



## **Urteil vom 24. Juni 2025**

---

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),  
Richter Jürg Marcel Tiefenthal,  
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,  
Gerichtsschreiberin Flurina Peerdeman.

---

Parteien

**A. \_\_\_\_\_ AG,**  
vertreten durch  
lic. iur. Matthias Hauser, Rechtsanwalt,  
Beschwerdeführerin,

gegen

**Bundesamt für Energie BFE,**  
Sektion Energierecht und Allgemeines Recht,  
3003 Bern,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

CO<sub>2</sub>-Gesetz; Sanktion (Referenzjahr 2019).

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

Die A. \_\_\_\_\_ AG bezweckt gemäss Handelsregistereintrag den Handel mit Fahrzeugen (...). Die B. \_\_\_\_\_ AG ihrerseits bezweckt den Verkauf von Automobilen (...).

Die A. \_\_\_\_\_ AG ist beim Bundesamt für Energie (BFE) als Grossimporteurin registriert. Die Neuwagenflotte der B. \_\_\_\_\_ AG wird über ihr CO<sub>2</sub>-Konto abgerechnet.

**B.**

Mit Schreiben vom 17. Dezember 2019 informierte das BFE die Grossimporteure darüber, dass es im Jahr 2019 rechtsmissbräuchliches Verhalten im Rahmen des Vollzugs der CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften für Personenwagen beobachtet habe. So würden emissionsstarke und grosse Personenwagenmodelle mit relativ wenig Aufwand modifiziert (Ausbau der Gurte sowie der Sitze auf der Rückbank), um sie als leichte Nutzfahrzeuge erstmals in Verkehr zu setzen, dies weil für diese Fahrzeugkategorie noch keine CO<sub>2</sub>-Zielwerte in Kraft seien. Anschliessend würden die Fahrzeuge zurückgebaut und umgehend als Personenwagen erneut zugelassen. Bei der zweiten Inverkehrsetzung würden die Fahrzeuge vom CO<sub>2</sub>-Vollzug grundsätzlich nicht mehr erfasst. Einziger Zweck dieses Vorgehens sei die Vermeidung der CO<sub>2</sub>-Sanktion, was als rechtsmissbräuchlich zu werten sei und keinen Rechtsschutz erhalte (Art. 2 Abs. 2 des Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB, SR 210]). Für die Festlegung der CO<sub>2</sub>-Sanktion sei daher die Zulassung als leichte Nutzfahrzeuge unbeachtlich und es gelte die Zulassung als Personenwagen.

**C.**

**C.a** Die A. \_\_\_\_\_ AG schuldete gemäss der vom BFE am 14. Februar 2020 erstellten provisorischen Abrechnung für das Jahr 2019 keine CO<sub>2</sub>-Sanktion.

**C.b** Unmittelbar nach Erstellung der provisorischen Jahresschlussrechnung fiel dem BFE auf, dass 40 Fahrzeuge der Marken S. \_\_\_ und T. \_\_\_, eingeführt von der B. \_\_\_\_\_ AG im Jahr 2019, zuerst als Lieferwagen und kurze Zeit später als Personenwagen in Verkehr gesetzt worden sind. Die Zulassungen in den zwei unterschiedlichen Fahrzeugklassen erfolgten jeweils innerhalb weniger Stunden bis maximal sieben Tage. Bei den Fahrzeugen handelte es sich ausschliesslich um emissionsstarke und grosse

Fahrzeugmodelle. In der Folge stellte das BFE der B. \_\_\_\_\_ AG mit Schreiben 15. April 2020 einen Fragenkatalog zu. Die B. \_\_\_\_\_ AG nahm dazu mit Eingabe vom 14. Mai 2020 Stellung.

**C.c** Das BFE stellte mit Jahresschlussrechnung vom 20. Mai 2020 der A. \_\_\_\_\_ AG eine CO<sub>2</sub>-Sanktion für das Referenzjahr 2019 in der Höhe von Fr. 577'488.60 in Rechnung, wobei es die 40 vorgenannten Fahrzeuge als Personenwagen berücksichtigte.

**C.d** Die A. \_\_\_\_\_ AG ersuchte am 19. Juni 2020 das BFE um den Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

**D.**

Mit Verfügung vom 29. August 2023 verpflichtete das BFE die A. \_\_\_\_\_ AG dazu, eine CO<sub>2</sub>-Sanktion für das Referenzjahr 2019 in der Höhe von Fr. 577'488.60 zu entrichten.

**E.**

Gegen diese Verfügung liess die A. \_\_\_\_\_ AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 29. September 2023 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erheben. Darin beantragt sie, die angefochtene Verfügung sei unter Verzicht auf jegliche CO<sub>2</sub>-Sanktion aufzuheben. Eventualiter sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Sache zur neuen Entscheidung über die Höhe der Sanktion an das BFE zurückzuweisen. Des Weiteren stellte sie den Verfahrens Antrag, es sei die C. \_\_\_\_\_ GmbH zum Verfahren beizuladen.

**F.**

Das BFE (nachfolgend: Vorinstanz) schliesst in der Vernehmlassung vom 13. Dezember 2023 auf Abweisung der Beschwerde.

**G.**

Das Bundesverwaltungsgericht wies am 19. Dezember 2023 den Antrag der Beschwerdeführerin auf Beiladung der C. \_\_\_\_\_ GmbH ab.

**H.**

In der Replik vom 21. Februar 2024 nimmt die Beschwerdeführerin zur Vernehmlassung Stellung.

**I.**

Mit Duplik vom 29. April 2024 äussert sich die Vorinstanz nochmals zu einzelnen Rügen der Beschwerdeführerin.

**J.**

Die Beschwerdeführerin reichte am 17. Mai 2024 Schlussbemerkungen ein.

**K.**

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 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Die 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).

**3.**

In zeitlicher Hinsicht sind – vorbehaltlich besonderer übergangsrechtlicher Regelungen – grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgeblich, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung haben (vgl. BGE 150 II 390 E. 4.3, 149 II 187 E. 4.4). In der vorliegenden Angelegenheit ist die CO<sub>2</sub>-Sanktion für das Referenzjahr 2019 zu beurteilen. Diese Beurteilung erfolgt im Lichte des genannten Grundsatzes anhand des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen vom 23. Dezember 2011 (CO<sub>2</sub>-Gesetz, SR 641.71) in der Fassung vom 1. Januar 2018 (nachfolgend: CO<sub>2</sub>-Gesetz 2018) sowie unter Anwendung der Verordnung vom 30. November 2012 über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen (CO<sub>2</sub>-Verordnung, SR 641.711) in der Fassung vom 1. November 2018 (nachfolgend: CO<sub>2</sub>-Verordnung 2018).

**4.**

**4.1** Die Beschwerdeführerin beantragt zunächst als Beweisofferte, es seien Mitarbeitende der D. \_\_\_\_\_ AG, der E. \_\_\_\_\_ AG, der C. \_\_\_\_\_ GmbH, des ASTRA und der Verkehrsämter der Kantone (...) als Zeugen bzw. Auskunftspersonen zu befragen. Jene Personen könnten bestätigen, dass sie von der Zulässigkeit ihres Vorgehens ausgehen dürfte.

**4.2** Das Bundesverwaltungsgericht stellt den Sachverhalt unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien von Amtes wegen fest (Art. 12 f. VwVG) und bedient sich nötigenfalls verschiedener Beweismittel. Es nimmt die ihm angebotenen Beweise ab, wenn diese zur Abklärung des Sachverhaltes tauglich erscheinen (Art. 33 Abs. 1 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht kann von einem beantragten Beweismittel dann absehen, wenn bereits Feststehendes bewiesen werden soll, wenn von vornherein gewiss ist, dass der angebotene Beweis keine wesentlichen Erkenntnisse zu vermitteln vermag oder wenn es den Sachverhalt auf Grund eigener Sachkunde ausreichend würdigen kann (sog. antizipierte Beweiswürdigung; vgl. BVGE 2009/46 E. 4.1; Urteil des BVGer A-659/2023 vom 12. März 2024 E. 2.2; MOSER et al., Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 3.144).

**4.3** Aus den vorliegenden Akten gehen die rechtlich erheblichen Tatsachen mit genügender Klarheit hervor. Das gilt namentlich für den geltend gemachten Vertrauensschutz. Es kann davon ausgegangen werden, dass die angebotenen zusätzlichen Beweiserhebungen an der rechtlichen Überzeugung nichts zu ändern vermögen. In antizipierter Beweiswürdigung ist

daher darauf zu verzichten, die in der Beschwerde aufgeführten Personen als Zeugen oder als Auskunftspersonen zu befragen.

## 5.

**5.1** In der Hauptsache ist strittig und nachfolgend zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin eine CO<sub>2</sub>-Sanktion für das Referenzjahr 2019 in der Höhe von Fr. 577'488.60 zu entrichten hat. Konkret stellt sich die Frage, ob das Vorgehen der Beschwerdeführerin hinsichtlich der kurzzeitigen Erstinverkehrsetzung von 40 Fahrzeugen als Lieferwagen und der anschliessenden Zweitverkehrsetzung als Personenwagen als offensichtlich rechtsmissbräuchlich zu erachten ist.

**5.2** Die Beschwerdeführerin bestreitet in ihrer Beschwerde, dass ihr ein offensichtlich rechtsmissbräuchliches Verhalten vorzuhalten sei. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, Rechtsmissbrauch im Sinne von Art. 2 Abs. 2 ZGB setze schon nach dem Wortlaut Offensichtlichkeit voraus und dürfe nur mit Zurückhaltung bejaht werden. Sie sei stets bestrebt, mittels einer flexiblen Einkaufs- und Angebotspolitik eine ausgeglichene CO<sub>2</sub>-Bilanz ihrer Neuwagenflotte auf Ende des Jahres hin zu erreichen. Sie importiere im eigenen Namen Fahrzeuge für die B.\_\_\_\_\_AG. Diese habe mit der Zulassung (...) Fahrzeugmarken die spezialisierte C.\_\_\_\_\_GmbH beauftragt. Im Jahr 2019 habe die C.\_\_\_\_\_GmbH der B.\_\_\_\_\_AG vorgeschlagen, Multi Purpose Vehicles (MPV) mittels Zweifachzulassungen wirtschaftlich günstiger einzuführen, was dem gewählten marktwirtschaftlichen Ansatz der CO<sub>2</sub>-Gesetzgebung entspreche. Mit Inkrafttreten der neuen CO<sub>2</sub>-Gesetzgebung seien zwangsläufig Unsicherheiten entstanden. Sie und die von ihr als Hilfsperson beigezogene C.\_\_\_\_\_GmbH hätten sich jedoch auf die Massgeblichkeit der Erstinverkehrsetzung sowie auf die Rechtmässigkeit von Zweifachzulassungen gemäss den behördlichen Auskünften verlassen. Der tatsächliche Verwendungszweck von MPV sei oft gemischt und sie kenne diesen nicht individuell. Auf den Rat der C.\_\_\_\_\_GmbH vertrauend habe die B.\_\_\_\_\_AG die 40 emissionsstarken MPV erworben, ohne sie durch emissionsarme Fahrzeuge auszugleichen oder die Inverkehrsetzung auf das Folgejahr zu verschieben. Das Schreiben der Vorinstanz vom 17. Dezember 2019, demgemäss Zweifachzulassungen als rechtsmissbräuchlich einzustufen seien, sei völlig überraschend gekommen. Sie habe keineswegs beabsichtigt, das Gesetz rechtsmissbräuchlich zu umgehen.

**5.3** Die Vorinstanz vertritt demgegenüber die Auffassung, dass die doppelte Inverkehrsetzung der 40 Fahrzeuge als rechtsmissbräuchlich zu qualifizieren sei im Sinne von Art. 2 Abs. 2 ZGB und Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101). Zur Begründung legt sie zusammengefasst dar, rechtsmissbräuchliches Verhalten zeichne sich dadurch aus, dass der anspruchsbegründende Tatbestand nur nach dem Wortlaut, nicht aber auch nach dem Sinn des Gesetzes erfüllt werde. Vorliegend seien die 40 emissionsstarken Fahrzeuge systematisch zuerst als Lieferwagen und kurz danach als Personenwagen in Verkehr gesetzt worden. Die Inverkehrsetzung als Lieferwagen sei nicht zwecks Nutzung der Fahrzeuge als Lieferwagen erfolgt, sondern zweckwidrig und nur dem Schein nach, um die CO<sub>2</sub>-Sanktion zu vermeiden. Die Beschwerdeführerin habe selbst ausgeführt, dass sie auf diese Weise die CO<sub>2</sub>-Sanktion habe einsparen wollen. Das rechtsmissbräuchliche Vorgehen verdiene keinen Rechtsschutz. Die CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften seien ungeachtet der rechtlichen Konstruktion, mit der sie umgangen werden sollten, anzuwenden. Die 40 Fahrzeuge seien daher bei der Berechnung der CO<sub>2</sub>-Sanktion als Personenwagen zu berücksichtigen.

## **5.4**

**5.4.1** Gemäss Art. 1 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz 2018 sollen die Treibhausgasemissionen, insbesondere die CO<sub>2</sub>-Emissionen, die auf die energetische Nutzung fossiler Energieträger (Brenn- und Treibstoffe) zurückzuführen sind, vermindert werden mit dem Ziel, einen Beitrag zu leisten, den globalen Temperaturanstieg auf weniger als 2 Grad Celsius zu beschränken.

Im Bereich der Fahrzeuge sind folgende Zielwerte zu erreichen: Die CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenwagen, die erstmals in Verkehr gesetzt werden, sind bis Ende 2015 auf durchschnittlich 130 g CO<sub>2</sub>/km und bis Ende 2020 auf durchschnittlich 95 g CO<sub>2</sub>/km zu vermindern (Art. 10 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz 2018). Die CO<sub>2</sub>-Emissionen von Lieferwagen und Sattelschleppern mit einem Gesamtgewicht von bis zu 3,50 t (leichte Sattelschlepper), die erstmals in Verkehr gesetzt werden, sind bis Ende 2020 auf durchschnittlich 147 g CO<sub>2</sub>/km zu vermindern (Art. 10 Abs. 2 CO<sub>2</sub>-Gesetz 2018). Zu diesem Zweck hat jeder Importeur die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen der von ihm eingeführten Fahrzeuge, die im jeweiligen Jahr erstmals in Verkehr gesetzt werden, gemäss seiner individuellen Zielvorgabe zu vermindern (Art. 10 Abs. 3 i.V.m. Art. 11 CO<sub>2</sub>-Gesetz 2018). Der Bundesrat legt eine Berechnungsmethode fest, nach der für jeden Importeur die individuelle Zielvorgabe berechnet wird. Die Berechnung bezieht sich auf die im

jeweiligen Jahr erstmals in Verkehr gesetzten Fahrzeuge des Importeurs (Neuwagenflotte). Dabei bilden die Personenwagen einerseits und die Lieferwagen und leichten Sattelschlepper andererseits je eine eigene Neuwagenflotte (Art. 11 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz 2018).

Art. 13 CO<sub>2</sub>-Gesetz 2018 trägt den Titel "Sanktion bei Überschreiten der individuellen Zielvorgabe" und bestimmt in Abs. 1 Folgendes:

"Überschreiten die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>/km über der individuellen Zielvorgabe: zwischen 95.00 und 152.00 Franken."

Als erstmals in Verkehr gesetzt gelten Fahrzeuge, die erstmals zum Verkehr in der Schweiz zugelassen werden; ausgenommen sind Fahrzeuge, die im Ausland vor mehr als sechs Monaten vor der Zollanmeldung in der Schweiz zugelassen worden sind (Art. 17 Abs. 2 CO<sub>2</sub>-Verordnung 2018).

**5.4.2** Nach Art. 9 BV sind staatliche Organe, nach Art. 5 Abs. 3 BV staatliche Organe und Private zum Handeln nach Treu und Glauben aufgerufen. Die beiden Verfassungsbestimmungen werden konkretisiert durch das gesetzliche, für alle Rechtsbereiche geltende Verbot des Rechtsmissbrauchs (Art. 2 Abs. 2 ZGB). Gemäss Art. 2 Abs. 2 ZGB findet der offenbare Missbrauch eines Rechts keinen Rechtsschutz. Ein Rechtsmissbrauch besteht insbesondere dann, wenn ein Rechtsinstitut zweckwidrig zur Verwirklichung von Interessen verwendet wird, die es nicht schützen will bzw. die nicht in seinem Schutzbereich liegen. Rechtsmissbräuchliches Verhalten zeichnet sich dadurch aus, dass es den anspruchsbegründenden Tatbestand nur nach dem Wortlaut und nicht auch nach dem Sinn des Gesetzes erfüllt. Ob die Ausübung eines Rechts rechtsmissbräuchlich erfolgt, ist nach den konkreten Umständen des Einzelfalls zu bestimmen, wobei die von der Lehre und Rechtsprechung entwickelten Fallgruppen zu beachten sind. Nur stossendes, zweckwidriges Verhalten erscheint rechtsmissbräuchlich und soll über das Rechtsmissbrauchsverbot sanktioniert werden (vgl. zum Ganzen BGE 144 II 49 E. 2.2, 137 I 247 E. 5.1.1; Urteil des BGer 9C\_771/2016 vom 4. Mai 2017 E. 4.3.2 und 2C\_334/2014 vom 9. Juli 2015 E. 2.5.1; Urteile des BVGer B-65/2021 vom 4. Januar 2022 E. 3.6, A-4/2021 vom 19. Januar 2022 E. 2.4 und A-5973/2017 vom 28. Mai 2019

E. 4; LEHMANN/HONSELL, in: Geiser/Fountoulakis [Hrsg.], Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I, 7. Aufl. 2022, Art. 2 Rz. 24 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 722 ff.; je mit Hinweisen).

**5.4.3** Vorliegend hat die Beschwerdeführerin resp. die B. \_\_\_\_\_ AG im Referenzjahr 2019 40 Fahrzeuge mit hohem CO<sub>2</sub>-Ausstoss (zwischen 290 und 358 Gramm CO<sub>2</sub>/km) systematisch zunächst als Lieferwagen und kurze Zeit später als Personenwagen in Verkehr gesetzt. Die Zulassungen in den zwei unterschiedlichen Fahrzeugklassen erfolgten jeweils innerhalb weniger Stunden bis maximal sieben Tage. Weil Lieferwagen im Jahr 2019 noch nicht den CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften unterstanden und weil Personenwagen bei der zweiten Inverkehrsetzung vom Vollzug der CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften nicht mehr erfasst werden, führte das gewählte Vorgehen dazu, dass die Beschwerdeführerin die individuelle Zielvorgabe für Personenwagen im Referenzjahr 2019 (scheinbar) einhalten konnte.

Der Gesetzgeber hat Art. 10 ff. CO<sub>2</sub>-Gesetz 2018 mit dem Ziel eingeführt, die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen im Fahrzeugbereich zu vermindern. Die Ausführungsbestimmung von Art. 17 Abs. 2 CO<sub>2</sub>-Verordnung 2018 knüpft an die erstmalige Verkehrszulassung an, da ein Fahrzeug in der Regel erst mit seiner Benutzung die zu regulierenden CO<sub>2</sub>-Emissionen verursacht (vgl. auch BGE 150 II 390 E. 5.2.6). Aus den Gesamtumständen des konkreten Falls ist klar erkennbar, dass die Beschwerdeführerin resp. die B. \_\_\_\_\_ AG bei der Erstinverkehrsetzung der 40 Fahrzeuge als Lieferwagen nicht beabsichtigte, diese tatsächlich als Lieferwagen im Strassenverkehr einzusetzen. Diese Fahrzeuge, die jeweils einen besonders hohen CO<sub>2</sub>-Ausstoss aufwiesen, waren vielmehr von Anfang an für den Gebrauch als Personenwagen bestimmt und wurden innert weniger Tage diesem Zweck zugeführt. Es liegt auf der Hand, dass die Beschwerdeführerin resp. die B. \_\_\_\_\_ AG das Rechtsinstitut der Verkehrszulassung damit allein mit dem Ziel einsetzte, sich auf diese Weise der CO<sub>2</sub>-Sanktion zu entziehen. Ein anderer Grund für die zahlreichen kurzzeitigen Erstinverkehrsetzungen als Lieferwagen ist nicht ersichtlich und wird in der Beschwerde denn auch nicht geltend gemacht. Dass unter Umständen die Fahrzeuge zu einem späteren Zeitpunkt von der Käuferschaft doch noch teilweise als Lieferwagen genutzt werden könnten, wie in der Beschwerde ergänzend einwendet wird, erscheint unwahrscheinlich und würde zudem am zweckwidrigen Vorgehen selbst nichts ändern. Der eigentliche Zweck einer Verkehrszulassung als Lieferwagen ist sodann ohne Weiteres selbst für Laien erkennbar, weshalb allgemeine Unsicherheiten hinsichtlich der

CO<sub>2</sub>-Gesetzgebung nicht vorgeschoben werden können. Dies gilt umso mehr für eine Grossimporteurin, da von ihr spezifische Fachkenntnisse erwartet werden darf. Wie nachfolgend noch im Einzelnen darzulegen ist, kann sich die Beschwerdeführerin insbesondere nicht auf den Vertrauensschutz berufen. Bei diesen Gegebenheiten ist dem Standpunkt der Beschwerdeführerin, dass sie in keiner Umgehungsabsicht gehandelt habe, nicht zu folgen. Vielmehr präsentiert sich ein solches Verhalten als offensichtlich rechtsmissbräuchlich.

Die Beschwerdeführerin konnte de facto die individuelle Zielvorgabe für Personenwagen bei ihrer Neuwagenflotte im Referenzjahr 2019 nicht einhalten. Folglich handelt es sich bei ihrem Vorgehen nicht um eine Kostenoptimierung im Sinne des marktwirtschaftlichen Ansatzes der CO<sub>2</sub>-Gesetzgebung, wie dies in der Beschwerde argumentiert wird. Es wäre nicht nur unbefriedigend, sondern im eigentlichen Sinne stossend, wenn die Beschwerdeführerin mittels ihrer zweckwidrigen Praktiken erreichen könnte, dass die Überschreitung der individuellen Zielvorgabe für sie folgenlos bliebe. Mit der Bejahung des Rechtsmissbrauchs wird einerseits dem Sinn und Zweck von Art. 10 ff. CO<sub>2</sub>-Gesetz 2018 i.V.m. Art. 17 Abs. 2 CO<sub>2</sub>-Verordnung 2018 zum Durchbruch verholfen und andererseits wird auch verhindert, dass sich die Beschwerdeführerin einen nicht zu rechtfertigenden erheblichen wirtschaftlichen Vorteil gegenüber denjenigen Importeuren verschafft, die die individuelle Zielvorgabe im Referenzjahr 2019 tatsächlich eingehalten oder die entsprechende CO<sub>2</sub>-Sanktion entrichtet haben.

**5.4.4** Die Vorinstanz hat daher zu Recht das Vorgehen der Beschwerdeführerin als offensichtlich rechtsmissbräuchlich qualifiziert.

## **6.**

**6.1** Im Folgenden ist insbesondere zu prüfen, ob sich die Annahme des Rechtsmissbrauchs mit Blick auf die Rechtsanwendung bei anderen Fahrzeugmodellen als willkürlich erweist.

**6.2** Die Beschwerdeführerin rügt, es sei willkürlich, die zweifache Inverkehrsetzung der 40 Fahrzeuge als rechtsmissbräuchlich einzustufen. Denn bestimmte Fahrzeugmodelle mit hohen CO<sub>2</sub>-Emissionen, wie etwa der U.\_\_\_\_ oder der V.\_\_\_\_, würden als Lieferwagen zugelassen und nicht der Personenwagenflotte zugerechnet, obwohl sie meist als Personenwagen verwendet würden. Das zeige, dass das geltende System durchaus

Diskrepanzen zwischen der Zulassung und der tatsächlichen Verwendung von Fahrzeugen kenne.

**6.3** Die Vorinstanz entgegnet, dass die Beschwerdeführerin aus den genannten Beispielen nichts zu ihren Gunsten ableiten könne. Bei jenen Fahrzeugen sei eine Inverkehrsetzung als Personenwagen aufgrund der Homologation zulassungsrechtlich gar nicht möglich, weshalb die Sachverhalte nicht miteinander vergleichbar seien.

#### **6.4**

**6.4.1** Das Verbot willkürlichen Handelns geht aus Art. 9 BV hervor. Willkür liegt bei der Auslegung und Anwendung von Gesetzenormen vor, wenn ein Entscheid offensichtlich unhaltbar ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn er einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (vgl. BGE 144 I 113 E. 7.1, 142 V 513 E. 4.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 605; je mit weiteren Hinweisen).

**6.4.2** Wie in der Vernehmlassung nachvollziehbar dargelegt, können die von der Beschwerdeführerin beispielhaft angeführten Fahrzeugmodelle, wie etwa der U.\_\_\_\_ und der V.\_\_\_\_, ausschliesslich als Lieferwagen und nicht als Personenwagen zugelassen werden. Bei jenen Modellen liegt damit eine andere Ausgangslage vor. Diese ist mit dem vorliegenden zweckwidrigen Vorgehen der Beschwerdeführerin nicht gleichzusetzen, das einzig dazu diene, sich der CO<sub>2</sub>-Sanktion zu entziehen. Jene Beispiele sind daher nicht geeignet, die vorinstanzliche Annahme des offensichtlichen Rechtsmissbrauchs zu widerlegen oder sogar als willkürlich erscheinen zu lassen.

**6.4.3** Die Vorbringen der Beschwerdeführerin zu den angeführten Beispielen U.\_\_\_\_ oder V.\_\_\_\_ erweisen sich damit als unbegründet.

#### **7.**

**7.1** Als nächstes ist zu prüfen, ob die angefochtene Verfügung das Legalitätsprinzip im Abgaberecht wahrt.

**7.2** Die Beschwerdeführerin rügt, dass die Anknüpfung der CO<sub>2</sub>-Sanktion an die Zweitverkehrsetzung der 40 Fahrzeuge gesetzeswidrig sei. Im Abgaberecht gelte das strenge Legalitätsprinzip. Allein aus dem Gesetzeszweck könne kein Abgabebetstand begründet werden. Die fehlende

gesetzliche Grundlage resp. deren Unbestimmtheit könne auch nicht durch den Vorwurf des Rechtsmissbrauchs kompensiert werden. Gemäss Art. 17 Abs. 2 CO<sub>2</sub>-Verordnung 2018 sei die erste Zulassung massgebend, was ein bewusster Entscheid des Verordnungsgebers gewesen sei. Das Wort "erstmal" sei bei den zahlreichen Erwähnungen der Inverkehrsetzung im Gesetzestext jeweils explizit festgehalten. Es liege eine unechte Gesetzeslücke rechtspolitischer Natur vor, die nicht durch Auslegung oder durch Behördenpraxis gefüllt werden dürfe. Zumindest sei eine Änderung auf Verordnungsstufe notwendig. Das verdeutliche die Änderung von Art. 17 Abs. 2 CO<sub>2</sub>-Verordnung, in Kraft getreten am 1. Januar 2021 (AS 2020 6081; später unverändert in Art. 17a Abs. 1 [AS 2021 859] und dann in Art. 17d Abs. 1 verschoben). Erst ab diesem Zeitpunkt sei der Abgabetatbestand dahingehend verändert worden, dass nicht mehr in jedem Fall die Erstinverkehrsetzung massgebend sei.

**7.3** Die Vorinstanz weist diese Einwände der Beschwerdeführerin als unbegründet zurück. Indem sie in der angefochtenen Verfügung auf die zweite Inverkehrsetzung als Personenwagen abgestellt habe, habe sie nicht eine Gesetzeslücke gefüllt, sondern gestützt auf Art. 2 Abs. 2 ZGB und Art. 5 Abs. 3 BV dem offenkundig rechtsmissbräuchlichen Verhalten der Beschwerdeführerin den Rechtsschutz versagt. Soweit sich die Beschwerdeführerin auf die neue Fassung gemäss Art. 17d Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Verordnung berufe, so stelle diese Bestimmung lediglich eine Präzisierung des Begriffs der Inverkehrsetzung dar, um Praktiken wie der vorliegenden zu begegnen, die auch gemäss den Materialien vom Gesetzgeber in keiner Weise gewollt seien.

## **7.4**

**7.4.1** Nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit bedarf jedes staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage (Art. 5 Abs. 1 BV). Inhaltlich verlangt das Legalitätsprinzip, dass staatliches Handeln insbesondere auf einem generell-abstrakten Rechtssatz von hinreichender Normstufe und genügender Bestimmtheit beruht. 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 (vgl. BGE 143 II 87 E. 4.5, 138 V 32 E. 3.1.1; Urteile des BVGer A-4773/2022 vom

20. März 2025 E. 6.2.1 [angefochten vor BGer] und A-3818/2022 vom 15. Juni 2023 E. 1.8.1; je mit Hinweisen). Von der Gesetzesauslegung bzw. deren Ergebnissen zu unterscheiden sind eigentliche Gesetzesergänzungen. Diese können im Abgaberecht wegen des Legalitätsprinzips nach herrschender Lehre nur in zwei Fällen stattfinden, nämlich bei der Anwendung allgemeiner Rechtsgrundsätze wie etwa dem Verbot des Rechtsmissbrauchs sowie bei einer sog. echten Lücke, also dann, wenn das Gesetz auf eine notwendigerweise zu beantwortende Frage gerade keine Antwort gibt. Keinen Platz hat dagegen im Abgaberecht grundsätzlich die als Rechtsfortbildung contra legem bezeichnete unechte Lücke, welche vorliegt, wenn das Gesetz zwar eine Regelung enthält, deren Anwendung aber in einem ganz bestimmten Fall zu einem sachlich unbefriedigenden Resultat führen würde (vgl. BGE 131 II 562 E. 3.5; BVGE 2007/41 E. 4.2; Urteil des BVGer A-3285/2017 vom 21. Juni 2018 E. 2.6.2; je mit weiteren Hinweisen).

**7.4.2** Vorliegend ist in Art. 13 CO<sub>2</sub>-Gesetz 2018 statuiert, dass der Kreis der Abgabepflichtigen die Importeure und Hersteller umfasst. Gegenstand der Abgabe sind CO<sub>2</sub>-Emissionen, welche die individuelle Zielvorgabe für die Neuwagenflotte überschreiten. Die CO<sub>2</sub>-Sanktion wird anhand von Gramm CO<sub>2</sub>/km über der individuellen Zielvorgabe berechnet. Laut Gesetz werden Beträge zwischen Fr. 95.-- und 152.-- pro Gramm fällig. Der Kreis der Abgabepflichtigen (Abgabesubjekt), der Gegenstand (Abgabeobjekt) und die Bemessung der Abgabe (Bemessungsgrundlage und -tarif) sind somit – in Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben – auf Gesetzesstufe festgelegt (vgl. Urteil des BVGer A-4773/2022 vom 20. März 2025 E. 6.2.2 [angefochten vor BGer]).

Bei der verfügbaren CO<sub>2</sub>-Sanktion für die hier fraglichen 40 Fahrzeuge wird zwar nicht an die erstmalige Zulassung angeknüpft, wie dies der unmittelbare Wortlaut von Art. 17 Abs. 2 CO<sub>2</sub>-Verordnung 2018 vorsieht. Darin ist jedoch noch kein Verstoß gegen das Legalitätsprinzip zu sehen. Denn das rechtsmissbräuchliche Verhalten zeichnet sich gerade dadurch aus, dass es den anspruchsbegründenden Tatbestand nur scheinbar dem Wortlaut nach, nicht aber dem Sinn des Gesetzes nach erfüllt. Wie aufgezeigt beansprucht das Rechtsmissbrauchsverbot auch im Abgaberecht Geltung. Entsprechend hat die Vorinstanz mit der Bejahung des Rechtsmissbrauchs keinen gesetzeswidrigen neuen Abgabetatbestand geschaffen, wie dies in der Beschwerde gerügt wird.

Auch vermag die Ansicht der Beschwerdeführerin nicht zu überzeugen, es sei eine unechte/rechtspolitische Gesetzeslücke zu verzeichnen, die im Abgaberecht von den rechtsanwendenden Behörden nicht geschlossen werden dürfte. Es ist richtig, dass Art. 17 Abs. 2 CO<sub>2</sub>-Verordnung 2018 per 1. Januar 2021 angepasst wurde. So sieht der heutige Art. 17d Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Verordnung neu vor, dass Fahrzeuge als erstmals in der Schweiz in Verkehr gesetzt gelten, die erstmals zum Verkehr in der Schweiz zugelassen werden und bei denen die in der erstmaligen Zulassung festgelegte Verwendung der tatsächlichen Verwendung durch die Endabnehmerin oder den Endabnehmer entspricht. Es bestehen jedoch keinerlei Anhaltspunkte dafür und erscheint auch abwegig, dass der Gesetzgeber bis zu dieser Verordnungsänderung den Importeuren bewusst Raum für zweckwidrige Zulassungen einräumen wollte. Im Gegenteil, in den späteren Materialien wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass diese Praktiken vom Gesetzgeber in keiner Weise gewollt seien und das Gegenteil der angestrebten Ziele bewirkt hätten (vgl. Erläuternder Bericht des Bundesamtes für Umwelt [BAFU] vom 7. Oktober 2020 zur Teilrevision der Verordnung über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen [CO<sub>2</sub>-Verordnung], S. 10). Die neue Verordnungsbestimmung stellt mithin lediglich eine ausdrückliche Ausgestaltung des schon zuvor gültigen allgemeinen Rechtsmissbrauchsverbots dar. Das Legalitätsprinzip wird demnach vorliegend nicht verletzt.

**7.4.3** Die Beschwerdeführerin dringt somit mit ihren Rügen zum Legalitätsprinzip im Abgaberecht nicht durch.

## **8.**

**8.1** Des Weiteren ist zu prüfen, ob die CO<sub>2</sub>-Sanktion in den strafrechtlichen Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) fällt.

**8.2** Die Beschwerdeführerin macht geltend, die CO<sub>2</sub>-Sanktion sei als sog. pekuniäre Verwaltungssanktion zu qualifizieren, weshalb die strafprozessualen Verfahrensgarantien der Bundesverfassung und von Art. 6 f. EMRK Anwendung fänden. Die Qualifizierung als strafrechtliche Anklage im Sinne von Art. 6 EMRK sei anhand der vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) entwickelten sog. Engel-Kriterien autonom vorzunehmen, wobei es genüge, wenn nur eines der Kriterien erfüllt sei. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz könne demgemäss der strafrechtliche Charakter der CO<sub>2</sub>-Sanktion nicht bloss gestützt auf die

Gesetzesmaterialien oder den Bericht des Bundesrates vom 23. Februar 2022 verneint werden, zumal die Fragestellung dort gar nicht eigens thematisiert werde. Vorliegend zeige sich der strafrechtliche Charakter von Art. 13 CO<sub>2</sub>-Gesetz 2018 schon an der gesetzlichen Bezeichnung "Sanktion", weshalb er in den Materialien nicht mehr speziell erwähnt werde. Dass die CO<sub>2</sub>-Sanktion laut Botschaft "auch" einen Lenkungscharakter habe (vgl. Botschaft vom 20. Januar 2010 zur Volksinitiative "Für menschenfreundlichere Fahrzeuge" und zu einer Änderung des CO<sub>2</sub>-Gesetzes, BBl 2010 973, 1017 [nachfolgend: Botschaft 2010]), vermöge an der strafrechtlichen Qualifizierung nichts zu ändern, da das Strafrecht gleichfalls eine Verhaltenslenkung bezwecke. Die Formulierung "auch" deute gerade auf den strafrechtlichen Charakter hin. Bestraft werde die Nichteinhaltung der individuellen Zielvorgabe. Die CO<sub>2</sub>-Sanktion wirke sodann abschreckend und habe eine vergeltende Wirkung. Die verfügte Sanktion von über einer halben Million Franken hätte gegebenenfalls sogar noch höher ausfallen können. Die in der Vernehmlassung zitierte Lehrmeinung von SCHALCH/SCHNETZLER verweise hingegen lediglich auf eine Medienmitteilung der Vorinstanz. Im selben Kommentar werde an anderer Stelle eingehend begründet, weshalb die vergleichbare Sanktion von Art. 32 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz strafrechtlicher Natur sei (vgl. BALLY/BURKHARDT/NÄGELI, in: Kratz et al. [Hrsg.], Kommentar zum Energierecht, Bd. II, 2016, Art. 32 CO<sub>2</sub>-Gesetz, Rz. 17 ff. [nachfolgend: Kommentar Energierecht]). Auch werde von der Vorinstanz kein Nachweis erbracht, dass die "Abgabe" nach den Vorschriften der EU als Lenkungsabgabe zu qualifizieren sei. Die abweichende Terminologie spreche vielmehr für eine Qualifizierung als Strafe. Die CO<sub>2</sub>-Sanktion stelle somit eine strafrechtliche Anklage im Sinne von Art. 6 EMRK dar.

In der angefochtenen Verfügung, so die Beschwerdeführerin in der weiteren Begründung, seien jedoch weder die verschärften strafrechtlichen Anforderungen an das Gesetzmässigkeitsprinzip ("nulla poena sine lege") eingehalten worden noch seien bei der Sanktionsbemessung die individuellen Verhältnisse berücksichtigt worden. Für eine strafrechtliche Anklage fehle es zudem am erforderlichen Verschulden, da sie nicht sorgfaltswidrig gehandelt habe.

**8.3** Die Vorinstanz stellt demgegenüber in Abrede, dass die CO<sub>2</sub>-Sanktion als pekuniäre Verwaltungssanktion im Sinne von Art. 6 EMRK einzustufen sei. Die CO<sub>2</sub>-Sanktion weise – entgegen ihrem Namen – keinerlei Strafcharakter auf. Es sei nicht verboten, Fahrzeuge mit hohem CO<sub>2</sub>-Ausstoss in Verkehr zu setzen. Es werde einzig eine Abgabe fällig, falls die

durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen der Neuwagenflotte die individuelle Zielvorgabe überschreiten. Die CO<sub>2</sub>-Sanktion sei keine behördliche Reaktion auf eine Verletzung einer verwaltungsrechtlichen Vorschrift, sondern es handle sich hier um eine klassische Lenkungsabgabe, die eine Lenkung hin zu Fahrzeugen mit einem tieferen CO<sub>2</sub>-Ausstoss bewirken solle (vgl. Botschaft 2010, BBl 2010 973, 1017; Bundesrat, Pekuniäre Verwaltungssanktionen, Bericht vom 23. Februar 2022, BBl 2022 776 S. 15 [nachfolgend: Bericht Pekuniäre Verwaltungssanktionen]; SCHALCH/SCHNETZLER, Kommentar Energierecht, Art. 13 CO<sub>2</sub>-Gesetz Rz. 3 ff.). Ob das Inverkehrsetzen eines Fahrzeuges zu einer CO<sub>2</sub>-Sanktion führe oder nicht, hänge letztlich von der vom Importeur gewählten, konkreten Ausgestaltung der Neuwagenflotte ab. In der im Jahr 2021 abgelehnten Totalrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes wäre der Begriff "Sanktion" denn auch durch den Begriff "Ersatzleistung" ersetzt worden. Auch bei Art. 9 der Verordnung (EG) Nr. 443/2009, an dem sich das Schweizer Recht orientiere, handle es sich um eine Lenkungsabgabe (vgl. Art. 9 der Verordnung [EG] Nr. 443/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen [ABl. L 140 vom 5. Juni 2009, S. 1 ff.; aufgehoben am 1. Januar 2020, ABl. L 111 vom 25. April 2019, S. 32]).

## 8.4

**8.4.1** Gemäss der Rechtsprechung des EGMR liegt eine strafrechtliche Anklage im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK vor, wenn alternativ entweder das nationale Recht eine staatliche Massnahme dem Strafrecht zuordnet oder die Natur oder die Art und Schwere des Vergehens und/oder der Sanktionen für einen strafrechtlichen Charakter sprechen (sog. Engel-Kriterien, zurückgehend auf das Urteil des EGMR Engel gegen Niederlande vom 8. Juni 1976, Serie A Bd. 22). Nach diesen Kriterien beurteilt sich auch das Vorliegen einer Strafe im Sinne von Art. 7 Ziff. 1 EMRK (vgl. zum Ganzen Urteil des EGMR Rola gegen Slowenien vom 4. Juni 2019, Nr. 12096/14 und 39335/16, §§ 54 ff.; BGE 147 I 57 E. 5.2, 142 II 243 E. 3.4, 140 II 384 E. 3.2.1, 139 I 72 E. 2.2.2; HARRENDORF/KÖNIG/VOIGT, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer [Hrsg.], Nomos Handkommentar zur EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 6 Rz. 23 ff.; Bericht Pekuniäre Verwaltungssanktionen, BBl 2022 776 S. 23 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1464c; JANINA AUFRICHTIG, Pekuniäre Verwaltungssanktionen und strafrechtliche

Verfahrensgarantien am Beispiel des Kartellrechts, Gesetzgebung und Evaluation [LeGes] 2018/29 S. 5 f.; je mit Hinweisen).

In der bisherigen Rechtsprechung wurde das Vorliegen einer strafrechtlichen Anklage im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK namentlich für folgende Bestimmungen bejaht:

- Art. 49a Abs. 1 des Kartellgesetzes vom 6. Oktober 1995 (KG, SR 251): Sanktionen bei unzulässigen Wettbewerbsbeschränkungen (vgl. BGE 139 I 72 E. 2);
- Art. 100 des Geldspielgesetzes vom 29. September 2017 (BGS, SR 935.51): Verwaltungssanktionen bei Verstössen von Spielbanken gegen gesetzliche Bestimmungen, gegen die Konzession oder gegen eine rechtskräftige Verfügung (vgl. BGE 140 II 384 E. 3; Urteil des BVGer B-369/2021 vom 21. November 2023 E. 8).

**8.4.2** Als erstes Kriterium ist die Einordnung der Vorschrift im nationalen Recht zu prüfen.

Der Gesetzeswortlaut von Art. 13 CO<sub>2</sub>-Gesetz 2018 spricht in den drei Amtssprachen inhaltlich übereinstimmend von "Sanktion", "Sanction" bzw. "Sanzione". Der verwendete Begriff weicht von Art. 9 der Verordnung (EG) Nr. 443/2009 ab, der eine "Abgabe wegen Emissionsüberschreitung" vorsieht. Vorliegend gilt es jedoch zu beachten, dass das Bundesrecht im Bereich der pekuniären Verwaltungssanktionen generell keine einheitliche Begrifflichkeit aufweist (vgl. Urteil des BVGer B-369/2021 vom 21. November 2023 E. 8.2 mit Verweis auf den Bericht Pekuniäre Verwaltungssanktionen, BBI 2022 776 S. 11 ff.). Allein der Umstand, dass der Begriff "Sanktion" von der Wortwahl von Art. 9 der Verordnung (EG) Nr. 443/2009 abweicht und in den obengenannten Beispielen oder auch im Schweizerischen Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) zur Anwendung kommt, lässt daher noch keine verlässlichen Rückschlüsse auf die Einordnungsfrage zu. In den Gesetzesmaterialien zu Art. 13 CO<sub>2</sub>-Gesetz 2018 finden sich soweit erkennbar keine Ausführungen dazu, weshalb gerade der Begriff "Sanktion" Eingang in den Gesetzestext gefunden hat (vgl. insbesondere Botschaft 2010, BBI 2010 973, 1010). Die Annahme der Beschwerdeführerin, dass dieser Begriff – vor allem im Vergleich zu Art. 9 der Verordnung (EG) Nr. 443/2009 – den strafrechtlichen Charakter der Massnahme unterstreichen solle, lässt sich dementsprechend nicht belegen. Genauso gut wäre es denkbar, dass der Gesetzgeber den Begriff "Sanktion" verwendet, um eine rein terminologische Überschneidung zum bereits etablierten Begriff der "CO<sub>2</sub>-Abgabe" zu vermeiden. In dem Fall

lügen der Begriffswahl praxisbezogene Überlegungen zugrunde, ohne materiellen Bedeutungsgehalt. Beides sind letztlich Vermutungen, die auf keinen genügenden Anhaltspunkten beruhen. Auch hilft es für die vorliegende Fragestellung nicht weiter, dass die englische Übersetzung von Art. 13 CO<sub>2</sub>-Gesetz 2018 den Begriff "Penalty" verwendet, denn die englische Übersetzung gehört nicht zu den verbindlichen Sprachfassungen (vgl. Art. 14 Abs. 1 des Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004 [PublG, SR 170.512]). Ebenso wenig kann darauf abgestellt werden, dass in der späteren Totalrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes eigentlich vorgesehen war, den Begriff "Sanktion" durch "Ersatzleistung" zu ersetzen (vgl. Botschaft vom 1. Dezember 2017 zur Totalrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes nach 2020, BBI 2018 247, 324). Jene Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 abgelehnt und trat nie in Kraft (vgl. BBI 2021 2135).

Anders als der Wortlaut von Art. 13 CO<sub>2</sub>-Gesetz 2018 bringen sodann vor allem die Systematik und der Zweck des Gesetzes die nötige Klarheit. Die CO<sub>2</sub>-Sanktion ist dem 2. Kapitel "Technische Massnahmen zur Verminderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen" und nicht den Strafbestimmungen des 8. Kapitels zugeordnet. Es wäre sachfremd, wenn der Gesetzgeber den "Technischen Massnahmen", sei es bei Gebäuden (1. Abschnitt) oder bei den Fahrzeugen (2. Abschnitt), eine strafrechtliche Natur beimessen wollte. Desgleichen sprechen auch die Ausführungen in der Botschaft zum Gesetzeszweck gegen eine strafrechtliche Zuordnung nach nationalem Recht. Gemäss der Botschaft ist ein Modell vorgesehen, das für die Importeure einen finanziellen Anreiz in Form der Vermeidung einer Sanktion setzt. Der Verkauf von energieeffizienten und emissionsarmen Fahrzeugen soll damit gefördert werden (vgl. Botschaft 2010, BBI 2010 973, 1003). In diesem Sinne hält auch die bestehende Rechtsprechung fest, dass die Sanktion als Anreiz für die Importeure dienen soll, das übergeordnete Emissionsziel durch die Erfüllung ihrer individuellen Zielvorgaben einzuhalten. Als weiteren Effekt soll es die Automobilindustrie zu Investitionen in neue Technologien anregen und den Verkauf von energieeffizienten und emissionsarmen Fahrzeugen fördern (vgl. BGE 150 II 390 E. 5.2.6; Urteil des BGer 2C\_778/2018 vom 11. Juni 2019 E. 5.2; je mit Hinweisen). Entsprechend wird in der Botschaft 2010 die Bestimmung von Art. 13 CO<sub>2</sub>-Gesetz auch nicht ausdrücklich als Verwaltungssanktion qualifiziert, so wie dies in der früheren Botschaft 2009 bei anderen Bestimmungen des CO<sub>2</sub>-Gesetzes der Fall war (vgl. Botschaft vom 26. August 2009 über die Schweizer Klimapolitik nach 2012, BBI 2009 7433, 7493, 7495, 7497). Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin lässt demzufolge die Formulierung in der Botschaft 2010, wonach der Sanktion "auch" den Charakter einer

Lenkungsabgabe habe (Botschaft 2010, BBl 2010 973,1017), nicht darauf schliessen, dass der Gesetzgeber im Übrigen vom strafrechtlichen Charakter der Sanktion im Sinne von Art. 6 EMRK ausgegangen wäre. Der Gesetzgeber hat vielmehr mit Erlass von Art. 13 CO<sub>2</sub>-Gesetz beabsichtigt, ein Instrument mit blosser Lenkungswirkung zu implementieren.

Vor diesem Hintergrund erschliesst sich, dass das nationale Recht die CO<sub>2</sub>-Sanktion nicht dem Strafrecht zuordnet. Das erste der Engel-Kriterien ist somit nicht erfüllt.

**8.4.3** Hinsichtlich der Natur oder der Art und Schwere des Vergehens als zweites Kriterium ist zu berücksichtigen, dass die Sanktion von Art. 13 CO<sub>2</sub>-Gesetz 2018 keine Reaktion auf eine Rechtsverletzung darstellt. Wie die Vorinstanz zutreffend darauf hinweist, ist es nicht per se verboten, Fahrzeugmodelle mit hohem CO<sub>2</sub>-Ausstoss zu importieren, die eine Überschreitung der individuellen Zielvorgabe bewirken könnten. Die Sanktion verfolgt damit lediglich eine lenkende Wirkung, statt eines abschreckenden oder strafenden Zwecks im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Mit der Lenkungswirkung der Norm geht zwar einher, dass der Gesetzgeber eine gewisse Wertung zu Gunsten eines bestimmten Verhaltens trifft (hier: Einhaltung der individuellen Zielvorgabe) resp. das gegensätzliche Verhalten (hier: Überschreitung der individuellen Zielvorgabe) einem gewissen Vorwurf aussetzt. Letzteres erreicht aber nicht den Schweregrad eines rechtlichen Verbots. Gleichzeitig kommt zweifellos auch dem Strafrecht eine gewisse Lenkungswirkung zu. Daraus lässt sich allerdings nicht den Umkehrschluss ziehen, dass jede Norm mit Lenkungswirkung einen strafrechtlichen Charakter im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK aufweist. Indem die CO<sub>2</sub>-Sanktion keine Folge einer Rechtsverletzung bildet, unterscheidet sie sich von den vorgenannten Beispielen des Kartell- und Geldspielrechts, die an einem unzulässigen Verhalten oder an einem Gesetzesverstoss anknüpfen. Jene Gesetze können daher nicht als Auslegungshilfe beigezogen werden (vgl. auch BGE 140 II 384 E. 3.2.2). Aus dem Gesagten ergibt sich, dass das zweite der Engel-Kriterien ebenfalls nicht erfüllt ist.

**8.4.4** Drittens ist die Natur und Schwere der Sanktion zu klären. Die Sanktion nach Art. 13 CO<sub>2</sub>-Gesetz 2018 ist gesetzlich nicht auf einen bestimmten Höchstbetrag limitiert. Auch kann die Sanktion im Einzelfall für den betroffenen Importeur durchaus eine empfindliche finanzielle Belastung bedeuten. Dennoch kann vorliegend nicht davon gesprochen werden, dass die Natur und Schwere der Sanktion für einen strafrechtlichen Charakter sprechen würden. Denn zu beachten ist, dass die Sanktionsbemessung

lenkend ausgestaltet ist. Die Höhe der Sanktion richtet sich unmittelbar nach der Zusammensetzung der Neuwagenflotte. Die Importeure können im Sinne der Lenkungswirkung der Norm ihre Neuwagenflotten so auswählen, dass gar keine Sanktion oder nur eine geringe Sanktion anfällt. Schliesslich müssen sie weder befürchten, dass die Nichterreichung der individuellen Zielvorgabe zu einem Strafregistereintrag führen könnte, noch, dass die Sanktion bei Nichtbezahlung in eine Freiheitsstrafe umgewandelt würde. Aufgrund dieser Gesamtumstände ist zu erkennen, dass auch das dritte und letzte der Engel-Kriterien auf die CO<sub>2</sub>-Sanktion nicht zutrifft.

**8.4.5** Soweit sich die Parteien auf unterschiedliche Lehrmeinungen stützen, bleibt Folgendes anzumerken:

In Teilen der Lehre wird die CO<sub>2</sub>-Sanktion als Lenkungsabgabe ohne strafrechtlichen Charakter eingestuft. Gemäss dem Gesagten ist im Ergebnis dieser von SCHALCH/SCHNETZLER vertretenen Lehrmeinung zuzustimmen, denn sie verweisen in ihrer Begründung zu Recht auf die Lenkungswirkung als zentrales Element der Bestimmung, so wie dies bereits in der Medienmitteilung der Vorinstanz vom 16. Dezember 2011 aufgezeigt wurde (vgl. SCHALCH/SCHNETZLER, Kommentar Energierecht, Art. 13 CO<sub>2</sub>-Gesetz Rz. 3 ff. und Fn. 5 mit Hinweisen).

Teils wird die CO<sub>2</sub>-Sanktion in der Lehre hingegen als verwaltungsrechtliche Sanktion angesehen. Zur Begründung wird dargelegt, dass mit der Sanktion die Einhaltung der durchschnittlich zugelassenen CO<sub>2</sub>-Emissionen einer Personenwagenflotte erzwungen werden soll (vgl. CORDELIA CHRISTIANE BÄHR, Kommentar Energierecht, Art. 37 CO<sub>2</sub>-Gesetz Rz. 10 mit Hinweisen). Wie gesehen erscheint jedoch die CO<sub>2</sub>-Sanktion nicht als eigentliches Durchsetzungsinstrument konzipiert, denn es ist nicht per se verboten, emissionsstarke Fahrzeuge zu importieren, die eine Überschreitung der individuellen Zielvorgabe bewirken könnten. Der Lehrmeinung von BÄHR ist daher nicht zu folgen.

Im vorliegenden Beschwerdeverfahren braucht sodann nicht geklärt zu werden, ob allenfalls andere Bestimmungen des CO<sub>2</sub>-Gesetzes in den Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK fallen könnten, was für Art. 32 CO<sub>2</sub>-Gesetz (Sanktion bei Nichteinhaltung von eingegangenen Verminderungsverpflichtungen) zumindest von einem Teil der Lehre bejaht wird (vgl. BALLY/BURKHARDT/NÄGELI, Kommentar Energierecht, Art. 32 CO<sub>2</sub>-Gesetz Rz. 12 ff.). Die Sanktion von Art. 13 CO<sub>2</sub>-Gesetz ist anders ausgestaltet,

wie auch jene Autoren zutreffend festhalten (vgl. BALLY/BURKHARDT/NÄGELI, Kommentar Energierecht, Art. 32 CO<sub>2</sub>-Gesetz Rz. 11).

**8.4.6** Die CO<sub>2</sub>-Sanktion stellt somit keine strafrechtliche Anklage im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK dar. Folglich kommen auch die spezifisch strafrechtlichen Garantien nicht zur Anwendung, auf die sich die Beschwerdeführerin beruft.

## **9.**

**9.1** Es bleibt zu prüfen, ob sich die Beschwerdeführerin auf den Grundsatz von Treu und Glauben, insbesondere auf den Vertrauensschutz, berufen kann, um die Offensichtlichkeit des Rechtsmissbrauchs zu widerlegen.

**9.2** Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie und die von ihr als Hilfsperson beigezogene C.\_\_\_\_\_ GmbH hätten sich auf die Auskünfte der Vollzugsbehörden verlassen, wonach Zweifachzulassungen zulässig seien. Der in Art. 5 und Art. 9 BV verankerte Vertrauensschutz verleihe den Privaten einen Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens in das bestimmte Erwartungen begründende Verhalten der Behörde. Das ASTRA habe anlässlich der offiziellen Informationsveranstaltung vom 12. Juni 2012 zum Thema "Blitzzulassung" auf der Folie 16 erklärt, dass angesichts der kleinen Lücke die erste Inverkehrsetzung massgebend sei und gerade keine Sperrfrist für die Umteilung bestehe. Die Aussage habe sich auf ein konkretes Vorgehen für eine kleine Gruppe von Fahrzeugen, nämlich die MPV, bezogen. Diese Auskunft, die sich an Gross- und Kleinimporteure gerichtet habe, hätten die Teilnehmenden nur so verstehen können, dass Zweifachzulassungen zu keiner CO<sub>2</sub>-Sanktion führen würden. Das ASTRA habe klar zum Ausdruck gebracht, dass eine Gesetzeslücke bestehe, die von den Importeuren genutzt werden dürfe. Hätte es hingegen die heute von der Vorinstanz angeführte Rechtsauffassung kommunizieren wollen, hätte es z.B. einschränkend darauf hinweisen müssen, dass nur bei einer tatsächlichen Nutzung als Lieferwagen über längere Zeit keine Belastung der CO<sub>2</sub>-Emissionen erfolge. Es dürfe davon ausgegangen werden, dass das ASTRA die Veranstaltung im Auftrag und Wissen der Vorinstanz durchgeführt habe. Selbst falls nicht, hätte sich die Vorinstanz das Verhalten des ASTRA als unterstützende Behörde anrechnen zu lassen. Da an der Erhebung der vorliegenden CO<sub>2</sub>-Sanktion nunmehr lediglich fiskalische Interessen bestünden, sei ihr Vertrauen in die klare Auskunft der Behörde zu schützen.

Die C.\_\_\_\_\_GmbH habe sich nicht nur auf die Informationsveranstaltung des ASTRA verlassen, sondern zusätzlich bei der E.\_\_\_\_\_AG, einer anerkannten Prüfstelle, Abklärungen getroffen, welche sich wiederum beim ASTRA über die Zulässigkeit der Zweifachzulassungen vergewissert habe. Im Januar 2019 habe das Verkehrsamt des Kantons (...) den ersten S.\_\_\_\_ geprüft, der zuerst als Lieferwagen und anschliessend als Personenwagen in Verkehr gesetzt worden sei. Das Amt habe gegenüber der C.\_\_\_\_\_GmbH beschieden, dass dieses Vorgehen gesetzeskonform sei. Diese Auskunft habe sich auf einen konkreten Sachverhalt bezogen und bilde eine Vertrauensgrundlage. Für Prüfungen im Kanton (...) arbeite die C.\_\_\_\_\_GmbH mit der D.\_\_\_\_\_AG zusammen, die mehrere MPV, die zunächst als Lieferwagen in Verkehr gesetzt worden seien, dem Verkehrsamt vorgeführt habe. Das Verkehrsamt des Kantons (...) habe diese Zulassungen als unproblematisch erachtet und führe solche auch heute noch durch. Das Vorgehen sei somit über Jahre von den am Vollzug mitwirkenden Stellen als zulässig angesehen worden, was sich die Vorinstanz anrechnen lassen müsse.

In der weiteren Begründung bringt die Beschwerdeführerin vor, dass die Vorinstanz gemäss eigenen Angaben seit Juli 2019 von den Zweifachzulassungen gewusst habe. Laut der C.\_\_\_\_\_GmbH sei das ASTRA und damit die Vorinstanz sogar schon per Ende 2018/Anfang 2019 darüber informiert gewesen. Dennoch habe die Vorinstanz mit ihrem Schreiben an die Branche bis zum 17. Dezember 2019 zugewartet. Es sei nicht ersichtlich, weshalb die Abklärungen so lange Zeit beansprucht hätten. Die Daten der Erstinverkehrsetzungen seien in der Datenbank des Bundes jederzeit abrufbar und könnten elektronisch bearbeitet werden. Wäre das Vorgehen der Importeure tatsächlich offensichtlich rechtsmissbräuchlich, müssten eigentlich sowohl der Sachverhalt als auch die Rechtsfolgen klar sein. Indem die Vorinstanz mit dem Schreiben bis kurz vor Jahresende zugewartet habe, liege ein schwerer Verstoss gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip sowie den Grundsatz von Treu und Glauben vor. Die Vorinstanz habe damit verhindert, dass sie die CO<sub>2</sub>-Emissionen der Neuwagenflotte im Sinne des Gesetzeszweckes noch im Jahr 2019 habe ausgleichen können. Das Gesetz bezwecke nicht die Generierung von Fiskaleinnahmen durch möglichst hohe Sanktionszahlungen. Auch sei es ihr deswegen nicht mehr möglich gewesen, Abgasmessungen bei den 40 Fahrzeugen durchführen zu lassen, was nun zu einer wesentlich höheren CO<sub>2</sub>-Sanktion führe. Die Information der Vorinstanz hätte spätestens innert ein oder zwei Monate nach Kenntnisnahme ergehen müssen, besonders da die Branche

aufgrund der Information des ASTRA von der Zulässigkeit der Zweifachzulassungen ausgegangen sei.

**9.3** Die Vorinstanz bestreitet demgegenüber, dass sich die Beschwerdeführerin auf den Vertrauensschutz berufen kann. Das ASTRA, welches für den Vollzug der CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften bei Kleinimporteuren zuständig sei, habe sich an der Informationsveranstaltung vom 12. Juni 2012 nicht zu den rechtsmissbräuchlichen Inverkehrsetzungen geäußert. Die damalige Aussage auf der Folie 16 zur Massgeblichkeit der ersten Inverkehrsetzung habe sich gemäss Kontext auf Fälle bezogen, bei denen effektiv zwei tatsächliche Nutzungen vorlägen, so beispielsweise bei einem ausgemusterten Lieferwagen eines Handwerksbetriebs, den der Besitzer privat als Personenwagen weitenutzen möchte. Dass jene Aussage für rechtsmissbräuchliches Verhalten nicht gelte, sei offensichtlich und hätte von der Beschwerdeführerin ohne Weiteres erkannt werden müssen. Das ASTRA habe nicht im Sinne eines Disclaimers erwähnen müssen, dass rechtsmissbräuchliche Praktiken unzulässig seien. Die Auskunft bilde daher keine genügende Vertrauensgrundlage.

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin könnten die E. \_\_\_\_\_ AG als Prüfstelle und die C. \_\_\_\_\_ GmbH kein schützenswertes Vertrauen schaffen, da es sich bei ihnen um keine staatlichen Behörden handle. Was die kantonalen Verkehrsämter betreffe, so seien diese für den Vollzug der CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften nicht zuständig. Als Autohändlerin habe die Beschwerdeführerin von den unterschiedlichen Zuständigkeiten Kenntnis gehabt. Ohnehin würde es für den Vertrauensschutz nicht genügen, wenn die Beschwerdeführerin lediglich über Drittpersonen an eine Auskunft gelangt sei.

Des Weiteren legt die Vorinstanz dar, sie habe zu keinem Zeitpunkt rechtsmissbräuchliche Inverkehrsetzungen toleriert bzw. keine solche Vollzugspraxis gelebt, die dann geändert worden wäre. Sie sei erstmals im Juli 2019 auf die Praktiken zur Umgehung der CO<sub>2</sub>-Sanktion aufmerksam geworden und habe in der Folge die nötigen Vorkehrungen getroffen. Dass dies rund fünf Monate gedauert habe, sei im Hinblick auf die Komplexität der zu klärenden Fragen nicht zu beanstanden. Der Zeitpunkt ihres Schreibens vom 17. Dezember 2019 sei durch die äusseren Umstände bedingt gewesen. Es sei nicht auf ihr Vorgehen zurückzuführen, dass die Beschwerdeführerin den durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Ausstoss der Neuwagenflotte nicht ausgeglichen habe bzw. im Vorfeld der Inverkehrsetzungen der Fahrzeuge keine Abgasmessungen habe durchführen lassen.

## 9.4

**9.4.1** Nach dem in Art. 9 BV verankerten Grundsatz von Treu und Glauben kann eine unrichtige Auskunft, welche eine Behörde einer Person erteilt, unter gewissen Umständen Rechtswirkungen entfalten. Dieser sog. Vertrauensschutz setzt nach der Praxis kumulativ voraus, dass:

- die Auskunft vorbehaltlos erteilt wurde,
- die Auskunft sich auf eine konkrete, die betroffene Person berührende Angelegenheit bezieht,
- die Amtsstelle, welche die Auskunft erteilt hat, hierfür zuständig war oder der Adressat bzw. die Adressatin sie aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte,
- der Adressat bzw. die Adressatin die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne Weiteres erkennen konnte,
- der Adressat bzw. die Adressatin im Vertrauen hierauf nicht ohne Nachteil rückgängig zu machende Dispositionen traf,
- die Rechtslage zur Zeit der Verwirklichung noch die Gleiche wie im Zeitpunkt der Auskunftserteilung ist, sowie
- das Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts dasjenige des Vertrauensschutzes nicht überwiegt (vgl. zum Ganzen BGE 143 V 341 E. 5.2.1, 137 II 182 E. 3.6.2; Urteil des BVGer A-5345/2023 vom 29. August 2024 E. 2.1.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 624 ff.; je mit Hinweisen).

Die Behörde kann auch durch Unterlassen notwendiger Hinweise oder Aufklärungen eine Vertrauensgrundlage schaffen. Dies setzt allerdings eine Aufklärungs- oder Beratungspflicht der Behörde voraus (vgl. BGE 143 V 341 E. 5.2.1; Urteil des BVGer A-472/2021 vom 11. Januar 2022 E. 5.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 671). Die Untätigkeit einer Behörde vermag grundsätzlich keinen Vertrauenstatbestand zu schaffen, ausser wenn die Behörde eine Rechtswidrigkeit bewusst hingenommen und auf ein Einschreiten verzichtet hat; zudem muss der rechtswidrige Zustand während sehr langer Zeit geduldet worden sein und die Verletzung öffentlicher Interessen darf nicht schwer wiegen (vgl. BGE 132 II 21 E. 8.1; Urteil des BGer 2C\_627/2021 vom 23. Dezember 2021 E. 7.1.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 651). Der Grundsatz von Treu und Glauben verbietet überdies, wie eingangs bereits aufgezeigt, sich in öffentlich-

rechtlichen Rechtsbeziehungen rechtsmissbräuchlich zu verhalten (vgl. vorstehend E. 5.4.2).

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit nach Art. 5 Abs. 2 BV verlangt, dass eine Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der damit verbundenen Belastungen als zumutbar erweist. Es muss mit anderen Worten eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation bestehen (vgl. BGE 148 II 392 E. 8.2.1; Urteil des BGer 2C\_47/2024 vom 28. Januar 2025 E. 4.7; Urteil des BVGer A-645/2020 vom 19. August 2020 E. 7.4; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 514; je mit weiteren Hinweisen).

**9.4.2** Im Rahmen des geltend gemachten Vertrauensschutzes verweist die Beschwerdeführerin hauptsächlich auf den Informationsabend, den das ASTRA am 12. Juni 2012 für die Branche veranstaltete. Auf der damals gezeigten Folie 16 führte das ASTRA Folgendes aus:

"Gut zu wissen

#### Blitzzulassung

Wird die CO<sub>2</sub>-Sanktion nachbelastet, wenn ein Fahrzeug zuerst als Nutzfahrzeug zugelassen und dann, nach einiger Zeit, zum Personenwagen umgeschrieben wird?

Nein! In Anbetracht der wohl eher kleinen Lücke wird eine 1. Inverkehrsetzung (IV) als Nutzfahrzeug als 1. IV im Sinne von Art. 3 Abs. 1 angesehen. Für die Sanktion ist die 1. IV massgebend. Es besteht in dem Sinn keine Sperrfrist für die Umteilung."

Zu dieser Folie des ASTRA ist festzuhalten, dass zwischen dem rot hervorgehobenen Zwischentitel "Blitzzulassung" und der anschliessenden Textpassage "nach einiger Zeit" ein gewisser inhaltlicher Widerspruch zu verzeichnen ist. Des Weiteren weist das "Nein!" auf der Folie zwar auf eine eindeutige Aussage hin, gleichzeitig lassen die anschliessenden Formulierungen "wohl eher kleinen Lücke" und "in dem Sinn" aber wiederum auf eine Relativierung seitens der Behörde schliessen. Letzteres beschlägt unmittelbar die Aussage zur fehlenden Sperrfrist für die Umteilung, auf die sich die Beschwerdeführerin speziell beruft. Auf die Thematik des Rechtsmissbrauchs ging das ASTRA nicht ein, wozu es auch nicht verpflichtet war. Hinsichtlich eines allfälligen späteren rechtsmissbräuchlichen Verhaltens von Importeuren traf das ASTRA keine Aufklärungs- oder Beratungspflicht,

zumal solche Praktiken damals nicht absehbar waren. Die Folie lässt aus Sicht des Adressatenkreises daher durchaus unterschiedliche Deutungsmöglichkeiten zu. Eine klare und vorbehaltlose Auskunft, die allenfalls als Vertrauensgrundlage dienen könnte, ist darin nicht zu erblicken. Die Präsentation des ASTRA liegt sodann Jahre zurück und erging im Rahmen einer allgemeinen Informationsveranstaltung an einen unbestimmten Teilnehmerkreis von Importeuren. Es handelt sich damit nicht um eine hinreichend individuell konkrete Auskunft hinsichtlich des später zu verzeichnenden rechtsmissbräuchlichen Vorgehens der Beschwerdeführerin. Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass die Thematik selbst auf eine konkrete kleine Gruppe von Fahrzeugen, nämlich die MPV, beschränkt ist, wie in der Beschwerde argumentiert. Die Folie des ASTRA ist aus all den genannten Gründen nicht geeignet, für den konkreten Fall ein schutzwürdiges Vertrauen der Beschwerdeführerin zu begründen. Bei diesem Ergebnis brauchen die übrigen Voraussetzungen des Vertrauensschutzes nicht näher geprüft zu werden.

**9.4.3** Die E. \_\_\_\_\_ AG als Prüfstelle ist sodann kein staatliches Organ im Sinne von Art. 9 BV, womit sie von vornherein keine vertrauensbegründende Auskunft erteilen konnte. Soweit die E. \_\_\_\_\_ AG ihrerseits allfällige Auskünfte beim ASTRA eingeholt haben sollte, kann sich die Beschwerdeführerin ebenfalls nicht erfolgreich auf den Vertrauensschutz berufen. So könnte es sich hierbei lediglich um allgemeine, weitergeleitete Informationen handeln, die keinen hinreichenden Bezug zum konkreten Einzelfall der Beschwerdeführerin aufweisen. Solche Auskünfte vermöchten keinen Vertrauensschutz zu begründen. Hinsichtlich allfälliger Auskünfte der kantonalen Verkehrsämter (...) gegenüber der C. \_\_\_\_\_ GmbH ist darauf hinzuweisen, dass der Vollzug der CO<sub>2</sub>-Gesetzgebung der Vorinstanz und dem ASTRA obliegt (vgl. insbesondere Art. 33 CO<sub>2</sub>-Verordnung 2018; Art. 39 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz 2018 i.V.m. Art. 130 Abs. 2 CO<sub>2</sub>-Verordnung 2018). Die kantonalen Behörden sind hierfür nicht zuständig. Von der Beschwerdeführerin als Grossimporteurin darf erwartet werden, die Zuständigkeitsordnung für den Vollzug der CO<sub>2</sub>-Gesetzgebung zu kennen. Die Beschwerdeführerin kann sich somit gegenüber den kantonalen Verkehrsämtern nicht auf den Vertrauensschutz berufen.

**9.4.4** Soweit die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz habe sich mit dem Schreiben vom 17. Dezember 2019 zu spät an die Grossimporteure gewandt, ist zu entgegnen, dass die Behörde keine Aufklärungs- oder Beratungspflicht hinsichtlich eines rechtsmissbräuchlichen Vorgehens traf. Die Beschwerdeführerin lässt bei ihrer Argumentation ausser Acht, dass

sie die Verantwortung für ihr rechtsmissbräuchliches Vorgehen grundsätzlich selbst zu tragen hat. Sie selbst hat in Kauf genommen, dass sie die Neuwagenflotte im Referenzjahr 2019 nicht mehr rechtzeitig im Sinne des eigentlichen Gesetzeszweckes ausgleichen oder im Hinblick auf die Sanktionshöhe Abgasmessungen bei den 40 Fahrzeugen veranlassen konnte. Die Folgen ihres eigenen Handelns kann sie nicht gestützt auf den Grundsatz von Treu und Glauben oder das Verhältnismässigkeitsprinzip der Vorinstanz anlasten.

Laut der angefochtenen Verfügung hat die Vorinstanz erstmals im Juli 2019 von den rechtsmissbräuchlichen Praktiken in Teilen der Branche erfahren. Bei der Erhebung der CO<sub>2</sub>-Sanktion handelt es sich um eine Massenverwaltung (vgl. Urteil des BVGer A-4773/2022 vom 20. März 2025 E. 6.3 [angefochten vor BGer]). Die Parallelverfahren A-5340/2023 und A-5342/2023 zeigen, dass mehrere Importeure sich des rechtsmissbräuchlichen Vorgehens bedient haben. Es ist daher einsichtig, dass sich die Vorinstanz nach Kenntnisnahme zunächst einen Überblick über die Datenlage verschaffen musste, um dann ein einheitliches, rechtskonformes Vorgehen festzulegen. In diesem Sinne ist die Aussage der Vorinstanz zu verstehen, dass die zu klärenden Fragen komplex gewesen seien. Auch wenn die Daten zu den Erstinverkehrsetzungen im Datensystem des Bundes abrufbar waren, so dürfte namentlich die Auswertung der Datenlage doch eine gewisse Zeit in Anspruch genommen haben. Ergänzend ist zu berücksichtigen, dass die Vorinstanz ihre anderen Vollzugsaufgaben deswegen nicht vernachlässigen konnte. Aus der Bearbeitungsdauer von rund fünf Monaten kann deshalb nicht abgeleitet werden, dass es beim rechtsmissbräuchlichen Vorgehen der Beschwerdeführerin an der Offensichtlichkeit fehlen könnte. Auch kann nicht davon gesprochen werden, dass die Vorinstanz den rechtswidrigen Zustand bewusst über eine sehr lange Zeit hin geduldet hätte, was gegebenenfalls zur Begründung des Vertrauensschutzes führen könnte. Selbst wenn der Ansicht der Beschwerdeführerin insoweit zu folgen wäre, dass das ASTRA schon seit Ende 2018/Anfang 2019 über die fraglichen Umstände informiert gewesen wäre und dies der Vorinstanz hätte mitteilen müssen, wäre weder von einer bewussten noch von einer sehr langen Duldung eines rechtswidrigen Zustandes seitens der Vorinstanz auszugehen. Umso weniger kann davon gesprochen werden, dass eine langjährige Praxis der zuständigen Vorinstanz zur Zulässigkeit des Vorgehens existiert hätte.

Zugleich sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass die Vorinstanz ihrerseits ihr Handeln in geradezu treuwidriger Weise daraufhin ausgerichtet

hätte, möglichst hohe CO<sub>2</sub>-Sanktionen zu generieren. Es ist in keiner Weise erkennbar, dass die Vorinstanz mit ihrem Schreiben vom 17. Dezember 2019 mutwillig bis kurz vor Jahresende zugewartet hätte, um den betroffenen Importeuren die Gelegenheit zu nehmen, ihre Neuwagenflotten noch im Referenzjahr 2019 anzupassen oder Abgasmessungen bei den Fahrzeugen vorzunehmen. Wie dargelegt, ist es nachvollziehbar, dass die vorinstanzlichen Abklärungen eine gewisse Zeit beanspruchten. Der Vorinstanz ist daher kein rechtsmissbräuchliches Vorgehen vorzuhalten.

**9.4.5** Die Beschwerdeführerin kann sich daher insgesamt nicht auf den Grundsatz von Treu und Glauben berufen, um damit die Offensichtlichkeit des Rechtsmissbrauchs zu entkräften.

## **10.**

**10.1** Abschliessend ist das Eventualbegehren der Beschwerdeführerin zu prüfen.

**10.2** Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Auswirkung des treuwidrigen Zuwartens der Vorinstanz sei zumindest bestmöglich zu korrigieren, indem die Emissionen der 40 Fahrzeuge soweit möglich anhand belegter Emissionen typenähnlicher Fahrzeuge abgeschätzt würden. Eventualiter werde deshalb eine Rückweisung an die Vorinstanz beantragt.

**10.3** Die Vorinstanz schliesst auf vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. Das Eventualbegehren der Beschwerdeführerin auf Rückweisung sei als treuwidrig zu erachten ("venire contra factum proprium"), da es erst dann gestellt worden sei, als sich das rechtsmissbräuchliche Verhalten als nachteilig erwiesen habe.

**10.4** Da die Beschwerdeführerin vorliegend weder Ansprüche aus dem Grundsatz von Treu und Glauben noch aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip ableiten kann (vgl. vorstehend E. 9), erweist sich auch ihr Eventualbegehren als unbegründet. Sie kann nicht beanspruchen, dass in Folge der von ihr selbst verpassten Abgasmessungen die CO<sub>2</sub>-Emissionen anhand von typenähnlichen Fahrzeugen geschätzt werden, um so für sie eine wesentlich tiefere Sanktionszahlung zu erreichen. Dass die verfügte Sanktionshöhe von Fr. 577'488.60 selbst fehlerhaft berechnet wäre, ist nicht ersichtlich und wird in der Beschwerde auch nicht geltend gemacht. Es besteht daher kein Anlass, die Angelegenheit an die Vorinstanz zur Neufestsetzung der Sanktionshöhe zurückzuweisen.

**10.5** Aus dem Gesagten ergibt sich, dass dem Eventualbegehren der Beschwerdeführerin nicht stattzugeben ist.

**11.**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Vorgehen der Beschwerdeführerin hinsichtlich der kurzzeitigen Inverkehrsetzung der 40 Fahrzeuge als Lieferwagen als offensichtlich rechtsmissbräuchlich zu qualifizieren ist, was keinen Rechtsschutz verdient. Es ist daher nicht auf die erste Verkehrszulassung der Fahrzeuge als Lieferwagen, sondern auf die Verkehrszulassung als Personenwagen abzustellen, was zu einer geschuldeten CO<sub>2</sub>-Sanktion von Fr. 577'488.60 im Referenzjahr 2019 führt. Die dagegen erhobenen Rügen der Beschwerdeführerin erweisen sich als unbegründet. Die Beschwerde ist somit abzuweisen und die angefochtene Verfügung ist zu bestätigen.

**12.**

**12.1** 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. 13'000.-- festzusetzen und dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu entnehmen.

**12.2** Angesichts ihres Unterliegens steht der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE). Die Vorinstanz hat ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

*(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)*

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 13'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

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

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Christine Ackermann

Flurina Peerdeman

**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: