

# Aktuelle Fragen des Altlasten- und Flächenrecyclingrechts

**Umwelt- und Planungsrecht in  
Praxis und Wissenschaft (UPPW)**

Martin-Luther-Universität Halle-  
Wittenberg/UBA, 19.05.2015

**Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden**



# A. Neue Rechtsprechung zur Altlastensanierung



# Was muss gemacht werden? Stufenmodell der Altlastenbearbeitung

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

Norm	Stufe	Schritt	Anordnung
§ 11 BBodSchG	<b>1: Ermittlung der Altflächen</b>	Erfassung und Erfassungsbewertung	Jew. über §§ 10 u. ggf. 16 I BBodSchG
§ 9 I BBodSchG	<b>2: Ermittlung der altlastverdächtige n Flächen</b>	Orientierende Untersuchung (Einzelfallbewertung und Bewertung des Gefahrenpotenzials)	
§ 9 II BBodSchG	<b>3: Ermittlung der Altlasten</b>	Sanierungsuntersuchung u. -planung	
§ 13 f. BBodSchG	<b>4: Ermittlung der Sanierungsziele</b>	Festlegungen der Anforderungen an die Altlastensanierung	
§ 4 III-V BBodSchG	<b>5: Sanierung/Aufhebung der Altlast</b>	Sanierung mit Erfolgskontrolle	



# Wer muss handeln? Überblick über die Störerkategorien

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

**Die möglichen Adressaten von Anordnungen** werden über die Regelung von Pflichten in § 4 BBodSchG bestimmt. Sanierungspflichtig sind nach § 4 III BBodSchG:

- der **Verursacher einer schädlichen Bodenverunreinigung oder Altlast (Handlungsstörer)**;
- dessen Gesamtrechtsnachfolger;
- der **Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück (Zustandsstörer)**;
- derjenige, der aus handelsrechtlichem oder gesellschaftsrechtlichem Rechtsgrund für juristische Personen, die Grundeigentümer sind, einzustehen hat;
- derjenige, der das Grundeigentum aufgibt, sowie
- derjenige, der nach Inkrafttreten des Gesetzes ein Grundstück übertragen hat.

Regelung, die den Kreis der Sanierungsverantwortlichen abschließend bestimmt (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.03.06 - 7 C 3/05 -, Urt. v. 23.09.04 - 7 C 22/03 -, Urt. v. 16.05.00 - 3 C 2/00 -; Bay. VGH, Bes. v. 29.11.04 - 22 CS 04.2701 -; Hess. VGH, Urt. v. 09.09.99 - 8 UE 656/95 - und OVG Lüneburg, Bes. v. 23.04.08 - 7 ME 206/07)



# Anlagenbezogene Betreiberpflichten nach BImSchG dürfen nicht ausgehebelt werden

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

## **VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 04.04.2014 – 9 L 349/14**

- Können neben der Betreiberin einer immissionsschutzrechtlich genehmigten und nunmehr vorläufig stillgelegten Anlage Dritte auf der Grundlage des KrWG, des BBodSchG oder des POR zur Vornahme derselben Sanierungsmaßnahmen herangezogen werden?
- Betreiberin eines Zeltens zur Zwischenlagerung PCB-haltiger Transformatoren, Kondensatoren und ähnlicher Lagergüter war gemäß § 17 I 2 BImSchG zur Beseitigung und Entsorgung sämtlicher in dem Zelt befindlicher Lagergüter aufgefordert worden.
- Keine inhaltsgleiche, gegenüber der untererbbauberechtigten Antragstellerin ergangenen Anordnung nach § 17 I 2 BImSchG, weil die speziellen Regelungen des BImSchG zur Betreiberverantwortlichkeit (Erfüllung anlagenbezogener Pflichten nach dem BImSchG) den Rückgriff auf die Vorschriften des § 62 KrWG, der § 4 III und § 10 BBodSchG sowie des allgemeinen Ordnungsrechts sperren und es damit an einer Rechtsgrundlage für die Sanierung durch den Dritten fehlt.



# Grundwasser, Untersuchungsanordnung, Sanierungsanordnung, Einwirkungsbereich

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

**OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 22.08.2014 - OVG 11 N 53.12, BeckRS 2014, 56080**

- **Erkundungsanordnung gemäß § 9 II i. V. m. § 4 III BBodSchG Minus zur Sanierungsanordnung nach § 10 I i. V. m. § 4 III BBodSchG** (Wortlaut); irrelevant, ob eine die Verunreinigung von Gewässern verursachende schädliche Bodenveränderung oder Altlast selbst noch vorhanden ist. Entscheidend sei vielmehr, ob die durch sie verursachte Gewässerverunreinigung noch vorhanden sein kann. BBodSchG sei auf Sachverhalte anwendbar, in denen es - nach Abklingen des Schadstoffeintrags aus dem Boden - nur noch um die Sanierung des durch eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast verursachten Gewässerschadens geht (vgl. Urt. v. 8.11.2007 - OVG 11 B 14.05 -, bei Juris, Rz. 40 ff.).
- Untersuchungsanordnung bezieht sich **nicht nur auf das in seinem Eigentum stehende Grundstück**: Verpflichtung zu notw. Detailuntersuchungen zur Gefährdungsabschätzung für dieses Grundstück „und dessen Einwirkbereich“!
  - Kläger sei auch für den nicht in seinem Eigentum stehenden Einwirkungsbereich des Grundstücks ordnungspflichtig. Er trägt die Verantwortung für schädliche Auswirkungen, die durch eine Bodenkontamination auf seinem Grundstück hervorgerufen werden und haftet insoweit für die von seinem Grundstück abdriftende Schadstofffahne. Nach der Rechtsprechung des Senats betrifft dies sogar Konstellationen, in denen sich das verunreinigte Grundwasser gar nicht mehr unter der Fläche des Eintragsgrundstücks befindet (vgl. Senatsurteil vom 8.11.2007, a. a. O., Rz. 47 ff.).
  - Zwar verpflichte § 4 II 2 BBodSchG die Zustandsverantwortlichen zunächst, Maßnahmen zur Abwehr der von ihrem Grundstück drohenden schädlichen Bodenveränderungen zu ergreifen. Für den Fall einer bereits eingetretenen Störung verpflichtet § 4 III 1 BBodSchG den Grundstückseigentümer jedoch auch, durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursachte Verunreinigungen von Gewässern zu sanieren.



# Lang laufende Sanierung; Kauf eines Altlastengrundstücks

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

- **OVG NRW, Beschl. v. 25.02.2015, 16 B 1166/14–, juris (Vorinstanz VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 26.09.2014 – 9 L 1048/14 –, juris) m. Anm. Sanden, W + B 2/2015, 124-125**
- CKW-belastetes Grundstück (Pump&Treat+Bodenluftabsaugung)
- **Geeignetheit der angeordneten Sanierungsmaßnahmen:** Kein Problem, dass sich „derzeit nicht abschätzen lässt, wann die Sanierungszielwerte erreicht sein werden. Denn Ziel der Ordnungsverfügung des Antragsgegners (...) ist es gerade auch, "den Schaden auf dem ehemaligen Werksgelände zurück zu halten bzw. dort zu minimieren.“ Beleg: Wirksamkeit der laufenden Sanierungsanlage zur Bodenluft- und Grundwasserreinigung bestätigen Möglichkeit
- **Begrenzung der Zustandsstörerhaftung bei Kenntnis der Belastung bei Kauf:** „Beim Kauf des Grundstücks in Kenntnis der CKW- Belastung aufgrund derart vager Aussagen und ohne eigene Einholung von Informationen etwa beim Antragsgegner zum Umfang der Belastung und der etwaigen Sanierungsdauer ist die Antragstellerin jedenfalls in einer ihre Schutzwürdigkeit mindernden Weise das Risiko einer langdauernden Sanierungsverpflichtung eingegangen.“



# Behörde darf Auskunft zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Störers verlangen

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

## **VGH Mannheim, Urteil vom 13.03.2014 – 10 S 2210/12**

- Bodenschutzbehörde ist im Rahmen der Ermittlung von Tatsachengrundlagen berechtigt, nicht nur grundstücksbezogene Daten, sondern darüber hinaus auch Informationen und Unterlagen zu den wirtschaftlichen Verhältnissen eines potentiell Sanierungspflichtigen zu erheben, soweit dies im Einzelfall zu einer ordnungsgemäßen Ermessensausübung erforderlich ist.
- Grundlage des Auskunftsverlangens § 3 II 1 LBodSchG BW bzw. entsprechende Landesnorm in anderen Bundesländern
- Eingriff in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG gerechtfertigt, insbes. ist Informationserhebung zur Klärung der Sanierungsverantwortlichkeit und Störerauswahl angesichts des von Art. 20 a GG geschützten Gemeinwohlbelangs (Staatszielbestimmung Umweltschutz) auch verhältnismäßig.





# Bestimmtheit der Detailuntersuchungsverfügung bei Verpflichtung, Untersuchungsprogramm vom Sachverständigen ausarbeiten zu lassen

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

## Hessischer VGH, Beschl. v. 19.12.2014 – 2 A 761/14.Z –, juris

- (Rd. 27) „Dem steht auch nicht der vom Beklagten (...) erhobene Einwand entgegen, das „... genaue auf den Einzelfall auch in zeitlicher Hinsicht angepasste Untersuchungsprogramm ist vom Sachverständigen auszuarbeiten, andernfalls würde dem Sinn und Zweck der Möglichkeit der Einschaltung eines Sachverständigen (...) zuwider gehandelt werden, der darin besteht, die spezifisch fachliche Qualifikation des Sachverständigen zum Tragen zu bringen (...).“ Gerade diese Begründung des Zulassungsantrags wirft - aus Sicht des Klägers - die weitere Frage auf, ob auch das vom Beklagten geforderte Untersuchungskonzept eines Sachverständigen - ebenso wie die Untersuchung selbst - „zeitlich gestuft“ erstellt werden kann.
- Unabhängig davon, dass nach der Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs Zweifel an der Berechtigung bestehen, die Vorlage eines Untersuchungskonzepts eines Sachverständigen anzuordnen (vgl.: Hess. VGH, Beschluss vom 23.08.2004 - 6 TG 1119/03 -, NVwZ 2005, 718 = DÖV 2005, 124 = UPR 2005, 392 = NuR 2005, 653), wird aus der Untersuchungsanordnung vom 24. Oktober 2012 nicht hinreichend deutlich, ob ein solches, (...) vom Kläger gefordertes Konzept im Hinblick auf das zeitlich gestufte Verfahren der angeordneten Untersuchungen - zunächst Eingrenzung und Bewertung des Schadstoffpotenzials auf dem Grundstück des Klägers X...straße ..., dann Eingrenzung und Bewertung der Schadstoffe im Grundwasserabstrom jenseits der Grenze dieses Grundstücks - ebenfalls in zeitlich nacheinander folgenden Schritten erfolgen oder bereits vor der Niederbringung von Messstellen auf dem Grundstück des Klägers bereits für den gesamten westsüdwestlichen Grundwasserabstrom als „Gesamtkonzept“ vorzulegen ist. (...)



# Heranziehen von Erben zu Detailuntersuchungsmaßnahmen i.S.v. § 9 II 1 BBodSchG; Verjährung?

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

**VGH München, Beschl. v. 10.9.2014 – 22 ZB 14.1756, NVwZ-RR 2014, 953**

1. Zur Heranziehung von Erben zu Untersuchungsmaßnahmen iSv § BBODSCHG § 9 BBODSCHG § 9 Absatz II 1 BBodSchG bei nicht (mehr) vorhandener Eigentümerstellung der Erben hinsichtlich der zu untersuchenden Grundstücke.
2. Die sich aus § 9 II 1 BBodSchG iVm § 4 BBodSchG ergebenden Befugnisse sind unverjährbar.
3. Die Heranziehung des Erben trotz Ablaufs einer langen Zeit seit der Vornahme der zur Kontamination führenden Handlungen ist grundsätzlich nicht unverhältnismäßig. (Leitsätze der Redaktion)

analoge Anwendung der Verjährungsregeln der §§ BGB § 194 ff. BGB gegen Heranziehung? (-), jedenfalls seit dem Inkrafttreten des BBodSchG 1999 einhellige Auffassung, „dass die der öffentlichen Gewalt durch das Bundes-Bodenschutzgesetz verliehenen Befugnisse, Anordnungen zum Zweck der Gefahrerforschung bzw. der Störungsbeseitigung zu erlassen, nicht der Verjährung unterliegen (vgl. VGH München, Urt. v. 28.11.2007 – 22 BV 02.1560, BeckRS 2008, 30079“; zudem gilt der allgemein anerkannte Rechtsgrundsatz, dass öffentlich-rechtliche Eingriffsbefugnisse der Hohen Hand nicht verjähren (VGH Kassel, NVwZ 1987, 993 [996]; Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 53 Rn. 12; [19]. Die Unverhältnismäßigkeit der Inanspruchnahme eines Verhaltensverantwortlichen bemisst sich nicht nach einer starren zeitlichen Grenze, sondern nach einer einzelfallbezogenen Würdigung des Sachverhalts unter Abwägung der Bedeutung des öffentlichen Schutzguts mit den entgegenstehenden Belangen des Verhaltensverantwortlichen (BVerwG, NVwZ 2008, 684).



# Heranziehung als Handlungsstörer bei nicht abschließend geklärter Verantwortlichkeit - vorläufiger Rechtsschutz

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

**VG Karlsruhe, Beschluss vom 10. April 2015 – 6 K 2584/14 –,  
juris (n.rechtskr. Beschwerde beim VGH Baden-Württemberg,  
Az: 6 K 2584/14**

SV: Dünger mit Papierschlämmen: PFC; Landkreis Rastatt

Handlungsstörer aufgrund objektiver Faktoren:

„Schließlich begegnet die bodenschutzrechtliche Anordnung auch unter Ermessensgesichtspunkten, insbesondere hinsichtlich der Störerauswahl, keinen durchgreifenden Bedenken. Es ist in Fällen, in denen der Verursachungsbeitrag eines potentiellen Handlungsstörers wie hier nicht zweifelsfrei feststeht, jedoch objektive Faktoren als tragfähige Indizien vorhanden sind, die den Schluss auf einen relevanten Ursachenzusammenhang rechtfertigen, nicht zwingend geboten, stets den Eigentümer oder den Inhaber der tatsächlichen Sachherrschaft zur Verantwortung zu ziehen.“



# Zustandsstörer bei PFT-Löschschaum-Einsatz der Feuerwehr?

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

## **VG Karlsruhe, Urteil vom 11.11.2014 - 6 K 2682/12, BeckRS 2015, 42667**

SV: Fw-Einsatzleiter ordnete den Einsatz der schaubildenden Löschmittel Light Water FC 201 und Light Water FC 203 (Untergruppe perfluorierter Tenside, PFT) an, um Übergreifen des Brandes auf Lagerhalle zu verhindern. Eintrag über Mulden-Rigolensysteme direkt in das Gw.

Verfügung vom 16.07.2010 Anordnung des Sofortvollzugs ggü. der Klägerin auf Grundlage von §§ 9 Abs. 2, 10 BBodSchG sowie § 100 I 2 WHG: weitere Untersuchungen sowie eine Pump&Treat-Sanierungsvorplanung

Angeordnete Grundwasseruntersuchungen und die Sanierungsvorplanung wurden ab dem 27.07.2010 im Rahmen der Ersatzvornahme von der Beklagten durchgeführt

Fw kein Handlungsstörer, weil Einsatz rechtmäßig!

Aber rechtliche Bedenken dadurch, dass die Klägerin in den angefochtenen Bescheiden „ohne einen Kostenbeschränkungsvorbehalt zur Sanierung nach Maßgabe der angefochtenen Bescheide verpflichtet worden ist. Die Beklagte hat dabei die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Zumutbarkeitsgrenzen der Zustandsstörerhaftung nicht hinreichend beachtet (vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.02.2000, 1 BvR 242/91, 1 BvR 315/99, BVerfGE 102, 1).“



# Begrenzung der Zustandsstörerhaftung bei Kommune?

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

## **VG Darmstadt, Urteil vom 30.10.2013 – 6 K 1717/11.DA**

- Recht der Gemeinde, sich zur Abwehr der Verpflichtung zur Grundwassersanierung auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berufen (Zustandsverantwortliche zur Sanierung einer abgerissenen LCKW-Schadstofffahne aus dem städtischen Abwasserkanal im Bereich eines ihrer Grundstücke)?
- Haftung des Zustandsstörers nach § 4 Abs. 3 Satz 1 3. Alt. BBodSchG in Fällen des abgedrifteten Grundwasserschadens bei abgerissener Schadstofffahne räumlich nicht auf den Bereich des Grundstücks begrenzt ist, das im Eigentum des Störers steht. Die Vorschrift ziele damit auf eine umfassende Sanierung ab, zu welcher eine räumliche Beschränkung der Sanierungspflicht, insbesondere angesichts des typischerweise nicht örtlich gebundenen Grundwassers, in Widerspruch steht.
- Begrenzung der Zustandsverantwortlichkeit auch für Gemeinde aus Art. 28 Abs. 2 GG (kommunales Selbstverwaltungsrechts) bejaht (ein mit Art. 14 GG vergleichbaren Schutz des privaten Eigentums) – keine Belastung mit ungedeckelten Sanierungskosten (kritisch *Mohr*: Nachtrag: Sonderrecht für die Kommune als bodenschutzrechtliche Zustandsstörerin? NVwZ 2015, 408; zustimmend *Weber/Otting*: Grenzen der kommunalen Zustandsstörerhaftung nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, NVwZ 2014, 1618)



# Verhaltensstörer bei Mehrzahl von Grundstücken

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

## **VG Trier, Urteil vom 24.07.2014 - 6 K 1786/13.TR, BeckRS 2015, 40089**

SV: Holzimprägnierwerk mit mehreren Teilflächen in unterschiedlicher Eigentümerschaft

LS.: Übt eine Person die tatsächliche Gewalt über ein größeres Betriebsgelände aus, so ist es nicht ermessensfehlerhaft, dieser und nicht einzelnen Eigentümern von Teilflächen Sanierungsuntersuchungen aufzuerlegen, um so eine Untersuchung "aus einer Hand" zu gewährleisten. (amtlicher Leitsatz)

Weitere Begründung: „Auch ist zu sehen, dass der Gesetzgeber selbst eine Beschränkung des Ermittlungsaufwands bereits bei der Störerauswahl vorgesehen hat und dem zu den Kosten der Sanierung herangezogenen Pflichtigen einen vor den Zivilgerichten zu verfolgenden Ausgleichsanspruch nach § 24 Absatz 2 S. 1 BBodSchG zu Seite gestellt hat. Mit dieser Regelung hat der Gesetzgeber dem Umstand Rechnung getragen, dass die Anforderungen an das ordnungsbehördliche Auswahlermessen nicht überspannt werden dürfen (OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 18. Februar 2010 - 1 A 10973/09.OVG -, Urteilsabdruck S. 15).



# Ersatzvornahmekosten; Kostenpflicht des Störers

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

## **VG Aachen, Urteil vom 15.12.2014 - 6 K 1181/10 (BeckRS 2015, 40723)**

- SV: Per Leistungsbescheid Heranziehung u.a. zu den Kosten der im Wege der Ersatzvornahme durchgeführten Sanierungsuntersuchung
- **Ermächtigungsgrundlage** für die Forderung der Erstattung der Ersatzvornahmekosten ist § 77 I u. II VwVG NRW i. V. m. [...]. Anwendbarkeit dieser Vorschriften ist nicht durch das detaillierte Regelungsprogramm der bodenschutzrechtlichen Kostenregelung des § 24 BBodSchG gesperrt. Zwar ist es den Ländern verwehrt, über § 24 I 1 BBodSchG hinausgehende bodenschutz- bzw. altlastenrechtliche Kostenerstattungsregelungen zu treffen (Art. 72 I GG). **Nicht gesperrt sind dagegen die landesrechtlichen Kostenbestimmungen des allgemeinen Verwaltungsvollstreckungsrechts.** Soweit diese etwa die Tragung der Kosten der Ersatzvornahme einer bodenschutzrechtlichen Anordnung betreffen, welcher der zur Durchführung Verpflichtete nicht nachgekommen ist, wirken sie lediglich als Umsetzung der (materiellen) Kostentragungsvorschrift des § 24 I 1 BBodSchG.
- **Keine Relevanz, dass im Fall des § 4 VI BBodSchG der frühere Eigentümer nach der Übertragung keinen Zugriff auf das Grundstück mehr hat.** Denn ihm wird regelmäßig ein entsprechender Gegenwert als Äquivalent zugeflossen sein (Kaufpreis u.ä.). Ist dies nicht der Fall, so könne dies bereits ein Indiz für eine ohnehin missbräuchliche und aus diesem Grund möglicherweise sogar sittenwidrige (§ 138 BGB) und damit nichtige Übertragung sein (Flucht aus der Sanierungspflicht). Jedenfalls dürfe die Haftung des Zustandsverantwortlichen nicht abhängig sein von Faktoren, die der dem Grunde nach Pflichtige ohne weiteres beeinflussen kann, wie etwa durch einen besonders günstigen Verkaufspreis oder gar eine Schenkung.



# Wertausgleich nach § 25 BBodSchG

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

## **VG Stuttgart, Urteil vom 10.12.2014 – 3 K 3006/12 –, juris**

Leitsätze:

1. Eine verkehrswertsteigernde und damit nach § 25 BBodSchG wertausgleichspflichtige Sanierung eines Grundstücks, für die öffentliche Mittel eingesetzt worden sind, liegt schon dann vor, wenn eine wertsteigernde Teilmaßnahme abgeschlossen und eine Verbesserung der Schadenssituation durch weitere Sicherungs- und Sanierungsmaßnahmen in absehbarer Zeit und mit verhältnismäßigen Mitteln nicht zu erreichen ist. (Rn.32)
2. Der Umstand, dass eine ursprünglich erlassene Sanierungsanordnung von der Behörde auf eigene Kosten vollzogen, später aber in einem gerichtlichen Verfahren aus Gründen aufgehoben wird, die nichts mit der Sanierungsbedürftigkeit des Grundstücks zu tun haben, steht der Anwendung von § 25 BBodSchG nicht entgegen. (Rn.26)





# Löschung einer Eintragung aus dem Altlasten- und Hinweisflächenkataster

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

## **OVG NRW, Beschl. v. 09.03.2015 – 16 A 1102/13 –, juris**

SV: Wegfall der Bewertung des Kl.-Grundstücks als Verdachtsfläche durch vorgeschlagene Zwangsbelüftung der Kellerräume (Methangas)?

Anspruch nach § 10 Abs. 4 Satz 2 LBodSchG NRW auf Löschung unrichtiger Daten in dem genannten Kataster?

„Die Eintragung in das Kataster dient für sich genommen nicht der Gefahrenabwehr oder -vorsorge. Vielmehr ist sie eine Art Vorfeldmaßnahme mit dem Ziel, belastete Flächen möglichst vollständig zu erfassen, um die erforderlichen Maßnahmen einleiten zu können.“

„Die Eintragung des Grundstücks in das Altlasten- und Hinweisflächenkataster ist auch nicht wegen eines von den Klägern befürchteten damit einhergehenden Wertverlusts bis hin zur Unverkäuflichkeit der Immobilie unverhältnismäßig.“



## **B. Aktuelle subventionsrechtliche Fragestellungen**



# Überblick

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

I. Einführung

II. *De minimis*-Regelung

III. Gruppenfreistellungsverordnung

– IV. Richtlinien für staatliche Beihilfen für  
Umweltschutz und Energie 2014-2020

V. Ausblick



# I. Einführung



# Urbane Brachflächen sind wertvolle Ressourcen!

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

- **Flächendruck** (Zuzug, permanenter Nutzungswandel und steigende Grundstückspreise). Wille, Flächen als grüne Lunge, zur Naherholung und für den Umwelt- und Naturschutz zu erhalten.
- Vormals genutzte Flächen, die heute brach liegen oder nur minderwertig genutzt werden, müssen aktiv für höherwertige Nutzungen bereitgestellt werden (**innerstädtische Entwicklungsmöglichkeiten**).
- Zu einem qualifizierten **Flächenmanagement** gehört, rechtzeitig hinreichende Potenziale auf brachgefallenen oder mindergenutzten Siedlungs- und Verkehrsflächen zu erschließen und ggf. auch vorzuhalten.



# Einführung

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

- Prozess der **Bodendegradation**, also der Verlust fruchtbarer Böden
- Beseitigung von Freiräumen und die **Bodenversiegelung** durch Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) halten weiter an. Die gesamte SuV betrug Ende 1992 rund 40.305 km<sup>2</sup>. Ende 2012 waren es 48.225 km<sup>2</sup>, was einem Anstieg um 19,6 % entspricht. Die Inanspruchnahme neuer Flächen für SuV hat sich gemäß Indikatorenbericht 2012 zwar abgeschwächt, lag im Mittel der Jahre 2007-2010 aber immer noch bei 87 ha pro Tag. 2012: 74ha/Tag.
- Gleichzeitig steht eine **Brachfläche** von mindestens etwa 139.000 ha innerhalb der Städte für die Wiedernutzung zur Verfügung
- Ziel der Bundesregierung operationalisiert, den Flächenverbrauch auf 30 ha/d zu begrenzen (s. Nachhaltigkeitsstrategie BuReg).
- Weiterer Schritt in Richtung eines eher nachhaltigen Städtebaurechts 2013 mit der BauGB-Novelle. Es konnten sowohl der angestrebte klare Vorrang der Innenentwicklung (§ 1 V Satz 3 neu BauGB („Hierzu soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen.“) und der deutliche Hinweis auf die Nachverdichtungsmöglichkeiten durchgesetzt werden.



# Brachflächenrecycling als Herausforderung für die Kommunen

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

- **Begriff:** „Bereitstellen bzw. Verfügbarmachen von altlastverdächtigen Flächen und Altlasten für höherwertige Wieder-, Weiter- oder Nachnutzung“ verstanden. Dabei handelt es sich nicht um ein Recycling im eigentlichen Sinne; durch die Wiedernutzung entsteht kein neuer Gegenstand. Vielmehr geht es darum, die Fläche wieder (oder höherwertiger) zu nutzen.
- Die Konsequenzen des anhaltend hohen Flächenverbrauchs sind erheblich: Die Ausweitung der Siedlungs- und Verkehrsflächen geht zu erheblichen Teilen zu Lasten von Böden unter landwirtschaftlicher Bodennutzung mit regional hoher natürlicher Bodenfruchtbarkeit, die mit ihren Potenzialen im Naturhaushalt und als Ressource für den Anbau von Nahrungsmitteln vor dem Hintergrund des Klimawandels von besonders hohem Wert sind.



# Denkbare Instrumente der Kommunen beim Brachflächenrecycling (Auswahl)

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

- Vorhabenbezogener Bebauungsplan: Vorteil, dass der Flächenbesitzer oder Investor den Plan und die notwendige Erschließung auf eigene Rechnung durchführt und zur Realisierung der Planungen verpflichtet ist.
- Bauleitplanung der Kommune muss öffentliches Interesse mit Verwertungsinteresse des Eigentümers in Einklang bringen.
- Evtl. Ankauf der Fläche und die Entwicklung für eine neue Nutzung durch die Gemeinde oder Verhandlungen mit dem Eigentümer (regelmäßig kein Vorkaufsrecht oder Zwangsverkauf brachliegender Flächen)
- Bei komplexen Projekten, die für die kommunale Entwicklung von großer Bedeutung sind: ggf. Sanierungsmaßnahme oder eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme
- **Städtebauliche Fördermittel oder Altlastensanierungszuschuss durch die öffentliche Hand (Bsp.: NRW-Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für die Gefahrenermittlung und Sanierung von Altlasten sowie für weitere Maßnahmen des Bodenschutzes, RdErl. d. Ministeriums für Umwelt, und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz – IV – 4 – 551.01 – v. 13.1.2015)**





# EU-Beihilfeverbot, Art. 107 I AEUV

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

- staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen
- bestimmte (nicht alle!) Unternehmen oder Produktionszweige als Adressaten
- • Beihilfe muss den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen (weites Anwendungsfeld!)
- Eignung zur Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten



# Art. 107 III AEUV – Gruppenfreistellung für horizontale Beihilferegulungen

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

Typus: Beihilfen kommen allen Wirtschaftssektoren zugute

Gruppenfreistellungsverordnungen, durch die bestimmte Beihilfen für vereinbar mit dem Binnenmarkt erklärt werden und damit von der Anmeldepflicht entbunden werden

– *Spezialregelungen in allgem. GruppenfreistellungsVO: Verordnung (EU) Nr. 651/2014 v. 17.6.2014 (Abl. Nr. L 187 v. 26.6.2014, S. 1; ber. d. Bek. v. 17.6.2014, Abl. Nr. L 283 v. 27.9.2014, S. 65); Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020 (2013/C 209/01) Abl. Nr. C 209/1 v. 23.7.2013*

z.B. Beihilfen für lokale Infrastruktur, für Breitband-, Forschungs- und Energieinfrastrukturen, Innovationscluster, regionale Stadtentwicklungsfonds, für Kultur und die Erhaltung des kulturellen Erbes, für audiovisuelle Werke, Sport- und Freizeitinfrastrukturen sowie Beihilfen zur Bewältigung der Folgen bestimmter Naturkatastrophen.



# SAM

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

Restriktionen des EU-Subventionsrechts bei der Sanierung von Altlasten und bei der Wiedernutzung brachgefallener Siedlungsflächen

Hilfen des Staates für die Sanierung kontaminierter Flächen sollten im Einklang mit dem **EU-Subventionsrecht stehen (vgl. Art. 107 AEUV)** +

- *de minimis*-Regelung (18.12.2013)
- Gruppenfreistellungsverordnung 651/2014 (17.6.2014)
- Beihilferichtlinie für den Umweltschutz (09.04.2014)

Alle diese Regelungen sind Teil der laufenden Subventionsrechtsmodernisierung ("SAM")-Agenda, die die EU im Sommer 2013 angekündigt hatte.



# Checkliste

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

1. Begrenzte Summe der Hilfe (< EUR 200,000 per Begünstigter über drei Haushaltsjahre, s. **de minimis-Regelung**)
2. Oder begrenzte Intensität der Hilfe ( $\leq$  EUR 20 Mio. €) für Investivhilfen (vgl. **Abschnitt 4 der EU-GruppenfreistellungsVO**). Darunter fallen u.a. Art. 45 – Investitionsbeihilfen für die Sanierung kontaminierter Flächen
3. Alle Maßnahmen, die über diese Schwellenwerte hinausgehen (> EUR 20 Mio. €), oder die andere spezifische Zwecke betreffen, müssen bei der Europäischen Kommission notifiziert werden und sind anhand folgender Maßstäbe zu prüfen:
  - a) Den **2014-20 Richtlinien für Umweltschutzbeihilfen**, die die MS zu Folgendem ermuntern:
    - Unterstützung der Produktion von erneuerbaren Energien und energieeffizienter Kraft-Wärme-Kopplung, in dem Zuschüsse/Betriebsbeihilfen für Erneuerbare Energien produzierende Unternehmen gezahlt werden, die die volle Differenz zwischen den Produktionskosten und dem Marktpreis abdecken;
    - Unterstützung für die volle Reichweite von Maßnahmen für einen wachsenden Umweltschutz, z.B. Energieeinsparung, dezentrale Energieversorgung, Übersteigen von Gemeinschaftsmaßstäben, Abfallmanagement oder andere Maßnahmen.
  - b) Wird eine Kategorie von Hilfen nicht von diesen speziellen Richtlinien erfasst, kann ihre Kompatibilität mit dem Gemeinschaftsrecht direkt unter Anwendung der Regeln überprüft werden, die in den Verträgen niedergelegt sind.
    - Abwägung der positiven Wirkungen der Hilfe (Erreichen der Umweltschutzziele, geeignete Instrumente, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Hilfe) gegen die negativen Wirkungen (Störungen des Wettbewerbs und des Handels zwischen den Mitgliedstaaten).



## II. *De minimis*-Regel



# De minimis-Regeln

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

- Verordnung der Europäischen Kommission (EU) Nr. 1407 /2013 vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Art. 107 und 108 AEUV über **de minimis Beihilfen**, Abl. Nr. L 352/1 (sog. Allgemeine-De-minimis-Beihilfen-VO)
- Beihilfen oberhalb der Geringfügigkeitsschwelle von grds. € 200,000 als der Summe der De-minimis-Beihilfen, die ein einziges Unternehmen können je Mitgliedstaat in einem Zeitraum von drei Jahren erhalten kann, können nach richtiger Auffassung nur durch das Verbot des Art. 107 AEUV fallen, „wenn durch sie Beeinträchtigung des Handels verursacht werden, die erkennbar („noticeable“) sind“.



# III. Gruppenfreistellungs VO



# GruppenfreistellungsVO (17.6.2014)

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

- Die Richtlinien für Beihilfen für Umweltschutz und Energie **2014-2020** erfassen verschiedene Kategorien von Hilfen. Der Fokus der Leitlinien liegt im Bereich der Erneuerbaren Energien. Aber die öffentliche Anhörung brachte den Ruf, die Hilfen für die Sanierung kontaminierter Standorte in die GruppenfreistellungsVO einzubinden.
- Die GruppenfreistellungsVO (EU) Nr. 651/2014 vom 17.06.2014 erklärt bestimmte Kategorien von Hilfen für mit dem Binnenmarkt vereinbar (im Lichte der Art. 107 f. AEUV, Abl. Nr. L 187, 26.06.2014, 1-78).
- (+), nun sind die Hilfen für die Sanierung kontaminierter Standorte in der GruppenfreistellungsVO geregelt. Die Umsetzung solcher Hilfen ist damit schneller möglich, weil kein vorheriges Einverständnis der Kommission eingeholt werden muss.
- **Umweltschutzbeihilfen-Richtlinie und GruppenfreistellungsVO sind damit nunmehr auf einander abgestimmt, wobei letztere nur Zuschüsse bis zu 20.0 Millionen EUR umfasst, die vom Notifikationserforderis freigestellt sind Art. 108(3) AEUV.**





# GruppenfreistellungsVO (17.6.2014)

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

## ▪ **Artikel 45 – “Investitionsbeihilfen für die Sanierung schadstoffbelasteter Standorte”**

- Sanierung von schadstoffbelasteten Unternehmensstandorten wird mit Investitionshilfen  $\leq 20$  Mio. € (Notifikationsschwelle, Art. 4 Nr. 1 lit. u der GruppenfreistellungsVO) unterstützt (“im Sinne des Artikels 107 Absatz 3 AEUV mit dem Binnenmarkt – vereinbar und von der Anmeldepflicht nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV freigestellt”). Hilfen dürfen nur Unternehmen erhalten, die nicht für die Verursachung des Schadens verantwortlich sind. Ersatzfähig sind die Gesamtsanierungskosten abzüglich der Wertsteigerung des Grundstücks und die maximale Beihilfeintensität ist 100%.
- **Effekt:** Reduzierung der Verwaltungskosten für die Entwicklung von mittelgroßen Entwicklungsprojekten auf brownfield.



# GruppenfreistellungsVO (17.6.2014)

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

Strikte Anwendung des **Verursacherprinzips** (Nr. 65 der Präambel):

- “Nach dem „Verursacherprinzip“ sind die Kosten für die Beseitigung von Umweltschäden von den Verursachern zu tragen. Beihilfen für die Sanierung schadstoffbelasteter Standorte sind gerechtfertigt, wenn die nach geltendem Recht für die Verschmutzung haftende Person nicht ermittelt werden kann. In diesem Falle sollten jedoch in Bezug auf die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden die Umwelthaftungskriterien angewandt werden, die in der RL 2004/35/EG vom 21.4.2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, geändert durch die RL 2006/21/EG vom 15.3.2006 über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie und zur Änderung der RL 2004/35/EG) und die RL 2009/31/EG vom 23.4.2009 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid und zur Änderung der RL 85/337/EWG sowie der RLn 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG und 2008/1/EG sowie der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 festgelegt sind. Um die Beseitigung bestehender Umweltschäden zu erleichtern, sollte diese Art von Beihilfen daher unter bestimmten Voraussetzungen unter die Gruppenfreistellung fallen.”

**Nach wie vor bestehende Probleme:**

- Aber es besteht noch immer keine Rechtsetzung zu Altlasten (Bodenschutz-RahmenRL ist gescheitert) und diverse MS haben verschiedene Regelungen zur Störerverantwortlichkeit (z.B. A, NL: Ausschlüsse nach Zeithorizonten)
- Die rechtliche Verantwortung von Grundstückseigentümern als Zustandsstörern, die keine Verhaltensstörer sind, ist nicht eingeschlossen – ist aber der Hauptfall beim Flächenrecycling



IV. „Leitlinien für staatliche Umweltschutz-  
und Energiebeihilfen 2014-2020“ (EEAG) der  
EU-Kommission vom 9. April 2014



# Beispiel: Sächsisches Beihilfeprogramm

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

- 2009 notifizierte Sachsen das "Beihilfenprogramm für die Altlastensanierung". In der Entscheidung "State aid N 620/2009 – Germany", bejahte die Kommission die Vereinbarkeit mit den Leitlinien 2008-2014 (Volumen 10 Mio. €). Ziel war es, Anreize für Unternehmen zu setzen, die neue Flächen für neue Projekte brauchen und brownfield statt greenfield nutzen sollen).die Vorgaben des Verursacherprinzips sah die Kommission als eingehalten: anwendung nur, wenn Verursacher entweder nicht bekannt oder nicht in der Lage, die Kosten zu tragen. Ferner sah das Programm den Abzug der Wertsteigerung von den ersetzbaren Kosten vor.
- 2013: Verlängerung "SA.37901 Aid Scheme for the Remediation of Contaminated Sites in Saxony (DE)" – Anschlussnotifizierung bei der GD Wettbewerb am 05.12.2013 (Verlängerung vom **01.01.2014 bis 31.12.2014**); **Entscheidung der Kommission am 10.01.2014**, keine Einwände zu erheben.



# Neue EU-Leitlinien 2014-2020

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

- Europäische Kommission, **Mitteilung "Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020" (EEAG)** (2014/C 200/01), Abl. Nr. C 200, 28.06.2014, 1-55.
- Anwendbar auf größere Projekte, die 20.0 Millionen EUR übersteigen (vgl. den Vorrang der GruppenfreistellungsVO in Abschnitt 4 Nr. 244). Die Altlastendefinition (vgl. Abschnitt 1.3. Nr. 29) ist gegenüber den Vorgänger-Leitlinien unverändert. Abschnitt 1.2 Nr. 18, Buchst. g) nennt "Hilfen für die Sanierung kontamnierter Standorte" als eine der Umweltschutz- und Energiemaßnahmen, für die der Staat unter bestimmten Bedingungen Beihilfen leisten darf, die mit dem Binnenmarkt gemäß Artikel 107(3)(c) des Vertrages vereinbar sind.
- Abschnitt 3.0 Nr. 25 lit. b definiert Abschnitt 3.2. generelle Zulässigkeitsbedingungen für "Hilfen für kontaminierte Standorte".



# Neue Leitlinien 2014-2010 (Forts.)

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

- Die Leitlinien unterstreichen, dass Hilfen nicht gewährt werden dürfen, wenn ein **Verantwortlicher** die Kosten zu übernehmen hat und das auch tatsächlich kann. In Fn. 40 zum Abschnitt 3.2.3 Nr. 44 wird auf das jeweils anwendbare nationale Recht (in D das BBodSchG) — verwiesen.
- Die Beihilfenintensität beträgt (Anhang 1) **nun 100%** für alle Unternehmenstypen. Die erstattungsfähigen Kosten (Anhang 2) für die Sanierung kontaminierter Standorte umfasst gem. 3.2.5.1. (Nr. 73 lit. a und Fn. 47) die Kosten für die Sanierungsmaßnahmen abzüglich des Wertzuwachses für das Grundstück.



# Neue Leitlinien 2014-2020 (Forts.)

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

Wichtiger Aspekt für das Flächenrecycling ist, dass im Entwurf der Leitlinien die Hilfe für die Umsiedlung von Unternehmen (s. 2008er Leitlinien) **nicht mehr enthalten war!** In Anbetracht der Kritik (z.B. durch die britische Regierung) hat die Kommission diesen Beihilfentypus im Abschnitt 3.11 als "Hilfe für die Umsiedlung von Unternehmen" wieder aufgenommen. Dennoch verlangt Nr. 238 Bedingungen:

- „Investitionsbeihilfen für Standortverlagerungen aus Gründen des Umweltschutzes gelten als mit dem Binnenmarkt vereinbar, wenn die in den Abschnitten 3.2.4 und 3.2.7 genannten sowie alle der nachstehenden Voraussetzungen erfüllt sind:
  - a) Die Verlegung des Standorts muss aus Gründen des Umweltschutzes oder aus Präventionsgründen erfolgen und sich aus einer Verwaltungs- oder Gerichtsentscheidung, in der die Verlegung angeordnet wird, oder einer Vereinbarung zwischen dem Unternehmen und der zuständigen Behörde ergeben;
  - b) das Unternehmen muss sich an seinem neuen Standort nach dem Recht richten, das die strengsten Umweltschutznormen vorsieht.“ Das abschließende Erfordernis des Umweltschutzes verdeutlicht, dass die Verlagerung aus Gründen der Flächenentwicklung weiterhin von den Leitlinien umfasst sein sollte.
- **Achtung: Diese Umsiedlungsbeihilfe ist nicht in der Gruppenfreistellungs-VO geregelt!**  
**Wichtig für Fälle  $\leq 20$  Mio. €!**



# Neue Leitlinien 2014-2010 (Forts.)

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

- Meine Auslegung der GruppenfreistellungsVO führt zum Schluss, dass wir Umsiedlungen aufgrund von **Abstandsregelungen der Seveso III-Richtlinie 2012/18/EU vom 4.7.2012 ebenfalls unter Abschnitt 3.11 fassen können.**
- Es macht keinen Sinn im Umweltschutz, Investitionsbeihilfen auf die Sanierung brachgefallener kontaminierter Flächen zu begrenzen! Die Beihilfenmöglichkeit sollte auf die Wiedernutzung von Brownfield — erweitert werden, um anspruchsvollere Landnutzungen zu fördern!
- Z.B. in D herrscht Druck auf die Immissionsschutzbehörden durch Art. 50 BImSchG und der 12. BImSchV sowie die Entscheidung des Europäischen Gerichts 1. Instanz (First Chamber) v. 15.09.2011, C-53/10, Land Hessen v Franz Mücksch OHG [2011] OJ 2011 C 319, S. 5; BVerwG v. 20.12.2012, 4 C 11/11; VHG Kassel, Urt. v. 11.03.2015 – 4 A 654/13: Gartencenter in unmittelb. Nachbarschaft zum Störfallbetrieb nicht zulässig!





# Vertiefungshinweise

Apl. Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden

## **Rechtsprechungsteil der Zeitschrift für Europäisches und Deutsches Wasser- Abwasser und Bodenschutzrecht (W+B), Lexxion Verlag**

**Sanden**, The EU Guidelines on environmental and Energy State aid for 2014-2020 and the Remediation of Contaminated Sites,  
— European State Aid Quarterly – EStAL 4/2014, 650-664

**Nicolaides**, State Aid Uncovered – Critical Analysis of Developments in State Aid 2014, Berlin 2015

**Vach**, Beihilferecht: Neue Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen für 2014–2020, EuZW 2014, 404

