

**GEULEN & KLINGER**  
Rechtsanwälte

**Per beA**

Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg  
11. Senat  
Hardenbergstraße 31  
  
10623 Berlin

Dr. Reiner Geulen\*  
Prof. Dr. Remo Klinger\*  
Dr. Caroline Douhaire LL.M.  
Dr. Karoline Borwieck  
David Krebs  
Lukas Rhiel

10719 Berlin, Schaperstraße 15  
Telefon +49/ 30 / 88 47 28-0  
Telefax +49/ 30 / 88 47 28-10  
E-Mail geulen@geulen.com  
klinger@geulen.com

www.geulenklinger.com

24. Oktober 2024

**Klage**

**Deutsche Umwelthilfe e.V.,**  
vertreten durch den Vorstand,  
Hackescher Markt 4, 10178 Berlin,

- Kläger -

Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen der Kanzlei Geulen & Klinger,  
Schaperstraße 15, 10719 Berlin,

g e g e n

**Bundesrepublik Deutschland,**  
vertreten durch die Bundesregierung,  
diese vertreten durch den Bundeskanzler,  
Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin,

- Beklagte -

wegen: Fehlender Aktualisierung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplan  
nach den Anforderungen der Verordnung (EU) 2018/1999.

vorläufiger Gegenstandswert: 30.000,00 € (Streitwertkatalog Ziffer 1.2)

Namens und in Vollmacht des Klägers erheben wir

## Klage

und werden beantragen,

die Beklagte zu verurteilen, einen aktualisierten integrierten nationalen Energie- und Klimaplan zu beschließen, der

- 1) Politiken und Maßnahmen enthält, die geeignet sind, sicherzustellen, dass die unter die Verordnung (EU) 2018/842 fallenden Treibhausgasemissionen der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2030 um mindestens 50 % im Vergleich zu 2005 gesunken sind;
- 2) Politiken und Maßnahmen enthält, die geeignet sind, sicherzustellen, dass die auf den deutschen LULUCF-Sektor entfallenden Emissionen im Jahr 2030 den Zielwert von -3.751 kt CO<sub>2</sub>-Äquivalent im Vergleich zum Durchschnitt der 2032 gemeldeten Daten aus den Treibhausgasinventaren für die Jahre 2016-2018 erreichen;
- 3) Politiken und Maßnahmen enthält, die geeignet sind, weitere nationale Ziele und Vorgaben zu erreichen, die vorgesehen sind, um die langfristigen Verpflichtungen der Union im Bereich der Treibhausgasemissionen, einschließlich der Erreichung von Treibhausgasneutralität im Einklang mit dem Pariser Übereinkommen, zu erreichen;
- 4) nachvollziehbare Projektionen zu der Frage enthält, ob mit den derzeitigen und geplanten Strategien und Maßnahmen die unter 1), 2) und 3) genannten Klimaschutzziele in Kohärenz mit dem Ziel der Klimaneutralität, dem Übereinkommen von Paris und den nach Art. 15 der Verordnung (EU) 2018/1999 festgelegten langfristigen Strategien erreicht werden können;
- 5) einen Überblick in Form eines bezifferten Richtwerts über die Investitionen enthält, die erforderlich sind, um die im nationalen Plan festgelegten Ziele, Vorgaben und Beiträge zu verwirklichen, einschließlich einer allgemeinen Einschätzung der Quellen für diese Investitionen.

Hilfsweise werden wir beantragen,

die Beklagte zu verurteilen, einen aktualisierten integrierten nationalen Energie- und Klimaplan zu beschließen, der

- 1) Politiken und Maßnahmen enthält, die geeignet sind, sicherzustellen, dass die unter die Verordnung (EU) 2018/842 fallenden Treibhausgasemissionen der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2030 um mindestens 50 % im Vergleich zu 2005 gesunken sind;
- 2) Politiken und Maßnahmen enthält, die geeignet sind, unter Berücksichtigung der Flexibilitätsregelungen der Art. 12 und 13b der Verordnung (EU) 2018/841 sicherzustellen, dass die auf den deutschen LULUCF-Sektor entfallenden Emissionen im Jahr 2030 den Zielwert von -3.751 kt CO<sub>2</sub>-Äquivalent im

Vergleich zum Durchschnitt der 2032 gemeldeten Daten aus den Treibhausgasinventaren für die Jahre 2016-2018 erreichen;

- 3) Politiken und Maßnahmen enthält, die geeignet sind, weitere nationale Ziele und Vorgaben zu erreichen, die vorgesehen sind, um die langfristigen Verpflichtungen der Union im Bereich der Treibhausgasemissionen, einschließlich der Erreichung von Treibhausgasneutralität im Einklang mit dem Pariser Übereinkommen, zu erreichen;
- 4) nachvollziehbare Projektionen zu der Frage enthält, ob mit den derzeitigen und geplanten Strategien und Maßnahmen die unter 1), 2) und 3) genannten Klimaschutzziele in Kohärenz mit dem Ziel der Klimaneutralität, dem Übereinkommen von Paris und den nach Art. 15 der Verordnung (EU) 2018/1999 festgelegten langfristigen Strategien erreicht werden können;
- 5) einen Überblick in Form eines bezifferten Richtwerts über die Investitionen enthält, die erforderlich sind, um die im nationalen Plan festgelegten Ziele, Vorgaben und Beiträge zu verwirklichen, einschließlich einer allgemeinen Einschätzung der Quellen für diese Investitionen.

Hinweis: Die Unterstreichung des Hilfsantrags dient nur der Hervorhebung der Änderung gegenüber dem Hauptantrag und sind kein notwendiger Bestandteil des Hilfsantrags.

Die Vollmacht wird als

### Anlage K 1

beigefügt.

Zur Begründung der Klage tragen wir unter Voranstellung einer Gliederung wie folgt vor:

A. Sachverhalt.....	4
I.    Rechtlicher Rahmen.....	4
II.   Tatsachenvortrag.....	6
B. Rechtliche Bewertung.....	7
I.    Zulässigkeit der Klage .....	7
1.  Erstinstanzliche Zuständigkeit des OVG Berlin-Brandenburg.....	7
2.  Hinreichend bestimmter Antrag.....	8
3.  Klagebefugnis.....	9
a.  Teleologische Erweiterung .....	9
b.  Pflicht zur Unanwendbarkeit nationaler Bestimmungen.....	9
4.  Rechtsschutzbedürfnis.....	10

II. Begründetheit der Klage .....	12
1. ESR-Sektoren.....	12
a. Rechtsgrundlage .....	12
b. Rechtsverstoß.....	13
2. LULUCF-Sektor .....	15
a. Rechtsgrundlage .....	15
b. Rechtsverstoß.....	17
c. Hilfsantrag.....	18
3. Weitere nationale Ziele und Vorgaben .....	19
a. Rechtsgrundlage .....	19
b. Rechtsverstoß.....	19
4. Nachvollziehbare Projektionen.....	21
a. Rechtsgrundlage .....	21
b. Rechtsverstoß.....	21
5. Überblick über die Investitionen .....	22
a. Rechtsgrundlage .....	22
b. Rechtsverstoß.....	22
C. Ergebnis .....	24

## **A. Sachverhalt**

Die Klägerin, eine nach § 3 Abs. 1 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung, begehrt von der Beklagten den Beschluss eines aktualisierten nationalen Klima- und Energieplans (im Folgenden: NEKP) nach den Vorgaben der Verordnung (EU) 2018/1999 (Gov-VO).

### **I. Rechtlicher Rahmen**

Beim NEKP handelt es sich um das zentrale Planungsinstrument des Unionsrechts zur Einhaltung der europäischen Klimaschutzvorgaben durch die Mitgliedstaaten. Er dient insbesondere der Erfüllung der Verordnung (EU) 2018/841 (LULUCF-VO) und der Verordnung (EU) 2018/842 (Lastenteilungsverordnung bzw. Effort-Sharing-Regulation; im

Folgenden: ESR) und trägt damit zur Erreichung der übergeordneten Ziele der Verordnung (EU) 2021/1119 (Europäisches Klimagesetz) und des Pariser Übereinkommens bei.

Für die Aufstellung der NEKP stellt die Gov-VO detaillierte prozedurale und materielle Anforderungen auf. Hervorzuheben ist neben der Pflicht zur Konsultation der Öffentlichkeit (Art. 10) insbesondere Art. 3 Abs. 2 Gov-VO, der den Mindestinhalt der NEKP vorgibt. Sie müssen hiernach insbesondere enthalten:

- eine **Beschreibung der nationalen Ziele, Vorgaben und Beiträge** im Zusammenhang mit den fünf Dimensionen der Energieunion (Art. 3 Abs. 2 lit. b]). Diese Dimensionen – Dekarbonisierung, Energieeffizienz, Sicherheit der Energieversorgung, Energiebinnenmarkt, sowie Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit – werden in Art. 4 konkretisiert. Zur ersten Dimension gehören gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. a) Nr. 1 Gov-VO insbesondere
  - „i) das verbindliche nationale Ziel des Mitgliedstaats für die Treibhausgasemissionen und die verbindlich festgelegten jährlichen nationalen Obergrenzen gemäß der [ESR];
  - ii) die Verpflichtungen und nationalen Zielvorgaben des Mitgliedstaats für den Nettoabbau von Treibhausgasen gemäß Artikel 4 Absätze 1 und 2 der [LULUCF-VO];
  - iii) etwaige weitere Ziele und Vorgaben, einschließlich sektorspezifischer Vorgaben und Anpassungsziele, um die Ziele und Vorgaben der Energieunion zu erreichen und die langfristigen Verpflichtungen der Union im Bereich Treibhausgasemissionen im Einklang mit dem Übereinkommen von Paris zu erfüllen“;

Weiter muss der NEKP gemäß Art. 3 Abs. 2 Gov-VO enthalten:

- eine **Beschreibung der geplanten Politiken und Maßnahmen**, um die entsprechenden Ziele, Vorgaben und Beiträge zu verwirklichen (Art. 3 Abs. 2 lit. c]);
- eine **allgemeine Übersicht über die Investitionen**, die erforderlich sind, um Ziele, Vorgaben und Beiträge zu verwirklichen (Art. 3 Abs. 2 lit. c] i.V.m. Anhang I A 3.1.1. iii, Abschnitt 5.4. i, Art. 7 S. 2);
- **nachvollziehbare Projektionen**, ob mit den derzeitigen und mit den weiteren geplanten Strategien und Maßnahmen die verschiedenen Klimaschutzziele in Kohärenz mit dem Ziel der Klimaneutralität, dem Übereinkommen von Paris und den nach Art. 15 der Gov-VO festgelegten langfristigen Strategien erreicht werden

können (Art. 3 Abs. 2 lit. d], f], Abs. 1 i.V.m. Anhang I Teil 1 B. 4.2.1., B.5.1.i., Art. 8 Abs. 2 lit. a]).

Der erste NEKP war gemäß Art. 3 Abs. 1 Gov-VO bis zum 31. Dezember 2019 der Kommission zu übermitteln. Artikel 14 Gov-VO sieht einen Revisions-Mechanismus vor, nach dem die Mitgliedstaaten bis zum 30. Juni 2023 verpflichtet waren, entweder den Entwurf eines aktualisierten NEKP oder Gründe vorzulegen, die eine Aktualisierung entbehrlich machen. Schließlich war der Kommission bis zum 30. Juni 2024 eine aktualisierte Fassung des letzten NEKP vorzulegen, wenn nicht Gründe genannt wurden, aus denen der Plan nicht aktualisiert werden muss (Art. 14 Abs. 2 Gov-VO).

## II. Tatsachenvortrag

Nachdem die Bundesregierung den ersten deutschen NEKP im Juni 2020 – also mehr als fünf Monate verspätet – veröffentlicht und der Kommission übermittelt hatte, hat sie der Kommission am 3. November 2023 – erneut um mehrere Monate verspätet – ihren Entwurf eines aktualisierten NEKP<sup>1</sup> vorgelegt.

Der Kläger hat in einer am 15. März 2024 veröffentlichten Stellungnahme (**Anlage K 2**) ausführlich dargelegt, dass dieser Entwurf den Vorgaben der Gov-VO nicht entsprach. Zu diesem Ergebnis kam auch die Kommission. In ihrer Bewertung des Entwurfs<sup>2</sup> legte diese dar, dass der Plan zwar die Klimaziele des ‚Fit for 55‘-Programms und des ‚REPowerEU‘-Plans<sup>3</sup> einbezieht, aber nicht hinreichend herausarbeitet, wie die darin gesetzten Ziele effektiv erreicht werden.

Im Gesamtergebnis heißt es:

*„[The plan] does not sufficiently elaborate on how these targets will be effectively reached.“<sup>3</sup>*

Hieran anknüpfend hat die Kommission der Bundesregierung verschiedene Empfehlungen ausgesprochen.<sup>4</sup>

Der Kläger hat die Beklagte mit Schreiben vom 1. Juli 2024 aufgefordert, einen aktualisierten NEKP zu beschließen, der den Anforderungen des Unionsrechts genügt (**Anlage K 3**).

---

<sup>1</sup> Abrufbar [hier](#).

<sup>2</sup> KOM, SWD(2023) 928 final, abrufbar [hier](#).

<sup>3</sup> KOM, [SWD\(2023\) 928 final](#), S. 4.

<sup>4</sup> KOM, (EU) 2024/612 v. 18. Dezember 2023, abrufbar [hier](#).

Am 29. August 2024 – erneut Monate später als von Art. 14 Abs. 2 Gov-VO verlangt – legte die Bundesregierung der Kommission einen aktualisierten NEKP vor.<sup>5</sup> Dieser ist zwar seinem Umfang nach deutlich länger als der Entwurf vom 3. November 2023, bringt aber kaum substantielle Verbesserungen.

Dies wurde durch den Kläger in einer weiteren (noch internen) Stellungnahme (**Anlage K 4**) ausführlich dargelegt.

Der Plan entspricht nach wie vor nicht den Vorgaben der Gov-VO und wird dem Begehren des Klägers im Antrag vom 1. Juli 2024 nicht gerecht.

Deshalb war nunmehr Klage geboten.

## **B. Rechtliche Bewertung**

Die Beklagte ist verpflichtet, einen aktualisierten NEKP nach Maßgabe des Klageantrags zu beschließen. Die hierauf gerichtete Klage ist zulässig und begründet.

### **I. Zulässigkeit der Klage**

Die Klage ist als allgemeine Leistungsklage zulässig.

#### **1. Erstinstanzliche Zuständigkeit des OVG Berlin-Brandenburg**

Die erstinstanzliche Zuständigkeit des OVG Berlin-Brandenburg ergibt sich örtlich aus § 52 Nr. 5 VwGO und sachlich aus § 7 Abs. 2 S. 1 UmwRG. Zwar sieht Anlage 5 UVPG für den NEKP keine SUP vor, sodass der Plan nach dem Wortlaut nicht unter § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG und in der Folge auch nicht unter § 7 Abs. 2 UmwRG fällt. Das Erfordernis der SUP-Pflicht muss im hiesigen Kontext aber – wie unter 3. näher dargelegt wird – unangewendet bleiben. Die übrigen Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG sind gegeben.

Dass die Anwendbarkeit des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG durch eine teleologische Erweiterung der Norm oder (hilfsweise) durch eine unionsrechtlich gebotene Nichtanwendung der Voraussetzung der möglichen SUP-Pflicht begründet wird (s.u.), ändert

---

<sup>5</sup> BReg, Aktualisierung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplan, abrufbar: [hier](#).

nichts daran, dass es sich um eine Klage handelt, deren Gegenstand eine Entscheidung nach dem – korrekt angewendeten – § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG ist.

## **2. Hinreichend bestimmter Antrag**

Die Klage ist als allgemeine Leistungsklage statthaft und insbesondere auch hinreichend bestimmt.

Der erkennende Senat hat in seinem Urteil vom 16.05.2024 zum insoweit geltenden Maßstab ausgeführt:

„In einem bestimmten Antrag, der aus sich selbst heraus verständlich sein muss, sind Art und Umfang des begehrten Rechtsschutzes zu benennen. Damit wird der Streitgegenstand festgelegt und der Rahmen der gerichtlichen Entscheidungsbefugnis abgesteckt sowie dem Beklagten eine präzise Verteidigung erlaubt. Schließlich soll aus einem dem Klageantrag stattgebenden Urteil eine Zwangsvollstreckung möglich sein, die das Vollstreckungsverfahren nicht unter Fortsetzung des Streits mit Sachfragen überfrachtet. Welche Anforderungen sich hieraus ergeben, hängt von den Besonderheiten des jeweiligen materiellen Rechts und von den Umständen des Einzelfalles ab [...]“ (Rn. 58)

Nach diesen Maßstäben ist der vorliegende Antrag hinreichend bestimmt.

Insbesondere ist unschädlich, dass der Antrag keine konkreten Maßnahmen fordert, sondern sich an mehreren Stellen darauf beschränkt, die in der Gov-VO festgehaltenen Vorgaben – insbesondere die Zielvorgaben der ESR- und der LULUCF-Verordnung – wiederzugeben. Die von der Gov-VO verwendeten Begriffe können mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden zuverlässig konkretisiert und angewendet werden. Dass keine konkreten Maßnahmen beantragt werden, ist der planerischen Gestaltungsfreiheit geschuldet, die die Gov-VO den Mitgliedstaaten belässt, indem sie nur das zu erreichende Ziel vorgibt.

Auch in anderen Fallkonstellationen, in denen nur ein Erfolg geschuldet wird, während die Wahl der geeigneten Maßnahmen Sache des Schuldners bleibt, ist anerkannt, dass für die Bestimmtheit des Antrags die Angabe des Erfolgs ausreicht. Der Vollstreckungsfähigkeit des stattgebenden Urteils wird dadurch Rechnung getragen, dass das Gericht hinsichtlich der in Betracht zu ziehenden Maßnahmen im Sinne eines Bescheidungsurteils verbindliche Vorgaben machen kann, die im Vollstreckungsverfahren zu beachten sind.

### **3. Klagebefugnis**

Der Kläger ist auch klagebefugt.

Als eine nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung kann er Klage erheben, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen. Dies gilt zwar gem. § 2 Abs. 1 S. 1 UmwRG grundsätzlich nur, wenn Gegenstand der Klage eine (unterlassene) Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG ist. Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt, weil es sich beim NEKP zwar um einen Plan i.S.d. § 2 Abs. 7 UVPG handelt, eine SUP-Pflicht aber nicht vorgesehen ist (s.o.), sodass er dem Wortlaut nach nicht unter § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG fällt.

Dies ist hier aber unschädlich. Denn eine Verbandsklagebefugnis kann aus einer teleologischen Erweiterung des § 2 Abs. 1 S. 1 UmwRG oder jedenfalls aus § 42 Abs. 2 Hs. 1 VwGO i.V.m. Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention (AK) i.V.m. Art. 47 der Grundrechtecharta hergeleitet werden.

#### **a. Teleologische Erweiterung**

Der erkennende Senat hat bereits mehrfach entschieden, dass § 2 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG bei Verbandsklagen dahingehend teleologisch zu erweitern ist, dass es auf die SUP-Pflicht des Plans nicht ankommt. Nur so kann der gesetzgeberischen Absicht, die Aarhus-Konvention durch eine „1:1 Umsetzung“ ins deutsche Recht zu überführen (BT-Drs. 18/9526, S. 4, 25), Rechnung getragen werden.<sup>6</sup>

Dies zugrunde gelegt, ist der Kläger hier klagebefugt.

Denn der NEKP ist eine von einer Behörde begangene Unterlassung, die gegen innerstaatlich anwendbare umweltbezogene Bestimmungen verstößt. Als solche unterfällt er Art. 9 Abs. 3 AK und daher – nach dem Gedanken der „1:1 Umsetzung“ durch teleologische Erweiterung – auch § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG.

#### **b. Pflicht zur Unanwendbarkeit nationaler Bestimmungen**

Unabhängig von der Möglichkeit einer teleologischen Erweiterung kann die Klagebefugnis des Klägers aus dem Unionsrecht, namentlich aus Art. 47 der Grundrechtecharta i.V.m. Art. 9 Abs. 3 AK hergeleitet werden.

---

<sup>6</sup> Zur Rechtfertigung im Einzelnen s. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 30. November 2023, OVG 11 A 11/22.

Der EuGH hat in seiner Protect-Entscheidung festgehalten, dass „Umweltorganisationen [...] nicht die Möglichkeit genommen werden [darf], die Beachtung der aus dem Unionsumweltrecht hervorgegangenen Rechtsvorschriften überprüfen zu lassen“. <sup>7</sup> Entgegenstehende Vorschriften des nationalen (Prozess-)Rechts müssen aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts unangewendet bleiben. <sup>8</sup>

Dies zugrunde gelegt, muss das Erfordernis der Geltendmachung subjektiver Rechte (§ 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO) hier unangewendet bleiben. Denn dieses Erfordernis steht der vorliegenden Klage entgegen, mit der der Kläger – eine Umweltorganisation – die Einhaltung von Vorschriften des Unionsumweltrechts überprüfen lassen möchte.

#### **4. Rechtsschutzbedürfnis**

Es besteht auch ein Rechtsbedürfnis für die Klage.

Dem kann insbesondere nicht entgegengehalten werden, dass die Verpflichtung zur Vorlage eines (aktualisierten) NEKP gemäß Art. 14 Gov-VO nur gegenüber der EU-Kommission besteht und dass dieser zur Durchsetzung dieser Pflicht lediglich das Mittel der Empfehlung (Art. 34 Gov-VO) und gerade kein Vertragsverletzungsverfahren<sup>9</sup> zur Verfügung steht. Denn aus keiner der beiden Erwägungen folgt die Unzulässigkeit einer Umweltverbandsklage.

Die Funktion der umweltrechtlichen Verbandsklage liegt gerade darin, Umweltverbänden auch dann eine Klagemöglichkeit einzuräumen, wenn sie nicht im personellen Schutzbereich der verletzten Normen liegen. Dementsprechend gehört das gesamte objektive Umweltrecht zum Prüfprogramm der umweltrechtlichen Verbandsklage. Selbst dann also, wenn die Pflicht des Art. 14 Gov-VO so zu verstehen wäre, dass sie nur oder wenigstens primär gegenüber der Kommission besteht, könnten sich auch Umweltverbände auf sie berufen.

Dies muss umso mehr gelten, als die Kommission eine Hoheitsträgerin ist. Ein wesentlicher Beweggrund für die Einführung der umweltrechtlichen Verbandsklage war die Erkenntnis, dass Hoheitsträger allein keine hinreichende Gewähr für die Umsetzung

---

<sup>7</sup> EuGH, 20.12.2017, [C-664/15](#), ECLI:EU:C:2017:987 (Protect), Rn. 47; ähnlich bereits EuGH, 08.03.2011, [C-240/09](#), ECLI:EU:C:2011:125 (Slowakischer Braunbär), Rn. 52.

<sup>8</sup> EuGH, 20.12.2017, [C-664/15](#), ECLI:EU:C:2017:987 (Protect), Rn. 55; zuletzt bestätigt in EuGH, 08.11.2022, [C-873/19](#), ECLI:EU:C:2022:857 (Deutsche Umwelthilfe).

<sup>9</sup> Krit. hierzu *Schlacke*, EnWZ 2020, 355 (357).

umweltrechtlicher Standards bieten.<sup>10</sup> Gerade für die Kommission hat sich dies jüngst bestätigt. So haben Recherchen von ‚Investigate Europe‘<sup>11</sup> ergeben, dass die Kommission von ihren Möglichkeiten zur Durchsetzung des Unionsrechts gerade im Umweltbereich sehr zurückhaltend Gebrauch macht. Nach dieser Recherche waren 75 % der Verfahren, in denen trotz vorheriger Verurteilung keine Geldbuße vom Mitgliedstaat gefordert wurde, dem Umweltrecht zuzuordnen.

Dies unterstreicht die Bedeutung der umweltrechtlichen Verbandsklage und spricht dagegen, der Kläger für das vorliegende Verfahren das Rechtsschutzbedürfnis abzusprechen.

Aus dem Umstand, dass die Gov-VO gerade nicht mithilfe eines Vertragsverletzungsverfahrens durchgesetzt werden kann (s.o.), kann ebenfalls kein Ausschluss der vorliegenden Klage begründet werden. Denn die unionsrechtlichen und national-rechtlichen Möglichkeiten der gerichtlichen Durchsetzung des Umweltrechts folgen grundsätzlich eigenen Regeln, sodass aus der Unzulässigkeit eines Vertragsverletzungsverfahrens kein Rückschluss auf die Zulässigkeit einer umweltrechtlichen Verbandsklage vor deutschen Verwaltungsgerichten gezogen werden kann.

Ohnehin gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass die Gov-VO allgemein nicht justiziabel sein soll. Die fehlende Möglichkeit eines Vertragsverletzungsverfahrens ändert nichts an der rechtlichen Verbindlichkeit des Art. 14 Gov-VO.<sup>12</sup> Da es sich um eine Rechtspflicht des Unionsumweltrechts handelt, muss ihre Umsetzung nach der oben zitierten ‚Protect‘-Rechtsprechung von Umweltverbänden überprüft werden können.

Zu diesem Ergebnis kommen auch die Leopoldina, acatech und die Union der deutschen Akademien der Wissenschaften in ihrer Stellungnahme zur Gov-VO. Sie nennen die nationale Umweltverbandsklage als eine Möglichkeit zur effektiven Durchsetzung der Gov-VO und halten mit Blick auf die Aarhus-Konvention fest, dass

„die Mitgliedstaaten völkerrechtlich verpflichtet sind, Umweltverbänden einen Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz zur Überprüfung der [NEKP] zu eröffnen.“<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> *Kment*, in: HbVwR IV, § 105 Rn. 8.

<sup>11</sup> Kurzfassung der Ergebnisse in der Süddeutschen Zeitung v. 27. September 2024, S. 12.

<sup>12</sup> Ähnlich OVG Berlin-Brandenburg, 11 OVG 31/22, Rn. 72 (beck-online): „Der Ausschluss subjektiver (klagbarer) Rechte ändert an der objektiven Verbindlichkeit der Normen nichts.“

<sup>13</sup> Stellungnahme der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina/acatech/Union der deutschen Akademien der Wissenschaften, [Governance für die Europäische Energieunion](#), 2018, S. 40.

## **II. Begründetheit der Klage**

Die Klage ist gemäß § 2 Abs. 4 Nr. 2 UmwRG begründet.

Die Beklagte ist aufgrund umweltrechtlicher Rechtsvorschriften verpflichtet, einen aktualisierten NEKP nach Maßgabe des Klageantrags zu beschließen, und berührt mit der Nichterfüllung dieser Pflicht Belange, die zu den Zielen des Klägers gemäß seiner Satzung gehören. Das Erfordernis der möglichen SUP-Pflicht gemäß § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG muss aus den o.g. unionsrechtlichen Gründen unangewendet bleiben.<sup>14</sup>

Die allgemeine Pflicht zur Vorlage eines aktualisierten NEKP ergibt sich aus Art. 14 Abs. 2 Gov-VO.

Die weiteren Vorgaben aus dem Klageantrag rechtfertigen sich wie folgt:

### **1. ESR-Sektoren**

#### **a. Rechtsgrundlage**

Die Nr. 1) des Antrags zielt darauf ab, in den NEKP diejenigen Politiken und Maßnahmen aufzunehmen, die geeignet sind, die Treibhausgasemissionen der ESR-Sektoren bis 2030 um mindestens 50 % gegenüber 2005 zu reduzieren.

Eine entsprechende Pflicht der Beklagten ergibt sich aus einer Gesamtschau von Art. 3 Abs. 2 lit. b), c), Art. 4 lit. a) Nr. 1 i) Gov-VO und Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Spalte 2 ESR-VO: Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Spalte 2 ESR-VO verpflichtet Deutschland bis 2030 zu einer Emissionsreduktion in den ESR-Sektoren (s. Art. 2 Abs. 1 ESR) von 50 % gegenüber 2005.

Dieses Ziel wird von Art. 4 Abs. 1 lit. a) Nr. 1 i) Gov-VO in Bezug genommen, auf den wiederum Art. 3 Abs. 2 lit. b) Gov-VO verweist. Art. 3 Abs. 2 lit. c) Gov-VO enthält schließlich die Pflicht, Politiken und Maßnahmen im Zusammenhang mit diesem Ziel in den NEKP aufzunehmen.

Obwohl Art. 3 Abs. 2 lit. c) Gov-VO nur von Politiken und Maßnahmen „im Zusammenhang mit“ den entsprechenden Zielen spricht, ist er dahingehend auszulegen, dass die vorgelegten Maßnahmen auch geeignet sein müssen, diese Ziele zu erreichen.

---

<sup>14</sup> Siehe hierzu OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 16.05.2024, 11 A 31/22, Rn. 93 (beck-online).

Zwar resultiert die Pflicht, geeignete Maßnahmen vorzulegen, *primär* aus den materiell-rechtlichen Vorgaben des Unionsrechts – vorliegend also aus Art. 4 Abs. 1 ESR. Doch werden diese Pflichten durch die prozedurale Pflicht aus Art. 3 Abs. 2 lit. c) Gov-VO ergänzt und verstärkt. Damit Art. 3 Abs. 2 lit. c) Gov-VO diese ihm zugedachte Funktion erfüllen und die materiell-rechtliche Pflicht effektivieren kann, muss er auch im Lichte dieser Pflicht ausgelegt werden. Nur dies wird der hohen Bedeutung des Verfahrensgedankens im Unionsrecht<sup>15</sup> und der Rolle des NEKP als „zentrales Planungsinstrument des EU-Klimaschutzrechts“<sup>16</sup> gerecht.

Würde es umgekehrt schon ausreichen, im NEKP irgendwelche Maßnahmen aufzuzählen, die zwar einen Beitrag zur Zielerreichung leisten, hierfür aber nicht ausreichen, könnte der Plan seine Governance-Funktion nicht erfüllen. Jedenfalls lässt sich dem Gedanken der loyalen Zusammenarbeit und dem *effet-utile*-Grundsatz entnehmen, dass die Mitgliedstaaten in ihren NEKP keine Maßnahmen vorlegen dürfen, die den Vorgaben des materiellen Rechts offensichtlich nicht gerecht werden.

Hiergegen verstößt der aktualisierte NEKP.

## **b. Rechtsverstoß**

Der Bundesregierung steht ein weiter Auswahl- und Einschätzungsspielraum zu, welche Maßnahmen sie in den NEKP aufnehmen möchte.

Dieser Spielraum bezieht sich allerdings nicht darauf, ob eine Erreichung der Zielvorgaben möglich ist, sondern nur darauf, welche der dafür in Betracht kommenden Maßnahmen ausgewählt und umgesetzt werden sollen.

Dementsprechend unterliegt die Frage, ob die im NEKP enthaltenen Maßnahmen geeignet sind, die o.g. Zielvorgabe zu erreichen, der gerichtlichen Kontrolle. Insoweit ist zwar grundsätzlich zu beachten, dass die gerichtliche Kontrolle bei Prognosefragen eingeschränkt ist. Hierzu hat der Senat ausgeführt:

„Die Entscheidung der Frage, ob und in welchem Umfang Maßnahmen zu einer Verminderung der Treibhausgasemissionen beitragen können, hängt wesentlich von Prognosen ab und unterliegt daher nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts liegt es bei planerischen Entscheidungen, die nicht allein auf der Erfassung eines gegenwärtigen Zustands, sondern auch auf einer Einschätzung in der Zukunft liegender Tatsachen beruhen, in der Natur der Sache, dass die Richtigkeit der

---

<sup>15</sup> Hierzu *Schoch*, in: ders./Schneider, VwR, Einl. Rn. 412 ff.

<sup>16</sup> So ausdrücklich *Kloepfer/Wiedmann*, EurUP 2022, 304 (313); ähnlich *Schlacke*, EnWZ 2020, 355 (357).

Prognose nur eingeschränkt überprüfbar ist. Die zukünftige Entwicklung der tatsächlichen Verhältnisse enthält sich naturgemäß einer exakten Tatsachenfeststellung. Die mithin keiner Richtigkeitsgewähr unterliegenden Prognosen sind gerichtlich nur eingeschränkt daraufhin überprüfbar, ob sie methodisch einwandfrei erarbeitet worden sind bzw. eine geeignete fachspezifische Methode gewählt wurde, nicht auf unrealistischen Annahmen beruhen und ob das Prognoseergebnis einleuchtend begründet worden ist. Maßgeblich ist der bei der Aufstellung des Plans vorhandene tatsächliche und wissenschaftliche Erkenntnisstand.“<sup>17</sup>

Im vorliegenden Fall kommt es auf diese Maßstäbe allerdings nicht an. Denn aus dem NEKP geht hervor, dass die Bundesregierung auf der Grundlage ihrer eigenen Prognosen von einer Verfehlung der ESR-Ziele ausgeht.

Schon die Projektionen, die im Entwurf des aktualisierten NEKP vom 3. November 2023 enthalten waren,<sup>18</sup> ergaben für das Szenario ohne zusätzliche Maßnahmen (sog. Mit-Maßnahmen-Szenario; MMS) eine Lücke von 15,4 % zum ESR-Ziel. Dies wurde von der Kommission gerügt.<sup>19</sup> Ebenso wurde gerügt, dass hinsichtlich der ESR-Sektoren keine Projektionen für das Szenario mit zusätzlichen Maßnahmen (Mit-Weiteren-Maßnahmen-Szenario; MWMS) enthalten waren.<sup>20</sup>

In den aktualisierten NEKP wurden zwar Maßnahmen aufgenommen, die im Entwurf noch nicht enthalten waren. Hierbei handelte es sich allerdings um Maßnahmen, die zur Zeit der Vorlage des NEKP-Entwurfs bereits beschlossen waren, sodass sie keine Ambitionssteigerung darstellen.

Zudem sind diese Maßnahmen nicht im Ansatz geeignet, die bestehende Lücke zu schließen. Nach wie vor weisen die im Plan enthaltenen Projektionen eine Lücke von 10,1 % gegenüber dem ESR-Ziel auf.

Die überschüssigen Emissionen belaufen sich im Zeitraum 2021 bis 2030 – wie im NEKP ausdrücklich festgehalten wird<sup>21</sup> – auf 126 Mio t. CO<sub>2</sub>-Äquivalente.

Auch der Expertenrat für Klimafragen der Bundesregierung (ERK) bestätigt, dass das ESR-Ziel nach aktuellem Stand nicht erreicht wird.<sup>22</sup> Zwar enthält der aktualisierte NEKP nunmehr ein MWM-Szenario hinsichtlich der Emissionen des ESR-Bereichs. Allerdings weisen selbst die Projektionen dieses Szenarios eine Lücke von 9,3 % auf. Schon

---

<sup>17</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 16.05.2024, 11 A 31/22, Rn. 93 (beck-online).

<sup>18</sup> S. BReg, [Entwurf des aktualisierten NEKP](#), S. 235 ff.

<sup>19</sup> KOM, [SWD\(2023\) 928 final](#), S. 4.

<sup>20</sup> KOM, [SWD\(2023\) 928 final](#), S. 9.

<sup>21</sup> BReg, [Aktualisierung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplan](#), S. 314.

<sup>22</sup> ERK, [Sondergutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024](#), S. 70.

hieraus ergibt sich, dass die Zielvorgaben der ESR deutlich verfehlt werden. Dies stützt den Klageantrag zu 1).

Hilfsweise wird darauf verwiesen, dass der ERK zu dem Ergebnis gekommen ist, dass die Emissionen für die Sektoren, Energie, Gebäude und Verkehr sowie – mit Einschränkungen – der Industrie im Projektionsbericht 2024 deutlich unterschätzt werden.<sup>23</sup>

Trotz dieser Einschätzung, die bereits Anfang Juni 2024 abgegeben wurde, wurden die Daten des Projektionsberichts dem NEKP maßgeblich zugrunde gelegt.<sup>24</sup> Sowohl die vom ERK vorgebrachten Zweifel an den Daten des Projektionsberichts als auch der Umstand, dass diese Daten dem NEKP trotzdem zugrunde gelegt wurden, stellen die methodische Vertretbarkeit der Projektionsdaten des NEKP in Zweifel. Nach den Feststellungen des ERK ist von deutlich höheren Emissionen auszugehen.

Sollten die von der Beklagten selbst angenommenen Zielverfehlungen den Klageantrag zu 1) nicht schon aus sich heraus stützen, so ergibt sich die Pflicht zur Nachbesserung jedenfalls aus dieser Unterschätzung der prognostizierten Emissionen.

## **2. LULUCF-Sektor**

### **a. Rechtsgrundlage**

Die Nr. 2) des Antrags zielt darauf ab, dass Maßnahmen und Politiken in den NEKP aufgenommen werden, die geeignet sind, den Nettoabbau von Treibhausgasemissionen im deutschen LULUCF-Sektor bis 2030 um -3.751 kt CO<sub>2</sub>-Äquivalent gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2016, 2017 und 2018 zu reduzieren.

Diese Pflicht ergibt sich erneut aus Art. 3 Abs. 2 lit. b) und c) Gov-VO, diesmal i.V.m. Art. 4 lit. a) Nr. 1 ii) Gov-VO und Art. 4 Abs. 2 und Anhang IIa LULUCF-VO.

Aus Art. 4 Abs. 2 LULUCF-VO i.V.m. Anhang IIa Spalte D ergibt sich das unionsweite Ziel für den LULUCF-Sektor. Dieses wird durch Art. 4 lit. a) Nr. 1 ii) Gov-VO in Bezug genommen. Zwar wird das nationale Ziel für Deutschland – die Emissionsreduktion von -3.751 kt CO<sub>2</sub>-Äquivalent gegenüber dem Durchschnitt von 2016-2018 (Art. 4 Abs. 3 LULUCF-VO i.V.m. Anhang IIa Spalte C) – in Art. 4 Gov-VO nicht ausdrücklich genannt. Allerdings verpflichtet Art. 3 Abs. 2 lit. b) Gov-VO die Mitgliedstaaten, ihre „nationalen Ziele, Vorgaben und Beiträge“ im Zusammenhang mit dem unionsweiten Ziel in

---

<sup>23</sup> ERK, [Sondergutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024](#), S. 10.

<sup>24</sup> BReg, [Aktualisierung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplan](#)s, S. 304.

den NEKP aufzunehmen. Damit muss auch das o.g. deutsche LULUCF-Ziel Bestandteil des NEKP sein. Gemäß Art. 3 Abs. 2 lit. c) Gov-VO muss der NEKP die Maßnahmen und Politiken „im Zusammenhang mit“ diesem Ziel beschreiben. Dies beinhaltet die Pflicht, Maßnahmen im NEKP aufzuzählen, die zur Erreichung dieses Ziels geeignet sind (s.o).

Die in Art. 4 Abs. 3 LULUCF-VO genannten „Flexibilitätsregelungen gemäß den Artikeln 12 und 13b“ sind bei der Frage, ob die im NEKP genannten Maßnahmen hinreichen, nicht zu berücksichtigen.

Denn die Flexibilitätsregelungen greifen jeweils nur unter bestimmten Voraussetzungen, deren Eintreten zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht absehbar ist. Insbesondere greifen beide Regelungen nur dann, wenn ein Mitgliedstaat oder die Union als Ganzes ihr LULUCF-Ziel übererfüllt. Könnte ein Mitgliedstaat die Einhaltung der eigenen klimaschutzrechtlichen Verpflichtungen umgehen, indem er darauf verweist, dass andere möglicherweise ihre Verpflichtungen übererfüllen, würde der Ansatz der LULUCF-VO entkernt. Zudem würde praktisch unmöglich, dass der Ausgleichsmechanismus je greift. Denn alle Mitgliedstaaten könnten ihre eigene Ambition mit Verweis auf die mögliche Übererfüllung durch andere absenken, sodass letztlich kein Staat in die Nähe der (Über-)Erfüllung kommt.

Eine pauschale Berufung auf die Flexibilitätsmechanismen ist den Staaten auch deshalb verwehrt, weil sie das Spiegelbild des unzulässigen<sup>25</sup> „Drop-in-the-Ocean“<sup>26</sup>-Arguments darstellt. Hierbei wird die fehlende klimapolitische Ambition eines Staates damit gerechtfertigt, dass (auch) andere Staaten zu unambitioniert sind. Deshalb mache die fehlende Ambition des einen Staates keinen merklichen Unterschied für das globale Problem des Klimawandels. Nunmehr würde dasselbe Ergebnis – die Verteidigung der fehlenden klimapolitischen Ambition Deutschland – auf die gegenteilige Prämisse gestützt werden: Weil andere Staaten (möglicherweise) überobligatorisch Klimaschutz betreiben, sei es nicht so schlimm, wenn die deutsche Ambition zu gering sei. Denn notwendigenfalls könnte man ja kompensieren.

Da schon die Prämisse unzutreffend ist, muss die Berufung auf die Flexibilitätsregelungen den EU-Mitgliedstaaten jedenfalls so lange verwehrt bleiben, bis absehbar wird, ob

---

<sup>25</sup> S. BVerfG, B.v. 24. März 2021, 1 BvR 2656/18 u.a. (= BVerfGE 157, 30), Rn. 149; s.a. EGMR, 09.04.2024, [App. no 53600/20 \(Klimaseniorinnen\)](#), Rn. 444.

<sup>26</sup> Hierzu *Kling*, ZUR 2024, 468 (470).

andere ihre Ziele übererfüllen. Zudem ist Deutschland verfassungsrechtlich dazu verpflichtet, einen fairen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten.<sup>27</sup> Auch deshalb darf es die eigene Ambition nicht mit Verweis auf überschießende Einsparungen anderer Staaten absenken.

Ein Hinweis auf die Flexibilisierung war daher im Hauptantrag entbehrlich.

Nur höchst vorsorglich wurde diese – dort, wo sie rechtlich überhaupt relevant wird – in den Hilfsantrag aufgenommen.

## **b. Rechtsverstoß**

Der von der Beklagten beschlossene aktualisierte NEKP wird dem – trotz der insoweit eingeschränkten gerichtlichen Überprüfbarkeit (s.o.) – nicht gerecht.

Zunächst weisen die Projektionen des aktualisierten NEKP – erneut – eine Zielverfehlung aus. Zwar fehlt es im aktualisierten NEKP, anders als noch im Entwurf,<sup>28</sup> an einer ausdrücklichen Projektion für die Emissionen des deutschen LULUCF-Sektors im Jahr 2030. Aus der Differenz zwischen den projizierten Gesamtemissionen mit und ohne Einbeziehung des LULUCF-Sektors<sup>29</sup> ergibt sich allerdings, dass der Plan für das Jahr 2030 nunmehr nur noch von einem Wert von -2 kt CO<sub>2</sub>-Äquivalent im LULUCF-Sektor ausgeht. Dies wird den europäischen Zielvorgaben nicht gerecht, die einen Wert von 30.840 kt CO<sub>2</sub>-Äquivalent für 2030 ausweisen (s. Anhang IIa Spalte D LULUCF-VO). Diese Zielverfehlung wird vom NEKP auch – wenn nicht explizit, dann wenigstens implizit – eingeräumt. Der NEKP geht ausdrücklich davon aus, dass „[d]ie im KSG für den LULUCF-Sektor festgelegten Ziele [...] in keinem der [...] Szenarien erreicht [werden].“<sup>30</sup> Zum Unionsziel verhält sich der Plan zwar nicht ausdrücklich; es wird aber darauf verwiesen, dass das „[EU-]Differenzziel [...] im Einklang mit dem Zielwert des Bundes-Klimaschutzgesetzes [steht]“<sup>31</sup>. Der Expertenrat für Klimafragen scheint sogar davon auszugehen, dass die EU-Vorgabe strenger ist als die des KSG.<sup>32</sup> Damit ergeben die Projektionen der Beklagten selbst eine Verfehlung der LULUCF-Ziele. Davon geht im Übrigen auch der ERK aus.<sup>33</sup> Soweit es auf die Inventare des Jahres 2032 ankommt, muss

---

<sup>27</sup> BVerfG, B.v. 24. März 2021, 1 BvR 2656/18 u.a. (= BVerfGE 157, 30), Rn. 200 ff.

<sup>28</sup> BReg, [Entwurf des aktualisierten NEKP](#), Tabelle B9, S. 237 projizierte den Wert von -18 kt CO<sub>2</sub>-Äquivalent.

<sup>29</sup> BReg, [Aktualisierung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplan](#), Tabelle B9, S. 313.

<sup>30</sup> BReg, [Aktualisierung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplan](#), S. 64; dies ist iÜ auch gerichtlich bestätigt, s. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 16.05.2024, 11 A 31/22.

<sup>31</sup> BReg, [Aktualisierung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplan](#), S. 63.

<sup>32</sup> ERK, [Gutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024](#), S. 74 in der Grafik.

<sup>33</sup> ERK, [Sondergutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024](#), S. 74.

auf eine prognostische Beurteilung abgestellt werden, da sich eine Einhaltung des rechtlichen Maßstabs ansonsten nicht erreichen ließe.

Dies stützt den Klageantrag 2).

Hilfsweise ergibt sich ein Verstoß gegen die o.g. Vorgaben daraus, dass das Prognoseergebnis hinsichtlich des LULUCF-Sektors nicht überzeugend begründet worden ist.

Schon in der Stellungnahme der Kommission wurde kritisiert, dass die (optimistischen) Projektionen des Entwurfs des aktualisierten NEKP nicht durch hinreichende Maßnahmen gerechtfertigt sind.<sup>34</sup> In der Endversion des aktualisierten NEKP wurden die Projektionen zwar nach unten korrigiert (s.o.).

Nach wie vor kann dies die im Plan genannten Projektionen aber nicht rechtfertigen.

Die Maßnahmen im LULUCF-Sektor, insbesondere jene des ‚Aktionsprogramms natürlicher Klimaschutz‘ (ANK), werden zwar ausführlicher besprochen als im Entwurf. Es bleibt aber bei einer nur qualitativen Beschreibung.<sup>35</sup> Sie sind zudem so unbestimmt, dass konkrete Projektionen auf sie nicht gestützt werden können. Darüber hinaus scheinen die Projektionen für den LULUCF-Bereich in unzulässiger Weise von -1,3 auf -2,0 gerundet worden zu sein. Denn während sich im Projektionsbericht 2024 eine LULUCF-Projektion von -1,3 für das Jahr 2030 findet,<sup>36</sup> wird die Differenz zwischen den Gesamtemissionen mit und ohne LULUCF-Sektor im NEKP als 2,0 projiziert (s.o.). Eine solche Rundung liegt außerhalb des methodisch Vertretbaren.

### **c. Hilfsantrag**

Für den Fall, dass das Gericht zu dem Ergebnis kommt, dass die Flexibilitätsregeln der LULUCF-VO schon bei der Aufstellung des NEKP berücksichtigt werden dürfen, wird der Hilfsantrag gestellt.

Jedenfalls dieser ist begründet.

---

<sup>34</sup> Konkret wurde gerügt, dass nicht ersichtlich sei, durch welche Maßnahmen binnen eines Jahres (von 2021 auf 2022) ein Sprung der LULUCF-Nettoemissionen von +4 auf -12 kt CO<sub>2</sub>-Äquivalent gelingen soll, s. KOM, [SWD\(2023\) 928 final](#), S. 10.

<sup>35</sup> Dies hatte die Kommission schon in ihrer Stellungnahme kritisiert, s. KOM, [SWD\(2023\) 928 final](#), S. 12.

<sup>36</sup> Laut UBA, Projektionsbericht 2024 – Ergebnisse kompakt, S. 19, wird das Ziel für 2030 (-25 kt CO<sub>2</sub>-Äq.) um 23,7 kt CO<sub>2</sub>-Äq. verpasst. Dies ergibt ein Ergebnis von -1,3 kt CO<sub>2</sub>-Äq.

Wie soeben aufgezeigt, genügen die im NEKP festgehaltenen Maßnahmen für sich genommen nicht, um das deutsche LULUCF-Ziel zu erreichen. Sollte es für die Zielerreichung ausreichen, sich auf Flexibilitätsregelungen zu verlassen, müsste die Bundesregierung wenigstens konkret darlegen, wie dies geschehen soll. Dafür müsste angegeben werden, in welcher Höhe eine Kompensation wodurch für möglich gehalten wird und von welchen Kosten dabei ausgegangen wird. Darüber hinaus müssten konkrete Finanzmittel für die Inanspruchnahme der Flexibilitätsregelungen bereitgestellt werden. Denn auch hierbei handelt es sich um „Politiken und Maßnahmen [zur Zielerreichung]“, deren Beschreibung gemäß Art. 3 Abs. 2 lit. c) Gov-VO geschuldet ist.

An alledem fehlt es im NEKP, sodass jedenfalls der Hilfsantrag begründet ist.

### **3. Weitere nationale Ziele und Vorgaben**

#### **a. Rechtsgrundlage**

Der Klageantrag Nr. 3) zielt darauf ab, Politiken und Maßnahmen in den NEKP aufzunehmen, die geeignet sind, weitere nationale Ziele und Vorgaben zu erreichen, die vorgesehen sind, um die langfristigen Verpflichtungen der Union im Bereich der Treibhausgasemissionen (einschließlich der Erreichung von Treibhausgasneutralität im Einklang mit dem Pariser Übereinkommen) zu erreichen.

Die entsprechende Pflicht ergibt sich aus Art. 4 lit. a) Nr. 1 iii) i.V.m. Art. 3 Abs. 2 lit. b) Gov-VO, die die genannten nationalen Ziele in Bezug nehmen, und Art. 3 Abs. 2 lit. c) Gov-VO, der eine Aufnahme von Maßnahmen und Politiken „im Zusammenhang mit“ diesen Zielen in den NEKP fordert.

Letzteres ist dahingehend auszulegen, dass die Maßnahmen und Politiken geeignet sein müssen, die nationalen Ziele zu erreichen (s.o.).

#### **b. Rechtsverstoß**

Als nationale Ziele werden im NEKP insbesondere das Ziel der Treibhausgasneutralität 2045 und das Ziel der Emissionsreduktion um 65 % im Vergleich zu 1990 bis 2030 aufgeführt.

Beide Ziele werden nach den eigenen Projektionen des NEKP verfehlt (Aktualisierter NEKP, S. 312 f.).

Damit liegt selbst unter Berücksichtigung der reduzierten gerichtlichen Kontrolldichte (s.o.) ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 2 lit. b), c), 4 lit. a) Nr. 1 iii) Gov-VO vor.

Hinsichtlich des 2030-Ziels ergibt sich die angenommene Zielverfehlung unmittelbar aus dem NEKP. Dort heißt es:

„Die Gesamt-THG-Emissionen [...] verringern sich bis zum Jahr 2030 auf rund 455 Mio t. CO<sub>2</sub>-äq. Gegenüber 1990 entspricht dies einer Reduktion von knapp 64 Prozent.“<sup>37</sup>

Hinsichtlich des Ziels der Treibhausgasneutralität bis 2045 wird der Verstoß weniger offen angesprochen.

Er ergibt sich aber dennoch aus dem Plan selbst.

Die Projektionen gehen davon aus, dass 2045 noch 169 Mio t. CO<sub>2</sub>-Äquivalent emittiert werden (Aktualisierter NEKP, S. 313). Unter Einbeziehung des LULUCF-Sektors sind es sogar 170 Mio t. CO<sub>2</sub>-Äquivalent. Zwar ist ein Erreichen von Netto-Treibhausgasneutralität damit nicht denklogisch ausgeschlossen, da Emissionen durch Negativ-Emissionen ausgeglichen werden können. Nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) haben sich die Negativ-Emissionen allerdings an den „unvermeidbaren Restemissionen“ zu orientieren (s. § 3b S. 5 KSG). Diese werden von der Bundesregierung derzeit (großzügig) auf 5 % geschätzt.<sup>38</sup> Dementsprechend ist auch nur von Negativ-Emissionen in dieser Größenordnung auszugehen. Die Emissionen im Jahr 2045 müssten sich also auf 5 % der Emissionen von 1990 belaufen, damit ein Ausgleich durch Negativ-Emissionen sichergestellt ist. Dem ist aber nicht so. Denn die projizierten Emissionen für das Jahr 2045 liegen bei über 10 % im Vergleich zu 1990.

Hilfsweise wird erneut auf die methodischen Mängel bei der Ermittlung der Prognosedaten hingewiesen (s. bereits oben unter 1. b.). Diese sprechen dafür, dass die Projektionsdaten zu optimistisch und für den erkennenden Senat daher nicht bindend sind. Jedenfalls unter Einbeziehung dessen sind die vorgelegten Maßnahmen nicht geeignet, die nationalen Ziele zu erreichen. Dies stützt den Klageantrag zu 3).

---

<sup>37</sup> [Aktualisierung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplans](#), S. 312.

<sup>38</sup> [CCS für 5% CO<sub>2</sub>-Restemissionen - FragDenStaat](#).

## **4. Nachvollziehbare Projektionen**

### **a. Rechtsgrundlage**

Die Nr. 4 des Klageantrags zielt darauf ab, dass in den NEKP nachvollziehbare Projektionen einbezogen werden, die sich darauf beziehen, ob mit den derzeitigen und geplanten Strategien und Maßnahmen die unter 1., 2. und 3. behandelten Klimaschutzziele in Kohärenz mit dem Ziel der Klimaneutralität dem Übereinkommen von Paris und den nach Art. 15 der Gov-VO festgelegten langfristigen Strategien erreicht werden können.

Diese Pflicht ergibt sich aus Art. 3 Abs. 2 lit. d) und f) Gov-VO.

### **b. Rechtsverstoß**

Die im NEKP enthaltenen Projektionen genügen dem nicht.

Dies ergibt sich einerseits daraus, dass die NEKP-Projektionen maßgeblich auf den Daten des Projektionsberichts fußen, die vom zuständigen Expertengremium, dem ERK, als übermäßig optimistisch kritisiert wurden (s.o.). Nach dem ERK wurde bei den Projektionen für das Treibhausgas Methan ein deutlich zu niedriger Emissionsfaktor gewählt.<sup>39</sup> Der Kläger hat dies ebenfalls bemängelt.<sup>40</sup>

Hinzu kommt, dass eine Vielzahl der Politikkonzepte und Maßnahmen hinsichtlich ihres Umfangs, ihres Zeitplans und ihrer voraussichtlichen Auswirkungen derart unbestimmt sind, dass eine Abschätzung ihrer Wirkung nicht möglich ist.

Dies hatte die Kommission bereits in ihrer Empfehlung vom 18.12.2023 kritisiert.<sup>41</sup>

Dieser Mangel wird auch im finalen NEKP nicht behoben. Insbesondere bleibt es bei der rein qualitativen Beschreibung der geplanten Maßnahmen und Politiken.

---

<sup>39</sup> ERK, [Gutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024](#), S. 55 ff.

<sup>40</sup> S. DUH, Stellungnahme zum NEKP, S. 20 m.w.N.

<sup>41</sup> KOM, [SWD\(2023\) 928 final](#), S. 12.

## 5. Überblick über die Investitionen

### a. Rechtsgrundlage

Die Nr. 5) des Klageantrags zielt darauf ab, dass in den NEKP ein Überblick über die Investitionen einbezogen wird, die erforderlich sind, um die im nationalen Plan festgelegten Ziele, Vorgaben und Beiträge zu verwirklichen.

Diese Pflicht ergibt sich aus Art. 3 Abs. 2 lit. c) Hs. 2, sowie aus Art. 7 UAbs. 2 Gov-VO und Anhang I, 5.3.

Art. 7 UAbs. 2 Gov-VO enthält auch die Pflicht, eine allgemeine Einschätzung der Quellen für diese Investitionen vorzulegen.

### b. Rechtsverstoß

Der aktualisierte NEKP wird dieser Verpflichtung nicht gerecht.

Zwar enthält der Plan mehrseitige Ausführungen zu den erforderlichen Investitionen. Diese genügen den Vorschriften des Unionsrecht allerdings nicht. Denn die Bundesregierung sagt ausdrücklich, dass es sich bei den dortigen Ausführungen nur um „Analysen und Studien Dritter [handelt, die die Bundesregierung wiedergibt] ohne sich deren Ergebnisse insgesamt zu eigen zu machen.“<sup>42</sup> Damit fehlt es an der geschuldeten eigenen Abschätzung der Bundesregierung über die erforderlichen Investitionen. Dies wird später auch ausdrücklich zugestanden: „Ebenso können derzeit nicht die gesamten Investitionsbedarfe aller geplanten Maßnahmen [...] angegeben werden.“<sup>43</sup> Und: „An [...] dieser Stelle können keine Schätzungen zum Umfang öffentlicher Klimaschutzinvestitionen vorgelegt werden.“<sup>44</sup>

Auch der Vorgabe, allgemeine Einschätzungen über die Investitionsquellen abzugeben, wird nicht entsprochen. Zwar verlangt Art. 7 Gov-VO ausweislich seines Wortlauts („allgemeine Einschätzung“) keine exakte, maßnahmenspezifische Übersicht über die Investitionsquellen. Sehr wohl fordert er aber eine Einschätzung darüber, ob bzw. inwieweit die erforderlichen – v.a. staatlichen – Mittel zur Verfügung stehen. Denn der Zweck

---

<sup>42</sup> [Aktualisierung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplan](#)s, S. 372.

<sup>43</sup> [Aktualisierung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplan](#)s, S. 373.

<sup>44</sup> [Aktualisierung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplan](#)s, S. 374.

der Vorschrift liegt darin, Transparenz darüber zu schaffen, ob für die im NEKP geplanten Maßnahmen ein realistisches Finanzierungskonzept vorliegt.

Die allgemeinen Ausführungen im deutschen NEKP, wonach Investitionen „vorrangig durch private Haushalte und Unternehmen getätigt [werden]“ oder wonach „durch den öffentlichen Sektor in einem erheblichen Umfang finanzielle Mittel zur Förderung private[r] Investitionen zur Verfügung gestellt [werden]“<sup>45</sup>, genügen dem nicht. Derlei Allgemeinplätze schaffen keine Transparenz, ermöglichen keinerlei Kontrolle und werden daher den Anforderungen der Gov-VO nicht gerecht. Dies fällt gerade deshalb ins Gewicht, weil seit dem sog. KTF-Urteil des BVerfG<sup>46</sup> eine Investitionslücke im Klimaschutzbereich besteht, die es unrealistisch erscheinen lässt, ob die beschlossenen, aber noch nicht umgesetzten Maßnahmen tatsächlich ergriffen werden.

Gerade vor dem Hintergrund, dass auch der NEKP feststellt, dass „fehlende Planungssicherheit [...] Investitionen in Klimaschutz [...] erschweren [kann]“<sup>47</sup>, ist es erforderlich, dass die Bundesregierung eine Aussage über die zu tätigen Investitionen trifft. Stattdessen konstatiert sie, dass die beabsichtigten Investitionen „durch mögliche wirtschaftliche oder strukturelle Engpässe behindert oder zumindest verlangsamt werden [können]“.<sup>48</sup> Da hinsichtlich der Erreichung der unionsrechtlich vorgegebenen Klimaschutzziele kein ‚Vorbehalt des Möglichen‘ oder gar ein ‚Vorbehalt des Wirtschaftlichen‘ gilt, können die zu ihrer Erreichung erforderlichen Investitionen nicht von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig gemacht werden.

Gerade deshalb muss der NEKP aufgrund der o.g. Vorschriften der Gov-VO eine allgemeine Einschätzung der (v.a. öffentlichen) Investitionen, sowie eine allgemeine Einschätzung über die Investitionsquellen enthalten.

Dies rechtfertigt die Nr. 5) des Klageantrags.

---

<sup>45</sup> [Aktualisierung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplans](#), jeweils S. 373.

<sup>46</sup> BVerfG, Urt. v. 15. November 2023, [2 BvF 1/22](#).

<sup>47</sup> [Aktualisierung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplans](#), jeweils S. 374.

<sup>48</sup> [Aktualisierung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplans](#), jeweils S. 374.

### **C. Ergebnis**

Der Klage ist stattzugeben.

Prof. Dr. Remo Klinger  
(Rechtsanwalt)