

8 Gesundheit – Arbeit – Soziale Sicherheit
Santé – Travail – Sécurité sociale
Sanità – Lavoro – Sicurezza sociale

37

Auszug aus dem Urteil der Abteilung I
i. S. Unigaz S.A. gegen Bundesamt für Energie
A-5781/2007 vom 18. Juni 2008

**Rohrleitungen. Katastrophenschutz. Gesetzmässigkeitsprinzip. Stör-
rerprinzip. Vorrang des Verursacherprinzips gegenüber dem Prio-
ritätsprinzip. Grundsatz der Verhältnismässigkeit.**

**Art. 2 und Art. 10 Abs. 1 USG. Art. 1 Abs. 4 Bst. a und Art. 1 Abs. 5
StFV. Art. 6 Abs. 1 RLSV. Art. 29 Abs. 1 RLG.**

1. Obwohl sich die angefochtene Verfügung nicht zur Auferlegung der Kosten für die Studie über Varianten der Leitungsverlegung äussert, rechtfertigt es sich, aus prozessökonomischen Gründen sowie aufgrund eines sehr engen Bezuges zum Streitgegenstand dennoch über die Kostentragungspflicht zu befinden (E. 1.3).
2. Die Vorinstanz ist kraft ihrer Aufsichtsfunktion im Bereich der Rohrleitungsanlagen zur Anordnung von Schutzmassnahmen beziehungsweise entsprechenden Vorabklärungen sachlich zuständig (E. 3).
3. Gemäss Art. 10 Abs. 1 USG hat der Anlagebetreiber die notwendigen Sicherheitsmassnahmen zu ergreifen. Falls – wie vorliegend – die StFV nicht anwendbar ist und die RLSV das zur Risikobehhebung als geeignet und erforderlich eingestufte Instrumentarium nicht zur Verfügung stellt, muss es zulässig sein, unmittelbar gestützt auf eine Generalklausel auf Gesetzesebene (Art. 10 Abs. 1 USG) zusätzliche Sicherheitsmassnahmen anzuordnen (E. 4 ff.).
4. Aufgrund des Störprinzip hat der Anlagebetreiber grundsätzlich gestützt auf Art. 10 Abs. 1 USG die erforderlichen Sicherheitsmassnahmen zu ergreifen. Dies gilt – unter Vorbehalt einer anderweitigen gesetzlichen Sonderregelung – auch dann, wenn das Sicherheitsrisiko durch die Bautätigkeit Dritter in der Umgebung der Anlage zunimmt. Da Art. 29 Abs. 1 RLG nur die

Kostenverteilung regelt, hat die Beschwerdeführerin als Zustandsstörerin eine Studie über Varianten der Leitungsverlegung zu erstellen (E. 6 ff.).

5. Bezüglich der Auferlegung der Kosten für die Erstellung der Studie besteht ein Normenkonflikt zwischen Art. 2 USG (Verursacherprinzip) und Art. 29 Abs. 1 RLG (Prioritätsprinzip), welcher nicht über die lex-specialis- und die lex-posterior-Regel gelöst werden kann. Nach Sinn und Zweck des USG hat das Verursacherprinzip im Anwendungsbereich von Art. 10 Abs. 1 USG jedoch dem Prioritätsprinzip vorzugehen; daher ist die Beschwerdeführerin verpflichtet, die Kosten zu tragen (E. 7 ff.).
6. Die von der Vorinstanz angeordneten Massnahmen erweisen sich als verhältnismässig (E. 8 ff.).

Conduites. Protection contre les catastrophes. Principe de la légalité. Principe du perturbateur. Primauté du principe de causalité sur le principe de priorité. Principe de la proportionnalité.

Art. 2 et art. 10 al. 1 LPE. Art. 1 al. 4 let. a et art. 1 al. 5 OPAM. Art. 6 al. 1 OSITC. Art. 29 al. 1 LITC.

1. Bien que la décision attaquée ne se prononce pas sur la prise en charge des frais relatifs à l'étude de variantes pour le tracé de la conduite, il est justifié de statuer sur cette question, pour des motifs d'économie de procédure et en raison d'un lien très étroit avec l'objet du litige (consid. 1.3).
2. En tant qu'autorité de surveillance en matière d'installations de conduites, l'autorité inférieure est compétente *ratione materiae* pour ordonner des mesures de protection et des enquêtes préalables (consid. 3).
3. En vertu de l'art. 10 al. 1 LPE, l'exploitant de l'installation a l'obligation de prendre les mesures de sécurité nécessaires. Si, comme en l'espèce, l'OPAM n'est pas applicable et si l'OSITC ne fournit pas les instruments considérés comme propres à assurer la suppression du risque et nécessaires, il est permis d'ordonner des mesures de sécurité supplémentaires en se fondant directement sur une clause générale contenue dans une loi formelle (art. 10 al. 1 LPE) (consid. 4 ss).
4. En vertu du principe du perturbateur, il incombe en règle générale à l'exploitant de l'installation de prendre, sur la base de l'art. 10 al. 1 LPE, les mesures de sécurité nécessaires. Il en

est ainsi – sous réserve de dispositions légales spéciales divergentes – même lorsque le risque est aggravé par des travaux de construction effectués par des tiers aux alentours de l'installation. L'art. 29 al. 1 LITC ne réglant que la répartition des frais, il incombe à la recourante, en tant que perturbatrice par situation, de faire effectuer une étude de variantes du tracé de la conduite (consid. 6 ss).

5. Un conflit de normes oppose l'art. 2 LPE (principe de causalité) et l'art. 29 al. 1 LITC (principe de priorité) en ce qui concerne la prise en charge des frais de cette étude. Ce conflit ne peut être résolu ni par le principe de la *lex specialis*, ni par celui de la *lex posterior*. Toutefois, conformément au but et à l'esprit de la LPE, le principe de causalité doit l'emporter, dans le champ d'application de l'art. 10 al. 1 LPE, sur celui de priorité; par conséquent, la recourante est tenue de supporter les frais en question (consid. 7 ss).
6. Les mesures ordonnées par l'autorité inférieure s'avèrent proportionnées (consid. 8 ss).

Condotte. Protezione dalle catastrofi. Principio della legalità. Principio del perturbatore. Prevalenza del principio di causalità sul principio della priorità. Principio della proporzionalità.

Art. 2 e art. 10 cpv. 1 LPAmb. Art. 1 cpv. 4 lett. a e art. 1 cpv. 5 OPIR. Art. 6 cpv. 1 OSITC. Art. 29 cpv. 1 LITC.

1. Benché la decisione impugnata non si esprima sulle spese per lo studio sulle varianti del tracciato di una condotta, è tuttavia giustificato, per motivi di economia processuale e visto il legame molto stretto con l'oggetto litigioso, giudicare sull'imputabilità delle stesse (consid. 1.3).
2. In virtù della sua funzione di vigilanza nel settore delle condotte, l'autorità inferiore è competente per materia per ordinare misure di protezione o accertamenti preliminari in questo ambito (consid. 3).
3. Secondo l'art. 10 cpv. 1 LPAmb, l'esercente degli impianti deve prendere le misure di sicurezza necessarie. Qualora – come nel presente caso – non si possa applicare la OPIR e la OSITC non mette a disposizione gli strumenti considerati adatti e necessari per rimediare al rischio, occorre permettere che vengano ordinate ulteriori misure di sicurezza direttamente in base a una

clausola generale a livello di legge (art. 10 cpv. 1 LPAmb) (consid. 4 segg.).

- 4. Secondo il principio del perturbatore, l'esercente degli impianti deve in linea di massima prendere le misure necessarie per la sicurezza in virtù dell'art. 10 cpv. 1 LPAmb. Fatta salva una normativa speciale diversa, ciò vale anche se il rischio per la sicurezza aumenta con l'attività edilizia di terzi nei dintorni degli impianti. Siccome l'art. 29 cpv. 1 LITC disciplina solo la ripartizione delle spese, la ricorrente, essendo perturbatore per situazione, deve allestire uno studio sulle varianti del tracciato di una condotta (consid. 6 segg.).**
- 5. Per quanto concerne le spese per l'allestimento dello studio vi è un conflitto normativo tra l'art. 2 LPAmb (principio di causalità) e l'art. 29 cpv. 1 LITC (principio della priorità), che non può essere risolto in base ai principi della lex specialis e della lex posterior. Secondo il senso e lo scopo della LPAmb, nell'ambito di applicazione dell'art. 10 cpv. 1 LPAmb, il principio di causalità deve tuttavia prevalere; la ricorrente è pertanto tenuta a sostenere le spese (consid. 7 segg.).**
- 6. Le misure ordinate dall'autorità inferiore sono proporzionate (consid. 8 segg.).**

Die Beschwerdeführerin ist seit 1978 im Besitz einer Konzession für den Bau und Betrieb einer Hochdruckgasleitung von Orbe nach Mülchi. Die Gasleitung wurde in den Jahren 1979 und 1980 gebaut und durchquert unter anderem die Industriezone von Givisiez, in welcher in den letzten Jahren eine starke bauliche Entwicklung und insbesondere eine Zunahme an gewerblichen Tätigkeiten zu verzeichnen war. Nachdem die Beschwerdeführerin auf freiwilliger Basis bei einem Ingenieurbüro eine Risikostudie in Auftrag gegeben hatte, kam dieses mit Bericht vom 5. Februar 2007 zum Schluss, dass das Risiko eines Störfalles unter Berücksichtigung der aktuellen Überbauung sowie der fortgeschrittenen Bauprojekte in einem der insgesamt gewählten drei Sektoren in der Industriezone von Givisiez teilweise in einem nicht akzeptablen Bereich liege. Zum gleichen Ergebnis gelangte es unter zusätzlicher Berücksichtigung der zukünftigen möglichen Entwicklung in der Industriezone, wobei sich die Risiken allgemein in Richtung eines nicht mehr tolerierbaren Bereichs bewegen würden.

Mit Verfügung vom 25. Juni 2007 verpflichtete die Vorinstanz die Beschwerdeführerin, ihr innert einem Jahr ab Eintritt der Rechtskraft jenes

Entscheides einen konkreten Vorschlag für Sicherheitsmassnahmen technischer und/oder anderer Natur innerhalb der Industriezone von Givisiez zu unterbreiten (Dispositiv Ziff. 1). Weiter hielt die Vorinstanz die Beschwerdeführerin an, innert einer Frist von achtzehn Monaten ab Eintritt der Rechtskraft des Entscheides eine Studie über Varianten der Verlegung der Hochdruckgasleitung zu erstellen, welche die Einreichung eines Plan-genehmigungsgesuches gemäss der Rohrleitungsgesetzgebung innerhalb von höchstens sechs Monaten erlaube, und die sich über die finanziellen Aspekte äussere. Bei der Ausarbeitung dieser Varianten sei der Kanton Freiburg, das Bundesamt für Umwelt und das Eidgenössische Rohrleitungsinspektorat einzubeziehen (Dispositiv Ziff. 2).

Gegen diese Verfügung erhebt die Beschwerdeführerin am 30. August 2007 Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht (BVGer). Darin beantragt sie die Aufhebung der angefochtenen Verfügung, eventualiter die Aufhebung von Ziff. 2 des Dispositivs. Subeventualiter seien die Kosten der in Ziff. 2 des Dispositivs genannten Studie von einem namentlich bezeichneten Dritten resp. von der Vorinstanz zu tragen resp. das Geschäft an die Vorinstanz mit der verbindlichen Weisung zur Kostenverlegung im vorerwähnten Sinne zurückzuweisen.

Das BVGer weist die Beschwerde ab. Mit Urteil vom 11. Mai 2009 (1C 360/2008) tritt das Bundesgericht (BGer) auf die von der Beschwerdeführerin erhobene Beschwerde nicht ein.

Aus den Erwägungen:

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.

1.3.1 Das Anfechtungsobjekt, das heisst die Verfügung beziehungsweise 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 Zuständig-

keit 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 [Hrsg.], *Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen*, Basel und Frankfurt am Main 1998, S. 75 Rz. 2.82 ff.).

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. 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.

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 BVGer 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.

1.3.4 (...)

1.4 (...)

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 Beschwerdefüh-

rerin ist jedoch der Auffassung, die Vorinstanz sei weder unmittelbar gestützt auf Art. 10 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) noch auf Art. 1 Abs. 5 der Störfallverordnung vom 27. Februar 1991 (StfV, SR 814.012) 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, beziehungsweise 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.

3. Die Hochdruckgasleitung der Beschwerdeführerin ist eine Rohrleitungsanlage und fällt als solche unter die Rohrleitungsgesetzgebung und deren Ausführungsbestimmungen (Art. 1 Abs. 1 des Rohrleitungsgesetzes vom 4. Oktober 1963 [RLG, SR 746.1]; 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 Bundesamt für Energie Aufsichtsbehörde (Art. 16 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 1 RLG; vgl. auch Art. 5 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 der Verordnung vom 4. April 2007 über Sicherheitsvorschriften für Rohrleitungsanlagen [RLSV, SR 746.12]). 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 BGer 1A.24/1998 vom 28. Oktober 1998 E. 2c in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 100/1999 S. 632 ff.). Die der Beschwerdeführerin vorerst auferlegte Verpflichtung, einen konkreten Vorschlag für Sicherheitsmassnahmen zu unterbreiten, beziehungsweise 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.

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 generellabstrakte 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.).

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.).

4.2 Mit der StFV hat der Bundesrat (BR) 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 [nachfolgend: Kommentar USG], Rz. 10 zu Art. 10 USG).

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 Anwen-

dung findet dieser Verweis auf die Hochdruckgasleitung der Beschwerdeführerin, da diese bereits im Jahre 1978 konzessioniert und in den Jahren 1979 und 1980 gebaut wurde.

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, 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.

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 sekundäres Recht und darf damit – im Gegensatz zur gesetzvertretenden Verordnung – keine grundsätzlich neuen Rechte und Pflichten einführen (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERMANN, 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.

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. E. 4.1). Das BGer hat in einer älteren Entscheidung (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 BGer 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 (aRLSV, AS 1983 579, AS 1996 2422) 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.

4.3.1 Gemäss Art. 52 Abs. 2 Ziff. 2 RLG erlässt der BR 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, beziehungsweise eine Studie über Varianten der Verlegung der Hochdruckgasleitung zu erstellen, ist in besagter Verordnung nicht ausdrücklich vorgesehen.

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 (HANSJÖRG SEILER, Staats- und verwaltungsrechtliche Fragen der Bewertung technischer Risiken, insbesondere am Beispiel des Vollzugs von Art. 10 USG, in: Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins 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, 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 beziehungsweise die Vollzugsbehörden, umfassende Risikobeurteilungen vorzunehmen und gestützt darauf auch dann noch (zusätzliche) Massnahmen zu treffen beziehungsweise anzuordnen, wenn formell die einzelnen Anforderungen der anwendbaren Spezialgesetzgebungen an die Anlage bereits erfüllt seien (WITZIG, a. a. O., S. 389).

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.

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 Vorausschbarkeit und Berechenbarkeit des Verwaltungshandelns Abstriche gemacht werden müssen (vgl. zum Spannungsfeld zwischen Rechtssicherheit und Einzelfallgerechtigkeit auch: TSCHANEN/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 geeignet und erforderlich 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.

4.4 Die Vorinstanz war somit grundsätzlich berechtigt, unmittelbar gestützt auf Art. 10 Abs. 1 USG Schutzmassnahmen beziehungsweise 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, Kommentar USG, Rz. 71 zu Art. 10 USG; vgl. auch E. 4.1). 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 beziehungsweise eine Studie über Varianten der Leitungsverlegung zu erstellen, werden daher als entsprechende Vorbereitungshandlungen zu vorerwähnten Massnahmen ohne weiteres von Art. 10 Abs. 1 USG miterfasst (zur Verlegungspflicht vgl. E. 6).

5. – 5.2 (...)

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 Kostenauflegung regle; die Verpflichtung der Beschwerdeführerin, eine Studie zu erstellen, ergebe sich unmittelbar aus Art. 10 USG resp. dem Störerprinzip.

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 des Bundesrates betreffend den Entwurf zu einem Bundesgesetz über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- und Treibstoffe vom 28. September 1962, BB1 1962 II 791).

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, 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.).

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, 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.).

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. E. 7) nicht ersichtlich, regelt diese Bestimmung – entsprechend ihrem Randtitel – doch ausdrücklich nur die Tragung der *Kosten* allfälliger Massnahmen.

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.

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.

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, das heisst 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, 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, 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. E. 6.1).

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, 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 bloss Finalnorm mit einer unmittelbar anwendbaren Rechtsregel in Widerspruch steht, geht doch diesfalls grundsätzlich letztere vor (SEILER, Kommentar USG, Rz. 15 ff. zu Art. 3 USG).

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, 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. E. 6.4) lässt sich daher (unter Vorbehalt anderweitiger, dem Verursacherprinzip allenfalls vorgehender Kostenregelungen) in Verbindung mit Art. 2 USG eine hinreichend konkrete Kostentragungspflicht ableiten.

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 ausser 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).

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 Auferlegung 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.

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 [nachfolgend: 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. E. 7.1 sowie E. 7.2.1 sowie SEILER, Kommentar USG, Rz. 35 ff. zu Art. 2 USG sowie Rz. 39 und Rz. 141 zu Art. 10 USG).

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, 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 Kostenauflegung 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.

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.

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 nou-

velle 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 der Schweizerischen Eidgenossenschaft 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 Auferlegung der Kosten auf sie gerechtfertigt.

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.

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. E. 4.4) 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, Kommentar USG, Rz. 66 und Rz. 104 zu Art. 10 USG).

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 all-fällige 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.

9. Die Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet und ist abzuweisen.