

Texte 4/01

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

- Bodenschutz -
Forschungsbericht 298 77 750
UBA-FB 000095

Ökonomische Aspekte der Altlastensanierung

Leitfaden über Finanzierungsmöglichkeiten und -hilfen in der Altlastenbearbeitung und im Brachflächenrecycling

Georg Süßkraut, Wilma Visser, Albert Burgers
Tauw GmbH, Berlin

Kurzfassung

Die Finanzierung und Abwicklung sowie die Belegung von Flächenrecycling und Altlastensanierung in innerstädtischen Bereichen ist ein zentrales Element der Ressourcenschonung Boden und eine zentrale Aufgabe der Raumordnung.

Ziel des vorliegenden Leitfadens ist es, eine Übersicht der Förder- und Finanzierungsmöglichkeiten für die Untersuchung und Sanierung von Altlasten sowie die Entwicklung von Brachflächen zu geben. Neben den unmittelbar zur Förderung der Altlastensanierung geschaffenen Förderprogrammen wurden aus der Vielzahl weiterer Förderprogramme diejenigen berücksichtigt, welche die Förderfähigkeit von Leistungen zur Untersuchung und Sanierung von Altlasten und Brachflächen ausdrücklich erwähnen. Dazu gehören Programme zur Entwicklung von Brachflächen, zur Stadterneuerung und zur Entwicklung von Wirtschaft und Infrastruktur.

Die Recherche der Förderprogramme wurde in der Zeit vom 01.10.1999 bis zum 30.04.2000 durchgeführt. Da der Bereich öffentlicher Förderprogramme in ständiger Veränderung begriffen ist, stellt der vorliegende Leitfaden somit eine Momentaufnahme zum Ende April 2000 dar. Das Umweltbundesamt, als Auftraggeber dieses Leitfadens, beabsichtigt, diesen Leitfaden zukünftig fortzuschreiben und zu aktualisieren.

Die große Zahl bundesweit brachliegender Flächen und der ungebremsste Verbrauch an „grüner Wiese“ machen es erforderlich, finanzielle Anreize zu schaffen und Hilfestellungen zu geben, das „Teilproblem“ Altlastensanierung nicht zum ausschlaggebenden Kriterium für mangelndes Interesse potentieller Investoren werden zu lassen.

Die Sanierung von Altlasten über das gesetzlich geforderte Maß hinaus lässt sich nur im Zusammenhang mit einem Nutzungsinteresse an der Fläche realisieren. Dies gilt sowohl angesichts leerer öffentlicher Kassen für das Engagement der öffentlichen Hand als auch insbesondere für die Privatwirtschaft. Für einen Investor kann die Altlastensanierung immer nur Teil eines auf Rendite ausgerichteten Gesamtvorhabens zur Grundstücksnutzung und/oder -verwertung sein.

Die Sanierung und Wiederinwertsetzung unrentabler Flächen bleibt in der Regel den Ländern und Kommunen als Aufgabe. Der Bund ist vor allem da betroffen, wo eigene Liegenschaften

vermarktet werden sollen, oder wo aufgrund von Verträgen (z.B. Verwaltungsabkommen mit den neuen Bundesländern) Zahlungsverpflichtungen bestehen.

Forschungs- und Demonstrationsvorhaben können angesichts der Größenordnung des Problems (Zahl der brachliegenden, kontaminierten Flächen) sicher nur einen kleinen Beitrag leisten.

Kontaminierte Standorte lassen sich aus ökonomischer Sicht in drei Grundtypen unterscheiden:

1. Die Flächenentwicklung inkl. Altlastensanierung ist rentabel.
2. Die Flächenentwicklung inkl. Altlastensanierung ist unrentabel, wird aber durch die Beschaffung zusätzlicher Finanzierungsmittel (Förderprogramme) rentabel.
3. Die Flächenentwicklung inkl. Altlastensanierung ist unrentabel, die Sanierungs- und Entwicklungskosten übersteigen trotz zusätzlicher Finanzierungsmittel den Verkehrswert des Grundstücks.

Standorte, deren Entwicklung und Vermarktung trotz Altlastensanierung als rentabel bewertet werden, finden in der Regel auch ohne das zusätzliche Stimulans öffentlicher Zuwendungen einen Investor.

Standorte, die aufgrund der hohen Sanierungskosten nicht rentabel zu entwickeln sind, werden keinen privaten Investor finden. Die Sanierung und Wiederinwertsetzung dieser Flächen ist Aufgabe der Kommunen und Länder.

Standorte, deren Entwicklung durch die Einwerbung von Zuwendungen aus öffentlichen Förderprogrammen, durch besonders zinsgünstige Kredite und durch geeignete Finanzierungsmodelle rentabel zu gestalten ist, können dadurch für private Investoren interessant werden, sofern die sonstigen rechtlichen und wirtschaftlichen Randbedingungen für ein Engagement auf kontaminierten Standorten aus Sicht der Investoren erfüllt sind.

Die Rentabilität eines Flächenentwicklungsprojektes ist neben den Kosten der Altlastensanierung von allgemeinen ökonomischen Faktoren abhängig. Die Kosten der Altlastensanierung hängen unmittelbar von der geplanten Nutzung ab. Um ein Entwicklungsprojekt rentabel zu gestalten, ist das Optimum aus geplanter Nutzung und nutzungsbezogener Sanierung unter Einbeziehung von öffentlichen Zuwendungen zu ermitteln. Da neben der reinen Finanzierung ebenso die Fragen des beherrschbaren Risikos sowie der Haftung zu berücksichtigen sind, bedarf es neben einer intelligenten Finanzierungsstrategie ebenso einer eindeutigen vertragsrechtlichen Zuordnung, durch die die Interessen aller an der Standortentwicklung beteiligten Parteien berücksichtigt werden.

Unter dem Oberbegriff Public-Private-Partnership werden eine Reihe von Konstruktionen zusammengefasst, die je nach Art des Vorhabens eine für beide Seiten befriedigende Verteilung von Risiken und/oder Erlösen ermöglicht.

Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang auch bestimmte Produkte, die von einzelnen Versicherungen angeboten werden. Die Risiken unvorhersehbarer Kostensteigerungen im Zuge der Altlastensanierung oder der Entdeckung und Sanierung zuvor unbekannter Altlasten können über spezielle Policen minimiert werden.

Der vorliegende Leitfaden soll einen Überblick über die Vielzahl von Möglichkeiten zur Einwerbung öffentlicher Zuwendungen sowie über mögliche Finanzierungs- und Vertragsmodelle zur Sanierung und Entwicklung von Altlasten und Brachflächen geben.

Ergänzend hierzu wird die Herangehensweise in der Finanzierung von Altlastensanierung und Brachflächenrecycling in den Niederlanden, Großbritannien und den USA betrachtet.

Der Leitfaden bereitet die einschlägigen Quellen in einer übersichtlichen Form auf, wozu insbesondere die Übersichtstabellen und Links zu den Internetangeboten beitragen. Es soll und kann damit nicht der Anspruch nach Vollständigkeit und Abbildung aller denkbaren Finanzierungskonzepte erfüllt werden, wie es eine Musterfinanzierung schlechthin nicht gibt.

Zudem sind die Förderbedingungen auch einer stetigen Überarbeitung und Veränderung unterzogen.

Der Abschlußbericht ist als UBA-Texte 04/01 und in seiner vollständigen Fassung im Internet unter <http://www.umweltdaten.de/altlast/web1/start.htm> in der Rubrik „Berichte online“ unter der Vorhabens-Nr. 298 77 750 verfügbar.

Abridged Version:

Guideline to Funding Options and -Aids in the Processing of Contaminated Land and Recycling of Brownfields

Aim of this guideline is to provide a general idea of the promoting- and funding options for the analysis and remediation of contaminated land as well as the development of brownfields. Apart from the promotion programmes created for the immediate promotion of remediation of contaminated land were considered those from the multitude of other promotion programmes, which especially mention the promotability of services for the analysis and remediation of contaminated land and brownfields. This includes programmes for the development of brownfields, of urban renewal and for the development of the economy and the infrastructure. Further funding opportunities result within the framework of property development models (Public-Private-Partnership), through the engagements of financial institutions and insurance companies.

The research into promotion programmes was done during the period from 01.10.1999 until 30.04.2000. As the range of public promotion programmes undergoes constant change, the report at issue represents a snapshot at the end of April 2000. The Federal Department of the Environment as client intends continuing and updating this guideline in future.

Regulations regarding the financing of residual pollution rehabilitation and area development measures are, amongst others, contained in the Federal Land Preservation Act of 17. 03 1998, viz. e.g.:

- Introduction of the remediation plan
- Opportunity of concluding a remediation agreement
- Opportunity for re-use of excavated soil

In June 2000 the Federal Constitutional Court published a resolution according to which the costs to be born by a person required to remediate could, in certain circumstances, be limited to the market value of the property after the remediation had been carried out.

Public promotion programmes are set up by the EU, the Federation and the states.

Funds from promotion programmes of the EU can be applied for in the respective Federal states and require in all cases co-funding from state funds. Remediation of contaminated land and recycling of brownfields can be promoted by programmes provided with financial resources of the European Fund for Regional Development (EFRD). Relevant are presently the new editions of promotion programmes URBAN II and INTERREG III.

Promotion programmes of the Federation are essentially the following:

- Cooperative responsibility "Improvement of Regional Economic Promotion"
- Promotion of urban construction
- Loan schemes of the Federal institutes 'KfW' and 'DtA'
- Research and demonstration projects of the ministries, 'DBU' and 'DFG'
- Regulations (administrative agreement liability exemption new states)

Of the 16 Federal states 11 have created their own programme for the promotion of contaminated land remediation. Moreover, most of these Federal states, like in addition three of the remaining five Federal states, promote contaminated land remediation and brownfield recycling within the framework of general economic promotion. Two Federal states, Hamburg and Lower Saxony, have no specific promotion programmes. Apart from the general economic and infrastructure promotion, in some Federal states, within the framework

of programmes of urban- construction promotion and renewal, measures of contaminated land remediation and brownfield recycling can be promoted.

The Federal states of North Rhine-Westphalia and Brandenburg have set up property funds with which old industrial sites or conversion areas can be remediated and developed.

In the New Federal States the exemption clause according to the environmental skeleton law applies. Accordingly, companies can be exempted from liability for damage to the environment. As a rule, the company has a stake in the rehabilitation costs (approx. 10%). The application deadline was 30 March 1992.

According to the administrative agreement on remediation funding between Federation and states, states have to exempt from liability companies of the Trust Institute ('THA') and its successor institutes. Costs less equity of the exempted company, Federation and state share at a rate of 60:40, in the case of large projects, at a rate of 75:25.

State development corporations in some states play a leading role in remediation and development of contaminated land- and brownfields. These State Development Corporations ('LEG') are often the only body prepared and in a position to remediate and develop unprofitable sites.

The concept of Public-Private-Partnership (PPP) comprises a multitude of possible models of cooperation between public and private partners and relates to a wide range of public activities from infrastructure- through urban development, economic promotion, technology development, and waste (recovery) industry all the way to the remediation of contaminated land. In brownfield recycling the founding of project companies of two or more partners is common. Problems, responsibilities, risks and profit shares are being settled by the participants (communities, project developers, industrial enterprises, banks etc.) in contracts.

Financial institutions play a part especially with loan accommodation from public promotion programmes. As a rule, loan extensions are processed by the Federal promotion institutes ('KfW', 'DtA') and the state promotion institutes (state banks) through the principal bankers of the applicants. Private financial institutions can act as partners in a project company or through their own estate agents can act themselves as project developers.

New products of individual insurers facilitate safeguard from exceeding the rehabilitation costs allowed for. Insurance companies are always involved in the contaminated land remediation, when damage is covered by a company liability- or a water pollution liability insurance. Several companies offer a so called 'soil insurance' policy, by which, however, only costs of the remediation of future soil pollution can be insured.

Confronted by the problem of funding the necessary remediation of contaminated land and brownfields, as well as their development and re-appreciation, are almost all industrial nations. To serve as an example, the approaches and financing instruments in the Netherlands, Great Britain, and the USA are described.

In the Netherlands are offered essentially public funding programmes with subsidies or loans. In addition, there are tax depreciation models, particularly adapted to the contaminated land remediation. Through certain industrial sector oriented agreements, to-date only with the mineral-oil industry, a tax model for the remediation of petrol filling stations has been set up. Further agreements with other sectors are planned.

In Great Britain the contaminated land remediation and the brownfield recycling are strongly influenced by the economic structural change. Since the eightieth state programmes for the promotion of neglected regions, for the structural change in the coal, iron and steel industry and for urban renewal are continuously being published. Urban renewal is one of the key priorities in economic policy of the current government.

In the USA, with a view to stimulating the economic development, the emphasis on promotional activity is placed on brownfield recycling. Pivotal instrument for the promotion of contaminated land remediation and brownfield recycling is the setting up of funds on a national as well as on a Federal state basis. The Federal Environmental Protection Agency, EPA, plays an active part through approvals of pilot projects and entering of partnerships with

other authorities. The partnerships are to guarantee a coordinated approach in the brownfield recycling. As an incentive for private industry in so called urban and rural depressed areas, environmental rehabilitation costs are fully tax deductible during the year of setting up.