

# **BVGer A-5781/2007 vom 18. Juni 2008**

Bundesverwaltungsgericht, 2008-06-18, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-5781\\_2007](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-5781_2007)

FR: TAF A-5781/2007 du 18 juin 2008

IT: TAF A-5781/2007 del 18 giugno 2008

## **Regeste**

Rohrleitungsanlagen

## **Erwägungen**

### **E. 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 Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Das BFE gehört zu den Behörden nach Art. 33 VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist somit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich gemäss Art. 37 VGG nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt.

### **E. 1.2**

Die Beschwerdeführerin ist zur vorliegenden Beschwerde berechtigt (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

### **E. 1.3**

Die Beschwerdeführerin stellt den Subeventualantrag, die Kosten der Studie über Varianten der Leitungsverlegung seien von einem namentlich bezeichneten Dritten resp. von der Vorinstanz zu tragen resp. das Geschäft sei an die Vorinstanz mit der verbindlichen Weisung zur Kostenverlegung im vorerwähnten Sinne zurückzuweisen. Die Vorinstanz hält dem entgegen, dass sich die angefochtene Verfügung zur Kostenverlegung gar nicht äussere.

#### **E. 1.3.1**

Das Anfechtungsobjekt, d.h. die Verfügung bzw. der Entscheid der unteren Instanz, bildet den Rahmen, welcher den möglichen Umfang des Streitgegenstandes begrenzt. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat und über welche sie nicht entscheiden musste, darf die obere Instanz nicht beurteilen, da sie sonst in die funktionelle Zuständigkeit der Vorinstanz eingreifen würde (Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, S. 149). Ein Antrag, der über das hinausgeht, was von der Vorinstanz entschieden wurde, oder der mit dem Gegenstand der angefochtenen Verfügung nichts zu tun hat, ist ungültig. Ausnahmsweise werden Antragsänderungen und -erweiterungen, die im Zusammenhang mit dem Streitgegenstand stehen, aus prozessökonomischen Gründen jedoch zugelassen.

Voraussetzung dafür ist, dass einerseits ein sehr enger Bezug zum bisherigen Streitgegenstand besteht und andererseits die Verwaltung im Laufe des Verfahrens Gelegenheit hatte, sich zu dieser neuen Streitfrage zu äussern (André Moser in: André Moser/Peter Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Basel und Frankfurt a.M. 1998, S. 75 Rz. 2.82 ff.).

#### **E. 1.3.2**

Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin in der angefochtenen Verfügung unter anderem verpflichtet, eine Studie zu erstellen, in welcher Varianten der Verlegung ihrer Hochdruckgasleitung aufgezeigt würden und welche die finanziellen Aspekte umfasse ("comprenant les aspects financiers"). In ihrer Vernehmlassung führt sie ergänzend aus, sie habe sich damit nicht ausdrücklich zur Kostenverteilung geäussert, sondern von der Beschwerdeführerin bloss eine Bezifferung der Kosten für die Erstellung der Studie und für jede Verlegungsvariante verlangt.

#### **E. 1.3.3**

Aus der Formulierung im Verfügungsdispositiv lässt sich in der Tat keine Auferlegung der Kosten der Studie auf die Beschwerdeführerin entnehmen. Da dieser Aspekt somit nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung war, darf das Bundesverwaltungsgericht darüber grundsätzlich auch nicht entscheiden. Die Vorinstanz hat jedoch im Rahmen ihrer Vernehmlassung ausführlich dazu Stellung bezogen und den Standpunkt vertreten, die Beschwerdeführerin habe die Kosten der Studie und weitergehender Massnahmen zu tragen. Es wäre aus prozessökonomischen Überlegungen daher nicht sinnvoll, die Beschwerdeführerin - in Kenntnis der Auffassung der Vorinstanz - zwecks Erlass einer anfechtbaren Verfügung erneut an letztere zu verweisen, zumal es sich bei der aufgeworfenen Frage der Kostentragungspflicht um einen Aspekt handelt, welcher einen sehr engen Bezug zur Verpflichtung zur Erstellung einer Studie aufweist und für die Beschwerdeführerin von zentraler Bedeutung ist.

#### **E. 1.3.4**

Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist demnach vollumfänglich einzutreten.

#### **E. 1.4**

Nach Art. 33a Abs. 2 VwVG ist im Beschwerdeverfahren die Sprache des angefochtenen Entscheides massgebend. Verwenden die Parteien eine andere Amtssprache, so kann das Verfahren in dieser Sprache durchgeführt werden. Auf sinngemässes Ersuchen der Beschwerdeführerin und im Einverständnis mit der Vorinstanz wird das vorliegende Beschwerdeverfahren auf Deutsch durchgeführt, obwohl das vorinstanzliche Verfahren auf Französisch erging.

#### **E. 2**

Im vorliegenden Fall unbestritten ist, dass von der Hochdruckgasleitung der Beschwerdeführerin in der Industriezone von Givisiez ein teilweise nicht mehr tolerierbares Sicherheitsrisiko ausgeht. Die Beschwerdeführerin ist jedoch der Auffassung, die Vorinstanz sei weder unmittelbar gestützt auf Art. 10 USG noch auf Art. 1 Abs. 5 StFV i.V.m. Art. 10 USG zum Erlass der angefochtenen Verfügung berechtigt und somit sachlich auch nicht zuständig gewesen. Die ihr auferlegte Verpflichtung, einen konkreten Vorschlag für Sicherheitsmassnahmen zu unterbreiten, bzw. eine Studie über Varianten der Verlegung

der Hochdruckgasleitung zu erstellen, leite die Vorinstanz in unzulässiger Weise direkt aus Art. 10 USG ab und verletze damit das Gesetzmässigkeitsprinzip.

### **E. 3**

Die Hochdruckgasleitung der Beschwerdeführerin ist eine Rohrleitungsanlage und fällt als solche unter die Rohrleitungsgesetzgebung und deren Ausführungsbestimmungen (Art. 1 Abs. 1 RLG; Art. 1 Abs. 2 Bst. a RLG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. a der Rohrleitungsverordnung vom 2. Februar 2000 [RLV, SR 746.11]). Für den Bau, Unterhalt und Betrieb der dem RLG unterstehenden Rohrleitungsanlagen ist das BFE Aufsichtsbehörde (Art. 16 Abs. 1 RLG; Art. 17 Abs. 1 RLG; vgl. auch Art. 5 Abs. 1 RLSV i.V.m. Art. 1 Abs. 1 RLSV). Es ordnet die zum Schutz von Personen, Sachen und wichtigen Rechtsgütern erforderlichen Massnahmen an (Art. 18 RLG). Es darf jedoch im Rahmen seiner Betriebsaufsicht nur insoweit Anordnungen im Interesse der Sicherheit treffen, als diese entweder vorläufiger Natur sind oder dadurch die Konzession in ihren zentralen Punkten unberührt bleibt (Urteil des Bundesgerichts 1A.24/1998 vom 28. Oktober 1998 E. 2c in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 100/1999 S. 632 ff.). Die der Beschwerdeführerin vorerst auferlegte Verpflichtung, einen konkreten Vorschlag für Sicherheitsmassnahmen zu unterbreiten, bzw. eine Studie über Varianten der Verlegung der Hochdruckgasleitung zu erstellen, stellt zweifellos (noch) keinen schwerwiegenden Eingriff in das ihr erteilte Konzessionsrecht dar. Die Vorinstanz ist somit - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin - kraft ihrer Aufsichtsfunktion zur Anordnung besagter Massnahmen sachlich zuständig.

### **E. 4**

Gemäss dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit dürfen Verwaltungstätigkeiten einerseits nicht gegen das Gesetz verstossen, andererseits müssen sie sich auf das Gesetz stützen. Verwaltungshandeln, welches nicht auf einem Gesetz beruht, ist - auch wenn es nicht im Widerspruch zu einem Gesetz steht - unzulässig. Die durch das Gesetzmässigkeitsprinzip bewirkte Bindung der Verwaltungsbehörden an das Gesetz dient sowohl der Rechtssicherheit, nämlich der Voraussehbarkeit des Verwaltungshandelns, als auch der Rechtsgleichheit, indem durch die Bindung an eine generell-abstrakte Regelung gewährleistet ist, dass die Verwaltungsbehörden in ähnlich gelagerten Fällen gleich entscheiden (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 368 ff.).

#### **E. 4.1**

Art. 10 Abs. 1 USG regelt den Katastrophenschutz. Gemäss dieser Bestimmung trifft, wer Anlagen betreibt oder betreiben will, die bei ausserordentlichen Ereignissen den Menschen oder seine natürliche Umwelt schwer schädigen können, die zum Schutz der Bevölkerung und der Umwelt notwendigen Massnahmen. Insbesondere sind die geeigneten Standorte zu wählen, die erforderlichen Sicherheitsabstände einzuhalten, technische Sicherheitsvorkehrungen zu treffen sowie die Überwachung des Betriebes und die Alarmorganisation zu gewährleisten. Vorliegend steht ausser Frage, dass die Beschwerdeführerin mit ihrer Hochdruckgasleitung eine Anlage im Sinne vorerwähnter Gesetzesbestimmung betreibt, welche bei einem Störfall zu schwerwiegenden Einwirkungen auf Mensch und Umwelt führen kann; sie ist daher gehalten, die zur Reduktion des qualifizierten Schädigungs- oder Gefahrenpotentials erforderlichen Schutzmassnahmen zu ergreifen (vgl. bezüglich den einzelnen Elementen zur Bestimmung des Geltungsbereichs

von Art. 10 USG auch Gottlieb Witzig, Der Geltungsbereich von Art. 10 USG und die Störfallverordnung, in: Umweltrecht in der Praxis [URP] 1992 S. 380 ff.).

#### **E. 4.2**

Mit der Störfallverordnung (StFV) hat der Bundesrat am 27. Februar 1991 gestützt auf Art. 10 sowie Art. 39 Abs. 1 USG Ausführungsbestimmungen zu Art. 10 USG erlassen (vgl. Hansjörg Seiler, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, März 2001 [Kommentar USG], Rz. 10 zu Art. 10 USG).

##### **E. 4.2.1**

Gemäss Art. 1 Abs. 1 StFV soll die besagte Verordnung die Bevölkerung und die Umwelt vor schweren Schädigungen infolge von Störfällen schützen. Sie ist indessen nicht anwendbar auf Rohrleitungsanlagen, die dem RLG unterstellt sind (Art. 1 Abs. 4 Bst. a StFV). Dieser Ausschluss der StFV gilt jedoch nicht absolut: Für Rohrleitungsanlagen, welche nach Inkrafttreten der StFV erstellt oder geändert werden, muss im Rahmen des Konzessions- und Plangenehmigungsverfahrens gemäss der Rohrleitungsverordnung vom 11. September 1968 (aRLV, AS 1968 1120, zum vollständigen Quellennachweis vgl. Art. 24 Ziff. 2 StFV) resp. des Plangenehmigungsverfahrens gemäss RLV eine Einschätzung des möglichen Schadensausmasses infolge von Störfällen nach der StFV sowie eine Risikoermittlung gemäss StFV erstellt werden (vgl. Art. 14 Ziff. 16 und Art. 26 Abs. 1 Ziff. 9 aRLV sowie Art. 7 Bst. b und c RLV). Keine Anwendung findet dieser Verweis auf die Hochdruckgasleitung der Beschwerdeführerin, da diese bereits im Jahre 1978 konzessioniert und in den Jahren 1979 und 1980 gebaut wurde.

##### **E. 4.2.2**

Art. 1 Abs. 5 StFV sieht für Betriebe oder Verkehrswege, die bei ausserordentlichen Ereignissen die Bevölkerung oder die Umwelt auf eine andere Weise als auf Grund ihrer Stoffe, Zubereitungen, Sonderabfälle, gefährlichen Güter oder auf Grund gentechnisch veränderter oder pathogener Mikroorganismen schwer schädigen könnten, eine direkte Anwendbarkeit der Vorschriften von Art. 10 USG vor. Diese Bestimmung ist hauptsächlich relevant für Anlagen mit Stoffen, die zwar grundsätzlich ungefährlich sind, aber bei besonderen Ereignissen, namentlich im Brandfall, zu erheblichen Umwelteinwirkungen führen können (Seiler, in: Kommentar USG, Rz. 36 zu Art. 10 USG). Bei Erdgas handelt es sich bereits von seiner Konsistenz her um einen umweltgefährdenden Stoff. Zudem ergibt sich auch aus der Systematik der Verordnung, dass Rohrleitungsanlagen von besagtem Absatz nicht erfasst sein können, nachdem sie zuvor vom Anwendungsbereich der Verordnung ausdrücklich ausgenommen worden sind.

##### **E. 4.2.3**

Es kann somit festgehalten werden, dass die Ausführungsbestimmungen der StFV auf die hier in Frage stehende Hochdruckgasleitung keine Anwendung finden. Bei diesem Ergebnis kann zwar an sich offen bleiben, ob Art. 1 Abs. 5 StFV in abschliessender Art und Weise bestimmt, in welchen Fällen Art. 10 USG direkt anwendbar ist. Trotzdem sei auf das Folgende hingewiesen: Eine Vollziehungsverordnung beschränkt sich im Verhältnis zum zugehörigen Gesetz auf sekundä-res Recht und darf damit - im Gegensatz zur gesetzesvertretenden Verordnung - keine grundsätzlich neuen Rechte und Pflichten einführen (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 14 Rz. 20 ff.). Aufgrund dieser Normenhierarchie kann daher durch eine Vollziehungsverordnung eine Gesetzesbestimmung weder aufgehoben noch abgeändert

werden (vgl. auch Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2005, Rz. 1860). Daraus ist zu schliessen, dass der ausdrückliche Verweis in Art. 1 Abs. 5 StFV auf Art. 10 USG nicht dahingehend auszulegen ist, in sämtlichen anders gelagerten Fällen, namentlich in denjenigen, welche vom Geltungsbereich der Störfallverordnung ausgenommen sind, dürfe Art. 10 USG nicht mehr direkt angewendet werden.

### **E. 4.3**

Art. 10 Abs. 1 USG auferlegt dem Betreiber von Anlagen, von welchen ein schweres Schädigungspotential für Mensch und Umwelt ausgeht, die Pflicht zum Ergreifen der notwendigen Schutzmassnahmen (vgl. bereits Ziff. 4.1 hiervor). Das Bundesgericht hat in einem älteren Entscheid (BGE 113 Ib 60 E. 3) festgehalten, dass diese Bestimmung ihren sachlichen Geltungsbereich und die Pflichten des Betreibers zwar mit relativ hoher Abstraktheit definiere, dies indessen ihre unmittelbare Anwendbarkeit nicht hindere. Es bedürfe daher keiner gestützt auf Art. 10 Abs. 4 USG und allenfalls Art. 39 Abs. 1 USG erlassenen Ausführungsvorschriften auf Verordnungsebene. Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass die vom Bundesgericht in BGE 113 Ib 60 wiedergegebene Auffassung überholt sei. Mit dem zwischenzeitlichen Inkrafttreten der Störfallverordnung bleibe kein Raum mehr für eine direkte Anwendbarkeit von Art. 10 Abs. 1 USG. Ihre Hochdruckgasleitung werde vom Anwendungsbereich der StFV vollumfänglich ausgenommen und allfällige zu ergreifende Sicherheitsmassnahmen würden in der RLSV resp. der Verordnung vom 20. April 1983 über Sicherheitsvorschriften für Rohrleitungsanlagen (AS 1983 579, 1996 2422, aRLSV) hinreichend konkretisiert und abschliessend geregelt. Die Vorinstanz ihrerseits vertritt den Standpunkt, Art. 10 USG sei - ungeachtet der StFV - auch auf Rohrleitungsanlagen unmittelbar anwendbar und sehe im Vergleich zur RLSV weitergehende Schutzmassnahmen vor.

#### **E. 4.3.1**

Gemäss Art. 52 Abs. 2 Ziff. 2 RLG erlässt der Bundesrat Ausführungsvorschriften über die Sicherheitsanforderungen für Rohrleitungsanlagen. Diesem Rechtsetzungsauftrag ist er unter anderem mit Erlass der aRLSV resp. der RLSV (welche am 1. Mai 2007 in Kraft getreten ist) nachgekommen. Die der Beschwerdeführerin auferlegte Verpflichtung, einen konkreten Vorschlag für Sicherheitsmassnahmen zu unterbreiten, bzw. eine Studie über Varianten der Verlegung der Hochdruckgasleitung zu erstellen, ist in besagter Verordnung nicht ausdrücklich vorgesehen.

#### **E. 4.3.2**

Hansjörg Seiler hat früher die Auffassung vertreten, dass eine Anlage als sicher genug im Sinne von Art. 10 USG gelte, falls die Sicherheitsvorschriften gemäss der aRLSV eingehalten würden. Die Rechtssicherheit würde zu stark leiden, wenn trotz Einhaltung der geltenden Sicherheitsvorschriften im Einzelfall zusätzliche Massnahmen verlangt würden (Seiler, Staats- und verwaltungsrechtliche Fragen der Bewertung technischer Risiken, insbesondere am Beispiel des Vollzugs von Art. 10 USG, in: Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins [ZBJV] 130/1994 S. 22 f.). Diese Meinung hat er zwischenzeitlich revidiert: Art. 10 USG sei eine Auffangvorschrift und kumulativ anwendbar zu spezialgesetzlichen Vorschriften. Auch die Einhaltung aller spezialgesetzlich vorgeschriebenen Massnahmen bewirke nicht unbedingt eine genügende Risikoreduktion. Weise eine Anlage gemäss den Kriterien von Art. 10 Abs. 1 USG ein zu hohes Risiko auf, verlange letztere Bestimmung

zusätzliche Massnahmen (Seiler, in: Kommentar USG, Rz. 17 sowie Rz. 67 ff. zu Art. 10 USG). Die gleiche Ansicht wird auch an anderer Stelle vertreten: Mit Blick auf das Vorsorgeprinzip (Art. 1 Abs. 2 USG) verpflichteten Art. 10 USG und die StFV die Inhaber bzw. die Vollzugsbehörden, umfassende Risikobeurteilungen vorzunehmen und gestützt darauf auch dann noch (zusätzliche) Massnahmen zu treffen bzw. anzuordnen, wenn formell die einzelnen Anforderungen der anwendbaren Spezialgesetzgebungen an die Anlage bereits erfüllt seien (Witzig, a.a.O., S. 389).

#### **E. 4.3.3**

Die StFV findet auf (vor ihrem Inkrafttreten bereits bestehende) Rohrleitungsanlagen keine Anwendung. Die RLSV ihrerseits enthält keine Ausführungsbestimmungen zu Art. 10 USG, sondern konkretisiert einzig die Rohrleitungsgesetzgebung im Bereich der zu beachtenden Sicherheitsvorschriften. Dies tut sie jedoch nicht in abschliessender Art und Weise: So kann gemäss Art. 6 Abs. 1 RLSV die Aufsichtsbehörde im Einzelfall zum Schutz von Personen und Sachen zusätzliche Massnahmen anordnen, die über die von ihr aufgestellten Anforderungen hinausgehen.

#### **E. 4.3.4**

Angesichts der vielfach komplexen und ungewissen Situationen, welche im Rahmen des Katastrophenschutzes auftreten können, lässt es sich nicht vermeiden, dass - zugunsten der Einzelfallgerechtigkeit - auf Gesetzes- oder Verordnungsebene bei der Rechtssicherheit und der damit verbundenen Voraussehbarkeit und Berechenbarkeit des Verwaltungshandelns Abstriche gemacht werden müssen (vgl. zum Spannungsfeld zwischen Rechtssicherheit und Einzelfallgerechtigkeit auch: Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 19 Rz. 26 ff.). Es muss daher zulässig sein, gestützt auf eine Generalklausel auf Gesetzesebene (Art. 10 Abs. 1 USG) zusätzliche Schutzmassnahmen anzuordnen, falls - wie vorliegend - die entsprechende Vollziehungsverordnung (StFV) nicht anwendbar ist und die Ausführungsbestimmungen zur Rohrleitungsgesetzgebung (RLSV) das zur Risikobehhebung als erforderlich und geeignet eingestufte Instrumentarium nicht zur Verfügung stellen. Dies hat umso mehr zu gelten, wenn die anwendbare Verordnung - wie dies bei der RLSV der Fall ist - die zu ergreifenden Schutzmassnahmen nicht abschliessend regelt.

#### **E. 4.4**

Die Vorinstanz war somit grundsätzlich berechtigt, unmittelbar gestützt auf Art. 10 Abs. 1 USG Schutzmassnahmen bzw. Vorabklärungen dazu anzuordnen. Art. 10 Abs. 1 USG schreibt bloss ein zu erreichendes Ziel (tragbares Risiko) vor, ohne festzulegen, auf welchem Weg dieses Ziel zu erreichen ist; er enthält bloss eine exemplarische Aufzählung von Massnahmen, die aber weder abschliessend noch in jeder Hinsicht verbindlich ist (Seiler, in: Kommentar USG, Rz. 71 zu Art. 10 USG; vgl. auch bereits Ziff. 4.1 hiervor). Risikoreduzierende Massnahmen können neben Sicherheitsvorkehrungen technischer und/oder anderer Natur als ultima ratio sowohl die Einstellung des Betriebs als auch eine Versetzung der gefährlichen Anlage beinhalten. Die Anordnungen, einen konkreten Vorschlag für Sicherheitsmassnahmen zu unterbreiten bzw. eine Studie über Varianten der Leitungsverlegung zu erstellen, werden daher als entsprechende Vorbereitungs-handlungen zu vorerwähnten Massnahmen ohne weiteres von Art. 10 Abs. 1 USG miterfasst (zur Verlegungspflicht vgl. Ziff. 6 nachfolgend).

#### **E. 5**

Die Beschwerdeführerin macht Nichtigkeit der Verfügung der Vorinstanz wegen fehlender sachlicher Zuständigkeit resp. Verletzung des Gesetzmässigkeitsprinzips geltend.

### **E. 5.1**

In der Regel bewirkt die Fehlerhaftigkeit einer Verfügung nur deren Anfechtbarkeit. Nichtigkeit ist ausnahmsweise dann anzunehmen, wenn ein schwerwiegender Rechtsfehler vorliegt, dieser Mangel offenkundig oder zumindest leicht erkennbar ist und die Annahme der Nichtigkeit die Rechtssicherheit nicht ernsthaft gefährdet. Sachliche Unzuständigkeit stellt einen Nichtigkeitsgrund dar, es sei denn, der verfügenden Behörde komme auf dem betreffenden Gebiet allgemeine Entscheidungsgewalt zu. Schwer wiegende inhaltliche Mängel haben in der Regel nur die Anfechtbarkeit der Verfügung zur Folge (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 951 ff. mit Hinweisen; Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 31 Rz. 15 ff.).

### **E. 5.2**

Wie bereits aufgezeigt, ist die Vorinstanz kraft ihrer Aufsichtsfunktion im Bereich der Rohrleitungsanlagen für den Vollzug von Art. 10 USG sachlich zuständig (vgl. Ziff. 3 hiervor sowie Seiler, in: Kommentar USG, Rz. 86 zu Art. 10 USG) und im Rahmen dieser Gesetzesbestimmung grundsätzlich berechtigt, Schutzmassnahmen bzw. Vorabklärungen dazu anzuordnen. Da es somit schon an der Grundvoraussetzung der fehlerhaften Verfügung mangelt, fällt Nichtigkeit als Rechtsfolge ausser Betracht.

### **E. 6**

Die Beschwerdeführerin rügt weiter, dass es keine gesetzliche Grundlage gebe, um sie zur Verlegung ihrer Hochdruckgasleitung zu verpflichten, und daher von ihr auch nicht verlangt werden könne, eine Studie über Varianten der Leitungsverlegung zu erstellen. Aufgrund des Prioritätsprinzips gemäss Art. 29 Abs. 1 RLG müsse ihre Leitung gegenüber neuen Anlagen nicht weichen. Die Vorinstanz hält dem entgegen, dass Art. 29 Abs. 1 RLG nur die Kostenaufelage regle; die Verpflichtung der Beschwerdeführerin, eine Studie zu erstellen, ergebe sich unmittelbar aus Art. 10 USG resp. dem Störerprinzip.

#### **E. 6.1**

Art. 29 Abs. 1 RLG sieht vor, dass - wenn eine neue Rohrleitungsanlage bestehende Verkehrswege, Leitungen oder andere Anlagen beeinträchtigt oder neue derartige Anlagen eine bestehende Rohrleitungsanlage beeinträchtigen - unter Vorbehalt abweichender Vereinbarungen die Kosten aller Massnahmen, die zur Behebung der Beeinträchtigung erforderlich sind, auf die neue Anlage fallen. Gemäss diesem sogenannten Prioritätsprinzip sind somit sämtliche Kosten vom neu Hinzutretenden zu tragen (vgl. Botschaft zum RLG, BBl 1962 791).

#### **E. 6.2**

Das Störerprinzip, welches sich aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip ableitet, besagt, dass der unmittelbare Verursacher eines polizeiwidrigen Zustandes einen polizeilichen Eingriff zu dulden oder die Massnahmen zu treffen hat, die zur Behebung dieses Zustandes erforderlich sind. Als Zustandsstörer gilt dabei, wer die rechtliche oder tatsächliche Herrschaft über eine Sache hat, welche die öffentliche Ordnung und Sicherheit unmittelbar stört oder gefährdet (vgl. Seiler, in: Kommentar USG, Rz. 9 zu Art. 2 USG; Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 54 Rz. 17 ff.; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2488 ff.).

### **E. 6.3**

Nach Art. 10 Abs. 1 USG muss der Inhaber einer gefährlichen Anlage für die erforderlichen Sicherheitsmassnahmen sorgen. Weil nur er Normadressat dieser Bestimmung ist, kann die Vollzugsbehörde Massnahmen nur von ihm verlangen. Aus dem Störerprinzip ergibt sich, dass betroffene Dritte (Nachbarn einer gefährlichen Anlage) grundsätzlich nicht verpflichtet sind, Massnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um die Risiken zu reduzieren, die von der Anlage ausgehen. Dies gilt auch dann, wenn Sicherheitsmassnahmen nur deshalb erforderlich werden, weil das Nachbargrundstück überbaut oder intensiver als bisher genutzt wird und das Risiko in der Umgebung zunimmt. Anders verhält es sich nur in Fällen, in welchen eine besondere gesetzliche Grundlage besteht, wonach in der Nachbarschaft belastender Anlagen bestimmte Bauten nicht oder nur eingeschränkt zulässig sind oder Dritte bestimmte Schutzmassnahmen treffen müssen. Eine solche Regelung findet sich beispielsweise in den Art. 20 bis 22 USG, gemäss welchen von übermässigen Lärmimmissionen betroffene Grundeigentümer anstelle des Lärmverursachers Schutzmassnahmen an ihren Bauten zu ergreifen haben (Seiler, in: Kommentar USG, Rz. 37 und Rz. 41 zu Art. 10 USG sowie Rz. 33 zu Art. 2 USG; Hansjörg Seiler, Rechtsgutachten zu Handen des Bundesamtes für Verkehr zu Fragen betreffend Störfallvorsorge und Raumplanung, Münsingen 2005, S. 10 ff.).

### **E. 6.4**

Die Beschwerdeführerin ist als Eigentümerin und Betreiberin der Hochdruckgasleitung Zustandsstörerin und hat als solche grundsätzlich gestützt auf Art. 10 Abs. 1 USG die erforderlichen Sicherheitsmassnahmen zu ergreifen. Daran würde sich nur dann etwas ändern, wenn diese Massnahmenpflicht kraft einer besonderen gesetzlichen Regelung (ausnahmsweise) einem Dritten auferlegt würde. Eine solche ist jedoch auch im von der Beschwerdeführerin angeführten Art. 29 Abs. 1 RLG (zu dessen Anwendbarkeit vgl. Ziff. 7 nachfolgend) nicht ersichtlich, regelt diese Bestimmung - entsprechend ihrem Randtitel - doch ausdrücklich nur die Tragung der Kosten allfälliger Massnahmen.

### **E. 6.5**

Aus vorstehenden Ausführungen ergibt sich somit, dass die Beschwerdeführerin kraft ihrer allgemeinen Massnahmenpflicht von der Vorinstanz auch verpflichtet werden kann, eine Studie über Varianten der Leitungsverlegung zu erstellen.

### **E. 7**

Die Beschwerdeführerin vertritt die Auffassung, dass es an einer gesetzlichen Grundlage fehle, um ihr die Kosten einer allfälligen Verlegung ihrer Hochdruckgasleitung und einer Studie über Varianten der Leitungsverlegung aufzuerlegen. Vielmehr hätten diese Kosten gestützt auf Art. 29 Abs. 1 RLG diejenigen zu tragen, welche die Industriezone von Givisiez zu überbauen beabsichtigen. Die Vorinstanz wendet ein, die Beschwerdeführerin habe als Betreiberin der Anlage die Kosten der Studie und allfälliger Massnahmen zu tragen, gelte im Anwendungsbereich von Art. 10 USG doch das Verursacherprinzip und nicht das Prioritätsprinzip gemäss Art. 29 Abs. 1 RLG.

### **E. 7.1**

Gemäss dem im Bereich des Umweltrechts allgemein gültigen und in Art. 2 USG ausdrücklich normierten Verursacherprinzip hat die Kosten von Massnahmen zu tragen, wer sie verursacht hat. Diese Kostentragungspflicht ist von der durch das Störerprinzip

geregelten Realleistungs- und Duldungspflicht auseinanderzuhalten. Das Verursacherprinzip besagt nur, dass der Verursacher einer Massnahme deren Kosten trägt, legt aber nicht fest, ob und durch wen Massnahmen zu treffen sind. Immerhin ist die Person des Störers häufig mit jener des Verursachers identisch, d.h. der Störer trägt grundsätzlich auch die Durchführungs- und Duldungskosten der Massnahmen. Auch die Rechtsprechung knüpft häufig an den Störerbegriff an, wenn zu bestimmen ist, wer die Kosten für Massnahmen zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustands zu tragen hat (Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 54 Rz. 25 ff.; Seiler, in: Kommentar USG, Rz. 9, Rz. 30 sowie Rz. 65 [mit Hinweisen] zu Art. 2 USG). Andere bundesrechtliche Bestimmungen, die Ausnahmen vom Verursacherprinzip enthalten, gehen Art. 2 USG vor, wenn sie dem USG in der Normenhierarchie übergeordnet sind oder auf gleicher Stufe stehen und gegenüber dem USG *leges posteriores* oder *speciales* sind (Seiler, in: Kommentar USG, Rz. 28 zu Art. 2 USG). Eine solche anderweitige Bestimmung sieht die Beschwerdeführerin in Art. 29 Abs. 1 RLG, wonach bei einem Zusammentreffen einer neuen Anlage mit einer bestehenden Rohrleitung sämtliche damit verbundenen Kosten von der neuen Anlage zu tragen sind (sogenanntes Prioritätsprinzip; vgl. bereits Ziff. 6.1 hiervor).

## **E. 7.2**

Für die Rangordnung zwischen Normen der gleichen Erlassstufe sind zwei Regeln massgebend: Der Vorrang der *lex posterior* gegenüber der *lex prior* sowie der Vorrang der *lex specialis* gegenüber der *lex generalis*. Diese beiden Regeln führen im Falle eines älteren Spezialgesetzes zu widersprüchlichen Ergebnissen; diesfalls muss durch Auslegung ermittelt werden, ob die *lex specialis*-Regel oder die *lex posterior*-Regel Anwendung findet (Seiler, in: Kommentar USG, Rz. 8 zu Art. 3 USG). Eine solche Normenkollision setzt jedoch in der Regel voraus, dass die betrachteten Normen die gleiche Regelungsstruktur haben; daran fehlt es, wenn eine blosser Finalnorm mit einer unmittelbar anwendbaren Rechtsregel in Widerspruch steht, geht doch diesfalls grundsätzlich letztere vor (Seiler, in: Kommentar USG, Rz. 15 ff. zu Art. 3 USG).

### **E. 7.2.1**

Art. 2 USG ist keine unmittelbar anwendbare Bestimmung, sondern bedarf einer gesetzlichen Konkretisierung, um einem Verursacher Kosten auferlegen zu können. Spezialgesetzliche Ausnahmen vom Verursacherprinzip gehen deshalb vor, auch wenn sie älter sind (Seiler, in: Kommentar USG, Rz. 31 zu Art. 3 USG). Soweit jedoch das Umweltschutzgesetz jemandem die Pflicht zur Ergreifung der notwendigen Massnahmen auferlegt, gilt dieser als Verursacher und hat nach Art. 2 USG die Kosten dieser Massnahmen grundsätzlich selber zu tragen (URP 1996 S. 331; URP 1993 S. 87). Aus der der Beschwerdeführerin durch Art. 10 Abs. 1 USG auferlegten Massnahmenpflicht (vgl. Ziff. 6.4 hiervor) lässt sich daher (unter Vorbehalt anderweitiger, dem Verursacherprinzip allenfalls vorgehender Kostenregelungen) in Verbindung mit Art. 2 USG eine hinreichend konkrete Kostentragungspflicht ableiten.

### **E. 7.3**

Art. 2 USG und Art. 29 Abs. 1 RLG stehen somit in einem Normkonflikt, welcher gemäss der *lex posterior*-Regel grundsätzlich zugunsten des USG als dem jüngeren Erlass ausfallen muss. Art. 29 Abs. 1 RLG kann jedoch unter Umständen Art. 2 USG vorgehen, wenn es sich um ein älteres Spezialgesetz handelt. Ob das der Fall ist, kann nicht nach einer allgemeinen Regel beurteilt werden; vielmehr ist insbesondere aufgrund einer Auslegung

des neueren USG zu bestimmen, ob dadurch die ältere Bestimmung von Art. 29 Abs. 1 RLG aus-ser Kraft gesetzt werden sollte oder nicht (vgl. auch BGE 123 II 534 E. 2c und E. 2d sowie BGE 96 I 485 E. 4 und E. 5).

### **E. 7.3.1**

Beim Vorrang der *lex specialis* ist zu beachten, dass die Feststellung, in welchem inhaltlichen Verhältnis zwei Rechtsnormen zueinander stehen, oft bereits Ausdruck einer Wertung ist. Es handelt sich dabei nicht um ein schematisch anwendbares Prinzip; massgeblich ist es nur, wenn aus dem Sinnzusammenhang heraus eine Rechtsnorm im Verhältnis zu einer anderen Rechtsnorm als Sonderregelung zu verstehen und zu behandeln ist (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 220). Art. 2 USG regelt (im Anwendungsbereich von Art. 10 Abs. 1 USG) die Auferlage von Kosten, welche durch Massnahmen zum Schutz der Umwelt anfallen, und ist insofern *lex specialis*. Art. 29 Abs. 1 RLG wiederum betrifft zwar nur die Kostentragung bei einem Zusammentreffen von Rohrleitungen mit anderen Anlagen (*lex specialis*), erfasst aber neben den Kosten für Massnahmen zum Schutz der Umwelt auch solche zur Behebung von Beeinträchtigungen allgemeiner (wohl vor allem baulicher) Natur (*lex generalis*). Unter diesen Umständen vermag aber die *lex-specialis*-Regel zur Lösung des Normkonfliktes nichts beizutragen.

### **E. 7.3.2**

Sinn und Zweck des Umweltschutzgesetzes ist der Schutz von Mensch und Umwelt vor schädlichen und lästigen Einwirkungen. Im Sinne der Vorsorge sind diese Einwirkungen frühzeitig zu begrenzen (vgl. Art. 1 USG). Dieses sogenannte Vorsorgeprinzip hat der Gesetzgeber im Bereich des Katastrophenschutzes in Art. 10 Abs. 1 USG konkretisiert. Das Verursacherprinzip gemäss Art. 2 USG stellt zwar zunächst ein Prinzip zur Anlastung der Kosten von Umweltschutzmassnahmen dar, entfaltet aber mittelbar auch verhaltenslenkende Wirkung: Wer damit rechnen muss, für Massnahmen zur Begrenzung von Einwirkungen zur Kasse gebeten zu werden, dürfte vermehrt darauf achten, schon die Einwirkungen zu vermeiden. Insofern wirkt das Verursacherprinzip als Ergänzung zum Vorsorgeprinzip (Pierre Tschannen, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Januar 2003 [Kommentar USG], Rz. 42 zu Art. 1 USG). Unter diesem Blickwinkel entspricht es auch Sinn und Zweck des USG, im Anwendungsbereich von Art. 10 Abs. 1 USG das Verursacherprinzip gemäss Art. 2 USG anzuwenden, um damit dem Vorsorgeprinzip zusätzlich Nachachtung zu verschaffen. Auch Lehre und Rechtsprechung folgen (im Ergebnis) dieser Auffassung, betrachten sie doch die Kostentragungspflicht als in der Massnahmenpflicht des Inhabers einer gefährlichen Anlage gemäss Art. 10 Abs. 1 USG mitenthalten (vgl. bereits Ziff. 7.1 sowie Ziff. 7.2.1 hiervor sowie Seiler, in: Kommentar USG, Rz. 35 ff. zu Art. 2 USG sowie Rz. 39 und Rz. 141 zu Art. 10 USG).

### **E. 7.4**

Von diesem Ergebnis wäre allenfalls dann abzuweichen, wenn das jüngere USG ausdrücklich andere Gesetze vorbehält oder darauf verweist (vgl. BGE 124 I 176 E. 5 c/bb). Art. 3 Abs. 1 USG besagt, dass strengere Vorschriften in anderen Gesetzen vorbehalten bleiben. Daraus ergibt sich als Umkehrschluss, dass das USG vorgeht, wenn die andere (ältere) Norm weniger streng ist. Diese Bestimmung enthält somit eine gesetzgeberische Grundentscheidung für einen möglichst strengen Umweltschutz (vgl. auch Seiler, in: Kommentar USG, Rz. 9 f. zu Art. 3 USG). Das Verursacherprinzip gemäss Art. 2 USG dient - wie vorstehend ausgeführt - im Anwendungsbereich von Art. 10 Abs. 1 USG unter

anderem der indirekten Verhaltenslenkung durch Kosten-auferlage und führt damit zu einem besseren Katastrophenschutz als die Regelung in Art. 29 Abs. 1 RLG (welche die Kosten gemäss dem Grundsatz der Priorität unter Umständen externalisiert, indem diese dem Betreiber der neuen und nicht zwingend dem Inhaber der gefährlichen Rohrleitungsanlage auferlegt werden). Art. 2 USG muss daher auch in dieser Hinsicht Vorrang haben.

#### **E. 7.5**

Gestützt auf vorstehende Erwägungen hat das Verursacherprinzip gemäss Art. 2 USG im Anwendungsbereich von Art. 10 Abs. 1 USG daher der Bestimmung von Art. 29 Abs. 1 RLG vorzugehen. Die Beschwerdeführerin ist somit nicht nur verpflichtet, eine Studie über Varianten der Leitungsverlegung zu erstellen, sondern muss auch die damit verbundenen Kosten tragen.

#### **E. 7.6**

Anzufügen bleibt noch Folgendes: Die Beschwerdeführerin akzeptierte im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens für den Bau der Hochdruckgasleitung im Februar 1979 die von der CIG (Consortium de la nouvelle zone industrielle du Grand Fribourg [welchem auch die Gemeinde Givisiez angehört]) aufgestellten Forderungen, wonach sie die Kosten für die notwendigen Sicherheitsmassnahmen sowie die aufgrund der Bautätigkeit der CIG allenfalls erforderliche Leitungsverlegung zu übernehmen habe und sich der zukünftigen Planung in der Industriezone nicht widersetze (vgl. Plangenehmigungsverfügung vom 27. Februar 1979, Ziff. 2.12). Auch die Privaten sind im Rechtsverkehr mit den staatlichen Behörden an den Grundsatz von Treu und Glauben gebunden und dürfen sich nicht widersprüchlich verhalten; entsprechendes Verhalten bleibt ohne Rechtsschutz (Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV; SR 101]; Häfelin/Müller/ Uhlmann, a.a.O., Rz. 712; Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 22 Rz. 19). Vorliegend hat die Beschwerdeführerin ihre Zusagen zwar nicht gegenüber einer Behörde, sondern gegenüber einem Dritten getätigt; weiter kann nicht abschliessend beurteilt werden, ob damit auch Zusicherungen bezüglich der Industriezone von Givisiez abgegeben wurden. Dessen ungeachtet zeigt das Verhalten der Beschwerdeführerin auf, dass sie sich im Zeitpunkt des Baus ihrer Hochdruckgasleitung der Problematik der zukünftigen Bautätigkeit in der näheren Umgebung der Leitung und der damit verbundenen Mehrkosten für zusätzliche Schutzmassnahmen durchaus bewusst war. Auch unter diesem Gesichtspunkt erscheint die Auferlage der Kosten auf sie gerechtfertigt.

#### **E. 8**

Die Beschwerdeführerin kann jedoch nur dann zur Unterbreitung eines konkreten Vorschlages für Sicherheitsmassnahmen technischer und/ oder anderer Natur sowie zur Erstellung einer Studie über Varianten der Leitungsverlegung und zur Übernahme der damit verbundenen Kosten verpflichtet werden, wenn sich diese angeordneten Massnahmen als verhältnismässig erweisen.

#### **E. 8.1**

Eine Verwaltungsmassnahme ist dann verhältnismässig, wenn sie geeignet und erforderlich ist und in einem vernünftigen Verhältnis zu den Einschränkungen steht, die den Privaten allenfalls auferlegt werden (Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 21 Rz. 1). Angesichts der erheblichen Unbestimmtheit von Art. 10 USG (vgl. bereits Ziff. 4.4 hiervoor) kommt dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit in dessen Anwendungsbereich entscheidende

Bedeutung zu. Als zusätzliche Sicherheitsmassnahmen können Massnahmen angeordnet werden, welche geeignet und erforderlich sind, um das von einer Anlage ausgehende Risiko auf ein tragbares Mass zu reduzieren. Die Behörde wird mit Vorteil Vorschläge des Anlageninhabers einholen, da bei komplexen Anlagen ohne dessen spezifisches Fachwissen kaum erfolgsversprechende Detailanordnungen durch Aussenstehende möglich sind (Seiler, in: Kommentar USG, Rz. 66 und Rz. 104 zu Art. 10 USG).

### **E. 8.2**

Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin in der angefochtenen Verfügung vorerst nur verpflichtet, einen konkreten Vorschlag für eine Reduktion des von ihrer Anlage ausgehenden Risikos zu unterbreiten, und in einem zweiten Schritt, unter Einbezug der involvierten Fachbehörden eine Studie über Varianten der Leitungsverlegung zu erstellen. Bei diesen angeordneten Vorabklärungen handelt es sich ohne weiteres um geeignete Vorkehren, um - zumindest mittelbar - eine Risikoreduktion herbeizuführen, können doch gestützt auf die erzielten Ergebnisse konkrete Schutzmassnahmen eingeleitet werden. Zugleich stellen diese Anordnungen eine mildere Massnahme dar, als wenn die Vorinstanz von Anfang an und in verbindlicher Art und Weise konkrete (für die Beschwerdeführerin kostenintensivere) Sicherheitsmassnahmen anordnen würde; damit sind auch die Anforderungen an die Eignung und Zumutbarkeit eingehalten. Ob eine allfällige Verlegung der Hochdruckgasleitung (als ultima ratio) eine verhältnismässige Lösung darstellt, braucht im vorliegenden Stadium, in welchem es nur die Verhältnismässigkeit der angeordneten Vorabklärungen zu untersuchen gilt, nicht weiter geprüft zu werden.

### **E. 9**

Die Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet und ist abzuweisen.

### **E. 10**

Bei diesem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei, weshalb sie die Verfahrenskosten zu tragen hat (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind auf Fr. 1'500.- festzusetzen und mit dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen. Parteientschädigungen sind keine zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.