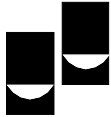


Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administratif federal



Abteilung I
A-2745/2009
{T 1/2}

Urteil vom 4. Januar 2010

Besetzung

Richter André Moser (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richter Beat Forster,
Gerichtsschreiber Lars Birgelen.

Parteien

Kanton Bern, 3000 Bern,
handelnd durch das Amt für Wasser und Abfall,
Reiterstrasse 11, 3011 Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Umwelt BAFU, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Bundesbeiträge an Sanierungsmassnahmen.

Sachverhalt:**A.**

In der Stadt Biel wurden auf dem Bözingenfeld bis Ende 2005 eine 50m- und eine 300m-Schiessanlage betrieben. Im Zusammenhang mit dem Verkauf des Südareals von der Stadt Biel an die Manufacture des Montres Rolex SA (nachfolgend: Rolex SA) zwecks Errichtung eines Erweiterungsbaus wurde beschlossen, die Schiessanlagen zurückzubauen und den durch den Schiessbetrieb hauptsächlich mit Blei belasteten Untergrund zu sanieren. Zu diesem Zweck wurde der gesamte Standort im Dezember 2007/Januar 2008 altlastentechnisch untersucht und ein Sanierungsprojekt erarbeitet. Nachdem das Amt für Wasser und Abfall des Kantons Bern (AWA) am 25. April 2008 die Gewässerschutzbewilligung erteilt hatte, erfolgten im Juni/Juli 2008 auf der sich auf dem Südareal befindenden Parzelle GB-Nr. 173 die Sanierung des Abschussbereiches und des Kugelfanges der 50m-Schiessanlage sowie des Aussenlagers der 300m-Schiessanlage mittels Dekontamination des Bodens und der Rückbau der Anlageteile. Mit Schreiben vom 21. August 2008 bestätigte das AWA die erfolgreiche Sanierung und löschte die Parzelle GB-Nr. 173 aus dem Kataster der belasteten Standorte. Die Untersuchungs- und Sanierungskosten beliefen sich auf Fr. 199'130.-.

B.

Mit Gesuch vom 23. Januar 2009 beantragte der Kanton Bern, handelnd durch das AWA, beim Bundesamt für Umwelt (BAFU) einen Bundesbeitrag an die Kosten der Untersuchung des gesamten Areals des ehemaligen Zentralschiessplatzes und der Sanierung der Parzelle GB-Nr. 173 im Umfang von 40 % der anrechenbaren Kosten, ausmachend Fr. 79'652.-. Er führte hierzu aus, der mit Blei belastete Standort sei aufgrund einer teilweise deutlichen Überschreitung des Sanierungswertes bezüglich des Schutzgutes "Boden" eindeutig sanierungsbedürftig und auch die übrigen Abgeltungsvoraussetzungen seien erfüllt.

C.

Mit Verfügung vom 27. März 2009 wies das BAFU (nachfolgend: Vorinstanz) das Gesuch des Kantons Bern ab. Zur Begründung machte es geltend, es fehle an der Rechtsgrundlage für die Ausrichtung eines Bundesbeitrages an die Sanierungsmassnahmen: Das Bundesumweltschutzrecht verlange auf industriell genutzten Flächen keine

Sanierung mittels Dekontamination des Bodens. Vorliegend werde die Parzelle GB-Nr. 173 in eine Industriefläche überführt; weder werde der Standort weiterhin landwirtschaftlich oder gartenbaulich genutzt, noch befänden sich dort Haus- oder Familiengärten, Kinderspielplätze oder Anlagen, auf welchen Kinder regelmässig spielten. Unter diesen Umständen bestünden für die Nutzer keine Gefährdung durch die Belastung und somit auch kein Sanierungsbedarf für das Schutzgut "Boden".

Auch für die Untersuchungsmassnahmen könne keine Abgeltung geleistet werden: Gemäss den Richtlinien seien zur Beurteilung der Überwachungs- oder Sanierungsbedürftigkeit bei Schiessanlagen in der Regel keine technischen Bodenuntersuchungen notwendig, da die relevanten Sanierungswerte ohnehin deutlich überschritten würden. Vorliegend sei zudem gemäss Bundesumweltschutzrecht keine Sanierung durch Dekontamination des Bodens erforderlich, so dass auch eine Bodenuntersuchung von vornherein überflüssig und somit nicht wirtschaftlich sei. Ein Untersuchungsbedarf hätte allenfalls aufgrund der Lage der Parzelle im Gewässerschutzbereich A_u bestanden, es seien jedoch keine diesbezüglichen Grundwassermessungen oder Schadstoffanalysen durchgeführt worden.

D.

Gegen diese Verfügung erhebt der Kanton Bern, handelnd durch das AWA (nachfolgend Beschwerdeführer), am 28. April 2009 beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde mit dem Antrag, diese aufzuheben bzw. die Vorinstanz zu verpflichten, an die Untersuchung und Sanierung der belasteten Parzelle GB-Nr. 173 eine Abgeltung auszurichten. Weiter stellt er den prozessualen Antrag, die Liegenschaftsverwaltung der Stadt Biel als Direktbetroffene der angefochtenen Verfügung in das Beschwerdeverfahren einzubeziehen. Es habe sich erst anlässlich einer Besprechung mit der Liegenschaftsverwaltung der Stadt Biel vom 24. April 2009 herausgestellt, dass sowohl er (der Beschwerdeführer) in seinem Gesuch als auch die Vorinstanz in ihrer Verfügung von einem unzutreffenden Sachverhalt ausgegangen seien: Die Parzelle GB-Nr. 173 befinde sich zu einem grossen Teil nicht in der Industriezone und solle auch nicht in eine solche überführt werden. Vielmehr handle es sich um eine (frei zugängliche) öffentliche Grünfläche. Aus den beigelegten Plänen gehe hervor, dass der Kugelfang und der Überschussbereich der ehemaligen 50m-Schiessanlage sich mindestens zur Hälfte auf dieser öffentlichen Grünzone befänden.

Unter diesen Umständen sei jedoch ein Sanierungsbedarf eindeutig gegeben und die Vorinstanz habe ihm einen Bundesbeitrag zu gewähren.

E.

In ihrer Vernehmlassung vom 30. Juni 2009 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Aus dem Bauzonen- und dem Nutzungszonenplan der Stadt Biel gehe hervor, dass sich die Parzelle GB-Nr. 173 in einer Industriezone befinde. Im Verfügungszeitpunkt sei der Standort weder für eine landwirtschaftliche oder gartenbauliche Nutzung bestimmt gewesen noch als Wohnzone ausgeschieden worden. Da auch kein Kinderspielplatz geplant gewesen sei und sich in einer Industriezone grundsätzlich keine Anlagen befänden, auf welchen Kinder regelmässig spielten, sei eine Sanierungsbedürftigkeit gemäss der Altlastenverordnung zu verneinen gewesen.

F.

Der Beschwerdeführer hat auf die Einreichung von Bemerkungen zur Vernehmlassung der Vorinstanz verzichtet.

G.

Am 20. November 2009 hat die Stadt Biel, Abteilung Stadtplanung, zu ausgewählten Fragen des Bundesverwaltungsgerichtes zur geplanten Nutzung des Gebietes des ehemaligen Zentralschiessplatzes Bözingenfeld sowie zum Überbauungsplan mit Sonderbauvorschriften "Bözingenfeld-Ost" Stellung genommen.

H.

Die Vorinstanz führt in ihrer Stellungnahme vom 9. Dezember 2009 aus, die Antworten der Stadt Biel bestätigten den von ihr vertretenen Standpunkt, sehe doch die geplante Gestaltung der vom Beschwerdeführer erwähnten Grünfläche weder die Errichtung eines Kinderspielplatzes vor noch lasse sie eine Spielwiese für Kinder erkennen.

I.

Der Beschwerdeführer hat sich auch zum Schreiben der Stadt Biel vom 20. November 2009 nicht vernehmen lassen.

J.

Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird in den Erwägungen eingegangen, soweit dies zur Beurteilung der sich

stellenden Fragen notwendig erscheint.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Das BAFU gehört zu den Behörden nach Art. 33 VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichtes. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zuständig für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde.

1.2 Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer am vorinstanzlichen 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). Der Beschwerdeführer ist als Adressat der angefochtenen Verfügung formell beschwert. Er hat bei Erfüllung der gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen (vgl. hierzu E. 3 nachfolgend) grundsätzlich einen Anspruch auf Abgeltung der Kosten für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten bei Schiessanlagen gemäss dem Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01; sogenannte Anspruchssubvention [vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 46 Rz. 7]); da ihm diese von der Vorinstanz verwehrt worden ist, ist er auch materiell beschwert. Folglich ist er zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde legitimiert.

1.3 Das AWA ist gestützt auf kantonales Recht zur Prozessführung für den Kanton Bern vor dem Bundesverwaltungsgericht befugt (vgl. Art. 47 Abs. 1 und Art. 33 des Organisationsgesetzes vom 20. Juni 1995 [OrG, BSG 152.01] sowie Art. 15 der Organisationsverordnung BVE vom 18. Oktober 1995 [OrV BVE, BSG 152.221.191]).

1.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist demnach einzutreten.

1.5 Der Beschwerdeführer stellt den verfahrensrechtlichen Antrag, die Liegenschaftsverwaltung der Stadt Biel als Direktbetroffene der angefochtenen Verfügung in das Beschwerdeverfahren einzubeziehen.

Im Gegensatz zu den Parteien und Gegenparteien haben "andere Beteiligte" keinen Anspruch auf Einbezug in das Verfahren. Vielmehr steht es im Ermessen der Beschwerdeinstanz, ob sie einen solchen anordnen will, etwa weil sie sich dadurch weitere Aufschlüsse über den Sachverhalt verspricht (FRANK SEETHALER/KASPAR PLÜSS, in: Praxis-kommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger (Hrsg.), Zürich 2009, Art. 57 N 15). Vorliegend hat die Stadt Biel ein Interesse am Verfahrensausgang, wird doch der Beschwerdeführer sie an allfälligen Bundesbeiträgen teilhaben lassen. Das Bundesverwaltungsgericht hat diesem Umstand insofern Rechnung getragen, als es zwar nicht die Liegenschaftsverwaltung, aber zumindest die Abteilung Stadtplanung der Stadt Biel zur Abklärung des rechtserheblichen Sachverhaltes ins Beschwerdeverfahren einbezogen hat.

2.

2.1 Aufgrund einer Änderung resp. Anpassung der vorliegend massgebenden Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen auf den 1. Januar 2009 (Verordnung vom 26. August 1998 über die Sanierung von belasteten Standorten [Altlasten-Verordnung, AltIV, SR 814.680], Verordnung vom 26. September 2008 über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten [VASA, SR 814.681]) bzw. auf den 1. Oktober 2009 (Art. 32e Abs. 3 Bst. c sowie Abs. 4 USG) stellt sich vorab die Frage des anwendbaren Rechtes. Bei dem vom Beschwerdeführer mit Gesuch vom 23. Januar 2009 eingeforderten Bundesbeitrag handelt es sich um eine Abgeltung im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1). In Art. 36 SuG ist vorgesehen, dass Gesuche um Finanzhilfen und Abgeltungen nach dem im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung geltenden Recht beurteilt werden, wenn die Leistung vor der Erfüllung der Aufgabe verfügt wird (Bst. a) bzw. nach dem zu Beginn der Aufgabenerfüllung geltenden Recht, wenn die Leistung nachher zugesprochen wird (Bst. b). Diese Bestimmung findet jedoch nur Anwendung, soweit andere Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse nichts Abweichendes vorschreiben (Art. 2 Abs. 2 SuG). Art. 32e Abs. 3 Bst. c USG sieht zwar sowohl in seiner alten (vgl. AS 2006 2677) wie auch in seiner am 1. Oktober 2009 neu eingeführten Fassung vor, dass der Bund nur

dann Abgeltungen an die Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten bei Schiessanlagen leistet, wenn nach einem bestimmten Zeitpunkt keine Abfälle mehr auf diese gelangt sind. Bei dieser zeitlichen Regelung handelt es sich jedoch lediglich um eine Anspruchsvoraussetzung, welche nichts über die Frage des anwendbaren Rechtes aussagt. Vielmehr ist – mangels spezialgesetzlicher Regelung und entgegen der Auffassung der Vorinstanz – allein Art. 36 SuG massgebend. Der Beschwerdeführer hat erst *nach* Beendigung der Sanierung der Parzelle GB-Nr. 173 die Vorinstanz um Ausrichtung eines Bundesbeitrages ersucht; mit der Untersuchung des gesamten Areals des ehemaligen Zentralschiessplatzes wurde im Dezember 2007 und mit der Sanierung der Parzelle GB-Nr. 173 im Juni 2008 begonnen. Gestützt auf Art. 36 Bst. b SuG findet folglich das vor der Revision vom 1. Januar bzw. 1. Oktober 2009 geltende Recht Anwendung.

2.2 Daran ändert auch nichts, dass die VASA in ihrem Art. 20 Abs. 1 neu vorsieht, dass für Verfahren, die vor ihrem Inkrafttreten eingeleitet, aber noch nicht rechtskräftig abgeschlossen worden sind, die neue Verordnung gilt: Damit wird zwar implizit zum Ausdruck gebracht, dass bei der Sanierung von Altlasten das neue Recht unmittelbar nach seinem Inkrafttreten zur Anwendung gelangen soll. Aus der Botschaft vom 15. Dezember 1986 zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (BBl 1987 I 369 399) ergibt sich jedoch, dass nur anderslautende Regelungen *auf Gesetzesstufe* den allgemeinen Bestimmungen des 3. Kapitels des Subventionsgesetzes (und mit ihm Art. 36 Bst. b SuG) vorgehen. Zudem handelt es sich bei der VASA im Bereich der Abgeltungen um eine blosse Vollziehungsverordnung (vgl. Art. 32e Abs. 5 USG), welche sich im Verhältnis zum zugehörigen Gesetz auf sekundäres Recht beschränkt und das USG und andere Gesetze weder aufheben noch abändern darf (PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Bern, 2007, § 46 Rz. 20; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, Rz. 1860). Art. 36 Bst. b SuG hat daher – trotz der neuen Übergangsregelung in Art. 20 Abs. 1 VASA – auch in deren Anwendungsbereich nach wie vor Gültigkeit.

3.

Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten bei Schiessan-

lagen, auf die nach dem 1. November 2008 keine Abfälle mehr gelangt sind; ausgenommen sind Schiessanlagen mit einem überwiegend gewerblichen Zweck (aArt. 32e Abs. 3 Bst. c USG). Diese Abgeltungen werden jedoch nur dann geleistet, wenn die getroffenen Massnahmen umweltverträglich und wirtschaftlich sind, dem Stand der Technik entsprechen (aArt. 32e Abs. 4 USG [AS 2006 2677]), mit den Sanierungsmassnahmen nach dem 1. Juli 1997 begonnen worden ist, die Sanierung der Altlastenverordnung entspricht und die anrechenbaren Sanierungskosten 20'000 Franken übersteigen (Art. 9 Abs. 2 Bst. b-d aVASA vom 5. April 2000 [AS 2000 1398]).

4.

Die Vorinstanz macht in der angefochtenen Verfügung geltend, dass es bei der erfolgten Dekontamination der belasteten Parzelle GB-Nr. 173 bereits an einem Sanierungsbedarf bezüglich des Schutzgutes "Boden" gefehlt habe, da die Parzelle in eine Industriefläche überführt werde. Der Beschwerdeführer hält dem entgegen, dass sich die Parzelle mehrheitlich nicht in einer Industriezone, sondern auf einer (frei zugänglichen) öffentlichen Grünfläche befinde; es bestehe daher ein Sanierungsbedarf.

4.1 Sanierungsbedürftig sind belastete Standorte, wenn sie zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen oder wenn die konkrete Gefahr besteht, dass solche Einwirkungen entstehen (sogenannte Altlasten; vgl. Art. 2 Abs. 2 und Abs. 3 AltIV sowie Art. 32c Abs. 1 USG). Das Ziel der Sanierung muss durch Massnahmen erreicht werden, mit denen umweltgefährdende Stoffe beseitigt werden (Dekontamination), die Ausbreitung der umweltgefährdenden Stoffe langfristig verhindert und überwacht (Sicherung) oder bei Bodenbelastungen die Nutzung eingeschränkt wird (aArt. 16 AltIV [AS 1998 2261]). Einwirkungen von belasteten Standorten auf Böden sowie Einwirkungen von Böden, die belastete Standorte sind, auf Menschen, Tiere und Pflanzen werden nach den Art. 34 und 35 USG beurteilt (aArt. 12 AltIV [AS 1998 2261]). Gemäss Art. 34 Abs. 2 USG schränken die Kantone die Nutzung des Bodens im erforderlichen Mass ein, wenn die Bodenbelastung Menschen, Tiere oder Pflanzen gefährdet. Sie ordnen Massnahmen an, mit denen die Bodenbelastung mindestens so weit vermindert wird, dass eine ungefährliche Bewirtschaftung möglich ist, falls der Boden gartenbaulich, land- oder forstwirtschaftlich genutzt werden soll und eine standortübliche Bewirtschaftung ohne Gefährdung von Menschen, Tieren oder Pflanzen nicht möglich ist (Art. 34 Abs. 3

USG). Die Sanierungswerte geben die Belastung an, bei deren Überschreitung nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung bestimmte Nutzungen ohne Gefährdung von Menschen, Tieren oder Pflanzen nicht möglich sind (Art. 35 Abs. 3 USG). Nach Anhang 1 der Verordnung vom 1. Juli 1998 über Belastungen des Bodens (VBBo, SR 814.12) liegen die Sanierungswerte bei einer Bleibelastung des Bodens bei der Nutzungskategorie "Landwirtschaft und Gartenbau" bei 2'000 mg/kg, bei den Nutzungskategorien "Haus- und Familiengärten" sowie "Kinderspielplätze" bei 1'000 mg/kg.

4.2 Werden die Sanierungswerte überschritten oder ergibt (bei fehlenden Sanierungswerten) die Beurteilung im Einzelfall, dass eine unausweichliche Gefährdung vorliegt, so ist der belastete Boden grundsätzlich gemäss Art. 34 Abs. 3 USG zu sanieren. Diese Sanierungsmassnahmen beziehen sich aber einzig auf Böden, die *aufgrund raumplanerischer Festlegung* auch weiterhin (im Rahmen professionell betriebener Nutzungen) für Zwecke der Landwirtschaft, des Gartenbaus oder der Forstwirtschaft zur Verfügung stehen sollen (PIERRE TSCHANNEN, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, März 1999 [Kommentar USG], Rz. 33 sowie Rz. 37 f. zu Art. 34 USG; vgl. auch Art. 10 Abs. 2 VBBo). Mit anderen Worten: Eine bodenschutzrechtliche Sanierungspflicht besteht trotz überschrittener Sanierungswerte dann nicht, wenn der hoch belastete Boden weder landwirtschaftlich noch gartenbaulich oder forstwirtschaftlich genutzt werden soll, sondern kraft planerischer Festlegung für andere Nutzungen bestimmt ist. In solchen Fällen können sich die Kantone mit einem Nutzungsverbot begnügen. Dies gilt beispielsweise für kontaminierte Kinderspielplätze sowie Haus- und Familiengärten, für welche die VBBo zwar Sanierungswerte festlegt, das Gesetz aber Flächen dieser Nutzungskategorien nicht in den Kreis der nach Art. 34 Abs. 3 USG sanierungspflichtigen Böden einbezieht (TSCHANNEN, in: Kommentar USG, Rz. 39 zu Art. 34 USG; vgl. auch Art. 10 Abs. 1 VBBo).

4.3

4.3.1 Dem Nutzungszonenplan der Stadt Biel vom März 1998 (Stand: 28. September 2007) lässt sich entnehmen, dass sich das ehemalige Schützenhausareal auf dem Bözingenfeld in einer Arbeitszone befindet, welche im Westen entlang der Lengnaustrasse und senkrecht zur Solothurnstrasse von einer schmalen Grünzone abgelöst wird. Im Rahmen einer Teilrevision des Überbauungsplanes mit Sonderbauvorschriften "Bözingenfeld-Ost" vom 10. Juli 1987 (angenommen durch

das Bieler Stimmvolk am 1. Juni 2008 sowie genehmigt durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern am 18. Juli 2008) wurde ein Teil dieses Grünraumes als öffentliche Grünfläche nach Osten an den Allmendweg in das Gebiet des Abschussbereiches, des Überschussbereiches und des Kugelfanges der 50m-Schiessanlage verlegt, ein Teil am bisherigen Ort in Form einer privaten Grünfläche belassen. Zusätzlich wurde südlich der Parzelle GB-Nr. 173 auf der Höhe der ehemaligen Schützenhäuser eine private Grünfläche ausgetrennt. Eine Anpassung der Grünzone im Nutzungszonenplan an die neue öffentliche Grünfläche im Überbauungsplan ist bisher noch nicht erfolgt (vgl. Schreiben der Stadt Biel, Abteilung Stadtplanung, vom 20. November 2009, S. 2).

4.3.2 *Grünzonen* dienen der Gliederung der Siedlungsräume und halten im Ortsinnern Grünräume frei; gestattet sind darauf nur unterirdische Bauten sowie Bauten, die für die Pflege der Grünzone nötig sind, soweit sie deren Zweck nicht beeinträchtigen (vgl. Art. 11 des Baureglementes der Stadt Biel vom 7. Juni 1998 i.V.m. Art. 79 des Baugesetzes des Kantons Bern vom 9. Juni 1985 [BauG, BSG 721.0]). Gemäss den Sonderbauvorschriften zum "Bözingenfeld-Ost" vom 10. Juli 1987 sind die im Überbauungsplan bezeichneten Grünflächen und Grünstreifen mit hochstämmigen Bäumen zu bepflanzen, welche mit Büschen, Hecken oder Sträucher ergänzt werden können. Kleinbauten für Velounterstände, Container usw. von max. 20 m² Grundfläche sind erlaubt, nicht aber unterirdische Bauten (vgl. Art. 21 Abs. 1-3). Private Grünflächen – für welche sinngemäss Art. 21 gilt – ergänzen das gesamte Grünkonzept des Überbauungsplanes (vgl. Art. 22 Abs. 1). Diesen Regelungen folgend ist auf dem etwas weniger als zwanzig Meter breiten öffentlichen Grünstreifen entlang dem Allmendweg ein Trottoir geplant, welches von hochstämmigen Bäumen, Blumenwiesen und Büschen umsäumt werden soll (vgl. Schreiben der Stadt Biel, Abteilung Stadtplanung, vom 20. November 2009, S. 2).

4.3.3 Gestützt auf vorstehende Erwägungen lässt sich somit – ungeachtet der Frage, ob die öffentliche Grünfläche im Überbauungsplan bereits vor einer entsprechenden Anpassung des Nutzungszonenplanes mit einer raumplanungsrechtlichen Grünzone gleichgesetzt werden kann – festhalten, dass sich das ehemalige Schützenhausareal auf dem Bözingenfeld (und mit ihm die Parzelle GB-Nr. 173) in einer Arbeitszone mit vereinzelter Grünräumen befindet und an

diesem Standort weder in raumplanerischer noch in tatsächlicher Hinsicht eine gartenbauliche, land- oder forstwirtschaftliche Nutzung erfolgen soll. Es besteht folglich – ungeachtet der Bleibelastung von teilweise deutlich über 1'000 mg/kg im Boden des Abschussbereiches und des Kugelfanges der ehemaligen 50m-Schiessanlage (vgl. Abgeltungsgesuch des Beschwerdeführers vom 23. Januar 2009, S. 2) – grundsätzlich keine *Bodensanierungspflicht*. Dies würde auch dann gelten, wenn allein auf ein Überschreiten der Sanierungswerte gemäss Anhang 1 der VBBo abgestellt würde, sollen doch vorliegend die privaten und öffentlichen Grünräume auch nicht als Kinderspielplätze oder Haus- und Familiengärten benutzt werden.

4.4 Besteht aber keine Pflicht zur Dekontamination des Bodens gemäss aArt. 12 AltIV i.V.m. Art. 34 Abs. 3 USG, hat sich der Bund auch nicht an deren Kosten zu beteiligen (vgl. Art. 9 Abs. 2 Bst. c aVASA). Die Stadt Biel hätte vielmehr auch aus Gründen der Verhältnismässigkeit und der Wirtschaftlichkeit (aArt. 32e Abs. 4 USG) auf eine Bodensanierung verzichten sollen. Ob sie stattdessen im Sinne einer unechten Sanierung auf den öffentlichen und privaten Grünräumen zumindest ein (von der Vorinstanz nicht abzugeltes) Nutzungsverbot hätte anordnen müssen, kann vorliegend offen bleiben. Aufgrund des tatsächlichen und raumplanerisch vorgesehenen Nutzungszweckes der Grünräume als primär raumstrukturierende Elemente mit einer bloss untergeordneten Funktion als Erholungsraum (vgl. Schreiben der Stadt Biel, Abteilung Stadtplanung, vom 20. November 2009, S. 1) erscheint dies jedoch fraglich.

5.

Abschliessend bleibt zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht unter Verweis auf ihre Richtlinien resp. die fehlende Wirtschaftlichkeit auch die Ausrichtung einer Abgeltung für die von der Stadt Biel in Auftrag gegebene Altlastenuntersuchung auf dem ehemaligen Schützenhausareal und beim noch nicht sanierten Kugelfangbereich der 300m-Schiessanlage verweigert hat.

5.1 Die Behörde verlangt für untersuchungsbedürftige Standorte innert angemessener Frist die Durchführung einer Voruntersuchung, mit welcher die für die Beurteilung der Überwachungs- und Sanierungsbedürftigkeit erforderlichen Angaben ermittelt und im Hinblick auf die Gefährdung der Umwelt bewertet werden (vgl. Art. 7 Abs. 1 AltIV). Daran anschliessend ist – bei Bejahung einer

Sanierungsbedürftigkeit und soweit noch erforderlich – eine Detailuntersuchung zur Beurteilung der Ziele und der Dringlichkeit der Sanierung durchzuführen (vgl. Art. 14 Abs. 1 sowie Art. 15 Abs. 5 AltIV). Gemäss der Mitteilung 34/06 "VASA-Abgeltungen bei Schiessanlagen" des BAFU von 2006 (nachfolgend: BAFU-Mitteilung), S. 15, können die Bereiche des Kugelfanges und des Scheibenstandes einer Schiessanlage in Gebieten mit raumplanerisch festgelegter landwirtschaftlicher oder gartenbaulicher Nutzung sowie in Wohnzonen (Haus- und Familiengärten, Kinderspielplätze) automatisch als Altlast klassiert werden und eine Voruntersuchung erübrigt sich, da die Belastungen regelmässig über den Bodensanierungswerten liegen.

5.2 Das Bundesverwaltungsgericht ist in der Regel nicht an Verwaltungsverordnungen (worunter auch die BAFU-Mitteilung fällt) gebunden. Es berücksichtigt sie allerdings bei seiner Entscheidung, soweit sie eine dem Einzelfall gerecht werdende Auslegung der massgebenden Bestimmung zulässt, weil es nicht ohne Not von einer einheitlichen Praxis der Verwaltungsbehörden abweichen will (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 128; vgl. auch ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 81 f. Rz. 2.173 f.). Es darf zudem seine Kognition einschränken, soweit die Natur der Streitsache dies sachlich rechtfertigt bzw. gebietet. Das ist regelmässig dann der Fall, wenn die Rechtsanwendung technische Probleme, Fachfragen oder sicherheitsrelevante Einschätzungen betrifft, zu deren Beantwortung und Gewichtung die verfügende Behörde aufgrund ihres Spezialwissens besser geeignet ist (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., S. 74 Rz. 2.154).

5.3 Gemäss Anhang 1 der VBBo bestehen nur für die Nutzungskategorien "Landwirtschaft und Gartenbau", "Haus- und Familiengärten" sowie "Kinderspielplätze" Sanierungswerte. Geht die Vorinstanz aufgrund ihrer Erfahrungen davon aus, dass diese Werte – eine der vorerwähnten Nutzungen vorausgesetzt – bei Schiessanlagen regelmässig überschritten werden, auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht bei der Beurteilung dieser Fachfrage eine gewisse Zurückhaltung. Dies drängt sich umso mehr auf, als diese Regelung dem jeweiligen Anspruchsberechtigten zugute kommt, muss er doch den Nachweis der Sanierungsbedürftigkeit nicht mehr erbringen.

5.4 Vorliegend befindet sich das ehemalige Schützenhausareal auf dem Bözingenfeld zwar in einer Arbeitszone mit öffentlichen und privaten Grünräumen, für welche der Ordnungsgeber keine Bodensanierungswerte festgelegt hat. Es ist jedoch naheliegend, auch an diesem Standort – ungeachtet der tatsächlichen und raumplanerisch vorgesehenen Nutzung – von einer *grundsätzlichen* Sanierungsbedürftigkeit auszugehen. Kommt hinzu, dass auf dem ehemaligen Schützenhausareal keine Pflicht zur Dekontamination des Bodens bestand (vgl. bereits E. 4.3.3 hiervor). Unter diesen Umständen hätte die Stadt Biel aber nicht mehr untersuchen lassen müssen, welche Bodenschutzmassnahmen zu ergreifen sind, sondern sich sogleich – soweit überhaupt erforderlich – mit einem blossen Nutzungsverbot auf den öffentlichen und privaten Grünräumen begnügen können. Eine solche Vorgehensweise lässt sich auch Art. 24 Bst. b AltIV entnehmen, gemäss welchem von dem in der Altlastenverordnung geregelten Verfahren abgewichen werden kann, wenn die Überwachungs- oder Sanierungsbedürftigkeit oder die erforderlichen Massnahmen – wie vorliegend – aufgrund bereits vorhandener Angaben beurteilt werden können. Die Stadt Biel hat daher mit der Durchführung einer Altlastenuntersuchung – mangels Erforderlichkeit – gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit (aArt. 32e Abs. 4 USG) verstossen. Unter diesen Umständen muss sich der Bund an den entstandenen Kosten nicht beteiligen.

5.5 Ähnlich verhält es sich mit dem Kugelfangbereich der 300m-Schiessanlage, welcher sich ausserhalb des ehemaligen Schützenhausareals nördlich der Pieterlenstrasse auf Waldgebiet befindet und erst saniert werden soll (Stand: 23. Januar 2009), ohne dass zuvor (d.h. im Jahre 2008 oder früher) – zumindest soweit ersichtlich – bei der Vorinstanz ein entsprechendes Abgeltungsgesuch eingereicht worden wäre. Nach altem Recht wäre aufgrund der forstwirtschaftlichen Nutzung dieses Standortes eine Dekontamination des Bodens wohl angezeigt gewesen (vgl. aArt. 12 AltIV i.V.m. Art. 34 Abs. 3 USG), nicht aber nach neuem Recht, welches gemäss Art. 36 SuG auf die nach dem 1. Januar 2009 eingereichten Abgeltungsgesuche resp. erfolgten Sanierungen anwendbar ist: Gemäss Art. 12 Abs. 1 AltIV i.V.m. Anhang 3 der AltIV ist eine Bodensanierung nur noch bei Überschreitung der Konzentrationswerte bei landwirtschaftlicher oder gartenbaulicher Nutzung sowie bei Haus- und Familiengärten, Kinderspielplätzen und Anlagen, auf denen Kinder regelmässig spielen, erforderlich. Es wäre somit auch hier – angesichts einer

fehlenden Dekontaminationspflicht – aus Gründen der Wirtschaftlichkeit bereits auf eine Altlastenuntersuchung zu verzichten gewesen.

6.

Die Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet und ist abzuweisen.

7.

Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer als unterliegende Partei und hat – da sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen gedreht hat – die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG). Diese sind auf Fr. 1'500.- festzusetzen und mit dem vom Beschwerdeführer geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen. Eine Parteientschädigung ist keine zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.- verrechnet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 1071-0517; Einschreiben)
- die Stadt Biel, Abteilung Stadtplanung, Bereich Pläne und Reglemente, Zentralstrasse 49, 2501 Biel (Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

André Moser

Lars Birgelen

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 vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: