Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-4979/2014, A-6829/2014

Urteil vom 18. Februar 2015

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richter André Moser, Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiber Oliver Herrmann.

Parteien

BAKO AG,
Baumaschinen und Transportsysteme,
Mellingerstrasse 33, 5607 Hägglingen,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Verkehr BAV,
3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Rechtsverweigerung / Marktüberwachung; Konformität von Grosspackmitteln (IBC) zur Beförderung gefährlicher Güter (Gefahrgutumschliessungen).

Sachverhalt:

A.
Die BAKO AG Baumaschinen und Transportsysteme bezweckt gemäss Handelsregistereintrag die Herstellung und den Vertrieb von Baumaschinen und Transportsystemen sowie den Handel mit Zubehör- und Ersatzteilen für Maschinen und Fahrzeuge des Bau- und Transportgewerbes. Dazu gehört namentlich auch die Herstellung von Grosspackmitteln (Intermediate Bulk Container, IBC), welche Teil der Gefahrgutumschliessungen (GGU) im Sinne der Verordnung vom 31. Oktober 2012 über das Inverkehrbringen und die Marktüberwachung von Gefahrgutumschliessungen (Gefahrgutumschliessungsverordnung, GGUV, SR 930.111.4) bilden (Art. 2 Bst. a GGUV).

B.
Mit Erstaudit vom 13. Januar 2011 (Auditbericht Nr. 5'295'416 vom 27. Januar 2011) wurde der BAKO AG vom damaligen Eidgenössischen Gefahrgutinspektorat (EGI) bescheinigt, über ein anerkanntes Qualitätssicherungsprogramm (QSP) nach der Norm EN ISO 16106:2006 (Verpackung – Verpackungen zur Beförderung gefährlicher Güter – Gefahrgutverpackungen, Grosspackmittel [IBC] und Grossverpackungen – Leitfaden für die Anwendung der ISO 9001) gemäss Unterabschnitt/Ziff. 6.5.4.1 der Ordnung für die internationale Eisenbahnbeförderung gefährlicher Güter (RID, Anhang C zum Übereinkommen vom 9. Mai 1980 über den internationalen Eisenbahnverkehr [COTIF, SR 0.742.403.1] in der Fassung des Änderungsprotokolls vom 3. Juni 1999 [SR 0.742.403.12], abrufbar unter < http://www.otif.org/veroeffentlichungen/rid-2015.html >, abgerufen am 18.02.2015) bzw. der Anlage A des Europäischen Übereinkommens vom 30. September 1957 über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse (ADR, SR 0.741.621; Anlage A [Teile 1–7] abrufbar unter < http://www.astra.admin.ch/themen/schwerverkehr/00246/00406/06810/index.html?lang=de >, abgerufen am 18.02.2015) zu verfügen. Ein Wiederholungsaudit wurde für Januar 2014 vorgesehen.

C.
Mit E-Mail vom 14. Februar 2014 teilte die Swiss TS Technical Services AG, eine sogenannte Konformitätsbewertungsstelle (KBS) im Sinne von Art. 12 ff. GGUV, der BAKO AG mit, dass die Anerkennung von deren QSP

gemäss Ziff. 6.5.4.1 RID/Anlage A des ADR (nachfolgend: ADR) am 12. Januar 2014 abgelaufen sei, und ersuchte um Vereinbarung eines Termins für eine Überwachungsprüfung zur Verlängerung der Anerkennung.

D.
Mit Schreiben vom 30. Juli 2014 machte das Bundesamt für Verkehr BAV die BAKO AG darauf aufmerksam, dass die Anerkennung des QSP gemäss Ziff. 6.5.4.1 RID/ADR am 12. Januar 2014 abgelaufen sei, womit die Befugnis, GGU bzw. IBC im Sinne des RID/ADR herzustellen, erloschen sei. Der BAKO AG wurde eine Frist angesetzt, um dem BAV mitzuteilen, bis wann welche Massnahmen zur Legalisierung der Situation getroffen würden.

E.
Die BAKO AG erwiderte mit E-Mail vom 6. August 2014, sie produziere ihre IBC seit 2011 unter einem QSP nach EN ISO 16106:2006. Die Qualitech AG, bei welcher es sich ebenfalls um eine KBS handle, übernehme für die Baumusterzulassung die Überwachung der Herstellung und erstmalige Prüfung. Die BAKO AG sei deshalb der Ansicht, sie bedürfe aufgrund der geltenden gesetzlichen Regelung keiner Überprüfung durch eine Drittstelle.

F.
Mit Schreiben vom 12. August 2014 hielt das BAV an seinem Standpunkt fest und schlug "zur Bereinigung des Problems" vor, die BAKO AG lasse ihr QSP durch eine für diese Tätigkeit bezeichnete KBS unverzüglich prüfen und anerkennen und beantrage beim BAV unmittelbar danach begründete Ausnahmen für die Legalisierung der nicht konformen IBC. Sodann wurde festgehalten, dass die bei der BAKO AG seit dem 12. Januar 2014 durch die KBS Qualitech AG abgenommenen IBC nicht in Verkehr gebracht werden dürften.

G.
Mit Eingabe vom 5. September 2014 erhebt die BAKO AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (Verfahren A-4979/2014) und beantragt:

> "1. Es sei festzustellen, dass die seit dem 12. Januar 2014 durch die Firma BAKO AG hergestellten und durch die Firma Qualitech AG (Konformitätsbewertungsstelle Typ A nach GGUV) erstmalig geprüften Grosspackmittel grundsätzlich rechtsgültig in Verkehr gebracht wurden.

2. Das BAV sei zu verpflichten, die Forderung der „Erneuerung“ der „Anerkennung des Qualitätssicherungsprogrammes gemäss 6.5.4.1 RID/ADR durch die nach BAV-Homepage alleinige dafür zuständige Firma „Swiss TS“ per Verfügung zu erlassen oder aufzuheben.

3. Das BAV sei superprovisorisch, d.h. ohne vorgängige Anhörung, anzuweisen die Aussagen, Feststellungen und Androhungen in den Briefen vom 30.7. und 12.8. unverzüglich zu wi[e]derrufen oder per Verfügung zu bestätigen."

H.
Das Gesuch um Erlass superprovisorischer Massnahmen wird vom Bundesverwaltungsgericht mit Zwischenverfügung vom 11. September 2014 abgewiesen. Gleichzeitig wird dem BAV (nachfolgend: Vorinstanz) Frist zur Stellungnahme angesetzt.

I.
Mit Stellungnahme vom 22. September 2014 stellt die Vorinstanz eine beschwerdefähige Verfügung in Aussicht, worauf das Gesuch der Beschwerdeführerin um Erlass (nunmehr) vorsorglicher Massnahmen mit Zwischenverfügung vom 24. September 2014 als gegenstandslos geworden abgeschrieben wird.

J.
Am 27. Oktober 2014 erlässt die Vorinstanz an die Adresse der Beschwerdeführerin eine Verfügung mit folgendem Dispositiv:

"1. Es wird festgestellt, dass die durch die BAKO AG nach dem 12. Januar 2014 hergestellten IBC der Vorschrift im Unterabschnitt 6.5.4.1 RID/ADR betreffend das Qualitätssicherungsprogramm nicht entsprechen.

2. Die durch die BAKO AG nach dem 12. Januar 2014 hergestellten IBC dürfen nach Art. 5 GGUV nicht in Verkehr gebracht werden.

3. Um die nach dem 12. Januar 2014 hergestellten IBC auf dem Markt zu belassen resp. auf den Markt bringen zu dürfen, hat die BAKO AG bis am 15. Dezember 2014 dem BAV einen begründeten Antrag um eine Ausnahmebewilligung zu stellen.

4. Für die Behandlung des Antrages unter Ziffer 3 sowie um die Herstellung von rechtskonformen IBC wieder aufzunehmen, hat die BAKO AG ihr Qualitätssicherungsprogramm durch eine für diese Tätigkeit bezeichnete KBS prüfen und anerkennen zu lassen.

5. Wird bis am 15. Dezember 2014 kein begründeter Antrag nach Ziffer 3 durch die BAKO AG eingereicht, wird das BAV den Rückruf der durch die BAKO AG nach dem 12. Januar 2014 hergestellten IBC anordnen.

6. Die BAKO AG hat eine Gebühr von CHF 1500.-- zu bezahlen. Dieser Betrag wird nach Rechtskraft dieser Verfügung durch das BAV in Rechnung gestellt, welches zum Inkasso ermächtigt ist."

K.
Ebenfalls am 27. Oktober 2014 führt die Swiss TS bei der Beschwerdeführerin ein Wiederholungsaudit durch und anerkennt – unter Vorbehalt der Umsetzung von vereinbarten Korrekturmassnahmen – mit Auditbericht Nr. 5'394'230 vom 31. Oktober 2014, dass bei jener ein zufriedenstellendes QSP für die Fertigung von IBC nach Ziff. 6.5.4.1 RID/ADR vorhanden ist.

Am 4. November 2014 unterzeichnen die Swiss TS und die Beschwerdeführerin einen (auflösend bedingten) Überwachungsvertrag betreffend die Überwachung der Herstellung von Verpackungen zur Beförderung gefährlicher Güter nach Ziff. 6.5.4.1 RID/ADR und Anhang 3 der Richtlinie (des BAV) vom 18. Juni 2014 zur Umsetzung der GGUV (RL-GGUV, abrufbar unter < http://www.bav.admin.ch/themen/verkehrspolitik/00709/02277/04044/04513/index.html?lang=de >, abgerufen am 18.02.2015) sowie betreffend Auditierung des QSP bei deren Herstellung.

L.
Mit Vernehmlassung vom 30. Oktober 2014 nimmt die Vorinstanz Stellung zur Beschwerde (A-4979/2014).

M.
Am 20. November 2014 reicht die Beschwerdeführerin ihre Schlussbemerkungen (A-4979/2014) ein.

Mit vom gleichen Tag datierender Eingabe erhebt die Beschwerdeführerin Beschwerde gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 27. Oktober 2014 (Verfahren A-6829/2014) mit folgenden Anträgen:

"1. Es sei festzustellen, ob die unter Absatz III, Punkt 1 gemachte Feststellung, dass die seit dem 12. Januar 2014 durch die Firma BAKO AG hergestellten IBC der Vorschrift im Unterabschnitt 6.5.4.1 RID/ADR betreffend des nicht entsprechenden Qualitätssicherungsprogrammes (im folgendem „QSP“) gesetzlich begründet oder unbegründet ist.

2. Die unter Absatz III, Punkte 2, 3 und 5 verfügten Auflagen und Forderungen sind auf Rechtsstaatlichkeit und Angemessenheit zu beurteilen.

3. Die Folgen der unter Absatz III, Punkt 4 erwähnten Punkte (Herstellungsstillstand und externes Audit) sind durch Übernahme der effektiven Kosten dem BAV aufzuerlegen, sofern nicht bereits unter der Beschwerde A-4979/2014 eine Entschädigung in dieser Angelegenheit erfolgt."

N.
Die Vorinstanz nimmt mit Eingabe vom 12. Dezember 2014 Stellung zu den Schlussbemerkungen der Beschwerdeführerin vom 20. November 2014 (A-4979/2014).

O.
Am 16. Januar 2015 reicht die Vorinstanz ihre Vernehmlassung zur Beschwerde A-6829/2014 ein.

Mit Eingabe vom 28. Januar 2015 teilt sie sodann mit, dass die Beschwerdeführerin die bis am 15. Dezember 2014 angesetzte Frist zur Beantragung einer Ausnahmebewilligung ungenutzt habe verstreichen lassen. Die Vorinstanz habe indes Kenntnis davon erhalten, dass die Beschwerdeführerin die Anerkennung des QSP mit Audit vom 27. Oktober 2014 erneuert habe, weshalb die Voraussetzungen für die Durchführung erstmaliger Prüfungen von IBC seit diesem Datum wieder erfüllt seien und jene von der Qualitech AG wieder aufgenommen worden sei.

P.
Die Schlussbemerkungen der Beschwerdeführerin (Verfahren A-6829/2014) datieren vom 29. Januar 2015. Darin bringt sie namentlich vor, eine Aufteilung von Überwachung der Herstellung und Durchführung der erstmaligen Prüfung (von IBC) auf zwei verschiedene KBS schaffe unklare Verantwortlichkeitsverhältnisse und widerspreche Ziff. 1.8.6.2.1 und 1.8.7.1.2 Bst. b RID/ADR.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Die Verfahren A-4979/2014 und A-6829/2014 betreffen dieselben Parteien, es liegt ihnen der gleiche Sachverhalt zugrunde und es stellen sich dieselben Rechtsfragen. Sie sind deshalb aus prozessökonomischen Gründen unter der erstgenannten Geschäfts-Nummer zu vereinigen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 4A_78/2014 vom 23. September 2014 E. 1 sowie Zwischenverfügungen des Bundesverwaltungsgerichts A-7021/2014 vom 15. Januar 2015 E. 2 und A-7111/2013 vom 13. März 2014 E. 2).

2.
Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist.

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

2.1

2.1.1 Bei der im Verfahren A-6829/2014 angefochtenen Verfügung vom 27. Oktober 2014 handelt es sich zweifelsfrei um ein zulässiges Anfechtungsobjekt.

2.1.2 Weniger klar ist dies mit Blick auf die Schreiben der Vorinstanz vom 30. Juli und 12. August 2014, gegen welche sich die Beschwerde im Verfahren A-4979/2014 richtet.

Für das Vorliegen einer Verfügung nach Art. 5 VwVG ist nicht massgebend, ob sie als solche gekennzeichnet ist oder den gesetzlichen Formvorschriften (vgl. namentlich Art. 35 Abs. 1 VwVG) entspricht. Massgebend ist vielmehr, ob die Strukturmerkmale einer Verfügung vorhanden sind. Eine Verfügung liegt demnach vor, wenn es sich bei einer Verwaltungshandlung um eine hoheitliche, individuell-konkrete, auf Rechtswirkungen ausgerichtete und verbindliche Anordnung einer Behörde handelt, welche sich auf öffentliches Recht des Bundes stützt, oder um eine autoritative und individuell-konkrete Feststellung bestehender Rechte oder Pflichten (Art. 5 Abs. 1 VwVG; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-692/2014 vom 17. Juni 2014 E. 3.1 und A-5107/2013 vom 1. Mai 2014 E. 1.2, je m.w.H.).

In den beiden genannten Schreiben der Vorinstanz wurde festgestellt, dass die Beschwerdeführerin seit dem 12. Januar 2014 nicht mehr befugt sei, GGU bzw. IBC im Sinne des RID/ADR herzustellen, bzw. die seit diesem Datum bereits hergestellten GGU/IBC in Verkehr zu bringen. Damit wurden im Einzelfall bestehende Rechte – bzw. deren Nichtbestand – hoheitlich festgestellt, weshalb die beiden Schreiben mindestens insoweit als (materielle) Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG zu qualifizieren sind und das Vorliegen eines zulässigen Anfechtungsobjekts auch im Verfahren A-4979/2014 zu bejahen ist.

2.2 Beim BAV handelt es sich um eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG, eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach zur Beurteilung der vorliegenden (vereinigten) Beschwerden zuständig.

2.3 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

Die als Adressatin der angefochtenen Verfügungen formell beschwerte Beschwerdeführerin hat sich an den vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist mit ihren Anliegen nicht durchgedrungen, weshalb sie auch materiell beschwert und damit zur Beschwerde legitimiert ist. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass in der Zwischenzeit das von der Vorinstanz geforderte Wiederholungsaudit durchgeführt worden ist und die Beschwerdeführerin einen Überwachungsvertrag mit der Swiss TS geschlossen hat. Denn eine Ausnahmebewilligung für die zwischen dem 12. Januar 2014 und dem 27. Oktober 2014 von der Beschwerdeführerin hergestellten IBC liegt – mangels Antrags der Beschwerdeführerin – weiterhin nicht vor und der Überwachungsvertrag wurde nur unter der (auflösenden) Bedingung geschlossen, dass das Bundesverwaltungsgericht die von der Vorinstanz verfügten Feststellungen bestätigt. Überdies verlangt die Beschwerdeführerin für den im Zusammenhang mit den vorsorglich getroffenen Massnahmen entstandenen Aufwand von der Vorinstanz eine Entschädigung, weshalb die Rechtmässigkeit von deren Vorgehen beurteilt werden muss.

2.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG) ist daher einzutreten.

3.

3.1 Das Bundesverwaltungsgericht stellt den rechtserheblichen Sachverhalt, unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien (Art. 13 VwVG), von Amtes wegen fest (Art. 12 VwVG) und wendet das Recht grundsätzlich frei an, ohne an die Parteianträge oder die rechtlichen Begründungen der Parteien gebunden zu sein (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Von den Verfahrensbeteiligten nicht aufgeworfene Rechtsfragen werden indes nur geprüft, wenn hierzu aufgrund der Parteivorbringen oder anderer sich aus den Akten ergebender Anhaltspunkte hinreichender Anlass besteht (vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5113/2014 vom 11. Dezember 2014 E. 2.1 m.H.).

3.2 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

Bei der Angemessenheitsprüfung auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht allerdings eine gewisse Zurückhaltung und greift nicht in den Beurteilungsspielraum der rechtsanwendenden Behörde ein, wenn diese – wie vorliegend die Vorinstanz – den örtlichen, technischen und persönlichen Verhältnissen näher steht als die Beschwerdeinstanz. Es hat eine unangemessene Entscheidung zu korrigieren, muss aber der Vorinstanz die Wahl zwischen mehreren sachgerechten Lösungen überlassen. Wenn es um die Beurteilung ausgesprochener Spezialfragen geht, in denen die Vorinstanz über besonderes Fachwissen verfügt, weicht das Bundesverwaltungsgericht nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz ab. Dies gilt jedenfalls für den Fall, dass die Vorinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen getroffen hat (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-514/2013 vom 15. Dezember 2014 E. 3.2 m.w.H.).

4.

Art. 3 Abs. 1 der Verordnung vom 31. Oktober 2012 über die Beförderung gefährlicher Güter mit Eisenbahnen und Seilbahnen (RSD, SR 742.412) bzw. Art. 4 Abs. 1 der Verordnung vom 29. November 2002 über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse (SDR, SR 741.621) erklären die Bestimmungen des RID bzw. des ADR auch im nationalen Verkehr für anwendbar.

Auf Anfang 2015 traten im RID/ADR verschiedene Änderungen in Kraft. Die für den vorliegenden Fall massgebenden Bestimmungen blieben von dieser Revision jedoch unberührt, weshalb sich keine intertemporalrechtlichen Fragen stellen.

5.
Hinsichtlich Antrag 3 gemäss Beschwerdeschrift vom 5. September 2014 (A-4979/2014) wurde das Verfahren mit Zwischenverfügung vom 24. September 2014 als gegenstandslos geworden abgeschrieben. Mit dem Erlass der Verfügung der Vorinstanz vom 27. Oktober 2014 wurde das Verfahren auch im Umfang von Antrag 2 der genannten Beschwerde gegenstandslos, weshalb es insoweit abzuschreiben ist.

Mit jeweils Antrag 1 der genannten Eingabe sowie der Beschwerde vom 20. November 2014 (A-6829/2014) beantragt die Beschwerdeführerin sinngemäss es sei festzustellen, dass die seit dem 12. Januar 2014 von ihr hergestellten IBC entsprechend den gesetzlichen Vorschriften (namentlich Ziff. 6.5.4.1 RID/ADR) hergestellt und in Verkehr gebracht worden seien. Sodann verlangt sie eine Überprüfung der von der Vorinstanz in der Verfügung vom 27. Oktober 2014 aufgezeigten Massnahmen zur Legalisierung der genannten IBC auf ihre Gesetzmässigkeit und Angemessenheit sowie eine nicht näher bezifferte Entschädigung für die durch die im Nachgang der Verfügung getroffenen Massnahmen entstandenen Kosten (Anträge 2 und 3 der Beschwerde A-6829/2014).

6.
Auf Anfang Januar 2013 trat die GGUV in Kraft, mit welcher in der Schweiz ein Konformitätsbewertungssystem für GGU eingeführt wurde. Damit wurde ein Systemwechsel vollzogen: Anstelle einer Behörde, dem ehemaligen EGI, führen – nach einer Übergangsfrist von einem Jahr (vgl. Art. 27 Abs. 3 und 4 GGUV) – seit dem 1. Januar 2014 gemäss Art. 15 GGUV vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) bezeichnete KBS die gesetzlich vorgeschriebenen Prüftätigkeiten durch (vgl. zum Systemwechsel eingehend Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2342/2006 vom 23. November 2012 E. 8.2).

6.1 Gemäss Art. 5 GGUV dürfen GGU in Verkehr gebracht werden, wenn sie die Vorschriften des RID (für die Beförderung mit Eisenbahnen oder Seilbahnen) bzw. des ADR (für die Beförderung auf der Strasse) erfüllen (die Alternativbestimmungen in Anhang 2.1 Kapitel 6 RSD bzw. Anhang 1 Kapitel 6.14 SDR sind vorliegend nicht einschlägig).

Aufgrund dieses Verweises (vgl. auch E. 4) gilt für das QSP Ziff. 6.5.4.1 RID/ADR, welche wie folgt lautet:

> "*Qualitätssicherung*: Um sicherzustellen, dass jeder hergestellte, wiederaufgearbeitete oder reparierte IBC die Vorschriften dieses Kapitels erfüllt, müssen die IBC nach einem Qualitätssicherungsprogramm hergestellt, wiederaufgearbeitet oder repariert und geprüft werden, das von der zuständigen Behörde anerkannt ist.
>
> **Bem.** Die Norm ISO 16106:2006 «Verpackung – Verpackungen zur Beförderung gefährlicher Güter – Gefahrgutverpackungen, Grosspackmittel (IBC) und Grossverpackungen – Leitfaden für die Anwendung der ISO 9001» enthält zufrieden stellende Leitlinien für Verfahren, die angewendet werden dürfen."

Ziff. 6.5.4.1 RID/ADR sieht somit vor, dass die IBC nach einem QSP hergestellt (usw.) werden, welches von der durch den jeweiligen Mitgliedstaat der Übereinkommen bestimmten (vgl. Ziff. 1.2.1 Bst. Z RID/ADR; ferner Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2342/2006 vom 23. November 2012 E. 7.2.1) zuständigen Behörde anerkannt wird.

Als Bemerkung wird festgehalten, die ISO-Norm 16106:2006 enthalte "zufrieden stellende Leitlinien für Verfahren, die angewendet werden dürfen". Aus dem Zusammenhang ergibt sich klar, dass damit die Verfahren zur Herstellung (usw.) von GGU gemeint sind. Betreffend die Anerkennung und Überwachung des QSP kann die Beschwerdeführerin aus der genannten Norm indes nichts zu ihren Gunsten ableiten.

6.2 Die genannte "zuständige Behörde" ist gemäss Art. 3 GGUV die Vorinstanz, welche gemäss Art. 26 GGUV diese Verordnung vollzieht. Dies gilt – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin (Beschwerde vom 20. November 2014 [A-6829/2014] S. 7 Zu II./A/3.) – ebenfalls (umfassend) für das RID/ADR, wie sich ohne Weiteres (auch) aus Art. 4 Bst. b RSD und Art. 25 Abs. 3bis SDR ergibt.

Gemäss Art. 18 Abs. 1 und Abs. 5 Bst. b GGUV verfolgt die Vorinstanz begründete Hinweise, wonach GGU nicht den Vorschriften entsprechen, und ordnet die erforderlichen Massnahmen nach Art. 10 Abs. 2–4 des Bundesgesetzes vom 12. Juni 2009 über die Produktesicherheit (PrSG, SR 930.11) an, falls sich diese Hinweise bestätigen. Zu den genannten Massnahmen gehören auch das von der Vorinstanz in der Verfügung vom 27. Oktober 2014 ausgesprochene Verbot des weiteren Inverkehrbringens

von nach dem 12. Januar 2014 hergestellten IBC und der angedrohte Rückruf derselben (vgl. Art. 10 Abs. 3 Bst. a und b PrSG). Das Vorgehen der Vorinstanz war demnach auch insoweit rechtmässig (zu dessen Verhältnismässigkeit vgl. E. 10).

7.
Das am 13. Januar 2011 vom damaligen EGI bei der Beschwerdeführerin durchgeführte Erstaudit, welches ihr ein den Vorschriften entsprechendes QSP attestiert, war auf drei Jahre befristet und lief am 12. Januar 2014 ab. Deshalb wurde die Beschwerdeführerin von der Swiss TS, welche aus dem EGI hervorging, mit E-Mail vom 14. Februar 2014 darauf aufmerksam gemacht, dass ein Wiederholungsaudit (wie es im Auditbericht Nr. 5'295'416 vom 27. Januar 2011 vorgesehen war) bzw. eine Erneuerung der Anerkennung notwendig sei.

7.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, sie habe mit (dem "an die zuständige Stelle" adressierten) Schreiben vom 25. Mai 2014 gegenüber der Qualitech AG bestätigt, dass alle IBC unter einem QSP hergestellt würden und die Qualitech AG als KBS habe ihrerseits der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 8. Juli 2014 attestiert, dass die Qualitätssicherung unter der ISO-Norm 16106:2006 erfolge. Es sei in der GGUV nicht vorgesehen, dass die Vorinstanz grundlegende Aufgaben einzelnen KBS zuweise, und insbesondere nicht die Absicht des Verordnungsgebers gewesen, eine Monopolstellung zugunsten der aus dem EGI hervorgegangenen Swiss TS zu schaffen. Die Zuständigkeiten der KBS, unter anderem die Überwachung der Herstellung, würden in Anhang 1 Abs. 1 (recte: Ziff. 1) GGUV geregelt.

7.2

7.2.1 Art. 15 GGUV, welcher festhält, dass das UVEK die KBS bezeichnet, sieht einzelne Zuständigkeitsbereiche für die KBS nicht ausdrücklich vor. Allerdings bestimmt Anhang 5 Ziff. 1.1 Bst. b GGUV, der das Verfahren zur Bezeichnung von KBS regelt und auf welchen Art. 15 GGUV verweist, dass ein Gesuch um Bezeichnung als KBS auch "eine Beschreibung der Gefahrgutumschliessungen, deren Konformität die Stelle prüfen will", enthalten muss. Daraus erhellt implizit, dass den als KBS bezeichneten Stellen auch lediglich einzelne Zuständigkeitsbereiche zugeteilt werden können. Dies hat das UVEK getan (vgl. die entsprechende Liste "Geltungsbereiche der durch das UVEK bezeichneten Konformitätsbewertungsstellen [KBS]

gemäss Art. 15, GGUV" [UVEK-Liste], abrufbar unter < http://www.bav.admin.ch/themen/verkehrspolitik/00709/02277/04044/04514/index.html?lang=de >, abgerufen am 18.02.2015).

Aus der UVEK-Liste geht hervor, dass die Qualitech AG zwar Kompetenzen im Bereich Prüfung und Kontrolle (Inspektionen) von GGU gemäss Art. 7 GGUV aufweist, nicht jedoch über entsprechende Zulassungen im Bereich Anerkennung und Überwachung von QSP.

Der Hinweis der Vorinstanz, die im Bereich des Qualitätsmanagements notwendigen Fähigkeiten und Kenntnisse unterschieden sich von denjenigen, die für die Prüfung und Kontrolle von GGU erforderlich seien, ist entgegen der Beschwerdeführerin (Beschwerde vom 20. November 2014 [A-6829/2014] S. 8 Zu B/3) nicht "rein willkürlich", sondern naheliegend und nachvollziehbar. Bei der Überwachung und Überprüfung eines QSP handelt es sich um eine andere Aufgabe als bei der Kontrolle und Inspektion von Verpackungen und Behältern.

7.2.2 Tatsächlich verfügte per 5. Januar 2015 (Stand UVEK-Liste, vgl. ferner Beschwerden-Beilagen 9) lediglich die Swiss TS über die Zulassung zur "Anerkennung und Überwachung von Qualitätssicherungsprogrammen (QSP) zur Erfüllung der Anforderungen 6.1.1.4 (Verpackungen), 6.5.4.1 (IBC) und 6.6.1.2 (Grossverpackungen)". Es liegt indes an den einzelnen KBS, entsprechende Gesuche zu stellen, und hängt von ihnen ab, ob (mangels Mitbewerber) in einem Bereich eine einzige KBS eine Monopolstellung innehat. So hat offenbar die Qualitech AG erst am 10. September 2014 einen Antrag auf Anerkennung als Überwachungsstelle nach Anhang 3 Ziff. 6 RL-GGUV gestellt; dieses Verfahren war Anfang 2015 noch hängig (vgl. Vernehmlassung der Vorinstanz [Verfahren A-6829/2014] vom 16. Januar 2015 S. 3 ad Punkt 2.9 a.E.).

Damit eine einzelne KBS in einem Bereich als Prüf- und Überwachungsstelle anerkannt bzw. zugelassen wird, ist also vorab ein entsprechender Antrag der KBS erforderlich. Mangels eines solchen konnte das UVEK die Qualitech AG bis im September 2014 gar nicht als KBS zur Überwachung von QSP zulassen. Das gemäss der angefochtenen Verfügung vorzunehmende Wiederholungsaudit betrifft aber gerade die in Ziff. 6.5.4.1 RID/ADR und der gestützt auf Art. 26 GGUV erlassenen RL-GGUV (vgl. dazu E. 9) geregelte Anerkennung und Überwachung des QSP an sich (zu welchem die Qualitech AG zumindest bis Mitte Januar 2015 [noch] nicht befugt war) und nicht die in Anhang 1 GGUV festgelegte Prüfung der Herstellung von

GGU gemäss Art. 7 GGUV (zu welcher die Qualitech AG befugt war und ist; vgl. dazu die UVEK-Liste, ferner Beschwerde [A-6829/2014] Beilage 26 S. 3). Ohnehin sieht aber auch Anhang 1 Ziff. 3 GGUV vor, dass das UVEK die KBS bezeichnet (vgl. Verweis auf Anhang 5 GGUV).

Zur Anfechtung des Entscheides des UVEK, die Qualitech AG (mindestens) bis zu deren Gesuch vom 10. September 2014 nicht zur Anerkennung und Überwachung von QSP zuzulassen, wäre einzig die Qualitech AG – nicht aber die Beschwerdeführerin als Dritte – legitimiert gewesen.

7.3 Die Beschwerdeführerin wurde von der Vorinstanz im Übrigen bereits mit Schreiben vom 16. Dezember 2013 darauf hingewiesen, "dass die neuen KBS nicht alle die gleiche[n] Kompetenzen bzw. Geltungsbereiche besitzen" und die bezeichneten KBS "zusammen mit den zugelassenen technischen Geltungsbereichen" auf der Website der Vorinstanz (vgl. E. 7.2.1) einsehbar seien.

Sodann stellte die Qualitech AG im von der Beschwerdeführerin angeführten Schreiben vom 8. Juli 2014 zwar fest, "dass die Qualitätssicherung nach EN ISO 16106:2006 erfolgt", allerdings lediglich nach einer Stichprobenprüfung und mit Verweis auf den bereits knapp ein halbes Jahr zuvor ausgelaufenen Auditbericht Nr. 5'295'416. Vor allem aber hielt sie ausdrücklich fest, dass sich die Rechtslage mit dem Inkrafttreten der GGUV geändert und die Beschwerdeführerin "Ihre abgelaufene Anerkennung der QSP, bei einer mit entsprechendem Geltungsbereich bezeichneter KBS […] zu erneuern" habe, "damit wir weiterhin bei Ihnen Prüfungen abnehmen können".

7.4 Zusammengefasst hat die Vorinstanz zu Recht festgestellt, dass die Beschwerdeführerin seit dem 12. Januar 2014 nicht mehr über ein gemäss Ziff. 6.5.4.1 RID/ADR anerkanntes QSP verfügte und dementsprechend die seit diesem Zeitpunkt hergestellten IBC – mangels zu deren Herstellung notwendigem QSP – nicht den gesetzlichen Vorschriften entsprachen.

8.
Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Aufteilung von Überwachung der Herstellung sowie Durchführung der erstmaligen Prüfung von IBC auf zwei verschiedene KBS schaffe unklare Verantwortlichkeitsverhältnisse und widerspreche Ziff. 1.8.6.2.1 und Ziff. 1.8.7.1.2 Bst. b RID/ADR.

8.1 Die gennannten Bestimmungen lauten wie folgt:

Ziff. 1.8.6.2.1 RID/ADR:

"Die zuständige Behörde, ihr Beauftragter oder die Prüfstelle müssen Konformitätsbewertungsverfahren, wiederkehrende Prüfungen, Zwischenprüfungen und ausserordentliche Prüfungen unter Wahrung der Verhältnismässigkeit durchführen, wobei unnötige Belastungen vermieden werden. Die zuständige Behörde, ihr Beauftragter oder die Prüfstelle müssen ihre Tätigkeiten unter Berücksichtigung der Grösse, der Branche und der Struktur der betroffenen Unternehmen, der relativen Komplexität der Technologie und des Seriencharakters der Fertigung ausüben."

Ziff. 1.8.7.1.2 RID/ADR:

"Jeder Antrag für

a) […]

b) die Überwachung der Herstellung gemäss Unterabschnitt 1.8.7.3 und die erstmalige Prüfung gemäss Unterabschnitt 1.8.7.4 oder

c) […]

muss vom Antragsteller bei einer einzigen zuständigen Behörde, deren Beauftragten oder einer zugelassenen Prüfstelle seiner Wahl eingereicht werden."

8.2 Eine Verletzung von Ziff. 1.8.6.2.1 RID/ADR ist im Vorgehen der Vorinstanz nicht zu erkennen; diese handelte verhältnismässig und trug den konkreten Umständen Rechnung (vgl. dazu E. 10). Die Beschwerdeführerin begründet denn auch nicht näher, inwiefern die Verhältnismässigkeit nicht gewahrt und unnötige Belastungen nicht vermieden sowie die Umstände des Einzelfalls nicht berücksichtigt worden sein sollen.

8.3 Die Beschwerdeführerin übersieht sodann, dass es im vorliegenden Verfahren nicht um die Unterscheidung der Überwachung der Herstellung einerseits und der Durchführung der erstmaligen Prüfung von IBC andererseits geht, sondern um diese beiden Tätigkeiten – welche bei der Beschwerdeführerin durch die Qualitech AG wahrgenommen werden – auf der einen Seite, sowie um die Überwachung des QSP – welche durch die Swiss TS erfolgt – auf der anderen Seite. Daher verstösst das Vorgehen der Vorinstanz hinsichtlich der Bezeichnung der KBS nicht gegen Ziff. 1.8.7.1.2 RID/ADR.

9.

9.1 Die Vorinstanz erliess am 18. Juni 2014 die RL-GGUV, welche in Anhang 3 Ziff. 6 zur "Anerkennung und Überwachung von Qualitätssicherungsprogrammen für die Fertigung, Wiederaufarbeitung, Rekonditionierung, Reparatur und Prüfung von Verpackungen" vorsieht, dass die Gefahrgutregeln 001 ("Verfahren der Qualitätssicherung bei der Herstellung und Überwachung von Verpackungen, Großverpackungen und Großpackmitteln [IBC] für den Transport gefährlicher Güter") der Deutschen Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung BAM (BAM-GGR 001, abrufbar unter < http://www.bam.de/de/service/amtl_mitteilungen/gefahrgutrecht/gefahrgutregeln_a.htm >, abgerufen am 18.02.2015) "als Verfahrensregel über die Anwendung eines von der zuständigen Behörde als zufriedenstellend erachteten Qualitätssicherungsprogramms für die Herstellung und Prüfung von Verpackungen" nach Ziff. 6.5.4.1 RID/ADR gelten. Die BAM-GGR 001 beschreibe "die Mindestanforderungen und Verfahren zur Anerkennung und Überwachung der Qualitätssicherungsprogramme der Hersteller durch die zuständige Behörde oder eine mit dem notwendigen Geltungsbereich bezeichnete KBS. Diese Regeln berücksichtigen auch die Anwendung der Norm EN ISO 16106".

Gemäss Ziff. 1.5 des Allgemeinen Teils (AT) BAM-GGR 001 wird die Anerkennung des QSP durch die BAM für die Dauer von maximal drei Jahren erteilt, kann aber verlängert werden. Mit Ablauf der Gültigkeit der Anerkennung des QSP dürfen die GGU nicht mehr hergestellt (usw.) werden (Ziff. 1.6 AT BAM-GGR 001).

In der Verfügung vom 27. Oktober 2014 verweist die Vorinstanz ferner auf die Norm EN ISO/IEC 17021:2011 (Konformitätsbewertung - Anforderungen an Stellen, die Managementsysteme auditieren und zertifizieren), welche in Ziff. 9.1.1.2 ebenfalls vorsieht, dass nach drei Jahren ein Rezertifizierungsaudit durchgeführt werden muss ("Das Auditprogramm muss ein zweistufiges Erstaudit, […] sowie ein Re-Zertifizierungsaudit im dritten Jahr unmittelbar vor Ablauf der Zertifizierung beinhalten. Der dreijährige Zyklus der Zertifizierung beginnt mit der Entscheidung über die Zertifizierung oder Re-Zertifizierung. […]").

9.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass die Vorinstanz nicht zum Erlass der RL-GGUV befugt gewesen sei, diese über die GGUV hinausgehe und überdies erst im Juni 2014 veröffentlicht worden sei. Als Verwaltungsverordnung sei sie für die Beschwerdeführerin nicht bindend.

9.3 Von Behörden erlassene Richtlinien weisen keine Gesetzeskraft auf und vermögen daher die Gerichte nicht (unmittelbar) zu binden; sie stellen wie andere Verwaltungsverordnungen grundsätzlich keine Rechtsquellen des Verwaltungsrechts dar. Nach der Rechtsprechung sind Richtlinien jedoch in der Regel Ausdruck des Wissens und der Erfahrung bewährter Fachstellen und in diesem Sinne auch für die Gerichte beachtlich, sofern sie im Einzelfall eine sachgerechte Anwendung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen zulassen und vor den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, insbesondere dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz sowie dem Grundsatz von Treu und Glauben (vgl. Art. 5 Abs. 2 und 3 sowie Art. 9 der Bundesverfassung [BV, SR 101]), standhalten. Die rechtsanwendenden Behörden ihrerseits haben sich an (von ihnen oder einer übergeordneten Behörde) erlassene Richtlinien zu halten, sofern diese nicht klarerweise verfassungs- oder gesetzeswidrig sind (vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3314/2014 vom 20. Januar 2015 E. 3.3 mit zahlreichen Hinweisen; zur Unterscheidung von Verwaltungsverordnungen organisatorischer Natur [welche den Verwaltungsvollzug und die Verwaltungsorganisation ordnen] und von verhaltenslenkenden Verwaltungsverordnungen [mit denen zum Zwecke einer einheitlichen und rechtsgleichen Rechtsanwendung auf die Ermessensausübung und die Handhabung offen formulierter Vorschriften abgezielt wird und welche auch als Weisungen oder Richtlinien bezeichnet werden] vgl. BGE 128 I 167 E. 4.3).

Private werden durch eine (generell-abstrakte) Richtlinie bzw. (verhaltenslenkende) Verwaltungsverordnung zwar nicht unmittelbar verpflichtet und können jene nur ausnahmsweise anfechten (vgl. zu den Voraussetzungen Urteile des Bundesgerichts 1C_313/2014 vom 28. Oktober 2014 E. 1.2 und 2C_752/2012 vom 19. November 2012 E. 2.2.2; ferner BGE 128 I 167 E. 4.3). Eine gestützt auf eine Verwaltungsverordnung von der zuständigen Behörde erlassene (individuell-konkrete) Verfügung ist für den Adressaten dagegen grundsätzlich rechtsverbindlich (und anfechtbar).

9.4 Die Vorinstanz vollzieht gemäss Art. 26 GGUV diese Verordnung. Sie war daher grundsätzlich zum Erlass einer entsprechenden Richtlinie befugt, da sich diese als Verwaltungsverordnung primär an die Behörde selbst richtet und Privaten allenfalls (lediglich) als Richtschnur dient. Dabei hat sie sich an den von Gesetz und Verordnung vorgegebenen Rahmen zu halten. Ob die Vorinstanz mit der RL-GGUV ihren Spielraum überschritt, braucht vorliegend nicht abschliessend geklärt zu werden, da die Beschwerdeführerin unabhängig von der RL-GGUV seit dem 12. Januar 2014 nicht mehr über ein den Vorschriften entsprechendes QSP verfügte (vgl.

E. 7). Eine offensichtliche Gesetzes- oder Verordnungsverletzung ist jedoch nicht ersichtlich, zumindest mit Bezug auf den vorliegend relevanten Anhang 3 der RL-GGUV. Dass es regelmässig zu Neubewertungen der Konformität und wiederkehrenden Prüfungen kommen soll, geht aus diversen Bestimmungen der GGUV hervor (etwa Art. 1 Abs. 1 Bst. b und c sowie Art. 12 Abs. 1 Ingress). Zwar wird, wie die Beschwerdeführerin zu Recht ausführt, weder in der GGUV noch im RID/ADR auf die Norm EN ISO/IEC 17021:2011 verwiesen. Der Vorinstanz als zuständige Behörde wird diesbezüglich ein gewisser Spielraum gewährt (vgl. auch Art. 26 GGUV). Unter diesen Umständen ist es naheliegend und zweckmässig, dass sie sich bei der Regelung der Wiederholungsaudits (und ganz allgemein) an international (europäisch) anerkannten Normen – neben dem genannten ISO-Regelwerk auch an der BAM-GGR – orientiert, zumal mit dem Gefahrguttransport keine rein nationale Angelegenheit betroffen ist und – nicht zuletzt mit dem RID/ADR – eine weitgehende europäische Harmonisierung angestrebt wird und erfolgt.

Aus dem Umstand, dass die RL-GGUV erst im Juni 2014 veröffentlicht wurde, entstand der Beschwerdeführerin kein Nachteil, wurde sie doch erst nach deren Publikation und vorerst ohne unmittelbare Konsequenzen zur Herstellung des rechtmässigen Zustandes ermahnt. Eine formelle Verfügung erging erst rund vier Monate nach Erlass der RL-GGUV, über deren Entwurf die Beschwerdeführerin im Übrigen bereits mit Schreiben der Vorinstanz vom 16. Dezember 2013 informiert und darin ausdrücklich angehalten worden war, "sich bis zum offiziellen Inkrafttreten der Richtlinie an der Entwurfsfassung vom 01.10.2013 zu orientieren". Was die hier massgebende Ziff. 6 von Anhang 3 RL-GGUV anbelangt, erfolgten seither keine inhaltlichen Änderungen (vgl. den Entwurf der RL-GGUV vom 1. Oktober 2013, abrufbar unter < http://www.bav.admin.ch/dokumentation/vernehmlassung/04501/index.html?lang=de >, abgerufen am 18.02.2015).

10.

Staatliches Handeln muss verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit beansprucht im ganzen Bereich des öffentlichen Rechts Geltung, sowohl für die Rechtssetzung als auch für die Rechtsanwendung. Der angestrebte Zweck einer Verwaltungsmassnahme muss in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln bzw. zu den zu seiner Verfolgung notwendigen Beschränkungen, die den Privaten auferlegt werden, stehen (Zumutbarkeit, Verhältnismässigkeit im engeren Sinn). Die Verwaltungsmassnahme darf nicht einschneidender sein als erforderlich und hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, mildere

Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6956/2013 vom 16. September 2014 E. 5.1.1 und A-4634/2012 vom 4. September 2014 E. 2.4, je m.w.H.).

10.1 Das von der Vorinstanz gewählte Vorgehen ist ohne Weiteres geeignet, den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Dies hat sich nicht zuletzt im Umstand gezeigt, dass die Beschwerdeführerin das verlangte Wiederholungsaudit inzwischen durchgeführt hat.

10.2 Auch die Erforderlichkeit der von der Vorinstanz gewählten Massnahmen ist zu bejahen. Hätte sie zu (noch) milderen Mitteln gegriffen und für den Unterlassungsfall keine weiteren Schritte angedroht, hätte sich die Beschwerdeführerin nicht veranlasst gesehen, der Aufforderung zur Erneuerung der Anerkennung des QSP nachzukommen. Dies hat die Reaktion der Beschwerdeführerin auf das E-Mail der Swiss TS vom 14. Februar 2014 sowie auf die Schreiben der Vorinstanz vom 30. Juli und 12. August 2014 gezeigt, welchen sie vorerst nicht bzw. erst nach und nach Folge leistete.

10.3

10.3.1 Sodann hat die Vorinstanz ihre Kompetenzen verhältnismässig (im engeren Sinn) ausgeübt, indem sie die Beschwerdeführerin, welche bereits von der Swiss TS auf den vorliegenden Mangel hingewiesen worden war, zuerst mittels zweier Schreiben (ohne Kostenfolge) auf die fehlende Anerkennung und Überwachung des QSP aufmerksam machte, ohne bereits konkrete Massnahmen anzuordnen, da sie das von den betroffenen IBC ausgehende "Risiko aufgrund der Art und des Verwendungszwecks des Produktes sowie der langjährigen Erfahrung des Herstellers als geringfügig" einschätzte (Verfügung vom 27. Oktober 2014 Ziff. II/B/9.), mithin auf die konkreten Umstände des Einzelfalls Rücksicht nahm.

Erst nachdem die Beschwerdeführerin ausdrücklich den Erlass einer formellen Verfügung verlangt und ihren Unwillen, die geforderten Massnahmen umzusetzen, zum Ausdruck gebracht hatte, erliess die Vorinstanz eine kostenpflichtige Verfügung. In dieser wiederum stellte sie lediglich den rechtswidrigen Zustand fest, untersagte das Inverkehrbringen von seit dem 12. Januar 2014 hergestellten IBC und drohte Massnahmen an für den Fall, dass dem von ihr aufgezeigten Vorgehen zur Herstellung des rechtmässigen Zustandes (Beantragen einer Ausnahmebewilligung, Prüfung und Anerkennung des QSP durch eine für diese Tätigkeit anerkannte KBS) nicht Rechnung getragen würde. Insbesondere wurde der Beschwerdeführerin

aber weder die weitere Herstellung von IBC untersagt noch – verbunden mit einem Rückruf allfälliger bereits in Verkehr gebrachter IBC – die Vernichtung der seit dem 12. Januar 2014 hergestellten IBC verfügt.

10.3.2 Sowohl in den beiden Schreiben vom 30. Juli und 12. August 2014 als auch in der Verfügung vom 27. Oktober 2014 wurden der Beschwerdeführerin ferner angemessene Fristen – letztmals bis am 15. Dezember 2014 zur Beantragung einer Ausnahmebewilligung – zur Umsetzung der zu unternehmenden Schritte angesetzt. Auch deshalb kann entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin (Schlussbemerkungen vom 20. November 2014 [A-4979/2014] Zu Punkt 7) nicht von einem "sehr formalistischen" Vorgehen der Vorinstanz gesprochen werden.

Selbst nachdem die Beschwerdeführerin die Frist zur Beantragung einer Ausnahmebewilligung Mitte Dezember 2014 unbenutzt hatte verstreichen lassen, verzichtete die Vorinstanz im Übrigen (zumindest für die Dauer des Beschwerdeverfahrens) auf weitere Massnahmen, namentlich auf einen Rückruf der zwischen dem 12. Januar 2014 und dem 27. Oktober 2014 von der Beschwerdeführerin hergestellten IBC (vgl. Stellungnahme der Vorinstanz von 28. Januar 2015 [A-6829/2014]). Dies mit Hinweis auf die als gering beurteilten Risiken. Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass die Vorinstanz – auf einen entsprechenden Antrag der Beschwerdeführerin hin – dieser auch nach Ablauf der angesetzten Frist noch eine Ausnahmebewilligung zur Legalisierung der genannten IBC erteilen würde. Auf jeden Fall wäre ein allfälliger Rückruf, welcher in Form einer Verfügung zu erfolgen hätte, wiederum (separat) anfechtbar.

11.
Die Beschwerdeführerin beantragt schliesslich die Zusprechung einer Entschädigung (Schadenersatz) für die ihr durch die aufgrund der Verfügung der Vorinstanz vorsorglich ("zur Schadensbegrenzung") getroffenen Massnahmen entstandenen Kosten. Dafür besteht jedoch – nachdem festgestellt wurde, dass das Vorgehen der Vorinstanz korrekt war – keine rechtliche Grundlage. Die Kosten für das Wiederholungsaudit und den Überwachungsvertrag wären indessen ohnehin angefallen, die mit einem allfälligen Herstellungsstillstand verbundenen Auslagen hat die Beschwerdeführerin infolge ihres langen Zuwartens selbst zu verantworten. Im Übrigen stellte die Vorinstanz zwar fest, dass die Herstellung der IBC nicht (mehr) rechtmässig erfolgt, untersagte der Beschwerdeführerin deren Produktion jedoch nicht (sondern ausdrücklich bloss deren Inverkehrbringen).

Nicht angefochten hat die Beschwerdeführerin Dispositiv-Ziff. 6 der Verfügung vom 27. Oktober 2014 betreffend die von der Vorinstanz erhobene Gebühr. Sie ist indes, insbesondere unter Berücksichtigung des der Verfügung vorangegangenen Verfahrens, angemessen und daher ohnehin nicht zu beanstanden.

12.
Die Beschwerde ist damit vollumfänglich abzuweisen. Die Beschwerdeführerin ist auch hinsichtlich der gegenstandslos gewordenen Begehren 2 und 3 gemäss Beschwerde A-4979/2014 unterlegen. Namentlich erliess die Vorinstanz aus eigenem Antrieb eine formelle Verfügung, ohne jedoch rechtlich dazu im Sinne von Art. 25a VwVG verpflichtet gewesen zu sein (vgl. E. 2.1.2).

13.

13.1 Die Verfahrenskosten werden – unter Berücksichtigung der Vereinigung der Verfahren A-4979/2014 und A-6829/2014 sowie des daraus resultierenden reduzierten Aufwandes – auf Fr. 3'000.– festgesetzt (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Sie sind ausgangsgemäss von der unterliegenden Beschwerdeführerin zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG) und aus dem von dieser geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 4'000.– zu beziehen. Der Restbetrag von Fr. 1'000.– ist ihr zurückzuerstatten.

13.2 Die unterliegende Beschwerdeführerin hat von vornherein keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario). Der obsiegenden Vorinstanz ist ebenfalls keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Verfahren A-4979/2014 und A-6829/2014 werden unter erstgenannter Geschäfts-Nummer vereinigt.

2.
Die Beschwerde wird im Umfang von Antrag 2 gemäss Beschwerdeschrift vom 5. September 2014 (A-4979/2014) als gegenstandslos geworden abgeschrieben und im Übrigen abgewiesen.

3.
Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 3'000.– festgesetzt und der Beschwerdeführerin auferlegt. Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag von Fr. 1'000.– wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet. Sie hat dem Bundesverwaltungsgericht hierzu einen Einzahlungsschein zuzustellen oder ihre Kontonummer bekannt zu geben.

4.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. BAV-432.29-00006/00006/00005/00001 und BAV-535.1-00001/00001; Einschreiben)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Christoph Bandli	Oliver Herrmann

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: