Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.253/2005 /ggs

Urteil vom 17. Februar 2006
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Aemisegger, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Aeschlimann, Reeb,
Gerichtsschreiber Kessler Coendet.

Parteien
Insektol AG, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Urs Schlegel,

gegen

Desinfecta Dienstleistung AG, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt Christian Bär,
Bundesamt für Umwelt (BAFU), 3003 Bern,
Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt, Schwarztorstrasse 59, Postfach 336, 3000 Bern 14.

Gegenstand
Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 6, 25, 38, 48, 52 VwVG; Art. 12 VG (Einfuhr von Brommethan / Interesse eines nicht berücksichtigten Gesuchstellers an der nachträglichen Anfechtung der Kontingentsvergabe und Akteneinsicht im Hinblick auf ein Verantwortlichkeitsverfahren),

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 18. August 2005.

Sachverhalt:
A.
Das Bundesamt für Umwelt (BAFU, vormals BUWAL) erteilte der Desinfecta Dienstleistung AG (Desinfecta) am 13. Mai 2004 die Generaleinfuhrbewilligung für 12,3 Tonnen Brommethan. Es handelte sich dabei um das gesamte Kontingent dieses Stoffes, das der Schweiz gemäss dem Montrealer Protokoll vom 16. September 1987 über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen, und den seitherigen Änderungen (SR 0.814.021) für den Import im Jahr 2004 zur Verfügung stand. Weiter bewilligte das BAFU der gleichen Gesellschaft am 12. Juli 2004 die Bewilligung für die Verwendung des ganzen Stoffkontingents zur Schädlingsbekämpfung.

Am 18. Mai 2004 ersuchte die ebenfalls in der Schädlingsbekämpfung tätige Insektol AG das BAFU um die Bewilligung zur Einfuhr und Verwendung von 1,5 bis 2 Tonnen Brommethan. Nach verschiedenen Abklärungen wies das BAFU dieses Gesuch am 1. September 2004 kostenpflichtig ab. Die Verfügung wurde damit begründet, die Gesuchstellerin habe die Notwendigkeit zur Verwendung dieses Stoffes nicht nachgewiesen.
B.
Nach Angaben der Insektol AG erfuhr ein Mitarbeiter am 17. Juni 2004 zufällig von einem Mitarbeiter des BAFU telefonisch, dass die Einfuhrbewilligung für das ganze schweizerische Kontingent an Brommethan bereits an die Desinfecta vergeben worden war. Am 22. Juli 2004 erkundigte sich die Insektol AG beim BAFU schriftlich, ob die mündlich erteilte Auskunft zutreffe. Nach mehrmaligem Schriftenwechsel nahm das BAFU erstmals mit Schreiben vom 17. September 2004 zu dieser Anfrage inhaltlich Stellung. Dabei bestätigte es in allgemeiner Weise die Vergabe des Kontingents an Dritte sowohl bezüglich Einfuhr als auch bezüglich Verwendung. Auf nochmalige Nachfrage der Insektol AG hin beantwortete das BAFU am 4. Oktober 2004 die gestellten Fragen ausführlich. Es legte den Unterschied zwischen Einfuhr- und Verwendungsbewilligung dar, gab die Daten der Verfügungen zugunsten der berücksichtigten Gesellschaft an, bezeichnete diese jedoch nicht namentlich.

Gestützt auf diese Angaben focht die Insektol AG die sie selbst betreffende Verfügung vom 1. September 2004 bei der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt

(Reko/INUM) mit Eingabe vom 6. Oktober 2004 an. Dabei wehrte sie sich bloss im Kostenpunkt, nicht aber gegen die Ablehnung ihres Gesuchs um Zuteilung von Brommethan; das Verfahren sei insoweit gegenstandslos geworden. Das BAFU erläuterte in seiner Vernehmlassung vom 14. Dezember 2004 zur Kostenbeschwerde nochmals den Ablauf der Verfahren bezüglich der beiden Gesellschaften. Erstmals wurde nun der Name der Desinfecta genannt. Zudem stellte das BAFU klar, dass das Gesuch der Insektol AG im Hinblick auf eine Einfuhrbewilligung von vornherein abgewiesen werden musste, weil die entsprechende Bewilligung zuvor der Desinfecta erteilt worden war.

Auf diese Äusserung hin verlangte die Insektol AG vom BAFU am 22. Dezember 2004 die Eröffnung der Bewilligungen vom 13. Mai und 12. Juli 2004, die zugunsten der Desinfecta ergangen waren; gleichzeitig begehrte sie Einsicht in die Akten jener Bewilligungsverfahren. Am 17. Januar 2005 beschwerte sich die Insektol AG bei der Reko/INUM vorsorglich gegen die Bewilligung vom 13. Mai 2004; sie beantragte auch in diesem Rahmen die Eröffnung dieser Verfügung. Am 19. Januar 2005 lehnte das BAFU das Gesuch vom 22. Dezember 2004 wegen verspäteter Einreichung förmlich ab. Gegen diese Verfügung beschwerte sich die Insektol AG am 17. Februar 2005 wiederum bei der Reko/INUM. Sie beanspruchte ein schutzwürdiges Interesse im Hinblick auf ein allfälliges Staatshaftungsbegehren gegen die Eidgenossenschaft. Ein entsprechendes Begehren reichte die Insektol AG am 13. Mai 2005 beim Eidgenössischen Finanzdepartement ein.

C.

Die Reko/INUM trennte mit verfahrensleitender Verfügung vom 23. Februar 2005 die Kostenbeschwerde vom 6. Oktober 2004 von den neu eingegangenen Beschwerden vom 17. Januar und 17. Februar 2005 ab; letztere wurden vereinigt und gemeinsam weitergeführt.

Mit Entscheid vom 20. Juni 2005 hiess die Reko/INUM die Kostenbeschwerde gut. Es fehle eine genügende gesetzliche Grundlage für die Gebührenerhebung.

Am 18. August 2005 wies die Reko/INUM die Beschwerden vom 17. Januar und 17. Februar 2005 ab, soweit sie darauf eintrat.

D.

Gegen den Entscheid der Reko/INUM vom 18. August 2005 führt die Insektol AG Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Sie beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Das BAFU sei zur Eröffnung der Bewilligungen vom 13. Mai und 12. Juli 2004 sowie diesbezüglich zur Gewährung der Akteneinsicht anzuweisen. Eventualiter seien die genannten beiden Bewilligungen aufzuheben bzw. deren Rechtswidrigkeit festzustellen.

Die Reko/INUM ersucht um Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Das BAFU beantragt die Abweisung der Beschwerde. Die Desinfecta hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. In der Replik hält die Insektol AG an ihren Begehren fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Entscheide der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt (Reko/INUM) können beim Bundesgericht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden (Art. 98 lit. e OG). Ein Ausschlussgrund nach Art. 99 ff. OG liegt nicht vor. Die Beschwerdeführerin hat ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids (Art. 103 lit. a OG). Auf die frist- und formgerecht erhobene Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wendet das Bundesgericht das Bundesrecht von Amtes wegen an (BGE 131 II 656 E. 6.3 S. 665 mit Hinweis). An die Begründung der Begehren ist es nicht gebunden (Art. 114 Abs. 1 OG). Daher kann es die Beschwerde aus andern als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den Entscheid mit einer Begründung bestätigen, die von jener der Vorinstanz abweicht (BGE 131 II 352 E. 2 S. 357; 128 II 145 E. 1.2.2 S. 150 f.). Zum Bundesrecht im Sinne von Art. 104 OG gehört auch das Bundesverfassungsrecht; deshalb ist die Rüge der Verletzung verfassungsmässiger Rechte in diesem Rahmen ebenfalls zulässig (BGE 131 II 361 E. 2 S. 366; 126 II 300 E. 1b S. 302).

Das Bundesgericht ist an die Feststellung des Sachverhaltes durch die Vorinstanz gebunden, wenn - wie hier - eine richterliche Behörde entschieden und diese den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt hat (Art. 105 Abs. 2 OG).

1.3 Das BAFU verfügte die fraglichen Bewilligungen an die Beschwerdegegnerin vom 13. Mai und 12. Juli 2004, wie auch die Verweigerung entsprechender Bewilligungen an die Beschwerdeführerin, gestützt auf die Bestimmungen von Anhang 3.4 der Stoffverordnung vom 9. Juni 1986 in der Fassung

vom 30. April 2003 (aStoV; AS 2003, 1345). Die Verordnung wurde am 1. August 2005 gesamthaft aufgehoben (AS 2005, 2695); auf diesen Zeitpunkt trat das Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikaliengesetz; SR 813.1) in Kraft. Die Bewilligungspflicht für Einfuhr und Verwendung von Brommethan ist seither in Anhang 1.4 der Verordnung vom 18. Mai 2005 zur Reduktion von Risiken beim Umgang mit bestimmten besonders gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen (Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung [ChemRRV]; SR 814.81) geregelt. Die Beschwerdeführerin strebt mit ihren Rechtsbegehren eine nachträgliche Anfechtung der Bewilligungen an die Beschwerdegegnerin an. Der Vorinstanz ist beizupflichten, dass eine rechtliche Überprüfung dieser rechtskräftigen und vollzogenen Bewilligungen gestützt auf das alte Recht erfolgen müsste (vgl. auch Art. 23 Abs. 3 ChemRRV).
2.
Mit Verfügung vom 19. Januar 2005 hat das BAFU der Beschwerdeführerin eine nachträgliche Eröffnung der Bewilligungen vom 13. Mai und 12. Juli 2004 abgelehnt. Dies hat die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid geschützt. Ausserdem ist die Vorinstanz im gleichen Entscheid auf die vorsorgliche Beschwerde der Beschwerdeführerin vom 17. Januar 2005 gegen die genannte Bewilligung vom 13. Mai 2004 nicht eingetreten. Umstritten ist zum einen, ob die Beschwerdeführerin ein schutzwürdiges Interesse an deren Eröffnung bzw. Anfechtung besitzt. Dabei geht es ihr um die Feststellung der Widerrechtlichkeit im Hinblick auf das angestrengte Verantwortlichkeitsverfahren. Zum andern steht zur Diskussion, ob die Beschwerdeführerin sich rechtzeitig gegen die fraglichen Bewilligungen an die Beschwerdegegnerin gewehrt hat.
2.1 Gestützt auf die allgemeine Verweisungsnorm von Art. 54 Abs. 1 USG richtet sich das Beschwerdeverfahren vor der Reko/INUM nach dem VwVG (Theo Loretan, in: Kommentar USG, 2. Aufl., Zürich 2002, Rz. 10 zu Art. 54). Dies gilt insbesondere für die Frage des hinreichenden Rechtsschutzinteresses (Loretan, a.a.O., Rz. 13 zu Art. 54).
2.1.1 Massgebend für die Parteistellung sind die Vorschriften über die Beschwerdelegitimation (BGE 124 V 393 E. 2a S. 397; 123 II 376 E. 2 S. 378). Gemäss Art. 6 VwVG ist die zur Beschwerdeführung befugte Person auch Partei. Den Parteien hat die Behörde eine Verfügung schriftlich zu eröffnen (Art. 34 Abs. 1 VwVG). Art. 48 lit. a VwVG verlangt für die Beschwerdebefugnis ein rechtliches oder tatsächliches schutzwürdiges Interesse; diese Anforderung hat eine besondere Bedeutung bei Beschwerden von Dritten, die nicht Verfügungsadressaten sind (BGE 131 II 587 E. 2.1 S. 589 mit Hinweisen). Drittpersonen, die in diesem Sinne von einem Bewilligungsgesuch berührt sein können, ist die Möglichkeit zu geben, ihre Parteistellung geltend zu machen und darüber einen Entscheid zu erhalten (BGE 129 II 286 E. 4.3.3 S. 293). Soweit - wie hier - kein Einsprache- oder Einwendungsverfahren vorgesehen ist, hat die zuständige Behörde den Kreis potentieller Drittbetroffener rechtzeitig in geeigneter Weise abzuklären. Diese sind anzufragen, ob sie sich am Verfahren als Partei beteiligen wollen (BGE 129 II 286 E. 4.3.3 S. 294 f.). Im Rahmen einer staatlichen Kontingentierungsordnung wird das schutzwürdiges Interesse nach der Praxis insbesondere bejaht für
Konkurrenten; letztere können sich in diesem Zusammenhang gegen eine drittbegünstigende Verfügung wehren (BGE 127 II 264 E. 2c S. 269; 123 II 376 E. 5b/aa S. 382); ihnen steht folglich Parteistellung zu.
2.1.2 Immerhin ist im Allgemeinen vorausgesetzt, dass das schutzwürdige Interesse, mit dem die Parteistellung begründet wird, aktueller Natur ist (BGE 131 II 361 E. 1.2 S. 365, 649 E. 3.1 S. 652; 128 II 34 E. 1b S. 36). Daran fehlt es grundsätzlich, wenn die Wirkungen einer rechtskräftigen Verfügung nicht mehr rückgängig gemacht werden können und ein Beschwerdeführer die Rechtswidrigkeit der Verfügung nur mehr im Hinblick auf einen Schadenersatzprozess feststellen lassen will (BGE 126 I 144 E. 2a S. 148).

Nach Art. 12 des Bundesgesetzes vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (VG; 170.32) kann zwar die Rechtmässigkeit formell rechtskräftiger Verfügungen in einem Verantwortlichkeitsverfahren nicht überprüft werden. Der Grundsatz, wonach die Rechtmässigkeit rechtskräftiger Entscheide im Haftungsprozess nicht mehr kontrolliert werden kann, setzt aber regelmässig voraus, dass die vom ursprünglichen Verfahren betroffenen Personen überhaupt die Möglichkeit hatten, den betreffenden Entscheid anzufechten, hiervon jedoch keinen oder erfolglos Gebrauch gemacht haben (BGE 129 I 139 E. 3.1 S. 142 mit Hinweisen). Andernfalls darf ihnen die Rechtskraft dieser Verfügung im Schadenersatzprozess nicht entgegengehalten werden (BGE 126 I 144 E. 2a S. 148; unveröffentlichtes Urteil 2A.64/2003 vom 27. Mai 2003, E. 2.2.3, je mit Hinweisen).
2.2 Die Beschwerde ist innerhalb von 30 Tagen seit Eröffnung der Verfügung einzureichen (Art. 50 VwVG). Aus mangelhafter Eröffnung darf der Partei kein Nachteil erwachsen (Art. 38 VwVG). Diesem Grundsatz ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dann Genüge getan, wenn eine objektiv mangelhafte Eröffnung trotz ihres Mangels ihren Zweck erreicht hat. Es ist nach den Umständen des

Einzelfalls zu prüfen, ob die betroffene Partei durch den gerügten Eröffnungsmangel tatsächlich irregeführt und dadurch benachteiligt worden ist (BGE 122 V 189 E. 2 S. 194; Urteil 1A.256/1993 vom 31. Dezember 1993 E. 2a, in: ZBl 95/1994 S. 529, je mit Hinweisen).
2.3 Beschwerdeführerin und Beschwerdegegnerin sind Konkurrenten in der Schädlingsbekämpfung. Sie standen im Jahr 2004 auch spezifisch im Wettbewerb mit Blick auf die Einfuhr und Verwendung von Brommethan aus dem Kontingent, das der Schweiz international zur Verfügung steht. Widersprüchlich erscheint es, dass das BAFU einerseits die Beschwerdeführerin bereits vor der Erteilung der Einfuhrbewilligung an die Beschwerdegegnerin telefonisch nach einem allfälligen Stoffbedarf anfragte, ihr aber anderseits die Konkurrenteneigenschaft abspricht. Das BAFU wirft der Beschwerdeführerin nicht vor, es fehle bei ihr an Voraussetzungen in subjektiver Hinsicht für die Verwendung dieses Stoffs. Die Beschwerdeführerin hat gemäss der (rechtskräftigen) Verfügung vom 1. September 2004 lediglich die Notwendigkeit eines Stoffeinsatzes im Jahr 2004 bei den von ihr angegebenen Kunden nicht rechtsgenüglich belegt, während der Beschwerdegegnerin ein derartiger Nachweis gelang. Ob die Verwendung von Brommethan sachlich gerechtfertigt ist, betrifft eine Frage der Rechtsanwendung und nicht des Eintretens. Konkurrenten im Rahmen einer gemeinsamen Kontingentsordnung haben ein besonderes Interesse am richtigen Gesetzesvollzug, was sie in höherem Masse als
jedermann berührt erscheinen lässt (vgl. BGE 109 Ib 198 E. 4d S. 202). Wie die Vorinstanz indessen im Ergebnis richtig erwogen hat, muss die Frage der Parteistellung der Beschwerdeführerin hier nicht abschliessend beurteilt werden.
2.4 Die Vorinstanz beanstandet, die Beschwerdeführerin habe sich nicht rechtzeitig gegen die Bewilligungen vom 13. Mai und 12. Juli 2004 gewehrt.
2.4.1 Die Beschwerdeführerin hat bis heute keine Einsicht in diese Bewilligungen nehmen können; ebenso wenig wurden ihr diese förmlich eröffnet. Sie erfuhr frühestens am 17. Juni 2004 mündlich von der anderweitigen Vergabe der Importbewilligung für Brommethan; als nachweisbar hat die Vorinstanz dieses Wissen für den Zeitpunkt der Eingabe vom 22. Juli 2004 erachtet. Das BAFU gab erstmals im Schreiben vom 4. Oktober 2004 den wesentlichen Inhalt der Bewilligungen vom 13. Mai und 12. Juli 2004 sowie sinngemäss auch die begünstigte Firma bekannt; zudem erläuterte sie den Zusammenhang der beiden Bewilligungen. Nach den verbindlichen Feststellungen der Vorinstanz wurden der Beschwerdeführerin diese Bewilligungen am 4. Oktober 2004 zwar mangelhaft, aber doch hinreichend für eine Anfechtung eröffnet.
2.4.2 Ob das Schreiben des BAFU vom 4. Oktober 2004 an die Beschwerdeführerin eine mangelhafte Eröffnung darstellte, kann offen bleiben. Nicht nur waren beide Bewilligungen in diesem Zeitpunkt rechtskräftig. Es ist auch nicht ersichtlich, dass deren Rechtswirkungen dann noch hätten rückgängig gemacht werden können. Das aktuelle Interesse für eine Anfechtung fehlte der Beschwerdeführerin daher bereits damals. Sie wusste, dass das ganze Kontingent anderweitig vergeben worden war. Es kann ihr nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass sie die Ablehnung ihres eigenen Gesuchs um Stoffzuteilung vorerst hinnahm.

Deshalb ist es entgegen der Auffassung der Vorinstanz unerheblich, dass die Rechtsmittelfrist von 30 Tagen abgelaufen war, als die Beschwerdeführerin am 22. Dezember 2004 bzw. 17. Januar 2005 in einer Kehrtwendung nun doch förmliche Schritte gegen diese Bewilligungen unternahm. Mit anderen Worten hat die Beschwerdeführerin insoweit keine ihr zustehende Rechtsmittelfrist ungenutzt verstreichen lassen. Sie hatte von Anfang an aus tatsächlichen Gründen keine Möglichkeit, sich gegen die Bewilligungen an die Beschwerdegegnerin erfolgreich zu wehren. Unter diesen Umständen schliesst die Rechtskraft der fraglichen Bewilligungen nicht aus, dass deren Widerrechtlichkeit in einem Verantwortlichkeitsverfahren überprüft wird (E. 2.1.2).
2.4.3 Bei diesem Zwischenergebnis kommt es auch nicht darauf an, ob das Schreiben des BAFU vom 4. Oktober 2004 im Hinblick auf die dort dargelegten Grundsätze über die Zuteilung des streitigen Stoffs teilweise irreführend war, wie die Beschwerdeführerin behauptet. Somit ist auch nicht zu überprüfen, ob die Vorinstanz den Sachverhalt in dieser Hinsicht fehlerhaft ermittelt hat. Im Übrigen verkennt die Beschwerdeführerin, dass diese Frage nicht nach Art. 104 lit. b OG, sondern nach Art. 105 Abs. 2 OG zu beurteilen wäre (E. 1.2).
2.5 Die Vorbereitung bzw. Einleitung eines Verantwortlichkeitsverfahrens verleiht einem Rechtsuchenden, der sich gegen die ursprüngliche Verfügung nicht wehren konnte, dem Grundsatz nach keine Befugnis für deren nachträgliche Anfechtung (E. 2.1.2). Immerhin muss der Rechtsschutz im Verantwortlichkeitsverfahren mit Blick auf die Abklärung der Rechtswidrigkeit des fraglichen Hoheitsakts gleichwertig zur rechtlichen Überprüfung des Hoheitsakts selbst sein (Urteil 1P.75/2000 vom 7. Juni 2000, E. 3b, in: EuGRZ 2001 S. 132). Im Verfahren vor der Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin im Wesentlichen behauptet, sie sei für das Staatshaftungsverfahren auf die vorgängige Feststellung der Widerrechtlichkeit der Bewilligung vom 13. Mai 2004 angewiesen; insoweit habe sie ein aktuelles Interesse an der nachträglichen Anfechtung; darauf ist die Vorinstanz

mit keinem Wort eingegangen. Es ist der Beschwerdeführerin zuzugestehen, dass die Vorinstanz insoweit ihr rechtliches Gehör verletzt hat. Da das Bundesgericht die Beschwerdebefugnis gestützt auf das VwVG frei überprüft (vgl. E. 1.2), kann es den soeben festgestellten Verfahrensmangel heilen (BGE 124 II 132 E. 2d S. 138; unveröffentlichtes Urteil 1A.254/2004 vom 7. Februar 2005, E. 3, je mit
Hinweisen). Im Folgenden ist somit der Frage nachzugehen, ob das Staatshaftungsverfahren hier im Vergleich zur nachträglichen Anfechtung einen ebenbürtigen Rechtsschutz bezüglich der Feststellung der Widerrechtlichkeit bietet.
2.6
2.6.1 Die Beschwerdeführerin beruft sich in diesem Zusammenhang auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 14 Ziff. 1 UNO-Pakt II, auf Art. 14 (recte: Art. 13) EMRK sowie auf das Fairnessgebot gemäss Art. 29 Abs. 1 BV.

Ob es sich bei der Bewilligung vom 13. Mai 2004 um eine Zivilsache im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK bzw. Art. 14 Ziff. 1 UNO-Pakt II handelt, kann offen bleiben. Nach der Rechtsprechung genügt es, dass im Verantwortlichkeitsprozess gerichtlich überprüft wird, ob die Rechtskraft einer Verfügung der Haftung entgegensteht (BGE 126 I 144 E. 3b S. 152). Da eine gerichtliche Überprüfung des Rechtsschutzinteresses hier - wenn auch letztlich im Rahmen einer Eintretensprüfung - erfolgt, ist auch Art. 29 Abs. 1 BV Genüge getan (vgl. BGE 131 II 169 E. 2.2.3 S. 173 f.).

Art. 13 EMRK gewährleistet das Recht auf eine wirksame Beschwerde im innerstaatlichen Verfahren. Auch die Ausübung dieses Anspruchs ist an ein aktuelles und praktisches Interesse gebunden (BGE 123 II 285 E. 4a S. 287). Bei Gleichwertigkeit des Rechtsschutzes im Hinblick auf die Widerrechtlichkeit ist das entsprechende Feststellungsbegehren, mit dem die ursprüngliche Verfügung angefochten wird, subsidiär zum Leistungsbegehren im Haftungsverfahren (Art. 25 Abs. 2 VwVG; vgl. unveröffentlichtes Urteil 2A.64/2003, E. 2.3).
Folgende Gründe sprechen dafür, dass das Staatshaftungsverfahren einen genügenden Rechtsschutz bietet, um die allfällige Widerrechtlichkeit der Bewilligung vom 13. Mai 2004 zu prüfen.
2.6.2 Die Beschwerdeführerin hat einen Vermögensschaden geltend gemacht. Haftpflichtrechtlich massgebliche Widerrechtlichkeit setzt die Verletzung eines Rechtsgutes voraus, sei es, dass ein absolutes Recht des Geschädigten verletzt (Erfolgsunrecht), sei es, dass eine reine Vermögensschädigung durch Verstoss gegen eine einschlägige Schutznorm bewirkt wird (Verhaltensunrecht). Das Vermögen als solches ist kein Rechtsgut, seine Schädigung für sich allein somit nicht widerrechtlich. Vermögensschädigungen ohne Rechtsgutsverletzung sind daher an und für sich nicht rechtswidrig; sie sind es nur, wenn sie auf ein Verhalten zurückgehen, das von der Rechtsordnung als solches, d.h. unabhängig von seiner Wirkung auf das Vermögen, verpönt wird. Vorausgesetzt wird, dass die verletzten Verhaltensnormen zum Schutz vor diesen Schädigungen dienen (BGE 126 II 63 E. 3 S. 67; 123 II 577 E. 4d-f S. 581 ff.). Eine haftungsbegründende Widerrechtlichkeit liegt nicht bereits bei jeder Amtspflichtverletzung, sondern erst dann vor, wenn eine für die Ausübung der hoheitlichen (amtlichen) Funktion wesentliche Amtspflicht verletzt worden ist (BGE 123 II 577 E. 4d/dd S. 582; Urteil 2A.578/2003 vom 10. Mai 2004, E. 4.2, in: StR 59/2004 S. 788; vgl. auch BGE 131
II 743 E. 3.3 S.748).
2.6.3 Die von der Beschwerdeführerin gerügte Widerrechtlichkeit stützt sich im Wesentlichen darauf, dass ihr das BAFU keine Parteistellung im Hinblick auf die Bewilligung vom 13. Mai 2004 eingeräumt hat. Art. 29 Abs. 2 BV gewährleistet den Anspruch auf rechtliches Gehör. Kerngehalt des Gehörsanspruchs ist gerade, dass derjenige, dessen Rechtsstellung berührt wird oder berührt werden könnte, am Verfahren teilnehmen und sich insbesondere vor Erlass einer Verfügung äussern kann. Dieser verfassungsrechtliche Anspruch hat im Bundesverwaltungsverfahren seinen positivrechtlichen Niederschlag in Art. 29 f. VwVG gefunden; er gilt für Konkurrenten im Rahmen einer staatlichen Kontingentsordnung (vgl. E. 2.3). Die Widerrechtlichkeit einer staatlichen Handlung im Hinblick auf einen Vermögensschaden kann im Staatshaftungsverfahren mit der Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör begründet werden (vgl. BGE 118 Ib 473 E. 3b S. 478). Auf den ebenfalls angeführten Widerrechtlichkeitsgrund, es seien hier Gewerbegenossen im Sinne von Art. 27 BV ungleich behandelt worden, muss somit nicht eingegangen werden.
2.6.4 Immerhin setzt eine staatliche Haftung bzw. Ersatzpflicht voraus, dass dem Kläger infolge der Verletzung des Gehörs überhaupt ein Schaden erwachsen ist, der durch Leistung einer Geldsumme auszugleichen ist (vgl. unveröffentlichtes Urteil 1C.2/1999 vom 1. Oktober 2002, E. 5.1 mit Hinweisen). Dieser Teilaspekt, der einen Zusammenhang zum adäquaten Kausalzusammenhang aufweist (Jost Gross, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, 2. Aufl., Bern 2001, S. 183), kann im Rahmen einer nachträglichen Anfechtung nicht geklärt werden; dies hat im Haftungsverfahren zu erfolgen. Auch insoweit lässt sich ein aktuelles Rechtsschutzinteresse vorliegend nicht begründen.

2.7 Das Bundesgericht verzichtet ausnahmsweise auf das aktuelle praktische Interesse an der Anfechtbarkeit eines Hoheitsakts, wenn sich die aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen jeweils unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnten, ohne dass im Einzelfall rechtzeitig eine höchstrichterliche Prüfung stattfinden könnte (BGE 131 II 670 E. 1.2 S. 674 mit Hinweisen). Diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt: Das auf die fraglichen Bewilligungen anwendbare Recht wurde zwischenzeitlich geändert (E. 1.3). Nach Anhang 1.4 Ziff. 3.1.3.2 Abs. 4 ChemRRV müssen Gesuche, die unter anderem Brommethan betreffen, mindestens 14 Monate vor Beginn des Kalenderjahres eingereicht werden, in dem die Einfuhr stattfinden soll. Es lässt sich deshalb entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht sagen, dass ein gerichtlicher Rechtsschutz mutmasslich nie rechtzeitig möglich ist.
2.8 Im Ergebnis ist es demzufolge rechtmässig, dass die Vorinstanz den Entscheid des BAFU vom 19. Januar 2005 geschützt hat, wonach der Beschwerdeführerin die Bewilligungen vom 13. Mai und 12. Juli 2004 nachträglich nicht eröffnet wurden. Ebenso war die Vorinstanz nicht verpflichtet, auf die Beschwerde vom 17. Januar 2005 gegen die Bewilligung vom 13. Mai 2004 einzutreten. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde dringt in diesen Punkten nicht durch.
3.
Der zweite Rügenkomplex betrifft die verlangte Einsichtnahme in die Akten der Bewilligungsverfahren vom 13. Mai und 12. Juli 2004.
3.1 Die Verfügung des BAFU vom 19. Januar 2005 weist eine eigene Dispositiv-Ziffer auf, wonach die Akteneinsicht abgelehnt wird. Die Beschwerdeführerin hat die Verfügung bei der Vorinstanz gesamthaft angefochten. Letztere ging aber davon aus, die Beschwerdeführerin habe den Streitgegenstand auf den in E. 2 behandelten Antrag um förmliche Eröffnung bzw. Anfechtbarkeit der Bewilligungen beschränkt. In den weiteren Rechtsbegehren wie auch der Beschwerdebegründung äussere sie sich nicht zur Verweigerung der Akteneinsicht; insoweit sei die Verfügung vom 17. Januar (recte: 19. Januar) 2005 unangefochten geblieben. Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wehrt sich die Beschwerdeführerin gegen den Nichteintretensentscheid der Vorinstanz in der Frage der Akteneinsicht.
3.2 Für die Frage, ob die Beschwerdeschrift an die Vorinstanz formell genügte, ist Art. 52 VwVG massgeblich (E. 2.1). Nach Abs. 1 dieser Bestimmung hat die Beschwerde unter anderem neben den Begehren auch eine Begründung mit Angabe der Beweismittel aufzuweisen. Immerhin muss die Beschwerdeinstanz dem Beschwerdeführer eine kurze Nachfrist zur Verbesserung einräumen, wenn die Beschwerdeschrift den Anforderungen nicht genügt, namentlich wenn Begehren oder Begründung unklar sind (Art. 52 Abs. 2 VwVG). Damit eine Eingabe als - wenn auch unvollständige - Beschwerde im Sinne von Art. 52 VwVG betrachtet werden kann, muss darin mindestens erkenntlich der Wille zum Ausdruck gebracht werden, dass der Schreibende als Beschwerdeführer auftreten will und die Änderung einer bestimmten, ihn betreffenden und mittels Verfügung geschaffenen Rechtslage anstrebt. Selbst wenn in einem solchen Fall die Begründung vollständig fehlt, ist nach der Rechtsprechung eine Nachfrist zur Verbesserung anzusetzen (BGE 117 Ia 126 E. 5c S. 131; 112 Ib E. 634 2b S. 635 f.).
3.3 Die Beschwerdeführerin macht zu Recht geltend, sie habe in den Beschwerdeschriften an die Vorinstanz ausreichend zu erkennen gegeben, dass sie die Verweigerung der Akteneinsicht anfechten wolle. Daran ändert nichts, dass eine separate Begründung zu diesem Punkt in der Beschwerdeschrift fehlt. Zumindest was die Einsichtnahme in die fraglichen Bewilligungen selbst angeht, ist das Anliegen an der Einsichtnahme ein Teilaspekt der verlangten formellen Eröffnung. Die pauschale Feststellung der Vorinstanz, die Beschwerdeführerin habe die Verweigerung der Akteneinsicht nicht angefochten, erweist sich als offensichtlich unrichtig (Art. 105 Abs. 2 OG; vgl. BGE 123 II 49 E. 5a S. 51; zur Veröffentlichung bestimmtes Urteil 1A.92/2005 vom 22. November 2005, E. 3.1).
3.4 Ging es um eine unvollständige Beschwerdeschrift im Sinne von Art. 52 VwVG, so war die Vorinstanz gehalten, der Beschwerdeführerin Gelegenheit zu einer entsprechenden Verbesserung zu geben. Weder das BAFU noch die Beschwerdegegnerin haben in ihren Stellungnahmen eine fehlende Beschwerdebegründung behauptet; vielmehr nahmen sie zu diesem Punkt inhaltlich Stellung. Spätestens in der Einladung zur Replik hätte die Vorinstanz daher einen entsprechenden Hinweis auf den Beschwerdemangel, verbunden mit einer Androhung gemäss Art. 52 Abs. 3 VwVG, aufnehmen müssen. Da sie dies unterliess, musste die Beschwerdeführerin nicht ernsthaft damit rechnen, dass auf ihre Beschwerde insoweit nicht eingetreten würde. Es gereicht ihr nicht zum Nachteil, wenn sie auch in der Replik an die Vorinstanz nicht näher auf das Begehren um Akteneinsicht einging. Immerhin hat sie dort mit der Erwähnung des damals zwischenzeitlich eingereichten Staatshaftungsbegehrens sinngemäss auch ihr Interesse an der Akteneinsicht bekundet. Die Vorinstanz verletzte demzufolge mit dem Nichteintretensentscheid bezüglich der Frage der Akteneinsicht Art. 52 VwVG. Insoweit erweist sich die Beschwerde als begründet.
3.5 Entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin ist der mit dem Nichteintreten verursachte

Verfahrensfehler im bundesgerichtlichen Verfahren grundsätzlich ebenfalls heilbar (E. 2.5). Das Bundesgericht kann über das Akteneinsichtsgesuch direkt entscheiden (Art. 114 Abs. 2 OG). Die Vorinstanz hat in der Vernehmlassung zum Ausdruck gebracht, das Gesuch hätte mangels schutzwürdigem Interesse ohnehin abgewiesen werden müssen. Die Beschwerdeführerin hat sich zu dieser Stellungnahme geäussert. Eine Rückweisung des Verfahrens würde zu einem unnötigen formalistischen Leerlauf führen (vgl. BGE 123 II 402 E. 4b/bb S. 414; 116 V 182 E. 3d S. 187). Für den Entscheid über die Gewährung der Akteneinsicht zieht das Bundesgericht bisweilen die umstrittenen Akten bei (BGE 128 I 167 E. 3.1 S. 169 mit Hinweisen). Aus den folgenden Erwägungen ergibt sich, dass das Einsichtsgesuch hier ohne Aktenbeizug beurteilt werden kann.
3.6
3.6.1 Die Rechtsprechung leitet aus Art. 29 Abs. 2 BV ab, dass der Anspruch auf Akteneinsicht auch ausserhalb eines hängigen Verfahrens geltend gemacht werden kann. Eine umfassende Wahrung der Rechte kann es gebieten, dass der Betroffene oder ein Dritter Akten eines abgeschlossenen Verfahrens einsehe. Allerdings ist dieser Anspruch davon abhängig, dass der Rechtsuchende ein besonderes schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen kann. Dieses kann sich aus der Betroffenheit in einem spezifischen Freiheitsrecht (wie etwa der persönlichen Freiheit) oder aus einer sonstigen besondern Sachnähe ergeben (BGE 129 I 249 E. 3 S. 253 mit Hinweisen).
3.6.2 Ein schutzwürdiges Interesse an der Akteneinsicht wird von der Rechtsprechung insbesondere bejaht, wenn es zur Vorbereitung eines Verfahrens beansprucht wird, mit dem ein Ausgleich - z.B. im Sinne von Schadenersatz - angestrebt wird (BGE 130 III 42 E. 3.2.2 S. 44 f.; 129 I 249 E. 5.2 S. 259). Die Beschwerdeführerin besitzt damit einen Rechtsanspruch auf Akteneinsicht, insoweit sie geltend machen kann, sie sei für das anhängig gemachte Staatshaftungsverfahren darauf angewiesen.
3.6.3 Für das Einsichtsgesuch ist an sich die Behörde zuständig, der die Datenherrschaft über die fraglichen Akten zukommt (vgl. BGE 130 III 42 E. 3.2 S. 43; 129 I 249 E. 4 S. 254 ff.); dies ist hier das BAFU. In den soeben erwähnten Entscheiden ging es um die Akteneinsicht im Vorfeld von allfälligen Revisions- und Schadenersatzprozessen. Wird ein Haftungsbegehren anhängig gemacht, so ist es auch denkbar, dass die Akteneinsicht in diesem letzteren Verfahren verlangt wird (vgl. BGE 118 Ia 488 E. 2c S. 493).
3.6.4 Im Verantwortlichkeitsverfahren hat die Beschwerdeführerin die Widerrechtlichkeit der Bewilligung vom 13. Mai 2004 mit der fehlenden Anhörung ihrer Person begründet (E. 2.6.3). Für den Nachweis des wesentlichen Inhalts der Bewilligung vom 13. Mai 2004 wie auch der behaupteten Gehörsverletzung ist die Beschwerdeführerin auf die verlangte Akteneinsicht offensichtlich nicht angewiesen. Dasselbe gilt grundsätzlich bezüglich der Bewilligung vom 12. Juli 2004, soweit eine Gehörsverletzung im Rahmen jener Bewilligung im Haftungsverfahren überhaupt zur Diskussion steht.

Sollte die Beschwerdeführerin für das Haftungsverfahren eine Einsicht in die Bewilligungen vom 13. Mai und 12. Juli 2004 sowie die zugehörigen Akten aus andern als den soeben behandelten Gründen benötigen, ist ihr ein entsprechendes Gesuch unbenommen. Dabei wird die zuständige Behörde zu berücksichtigen haben, dass die Beschwerdegegnerin ein Geheimhaltungsinteresse zur Wahrung von Geschäftsgeheimnissen beansprucht hat. Inwieweit sie damit durchzudringen vermöchte, mag hier dahingestellt bleiben.
3.6.5 Im Ergebnis ist das Akteneinsichtsgesuch im vorliegenden Verfahren im Hinblick auf die damit verfolgten Abklärungszwecke abzuweisen.
4.
4.1 Zusammengefasst ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführerin eine rechtliche Überprüfung der Generaleinfuhrbewilligung vom 13. Mai 2004 im angestrengten Verantwortlichkeitsverfahren möglich bleibt. Diesen Umstand hat die Vorinstanz übersehen. Das Haftungsbegehren verleiht der Beschwerdeführerin aber kein schutzwürdiges Interesse, um diese Bewilligung im Nachhinein anzufechten; zur Klärung der von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Widerrechtlichkeit ist der Rechtsschutz im Haftungsverfahren ebenbürtig im Vergleich mit einer nachträglichen Anfechtung der Bewilligung. Unter diesen Umständen hat die Beschwerdeführerin keinen Rechtsanspruch, dass ihr die Bewilligungen vom 13. Mai und 12. Juli 2004 nachträglich förmlich eröffnet werden. Ebenso wenig musste auf ihre am 17. Januar 2005 zusätzlich erhobene Beschwerde gegen die Bewilligung vom 13. Mai 2004 eingetreten werden.

Weiter ist die Vorinstanz zu Unrecht auf die Beschwerde gegen die Verweigerung der Akteneinsicht überhaupt nicht eingetreten. Aus der mangelhaften Beschwerdeschrift konnte nicht auf den Rechtsverzicht in dieser Sache geschlossen werden. Das Akteneinsichtsrecht besteht, soweit es zur Wahrung der Interessen im Staatshaftungsverfahren erforderlich ist. Eine Einsichtnahme in die Bewilligungen vom 13. Mai und 12. Juli 2004 wie auch in die zugehörigen Akten ist für den geltend

gemachten Abklärungsbedarf nicht erforderlich; die Verweigerung der Akteneinsicht erweist sich auch insoweit als rechtmässig.
4.2 Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Es rechtfertigt sich, keine Kosten zu erheben. Der im Ergebnis unterliegenden Beschwerdeführerin steht eine Parteientschädigung nicht zu (Art. 159 Abs. 1 OG). Da die Beschwerdegegnerin auf eine Vernehmlassung verzichtet hat, ist ihr ebenfalls keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Es werden keine Kosten erhoben und keine Parteientschädigungen zugesprochen.
3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Umwelt sowie der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 17. Februar 2006
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Das präsidierende Mitglied: Der Gerichtsschreiber: