frist keine CoC-basierten Daten eingereicht habe, seien die Daten aus der entsprechenden Typengenehmigung massgebend.

Bei typengenehmigten Fahrzeugen seien der CO₂-Emissionswert sowie das Leergewicht in der Typengenehmigung ersichtlich und es bräuchten keine weiteren Daten eingereicht zu werden. Wie aus der Botschaft zum CO₂-Gesetz und aus den Bestimmungen der CO₂-Verordnung hervorgehe,

sei die Typengenehmigung die grundlegende Datenquelle für die Berechnung der CO₂-Sanktion. Da eine Typengenehmigung mehrere Varianten eines Fahrzeugs umfasse und somit die darin enthaltenen Werte nicht in jedem Fall mit den exakten Werten eines bestimmten Fahrzeugs übereinstimmen, hätten Importeure von typengenehmigten Fahrzeugen die Möglichkeit, dem ASTRA bis zum 31. Januar des Folgejahres fahrzeugspezifische Daten gemäss CoC einzureichen. Dabei könne der Importeur frei entscheiden, ob – und wenn ja, für welche Fahrzeuge – er hinsichtlich der CO₂-Sanktionsberechnung solche CoC-basierten Daten einreiche. Mache ein Importeur von dieser Möglichkeit Gebrauch, seien die Daten in der Typengenehmigung nicht massgebend. Verzichte der Importeur hingegen auf die Einreichung der Daten aus dem CoC, so seien das Leergewicht und die nach WLTP ermittelten CO₂-Emissionen gemäss Typengenehmigung massgebend. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin gingen der für die CO₂-Sanktionsberechnung massgebende CO₂-Emissionswert bzw. die entsprechenden Datenquellen klar aus dem CO₂-Gesetz und der CO₂-Verordnung hervor.

Bei der Einreichfrist für CoC-basierte Daten bis zum 31. Januar des Folgejahres handle es sich um eine Verwirkungsfrist, auch wenn sie nicht in der Verordnung explizit als solche bezeichnet worden sei. Dies ergebe sich aus Art. 24 Abs. 1^{ter} CO₂-Verordnung, der besage, dass die Daten in der Typengenehmigung dann nicht massgebend seien, wenn der Importeur dem ASTRA fristgerecht die CoC-basierten Daten einreiche. Die Betonung, dass die Daten fristgerecht einzureichen seien, damit sie berücksichtigt werden könnten, weise auf eine Verwirkung hin. Auch die Tatsache, dass die CO₂-Verordnung die Folgen der Nichtbeachtung der Frist regle, lasse auf eine Verwirkungsfrist schliessen. Nur wenn der Importeur die CoC-basierten Daten bis zum 31. Januar einreiche, seien die Daten aus der Typengenehmigung nicht massgebend.

Sinn und Zweck der Frist sei der Vollzug der CO₂-Emissionsvorschriften im Jahresrhythmus. Es handle sich um ein Massengeschäft. Im Jahr 2021 seien rund 243'000 Fahrzeuge in Verkehr gesetzt worden. Für rund 137'000 davon seien bis zum 31. Januar 2022 CoC-basierte Daten eingereicht worden, die in der Folge stichprobenartig kontrolliert worden seien. Aufgrund der zeitlichen Vorgaben sowie der Masse an Daten sei es sachgerecht, dass der für die Festlegung der jeweiligen Datenquelle massgebende Verfahrensschritt seitens der Importeure zwingend innert einer bestimmten Frist vorzunehmen sei. Die hierfür geltende Frist vom 31. Januar bezwecke eine abschliessende Festlegung der Datenquellen, damit das

BFE in der Folge gestützt darauf sämtliche für das Referenzjahr anfallenden CO₂-Sanktionen berechnen und das Vollzugsjahr zeitgerecht abschliessen könne. Mit Blick auf einen funktionierenden Vollzug sei die Frist zwingend einzuhalten.

5.3 In ihrer Replik bringt die Beschwerdeführerin vor, dem Legalitätsprinzip im Abgaberecht komme die Bedeutung eines selbständig einklagbaren verfassungsmässigen Rechts zu. Die Auslegung der Vorinstanz, wonach es sich um eine Verwirkungsfrist handle, verhindere die verfassungsmässige Anwendung des Gesetzes. Es werde den Rechtsunterworfenen untersagt, vor Abschluss des Verwaltungsverfahrens (anfechtbare Verfügung) bzw. sogar noch mitten im Erkenntnisverfahren (nach Erlass der provisorischen Rechnung) die gesetzlich und verfassungsmässig massgeblichen Daten einzugeben.

Da es sich um die Bemessung einer Lenkungsabgabe handle, müssten das Legalitätsprinzip und das Verhältnismässigkeitsprinzip bzw. Äquivalenzprinzip zwingend zum Tragen kommen. Es liege ein klarer Verstoss gegen das Äquivalenzprinzip vor, wenn die Vorinstanz sich auf die ungenaue Datengrundlage der Typengenehmigung stützen dürfe und so einen Überschuss erzielen könne, der offensichtlich unverhältnismässig sei. Eine derartige Bereicherung des Staates erfordere eine klare gesetzliche Grundlage, die nicht vorhanden sei. Es sei unerheblich, dass die Botschaft des Bundesrates aus dem Jahr 2010 zum damaligen Art. 11c CO₂-Gesetz bemerkt habe, dass die Emissionen aufgrund der Typengenehmigung zu berechnen seien. Stattdessen sei davon auszugehen, dass der Bundesrat mit dem Hinweis auf die Datenquelle «Typengenehmigung» gerade habe sicherstellen wollen, dass der exakte Emissionswert berücksichtigt werde. Es gehe daraus auch nicht hervor, dass trotz Abweichungen vom exakten Wert die Daten der Typengenehmigung heranzuziehen seien. Deshalb sei der exakte CoC-basierte Wert für die Berechnung massgebend.

Soweit die Vorinstanz vorbringe, es handle sich um ein Massenverfahren, welches nur dank der Verwirkungsfolge der Frist zeitgerecht abgeschlossen werden könne, sei darauf hinzuweisen, dass nicht einseitig auf das Interesse einer Behörde abgestellt werden könne. Der behauptete grosse Umfang dürfe rechtsstaatlich keine negativen Auswirkungen auf die zu berücksichtigenden Interessen der Rechtsunterworfenen haben. Es sei auch nicht nachvollziehbar, weshalb die Neuberechnung der CO₂-Sanktion nicht ohne nennenswerten Aufwand möglich sein solle. Doch selbst bei einem Aufwand dürfe von Behörden im Sinne der Verhältnismässigkeit verlangt

werden, überhöhte und potenziell existenzbedrohende Abgabeverfügungen entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen neu zu berechnen. Es sei auch nicht nachvollziehbar, weshalb die Frist zwingend einzuhalten sei.

Schliesslich würde faktisch das rechtliche Gehör verweigert, wenn nach Zusendung der provisorischen Jahresschlussrechnung zwar zur Berechnung, nicht aber zur Datenquelle ein Äusserungsrecht bestehen würde.

5.4 Die Vorinstanz führt in der Duplik weiter aus, das CO₂-Gesetz nenne den Schuldner der CO₂-Sanktion (Importeur oder Hersteller), regle die Art und Weise der Bemessung (für jedes Gramm über der individuellen Zielvorgabe sei pro Fahrzeug der Neuwagenflotte ein Betrag zu bezahlen) und gebe einen Rahmen vor, innert welchem sich dieser Betrag zu bewegen habe (zwischen 95.00 und 152.00 Franken). Es sei nicht ersichtlich, inwiefern das Legalitätsprinzip verletzt sein solle, regle doch das Gesetz mit hinreichender Bestimmtheit diejenigen Elemente, die das Ausmass, den Umfang und die Grenzen der CO₂-Sanktion festlegen würden. Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin gehe im Weiteren aus dem Gesetz hervor, dass die Typengenehmigung die primäre Datenquelle sei.

Im Weiteren habe der Gesetzgeber durch das Abstellen auf die Daten in der Typengenehmigung im Rahmen des Vollzugs eine gewisse Schematisierung bzw. Pauschalierung vorgesehen und folglich allfällige Ungenauigkeiten bei der Sanktionsberechnung in Kauf genommen. Pauschalierungen und Schematisierungen seien im Abgaberecht, das ein Massenfallrecht sei, verbreitet und zulässig. Sie seien rechtsgleich und willkürfrei, wenn sie sich an einem Durchschnittssachverhalt orientierten. Im Jahr 2021 seien rund 243'000 Fahrzeuge erstmals in Verkehr gesetzt worden, der grösste Anteil davon sei typengenehmigt. Der Gesetzgeber habe vorgesehen, dass bei typengenehmigten Fahrzeugen primär jenes Dokument massgebend sei, das ohnehin im Rahmen der strassenverkehrsrechtlichen Inverkehrsetzung zu hinterlegen sei. Zwar sei darin der Wert der am stärksten emittierenden Variante des entsprechenden Typs abgebildet, was sich im Fall einer weniger stark emittierenden Variante für den Importeur bei der CO₂-Sanktion nachteilig auswirken könne. Demgegenüber werde aber aus der in der Typengenehmigung enthaltenen Spannweite des Leergewichts das höchste für die Berechnung der Sanktion herangezogen, was zu einer höheren individuellen Zielvorgabe führe und wiederum für den Importeur vorteilhaft sei. Zudem werde nur dann auf die Typengenehmigung abgestellt, wenn der Importeur nicht bis zum 31. Januar nach Ablauf des Referenzjahres ein anderes, fahrzeugspezifisches Dokument wie namentlich

die Übereinstimmungsbescheinigung (CoC) einreiche. Es liege in der Verantwortung der Importeure, die CoC fristgerecht einzureichen. Diese Frist sei der Beschwerdeführerin mit dem Terminplan «Termine 2021/2022 für Grossimporteure» vorgängig mitgeteilt worden. Es liege keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor.

5.5 In ihren Schlussbemerkungen hält die Beschwerdeführerin an ihren Vorbringen fest. Die Grundlage für die Berechnung sei nicht ausreichend bestimmt, wenn die Abweichung mehrere 100'000.– Franken betragen könne. Daher sei der Begriff CO₂-Emission verfassungskonform auszulegen. Mit dem Wort seien exakte, fahrzeugspezifische CO₂-Emissionen gemeint, weshalb auf die CoC-basierten Daten abzustellen sei. Mit der Bemessungsgrundlage hänge folglich die Frist zusammen. Es sei dem Sanktionsbedrohten die Möglichkeit einzuräumen, mindestens bis zur Erstellung der definitiven Schlussabrechnung der Behörde die verfassungsmässigen Daten zu liefern. Aus der Botschaft gehe nicht hervor, dass sich der Bundesrat der Problematik bewusst gewesen sei. Vorliegend handle es sich gerade um keine Schematisierung, sondern um einen willkürlichen Sanktionsexzess.

6.

6.1 In Art. 24 Abs. 5 CO₂-Verordnung hat der Bundesrat als Stichdatum den 31. Januar festgelegt, bis zu dem jeder Importeur sein Wahlrecht ausüben kann, dem ASTRA als massgebende Datengrundlage CoC-basierte Daten anstelle der bereits aus der Typengenehmigung ablesbaren Werte einzureichen (vgl. E. 4.6–4.9 hiervor).

Strittig ist, ob dieses Stichdatum als Ordnungs- oder Verwirkungsfrist aufzufassen ist.

6.1.1 Gesetzliche Fristen sind in der Regel Verwirkungsfristen. Verwirkung bedeutet, dass ein Recht untergeht, wenn der Berechtigte bzw. Verpflichtete eine Handlung nicht innerhalb der Frist vornimmt. Das Bundesgericht geht in der Regel dann von einer Verwirkung aus, wenn aus Gründen der Rechtssicherheit oder der Verwaltungstechnik die Rechtsbeziehungen nach Ablauf einer bestimmten Frist endgültig festgelegt werden müssen, ohne dass diese durch eine Unterbrechungshandlung verlängert werden kann (vgl. BGE 125 V 262 E. 5a mit Hinweis; Urteil des BVGer A-578/2015 vom 17. August 2015 E. 2.3.2).

Von den Verwirkungsfristen zu unterscheiden sind (neben dem Institut der Verjährung) die Ordnungsfristen. Diese weisen den Charakter einer reinen Ordnungsvorschrift auf. Bei den in Regelungen unterer Rechtsetzungsstufen festgelegten Fristen handelt es sich nicht durchwegs um Verwirkungsfristen, sondern zum Teil um blosse Ordnungsfristen. Diese sollen den geordneten Verfahrensgang gewährleisten, sind aber nicht mit Verwirkungsfolgen verbunden. Ihre Erstreckung ist zwar auch ausgeschlossen, doch kann die Verfahrenshandlung auch noch nach Fristablauf vorgenommen werden, soweit und solange der geordnete Verfahrensgang dies nicht ausschliesst (vgl. Urteil des BVGer A-3454/2010 vom 19. August 2011 E. 2.3.1).

Verwirkungsfristen können in der Regel nicht unterbrochen, gehemmt oder erstreckt werden und sind stets von Amtes wegen zu berücksichtigen. Diese Grundsätze gelten aber nicht absolut (vgl. Urteil des BVGer A-53/2013 vom 3. Mai 2013 E. 2.6.1). So können auch gesetzliche Fristen unter bestimmten Voraussetzungen wiederhergestellt werden (Art. 24 VwVG). Da Verwirkungsfristen empfindlich in die Rechtsstellung der Betroffenen eingreifen, werden beispielsweise im Sozialversicherungsrecht solche Fristen in der Regel auf Gesetzesstufe verankert (vgl. Urteile des BVGer A-578/2015 vom 17. August 2015 E. 2.3.2 und A-3454/2010 vom 19. August 2011 E. 2.3.1).

6.1.2 Art. 24 Abs. 5 CO₂-Verordnung bestimmt den «31. Januar nach Ablauf des Referenzjahres» als Stichdatum für die Einreichung CoC-basierter Daten. Aus Art. 24 Abs. 1^{ter} CO₂-Verordnung geht hervor, dass ein Importeur von typengenehmigten Fahrzeugen «fristgerecht» die CoC-basierten Daten für die Berechnung der CO₂-Sanktion einzureichen hat, damit die Daten massgebend sind. Andernfalls sind die Daten der Typengenehmigung als Grundlage für die Berechnung einer allfälligen CO₂-Sanktion heranzuziehen (vgl. E. 4.8). Damit geht aus dem Verordnungstext klar hervor, dass es sich um eine Verwirkungsfrist handelt.

Vorliegend hat die Vorinstanz die CO₂-Sanktion für 39 der 220 typengenehmigten Personenwagen der Neuwagenflotte der Beschwerdeführerin aufgrund der CoC-basierten Daten berechnet, nachdem die Beschwerdeführerin diese fristgerecht am 11. Januar 2022 eingereicht hatte. Diese Daten wurden – wie vom Bundesrat in der Verordnung vorgesehen – als massgebend herangezogen, während bei den übrigen 181 typengenehmigten Fahrzeugen der Neuwagenflotte die Daten aus den jeweiligen Typengenehmigungen für die Berechnung massgebend waren (vgl. E. 4.8). Die

Beschwerdeführerin reichte unbestrittenermassen erst am 10. März 2022 CoC-basierte Daten für weitere 27 Personenwagen ein, deren Berücksichtigung die Vorinstanz aufgrund der Verspätung abgelehnt hat. Damit hat sie in Übereinstimmung mit Art. 25 Abs. 5 CO₂-Verordnung das Stichdatum (31. Januar) als Verwirkungsfrist angewandt.

6.2 Zu prüfen ist, ob der Bundesrat über eine ausreichende Delegationskompetenz verfügt für die Festlegung eines Stichdatums, ab dem das Recht der Importeure, CoC-basierte Daten einzureichen, als verwirkt gilt.

6.2.1 Das Bundesverwaltungsgericht kann eine Verordnungsbestimmung des Bundesrates auf Beschwerde hin vorfrageweise auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit prüfen (sog. konkrete Normenkontrolle). Bei unselbstständigen Verordnungen prüft es, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnis gehalten hat (vgl. BVGE 2010/33 E. 3.1.1). Erweist sich die Verordnung als gesetzmässig und ermächtigt das Gesetz den Bundesrat nicht, von der Verfassung abzuweichen, ist auch die Verfassungsmässigkeit zu prüfen (BGE 141 II 169 E. 3.4; 140 II 194 E. 5.8; Urteile des BVGer A-637/2020 vom 5. Februar 2021 E. 5.3.3; A-882/2016 vom 6. April 2017 E. 2.3). Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Bereich des Ermessens für die Regelung auf Verordnungsstufe eingeräumt, so ist dieser Spielraum nach Art. 190 BV für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich. Es darf in diesem Fall bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat seine Prüfung darauf zu beschränken, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenz offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig ist (BGE 140 II 194 E. 5.8; 143 II 87 E. 4.4; BVGE 2010/33 E. 3.1.1).

Besondere Bedeutung kommt dem Legalitätsprinzip im Abgaberecht zu. Die Ausgestaltung der öffentlichen Abgaben muss nach Art. 164 Abs. 1 Bst. d und Art. 127 Abs. 1 BV sowie gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts in ihren Grundzügen durch ein Gesetz im formellen Sinn festgelegt werden. Zu den in den Grundzügen im Gesetz selbst zu regelnden Elementen gehören der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Abgabe und deren Bemessung (BGE 143 II 87 E. 4.5 m.w.H., 138 V 32 E. 3.1.1; Urteil des BVGer A-3818/2022 vom 15. Juni 2023 E. 1.8.1 m.w.H.).

Die Regelung von Verwirkungsfristen auf Verordnungsebene ist unter Umständen mit dem Legalitätsprinzip vereinbar, wenn der Gesetzgeber den Bundesrat zur Ausgestaltung jenes Verfahrens ermächtigt hat, in dem die Frist zur Anwendung gelangen soll (vgl. etwa zur Verwirkung eines Anspruchs im Rückerstattungsverfahren, zu dessen Ausgestaltung der Bundesrat ermächtigt wurde: Urteile des BGer 2C_923/2014 vom 22. April 2016 E. 7 f.; 2C_744/2014 vom 23. März 2016 E. 7; Urteile des BVerfG A-988/2019 vom 7. November 2019 E. 3.3; A-2702/2018 vom 23. April 2019 E. 3.3; A-2032/2013 vom 27. August 2014 E. 3).

6.2.2 In Art. 13 CO₂-Gesetz wird der Kreis der Abgabepflichtigen (Importeure und Hersteller) genannt. Gegenstand der Abgabe sind CO₂-Emissionen, welche die individuelle Zielvorgabe für die Neuwagenflotte überschreiten. Die CO₂-Sanktion wird anhand von Gramm CO₂/km über der individuellen Zielvorgabe berechnet. Laut Gesetz werden Beträge zwischen Fr. 95.– und 152.– pro Gramm fällig (vgl. E. 4.4).

Diese Bestimmung legt den Kreis der Abgabepflichtigen (Abgabesubjekt), den Gegenstand (Abgabeobjekt) und die Bemessung der Abgabe (Bemessungsgrundlage und -tarif) fest. Mit diesen Tatbestandselementen regelt Art. 13 CO₂-Gesetz die Ausgestaltung der CO₂-Sanktion im Sinne von Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV.

6.2.3 Gemäss Art. 11 CO₂-Gesetz legt sodann der Bundesrat eine Berechnungsmethode fest, nach der für jeden Importeur oder Hersteller die individuelle Zielvorgabe berechnet wird. Er berücksichtigt dabei die Eigenschaften der hergestellten Fahrzeuge bzw. die Vorschriften der Europäischen Union. Diese Berechnung ist von der Datengrundlage abhängig (vgl. E. 6.2.4 hiernach).

Art. 12 Abs. 1 überträgt die Berechnung dem BFE. Art. 12 Abs. 2 CO₂-Gesetz regelt den Fall, dass für ein Fahrzeug keine Typengenehmigung existiert. In diesem Fall legt der Bundesrat fest, welche Angaben Importeure für die Berechnung einer allfälligen CO₂-Sanktion machen müssen. Nach Art. 25 Abs. 1 Bst. a CO₂-Verordnung kommen hierfür «die auf dem CoC basierenden Daten nach Art. 24 Abs. 1 Bst. a» in Frage.

Abhängig von der Zusammensetzung der importierten Neuwagenflotte muss ein Importeur für typengenehmigte Fahrzeuge keine zusätzlichen Daten für die Berechnung einer allfälligen CO₂-Sanktion melden, für Fahrzeuge ohne Typengenehmigung hingegen schon. Art. 12 Abs. 2 CO₂-

Gesetz betrifft folglich die Einreichung von Daten nur für den Fall, dass beim ASTRA keine Typengenehmigung vorliegt.

6.2.4 Bei Art. 11 CO₂-Gesetz handelt es sich um eine Delegationsnorm, die den Bundesrat ermächtigt, die Berechnungsmethode für die individuelle Zielvorgabe festzulegen. Soll von ihm eine Methode für die Berechnung bei einer Zielwertüberschreitung definiert werden, sind auf Verordnungsebene auch die dafür notwendige Spezifizierung bzw. die zu verwendenden Datenquellen zur Bestimmung der CO₂-Emissionen und des Leergewichts bei Fahrzeugen festzulegen.

In Art. 28 CO₂-Verordnung in Verbindung mit Anhang 4a hat der Bundesrat die Formel für die Berechnung anhand der CO₂-Emissionen und des Leergewichts definiert. In Art. 24 CO₂-Verordnung hat er die Datenquellen für die CO₂-Emissionen und das Leergewicht typengenehmigter Fahrzeuge geregelt (vgl. E. 4.6–4.9 hiervor).

Für die Berechnung der individuellen Zielvorgabe sind sodann die höchsten Leergewichtsangaben entsprechend der Spannbreite in der Typengenehmigung heranzuziehen, wenn der Importeur von der alternativen Möglichkeit, CoC-basierte Daten einzureichen, keinen Gebrauch macht (vgl. Ausführungsbestimmungen zum neuen Energiegesetz vom 30. September 2016, Erläuterungen zur Teilrevision der CO₂-Verordnung vom November 2017, www.bfe.admin.ch > News und Medien > Publikationen, abgerufen am 10.03.2025). Wie die Vorinstanz ausführt, wirkt sich dies bei der Berechnung ausgleichend aus (im Vergleich zu den geringeren Emissionswerten aber auch geringeren Leergewichtsdaten laut CoC). Dabei wird dem Importeur die Wahl gelassen, ob er statt der Typengenehmigung den Aufwand auf sich nehmen und die CoC-basierten Daten von einzelnen Fahrzeugen für die Berechnung einreichen will oder nicht.

Zur Wahl der Datengrundlage ist weiter festzuhalten, dass die Erreichung des Ziels nach Art. 1 CO₂-Gesetz unter anderem davon abhängt, dass die Berechnung der CO₂-Sanktionen auf einem vollzugstauglichen Zugang zu den massgebenden Daten beruht. Wie sich aus der Botschaft ergibt, wurde kein eigenständiges Abklärungsverfahren zu jedem einzelnen der damals schätzungsweise 260'000 importierten Fahrzeuge pro Jahr vorgesehen, sondern das grundsätzliche Abstellen auf die Typengenehmigung für ausreichend befunden. Offensichtlich ging es dem Gesetzgeber bei der Frage nach der Datengrundlage für die Berechnung der CO₂-Sanktion sowohl bei typengenehmigten Fahrzeugen als auch bei Fahrzeugen ohne

Typengenehmigung um die Verfügbarkeit der Daten für die jährliche Berechnung im Rahmen der Massenverwaltung. Dabei hat er das Modell für die Berechnung der CO₂-Emissionen auf Datenbanken gestützt, die vom ASTRA in Zusammenarbeit mit den Kantonen geführt werden und unter anderem dem Vollzug der gesetzlichen Vorgaben zur Verminderung der CO₂-Emissionen bei Personenwagen dienen (BBI 2010 1013; zum Informationssystem Verkehrszulassung [IVZ] vgl. Botschaft zu Via sicura, Handlungsprogramm des Bundes für mehr Sicherheit im Strassenverkehr vom 20. Oktober 2010, BBI 2010 8447, 8480 f.; vgl. Urteil des BVGer A-2595/2020 vom 19. Dezember 2022 E. 16.4.2).

Die Übereinstimmungsbescheinigung (Certificate of Conformity, CoC) wird laut Art. 36 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2018/858 dem Käufer des Fahrzeugs in Papierform zusammen mit dem Fahrzeug ausgehändigt. Im Vergleich zur Typengenehmigung enthält sie spezifischere Fahrzeugdaten (vgl. ASTRA, Neues Zulassungsregime Fahrzeuge, Information Stand Dezember 2021, www.astra.admin.ch > Fachleute und Verwaltung > Homologation von Fahrzeugen > News, abgerufen am 10.03.2025). Für die Berechnung der CO₂-Sanktion waren die CoC-basierten Daten für das Jahr 2021 nicht in den vorgesehenen Datenbanken vorhanden, konnten aber innert Frist nachgereicht werden. Soll auf Wunsch der Importeure bei typengenehmigten Fahrzeugen die Berechnung nicht aufgrund der Typengenehmigung durchgeführt werden, leitet sich aus Art. 11 CO₂-Gesetz ab, dass für die Festlegung der Berechnung der Bundesrat vorsieht, wie diese Datenquellen zur Verfügung zu stellen sind. Andernfalls könnte er unter Berücksichtigung notwendiger Spezifizierungen bzw. neuer Datenquellen keine vollzugstaugliche Berechnung entwickeln.

6.2.5 Zusammengefasst beruht die vom Bundesrat festgelegte Berechnung auf den Werten in der Typengenehmigung, ist aber nicht darauf beschränkt. Art. 11 CO₂-Gesetz ist eine ausreichende gesetzliche Grundlage, um auf Wunsch der Importeure die wahlweise Einreichung der Datengrundlagen in Form von CoC-basierten Daten zu ermöglichen und hierfür ein Stichdatum festzulegen.

6.2.6 Zu Recht geht die Vorinstanz im Weiteren bei der Typengenehmigung von einer Datengrundlage aus, die den Durchschnittssachverhalt abbildet und vom Gesetzgeber als primäre Datenquelle angesehen wurde. Dass sich die fehlende rechtzeitige Mitwirkung eines Importeurs, der die CoC-basierten Daten nicht bis zum Stichdatum einreicht, im Einzelfall nachteilig auswirken könnte, ändert nichts an der zulässigen Bestimmung des

Durchschnittssachverhalts. Ein Indiz dafür, dass die Werte in der Typengenehmigung den Durchschnittssachverhalt abbilden können, ist etwa darin zu sehen, dass die Beschwerdeführerin selbst für die Mehrzahl ihrer typengenehmigten Fahrzeuge (154 von 220) keine CoC-basierten Daten einreichen will. Auch haben laut Vorinstanz die Grossimporteure für das Jahr 2021 bei lediglich 137'000 der ca. 243'000 grösstenteils typengenehmigten Neuwagen CoC-basierte Daten eingereicht. Die in der Replik kritisierten Werte laut Typengenehmigung lassen die darauf gestützte Bemessung nicht als unverhältnismässig erscheinen, zumal Importeure die Wahl haben, die fahrzeugspezifischen Daten gemäss CoC einzureichen, wovon auch die Beschwerdeführerin Gebrauch machen will.

6.3 Die Beschwerdeführerin rügt zusammengefasst, die Verwirkungsfrist führe zu einem verfassungswidrigen Ergebnis bzw. gelange zur Anwendung, ohne dass die Interessenlagen der Rechtsunterworfenen berücksichtigt würden.

Wie bereits ausgeführt, haben Importeure die Wahl, ob sie die Berechnung der individuellen Zielvorgabe aufgrund der bereits in der Datenbank enthaltenen Werte aus der Typengenehmigung vornehmen lassen oder stattdessen rechtzeitig die CoC-basierten Daten melden wollen. Dabei besteht ein grosses öffentliches Interesse an der Festlegung eines Stichdatums. Im Bereich der Massenverwaltung erweist sich dies als notwendig, da es andernfalls zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen kommen würde. Zweck der Frist ist es, den jährlichen Vollzug des Massenverwaltungsgeschäfts zu ermöglichen, wobei die Daten stichprobenartig zu überprüfen sind (laut Vorinstanz geht es um die Prüfung CoC-basierter Daten von 137'000 Fahrzeugen für das Jahr 2021). Wenn Importeure die fahrzeugspezifischen Daten nicht fristgerecht bis am 31. Januar einreichen, ist es sachlich gerechtfertigt, dass die Vorinstanz die allfällige Sanktion aufgrund der in der Datenbank des ASTRA bereits vorhandenen Typengenehmigungen berechnet und nicht zusätzliche Abklärungen zu jedem einzelnen Fahrzeug vornehmen muss. Das überwiegende öffentliche Interesse an der Vollzugstauglichkeit spricht somit für die Statuierung einer Verwirkungsfrist, sollten die Importeure die alternativ zur Typengenehmigung in Betracht kommenden fahrzeugspezifischen Leergewichtsangaben und CO₂-Emissionswerte nicht rechtzeitig einreichen. Dies ist auch zumutbar, zumal die Importeure die Möglichkeit haben, rechtzeitig die Datengrundlage basierend auf den Übereinstimmungsbescheinigungen (CoC) zu beschaffen. Nach der Rechtsprechung ist es im Bereich der Massenverwaltung durchaus üblich und zulässig, wenn der Bundesrat jenen, die daran

ein Interesse haben, für die Beschaffung individueller Datengrundlagen ein Stichdatum setzt. Bereits in einem anderen Kontext zur CO₂-Verordnung (Rückerstattung) hat das Bundesgericht festgehalten, dass das Vorsehen von Verwirkungsfristen legitim ist, zumal diese der Rechtssicherheit und dem reibungslosen Funktionieren der Verwaltungsabläufe dienen. Es darf auch vom Rechtsunterworfenen verlangt werden, innert einer bestimmten Frist (man denke etwa an eine Rechtsmittelfrist) zu handeln. Von Gesellschaften ist zu erwarten, dass sie sich so organisieren, dass sie die in der CO₂-Verordnung klar festgesetzten Fristen einhalten können (vgl. Urteil des BGer 2C_923/2014 vom 22. April 2016 E. 8; BVGer A-2702/2018 vom 23. April 2019 E. 3.3.2).

6.4 Die Beschwerdeführerin bringt pauschal vor, dass sich die Verwirkungsfrist existenzbedrohend auswirke, ohne dies weiter zu substantiieren. Die fehlende Möglichkeit, nachträglich fahrzeugspezifische Angaben für 27 Personenwagen einzureichen, greift zwar empfindlich in ihre Rechtsstellung ein. Die Verwirkungsfrist erweist sich aber für die Sicherstellung des jährlichen Vollzugs als geeignete und erforderliche Massnahme. Ein Absehen davon würde den Vollzug erheblich beeinträchtigen. Von der Möglichkeit, eine Wiederherstellung der Frist zu beantragen, hat sie implizit mit der Nachreichung der CoC-basierten Daten am 10. März 2022 Gebrauch gemacht. Als Grund für die Verspätung gab sie ihre fehlende Kenntnis der WLTP-Werte an. Da diese Werte aber leicht erhältlich zu machen sind, was die Beschwerdeführerin auch nicht bestreitet, beruhte das Fristversäumnis auf rein organisatorischen Mängeln in ihrer Sphäre (vgl. Sachverhalt Bst. A.c–A.d). Demnach ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass kein ausreichender Grund für die Wiederherstellung der Frist vorliegt (E. 6.1.1 in fine).

6.5 Zusammenfassend bleibt es der Beschwerdeführerin überlassen, dem ASTRA die fahrzeugspezifischen Daten rechtzeitig bekanntzugeben, wie sie dies auch für 39 ihrer Personenwagen getan hat. Da sie die Frist zur Meldung der CoC-basierten Daten für weitere 27 Fahrzeuge nicht eingehalten hat, hat die Vorinstanz die Berechnung der CO₂-Sanktion – wie bei allen anderen Grossimporteuren von typengenehmigten Fahrzeugen auch – zu Recht auf die Typengenehmigungen gestützt. Abschliessend ist auch von einer korrekten Berechnung der CO₂-Sanktion von Fr. 52'609.05 aufgrund der Datenlage per 31. Januar 2022 auszugehen, zumal die Beschwerdeführerin diesbezüglich keine Einwände erhoben hat.

7.

Demnach hat die Vorinstanz die Berechnung der CO₂-Sanktion zu Recht auf die Datengrundlage per 31. Januar 2022 gestützt. Die Beschwerdeführerin hat ihr Recht, CoC-basierte Daten einzureichen, verwirkt, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

8.

8.1 Bei diesem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Sie sind auf Fr. Fr. 4'500.– festzusetzen (vgl. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 VGKE) und dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu entnehmen.

8.2 Der unterliegenden Beschwerdeführerin steht keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE). Die Vorinstanz hat ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 4'500.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt und dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Jürg Marcel Tiefenthal

Anna Wildt

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 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: