Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2A.504/2006 /zga

Urteil vom 28. Februar 2007
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Wurzburger, Müller, Karlen,
Gerichtsschreiber Küng.

Parteien
Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK),
Beschwerdeführer,

gegen

Erdgas Zentralschweiz AG,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch Prof. Dr. Tomas Poledna und Raphael Stoll, Rechtsanwälte,
Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt.

Gegenstand
Anspruch auf Schadenersatz infolge Einschränkung des Betriebs einer Rohrleitungsanlage (Art. 51 Abs. 1 RLG),

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 30. Juni 2006.

Sachverhalt:
A.
Die Erdgas Zentralschweiz AG betreibt in der Gemeinde Littau seit 1976 die Abnahme- und Speicherstation Thorenberg, die aus zwei Kugeldruckbehältern besteht. In einem wird Erdgas, im anderen Propan (Flüssiggas) gelagert. Die Behälter dienen als Ausgleichsreserve für Verbrauchsspitzen sowie als Notversorgung bei einem Unterbruch der Zufuhr.

Südlich der Abnahme- und Speicherstation wurden im Jahre 1991 in einer ersten Etappe 17 Reiheneinfamilienhäuser erstellt. Gestützt auf eine Risikoanalyse der britischen Firma Arthur D. Little Ltd. verfügte das damalige Bundesamt für Energiewirtschaft (heute Bundesamt für Energie) am 27. Mai 1994, dass der Propan-Kugeldruckbehälter innert vier Jahren auf den Betrieb mit Erdgas umzustellen sei. Das Bundesgericht hiess am 28. Oktober 1998 die Beschwerde der Erdgas Zentralschweiz AG, mit der sie sich gegen diese Verfügung wehrte, gut (Urteil 1A.24/1998 in: ZBl 100/1999 S. 632). Es erkannte, dass die angeordnete Umstellung in einem zentralen Punkt in die Konzession, die der Bundesrat der Betreiberin am 22. August 1973 bzw. am 4. April 1974 erteilte, eingreife und daher nicht vom Bundesamt als Aufsichtsmassnahme angeordnet werden könne. Erforderlich sei vielmehr eine Änderung der für eine Dauer von 50 Jahren erteilten Konzession.

In der Folge wurde das von der Anlage ausgehende Risiko nochmals überprüft. Am 14. Juni 2002 entzog der Bundesrat der Erdgas Zentralschweiz AG die Konzession für den weiteren Betrieb eines Propan-Kugeldruckbehälters in der Anlage Thorenberg, da die davon ausgehende Gefährdung für das umliegende Wohngebiet zu gross sei. Er setzte der Betreiberin eine Frist von vier Jahren an, um den fraglichen Druckbehälter stillzulegen bzw. auf Erdgas umzustellen.

Die Gemeinde Littau genehmigte am 9. Juli 2003 einen geänderten privaten Gestaltungsplan zur Erstellung von vier Mehrfamilienhäusern mit je acht Wohnungen als zweite Bauetappe neben den bereits 1991 erstellten Reiheneinfamilienhäusern. Die Überbauung wurde darauf in Angriff genommen.
B.
Am 4. Februar 2004 reichte die Erdgas Zentralschweiz AG beim Eidgenössischen Finanzdepartement ein Begehren um Ersatz des Schadens ein, der ihr aus der Konzessionsänderung vom 14. Juni 2002 entstanden sei, zumindest in der Höhe von 11,3 Mio. Franken. Sie stützte ihren Anspruch auf Art. 51 Abs. 5 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1963 über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe (Rohrleitungsgesetz [RLG]; SR 746.1). Das Bundesamt für Energie wies das Begehren am 22. Februar 2005 ab.

Die Erdgas Zentralschweiz AG focht diesen Entscheid bei der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt an. Diese hiess das Rechtsmittel am 30. Juni 2006 dem Grundsatz nach gut und hob die Verfügung des Bundesamts für Energie auf.
C.
Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) erhebt gegen den erwähnten Entscheid der Rekurskommission vom 30. Juni 2006 Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht. Es beantragt, es sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und festzustellen, dass der Bund der Erdgas Zentralschweiz AG keine Entschädigung schulde.

Die Beschwerdegegnerin und die Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt beantragen die Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Der angefochtene Entscheid erging noch vor dem Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) am 1. Januar 2007. Gemäss Art. 132 Abs. 1 BGG richtet sich das Verfahren daher nach den Bestimmungen des Bundesrechtspflegegesetzes (OG).
1.2 Die Rekurskommission heisst im angefochtenen Entscheid das Schadenersatzbegehren der Beschwerdegegnerin lediglich im Grundsatz gut. Sie stellt nur fest, dass der Bund entschädigungspflichtig ist, bestimmt aber die Höhe der Entschädigung nicht selber, sondern weist die Sache zu diesem Zweck an das Bundesamt für Energie zurück. Es liegt somit ein Teilentscheid vor, der über das Vorliegen der Haftungsvoraussetzungen abschliessend befindet. Nach der Rechtsprechung ist dagegen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (BGE 124 II 409 E. 1f S. 420).
Da auch die übrigen Sachverhaltsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf das erhobene Rechtsmittel einzutreten.
2.
2.1 Die Beschwerdegegnerin gründet ihr Schadenersatzbegehren auf Art. 51 Abs. 5 RLG. Nach dieser Bestimmung muss der Bund dem Inhaber einer Rohrleitungskonzession, die vor dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung vom 18. Juni 1999 erteilt wurde, eine angemessene Entschädigung für den entstandenen Schaden leisten, wenn der Betrieb der Anlage aus Gründen eingestellt oder eingeschränkt wird, für die der Konzessionär nicht einzustehen hat.

Bei der zitierten Norm handelt es sich um eine Übergangsbestimmung, die Teil der Änderung des Rohrleitungsgesetzes vom 18. Juni 1999 bildete. Durch diese Revision wurde das frühere Konzessionsverfahren für den Bau und den Betrieb von Rohrleitungen durch ein Plangenehmigungs- (für den Bau) und ein Bewilligungsverfahren (für den Betrieb) ersetzt (Art. 2 und 21 ff. bzw. Art. 30 RLG). Art. 51 RLG regelt die Auswirkungen des neuen Rechts auf altrechtliche Konzessionen. Absatz 5 dieser Bestimmung übernimmt die Regelung des Entschädigungsanspruchs des Konzessionärs, die zuvor Art. 9 Abs. 3 RLG in der bis am 31. Dezember 1999 geltenden Fassung enthielt (vgl. auch Botschaft des Bundesrates vom 25. Februar 1998 zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren, BBl 1998 2643).
2.2 Der Bundesrat hat durch die Konzessionsänderung vom 14. Juni 2002 den Betrieb eines Kugeldruckbehälters mit Propan nach Ablauf einer vierjährigen Umstellungsfrist untersagt und damit die Nutzung der noch

unter dem alten Recht konzessionierten Anlage erheblich eingeschränkt. Es ist unbestritten, dass der Beschwerdegegnerin dadurch ein Schaden entsteht. Die Vorinstanz gelangt zum Schluss, dass diese Massnahme nicht aus Gründen erfolgt sei, welche die Beschwerdegegnerin zu vertreten habe, und dass sie deshalb gestützt auf Art. 51 Abs. 5 RLG Anspruch auf eine angemessene Entschädigung habe.

Das beschwerdeführende Departement wendet sich allein gegen die zuletzt genannte Folgerung. Es macht geltend, die Vorinstanz ziehe den Kreis der Gründe, für welche der Konzessionär gemäss Art. 51 Abs. 5 RLG nicht einzustehen habe, zu weit. Bei der gebotenen engeren Auslegung, wie sie insbesondere auch die Umweltschutzgesetzgebung nahelege, könne die nachträgliche strengere Beurteilung des Sicherheitsrisikos einer Anlage nicht zu einer Entschädigungspflicht des Bundes führen. Vielmehr trage der Betreiber einer Anlage allein die Verantwortung dafür, dass deren Nutzung die Grenzen des akzeptablen Risikos nicht überschreite. Ausserdem hätte berücksichtigt werden müssen, dass die Betriebseinschränkung ebenfalls auf die bauliche Entwicklung in der Nachbarschaft zurückzuführen sei.
2.3 Der Kreis der Gründe, für die der Konzessionär nach Art. 51 Abs. 5 RLG nicht einzustehen hat und die eine Entschädigungspflicht des Bundes auslösen können, lässt sich aufgrund des Wortlauts allein nicht eindeutig bestimmen. Die Vorinstanz legt zutreffend dar, dass ein Entschädigungsanspruch jedenfalls dann entfällt, wenn der Konzessionär die erforderlich gewordene Betriebseinstellung oder -einschränkung selber verschuldet hat. Dies ist etwa der Fall, wenn er die Rohrleitungsanlage nicht nach den Regeln der Technik betreibt oder ihren Unterhalt vernachlässigt und dadurch gegen Art. 31 RLG sowie Art. 3 der Verordnung vom 20. April 1983 über Sicherheitsvorschriften für Rohrleitungsanlagen (SR 746.2) verstösst. Im angefochtenen Entscheid wird jedoch zu Recht ausgeführt, dass nach dem Wortlaut von Art. 51 Abs. 5 RLG der Konzessionär unter Umständen auch für weitere Gründe der Betriebseinstellung oder -einschränkung einzustehen hat, an deren Entstehung ihn kein Verschulden trifft, die aber trotzdem seinem Verantwortlichkeitsbereich zuzurechnen sind. Eine Zuordnung zur Verantwortlichkeitssphäre des Konzessionärs ist nach Auffassung der Vorinstanz indessen nicht leichthin anzunehmen. So habe er namentlich nicht für übergeordnete
Gründe einzustehen, die ursprünglich nicht voraussehbar waren und die er nicht beeinflussen konnte wie etwa eine Stilllegung seiner Anlage aufgrund neuer Bedürfnisse der Landesverteidigung.

Das beschwerdeführende Departement kritisiert die genannte Umschreibung des Verantwortlichkeitsbereichs des Konzessionärs. Es macht zudem geltend, die Beschwerdegegnerin müsse auch nach der vorinstanzlichen Gesetzesauslegung für die Gründe der Stilllegung des Propan-Kugeldruckbehälters einstehen, weil sie ihren gesetzlichen Pflichten nicht genügend nachgekommen sei und diese verschuldet habe. Der zuletzt genannte Vorwurf entbehrt jedoch offenkundig der Grundlage. Denn nach den vorinstanzlichen Feststellungen gibt es keine Anhaltspunkte, dass die Beschwerdegegnerin ihre Anlage nicht einwandfrei unterhalten und auf dem neuesten Stand der Technik betrieben hätte. Die Argumentation des Departements, eine Pflichtverletzung ergebe sich schon daraus, dass die Beschwerdegegnerin den Propan-Kugeldruckbehälter angesichts der neuen Risikoanalyse nicht von sich aus stillgelegt habe, greift zu kurz. Selbst wenn eine solche Pflicht bestanden hätte, würde sie am Grund, der die Stilllegung erforderte - der neuen Risikobeurteilung (vgl. E. 2.6) -, nichts ändern, und es ergäbe sich daraus insbesondere nicht, dass die Notwendigkeit der Betriebseinstellung von der Beschwerdegegnerin verschuldet worden wäre. Ausserdem kann dem Departement nicht
gefolgt werden, wenn es auch in der baulichen Entwicklung in der Umgebung des Kugeldruckbehälters eine Ursache für die erforderlich gewordene Stilllegung sieht. Die Vorinstanz legt dar, dass die Konzession für den Betrieb mit Propan schon in den Jahren 1973/74 nicht hätte erteilt werden können, wenn bereits damals eine Risikobewertung nach den später verwendeten strengeren Kriterien vorgenommen worden wäre, da die Umgebung schon zu diesem Zeitpunkt der Bauzone zugewiesen und demzufolge mit einer Überbauung zu rechnen war (vgl. E. 2.6). Dagegen wird in der Beschwerde nichts Stichhaltiges vorgebracht. Es kann der Beschwerdegegnerin jedenfalls nicht vorgeworfen werden, dass sie sich gegen die weiteren Schritte, die zur Überbauung des fraglichen Gebiets führten, nicht bzw. nicht ausreichend zur Wehr setzte. Sie hatte dazu keinen Anlass, da ja schon bei der Konzessionierung davon auszugehen war, ihre Anlage liege in einem Baugebiet.

Da der Grund der Stilllegung demnach von der Beschwerdegegnerin nicht verschuldet ist, hängt ihr Entschädigungsanspruch allein davon ab, in welchem Umfang sie als Konzessionärin nach Art. 51 Abs. 5 RLG auch für weitere Ursachen einzustehen hat und ob im vorliegenden Fall eine solche Ursache zur Ausserbetriebnahme

des Propan-Kugeldruckbehälters führte.
2.4 Die Gesetzgebung sieht eine Entschädigungspflicht des Bundes infolge nachträglicher Betriebseinschränkungen nicht nur bei Rohrleitungen, sondern auch bei anderen Infrastrukturanlagen vor. So ist Art. 51 Abs. 5 RLG bzw. der vor der Gesetzesrevision vom 18. Juni 1999 geltende Art. 9 Abs. 3 aRLG einer entsprechenden Regelung im früheren Atomgesetz vom 23. Dezember 1959 (SR 732.0, AS 1960 541) nachgebildet (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 28. September 1962 an die Bundesversammlung betreffend den Entwurf zu einem Bundesgesetz über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe, BBl 1962 II 816 f.). Eine Entschädigungspflicht des Bundes findet sich ferner beispielsweise in Art. 43 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 22. Dezember 1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (Wasserrechtsgesetz [WRG]; SR 721.80) beim Entzug der Konzession zur Wassernutzung oder in Art. 8 Abs. 3 WRG beim Widerruf der Bewilligung zur Ableitung von Wasser oder elektrischer Energie ins Ausland.

Der Bund haftet in den erwähnten Fällen für rechtmässig zugefügten Schaden. Die Entschädigungspflicht beruht auf der Erwägung, dass Infrastrukturanlagen häufig grosse Investitionen erfordern und es unbillig wäre, wenn bei einem Widerruf einer Bewilligung bzw. dem Entzug einer Konzession aus Gründen, für die der Inhaber nicht einzustehen hat, dieser für den Verlust der investierten Mittel nicht entschädigt würde (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 8. Dezember 1958 an die Bundesversammlung betreffend den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz, BBl 1958 II 1542). Das gleiche Motiv des Vertrauens- und Investitionsschutzes liegt auch der Einräumung sog. wohlerworbener Rechte zugrunde. Als solche gelten jene Ansprüche, die bei Erteilung einer Konzession aufgrund freier Vereinbarung der Parteien begründet werden. Wohlerworbene Rechte stehen unter dem Schutz der Eigentumsgarantie, und sie dürfen vom Staat nicht ohne Entschädigung einseitig aufgehoben oder in so weit gehendem Mass abgeändert werden, dass in die Substanz oder in den Wesensgehalt des Rechts eingegriffen wird (BGE 126 II 171 E. 3c S. 179; vgl. auch BGE 127 II 69 E. 5a S. 75). Durch die Garantie des Bestandes des
verliehenen Rechts soll dem Inhaber ermöglicht werden, die erheblichen Investitionen zu amortisieren, welche die Ausübung des Rechts regelmässig erfordert (BGE 119 Ib 254 E. 5a S. 268).

Das Gesetz sieht eine Entschädigungspflicht des Bundes nicht nur beim Entzug oder der Einschränkung wohlerworbener Rechte, sondern zum Teil ebenfalls beim Widerruf von Bewilligungen vor (vgl. den bereits erwähnten Art. 8 Abs. 3 WRG oder Art. 9 Abs. 5 des alten Atomgesetzes; vgl. ferner Tomas Poledna, Staatliche Bewilligungen und Konzessionen, Bern 1994, N. 352). Auch Art. 51 Abs. 5 RLG knüpft den Entschädigungsanspruch nicht an die Aufhebung oder Einschränkung eines wohlerworbenen Rechts. Aus dem Wortlaut des früheren Art. 9 Abs. 3 aRLG und dem systematischen Zusammenhang mit Absatz 2 dieser Bestimmung ergibt sich zwar, dass eine Entschädigung nur bei Aufhebung oder Einschränkung eines mit der Konzession eingeräumten Rechts auszurichten ist. Doch ist gerade nicht erforderlich, dass es sich dabei um ein wohlerworbenes Recht handelt. Mit Blick auf die Entschädigungspflicht erscheint es daher - entgegen der Behauptung in der Beschwerde - nicht entscheidend, dass die nach dem alten Recht erteilten Rohrleitungskonzessionen teilweise als atypisch qualifiziert werden und die aus ihr fliessenden Rechte nicht ohne weiteres als wohlerworben gelten können (vgl. Riccardo Jagmetti, Energierecht, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band
VII, Basel/Genf/München 2005, Rz. 3623; siehe ferner mit näheren Hinweisen zur Entstehungsgeschichte: Peter Hess, Die rechtliche Behandlung der Rohrleitungen zur Beförderung von flüssigen und gasförmigen Brenn- und Treibstoffen, Diss. Zürich 1969, S. 200 ff.).
2.5 Nach Ansicht der Vorinstanz entfällt ein Entschädigungsanspruch nach Art. 51 Abs. 5 RLG nur, wenn der Grund für die Betriebseinstellung oder -einschränkung vom Anlageninhaber verschuldet ist oder zumindest eindeutig seiner Verantwortlichkeitssphäre zuzuweisen ist. Sie beurteilt die Voraussetzungen eines Einstehenmüssens für nicht verschuldete Gründe anhand der konkreten Umstände und verzichtet auf eine allgemeine Umschreibung. Auch an dieser Stelle braucht nicht abschliessend bestimmt zu werden, für welche Gründe der Anlageninhaber gemäss Art. 51 Abs. 5 RLG einzustehen hat. Aus dem mit der Norm beabsichtigten Vertrauens- und Investitionsschutz ergibt sich indessen, dass der Konzessionär zumindest für jene Gründe nicht einstehen muss, mit deren Eintritt er bei der Konzessionsverleihung nach Treu und Glauben nicht rechnen musste.

In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass der Inhaber einer Bewilligung grundsätzlich auf deren Bestand vertrauen darf, soweit diese gestützt auf ein eingehendes Ermittlungsverfahren erteilt wurde, in dem die auf dem

Spiele stehenden Interessen allseitig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen waren (BGE 119 Ia 305 E. 4c S. 310; 109 Ib 246 E. 4b S. 252; vgl. auch BGE 121 II 273 E. 1a/bb S. 277). Gleiches gilt, wenn der Inhaber von der erteilten Bewilligung bereits Gebrauch gemacht hat, insbesondere wenn er zur Verwirklichung eines einmaligen Vorhabens bereits grössere Geldmittel aufgebracht hat (Urteil 1P.609/1994 vom 15. Dezember 1994 in: ZBl 96/1995 515 E. 3d S. 518; BGE 119 Ia 305 E. 4c S. 310; 100 Ib 299 E. 4 S. 303). In diesen Fällen kommt der Wahrung der Rechtssicherheit in der Regel der Vorrang gegenüber anderen Interessen zu.

Das beschwerdeführende Departement macht zwar zu Recht geltend, dass es auch für Inhaber konzessionierter Anlagen bzw. von solchen, die aufgrund eines eingehenden Ermittlungsverfahrens bewilligt wurden, kein Recht auf Gefährdung von Menschen und der Umwelt geben könne. Tatsächlich schliesst die erwähnte Rechtsprechung eine Aufhebung der Konzession bzw. einen Widerruf der Bewilligung in den genannten Fällen nicht aus, wenn besonders gewichtige Gründe dafür vorliegen (BGE 121 II 273 E. 1a S. 276). Hingegen wäre es angesichts des entgegengebrachten Vertrauens und oftmals auch der getätigten Investitionen unbillig, wenn in diesen Fällen der Entzug des Rechts entschädigungslos erfolgen könnte. Aufgrund der bereits erwähnten Zielsetzung von Art. 51 Abs. 5 RLG ist davon auszugehen, dass die Entschädigungspflicht des Bundes gerade bei Vorliegen der genannten Tatbestände eingreifen soll (vgl. auch Tomas Poledna, a.a.O., Nr. 351 f.).
2.6 Der Bundesrat gelangte am 14. Juni 2002 zum Schluss, dass der weitere Betrieb des Propan-Kugeldruckbehälters ein nicht akzeptables Risiko darstelle und die Anlage deshalb ausser Betrieb genommen werden müsse. Nach den unbestrittenen Feststellungen der Vorinstanz sind die Risiken, die vom Propan-Kugeldruckbehälter ausgehen, seit der Konzessionserteilung nicht angestiegen, jedenfalls soweit sie oberhalb der maximal zulässigen Risikoakzeptanz liegen. Die Konzession hätte daher in den Jahren 1973/74 nicht erteilt werden können, wenn bereits damals die vom Bundesrat im Jahre 2002 angewandten Risikobeurteilungskriterien gegolten hätten. Grund für die verfügte Betriebseinschränkung bildet demnach eine Veränderung der Rechtslage, nämlich die strengere Beurteilung des noch akzeptablen Risikos.

In der Beschwerde wird diese Sicht nicht bestritten, aber geltend gemacht, neben der Verschärfung der Risikoakzeptanzkriterien sei auch die bauliche Entwicklung eine Ursache für die erfolgte Konzessionseinschränkung gewesen. Ohne die Überbauung der Nachbargrundstücke hätte die neue Risikobeurteilung für den Betrieb des Propan-Kugeldruckbehälters keine Auswirkungen gehabt. Es trifft wohl zu, dass das akzeptable Risiko auch von der Bebauung des Umfelds der Anlage abhängt. Die Vorinstanz legt indessen dar, dass das Gebiet schon bei der Konzessionsvergabe 1973/74 in einer Bauzone lag und mit dessen Überbauung gerechnet werden musste. Die später einsetzende teilweise Bebauung stellt demnach keine grundsätzliche Änderung gegenüber der bereits 1973/74 bestehenden Situation dar. Anders verhielte es sich nur, wenn die später erstellten Bauten - etwa hinsichtlich Dichte, Ausrichtung usw. - wesentlich von dem abwichen, was schon bei der Konzessionsvergabe zu erwarten war. Solche Umstände werden jedoch vom beschwerdeführenden Departement nicht dargetan und sind auch nicht ersichtlich. Es bildet daher allein die nachträgliche Erhöhung des Sicherheitsstandards den Grund für die erfolgte Konzessionseinschränkung.
2.7 Die Beschwerdegegnerin hat nach den vorstehenden Darlegungen (E. 2.4 und 2.5) jedenfalls dann nicht für den erwähnten Grund einzustehen, wenn sie mit dessen Eintritt bei der Konzessionsvergabe nach Treu und Glauben nicht rechnen musste.

Das Bundesgericht hat bereits in seinem ersten in dieser Sache ergangenen Entscheid festgehalten, dass die Bestimmung des Förderguts und die Betriebsdauer zu den zentralen Teilen der Rohrleitungskonzession zählen. Denn der Inhaber konzipiert seine Anlage im Blick auf diese Faktoren und tätigt gestützt darauf erhebliche Investitionen (Urteil 1A.24/1998 in: ZBl 100/1999 632 E. 3a und b S. 635 f.). Die genannten Elemente der Konzession wurden zudem gestützt auf eine eingehende Ermittlung der Sicherheitsaspekte, denen das Gesetz bereits im Zeitpunkt der Verleihung eine vorrangige Bedeutung zumass (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. a aRLG und die damals geltende Verordnung vom 1. Juli 1966 über Sicherheitsvorschriften für Rohrleitungsanlagen, AS 1966 869), festgelegt. Die Beschwerdegegnerin durfte daher grundsätzlich auf den Bestand der Konzession auch für Propan bis ins Jahr 2023 vertrauen.

Das Departement weist in seiner Beschwerde zwar zu Recht darauf hin, dass die mit einer Konzession eingeräumten Rechte nur nach Massgabe der gesetzlichen Bestimmungen ausgeübt werden dürfen. So müssen

die Rohrleitungsanlagen nach den Regeln der Technik erstellt, betrieben und unterhalten werden, und es darf von ihnen keine Beeinträchtigung der Umgebung ausgehen (vgl. Art. 3 der Verordnung vom 20. April 1983 über Sicherheitsvorschriften für Rohrleitungsanlagen). Die Beschwerdegegnerin musste namentlich auch damit rechnen, dass wegen des Umstands, dass sich ihre Anlagen im Baugebiet befinden, gewisse besondere Sicherheitsvorkehrungen erforderlich werden könnten. Hingegen durfte sie darauf vertrauen, dass sie ihre durch die Konzession verliehenen Rechte auch bei den gebotenen Anpassungen an den Stand der Technik bzw. die Feinabstimmung mit einer künftigen Überbauung noch ausüben kann. Denn über die grundsätzliche Zulässigkeit eines Propan-Kugeldruckbehälters im fraglichen Baugebiet wurde bereits mit der Konzessionsvergabe entschieden. Wie erwähnt, erging dieser Grundsatzentscheid gestützt auf eine eingehende Prüfung der Sicherheitsaspekte und Abwägung der Interessen, weshalb sich der Schutz des Vertrauens, das die Beschwerdegegnerin in dessen Bestand setzte, rechtfertigt. Der Bundesrat hat mit der teilweisen Konzessionsaufhebung vom 14. Juni 2002 diesen Grundsatzentscheid mit Bezug auf den Transport und die Lagerung von Propan umgestossen, um neuen strengen Sicherheitsanforderungen Rechnung zu tragen. Es ist nicht ersichtlich, wieso der Bundesrat bei der Konzessionserteilung den Risiken für das Baugebiet in der Umgebung nicht mehr Beachtung schenkte. Dass in der Bauzone liegendes Gebiet überbaubar und damit zu rechnen ist, dass es vor Ablauf einer 50jährigen Konzession der Überbauung zugeführt wird, musste schon damals (nach Inkrafttreten des Gewässerschutzgesetzes vom 8. Oktober 1971 und des Bundesbeschlusses vom 17. März 1972 über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung) bekannt sein. Dennoch hat die Konzessionsbehörde in keiner Weise darauf hingewirkt oder als Bedingung formuliert, dass die angrenzende Bauzone im Zuge der Zonenplanung nach Raumplanungsgesetz aufgehoben wird. Sie ist sich später bloss bewusst geworden und hat sich auch von Fachleuten bestätigen lassen, dass das mit dem Betrieb der Anlage verbundene Risiko nach heutiger Anschauung gegenüber der Bevölkerung nicht mehr zu vertreten ist. Diesen Erkenntnissen entsprechend hat sie die Sicherheitsstandards neu definiert und die Konzession angepasst. Die damit verbundene Betriebseinschränkung geht somit auf einen Grund zurück, mit dem die Beschwerdegegnerin nicht rechnen musste und für den sie deshalb auch nicht einzustehen hat.

3.

Auch wenn sich die Parteien noch nicht zur Berechnung und Bemessung des Schadenersatzes geäussert haben, sei an dieser Stelle bereits darauf hingewiesen, dass Art. 51 Abs. 5 RLG keine volle, sondern nur eine angemessene Entschädigung vorsieht. Das bedeutet, dass der Ersatzanspruch aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalles zu bestimmen ist. Die entsprechende Würdigung hat dabei mit Blick auf den Vertrauens- und Investitionsschutz zu erfolgen, der mit Art. 51 Abs. 5 RLG bezweckt wird (vgl. E. 2.5). Zu berücksichtigen wird dabei die nunmehr bereits 22jährige Nutzungs- und Amortisationsdauer, die mögliche Schadensminderung durch Umnutzung sowie der Umstand sein, dass die Beschwerdegegnerin mit gewissen Erschwernissen des Betriebs - wenn auch nicht mit einem teilweisen Entzug - rechnen musste, weil ihre Anlage in einem Baugebiet liegt (vgl. E. 2.7). Aus diesen Gründen hat der Bund jedenfalls nicht für den ganzen, sondern lediglich für einen Teil des Schadens aufzukommen. Darüber hinaus ist bei der Schadensberechnung in einem Fall wie dem vorliegenden nicht der entgangene Gewinn, sondern allein das sog. negative Interesse massgebend, d.h. der Vertrauensschaden.

4.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich demnach als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang hat das beschwerdeführende Departement die Kosten des Verfahrens vor Bundesgericht zu tragen (Art. 156 Abs. 2 OG). Es hat zudem die Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 159 Abs. 2 OG). Da es sich um eine Angelegenheit mit Vermögensinteresse handelt, richtet sich die Höhe der Entschädigung nach dem Streitwert. Bei der Bemessung ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Beschwerdegegnerin in ihrer Vernehmlassung teilweise auf Ausführungen im vorinstanzlichen Verfahren zurückgreifen konnte.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 20'000.– wird dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie

und Kommunikation auferlegt.
3.
Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation hat der Beschwerdegegnerin für das Verfahren vor Bundesgericht eine Parteientschädigung von Fr. 20'000.– auszurichten.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien und der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 28. Februar 2007
Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: