

**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

29. Juli 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: Abhilfemaßnahmenplan nach § 7 Abs. 5 Satz 1 KSG i.V.m. Artikel 8 der Europäischen Klimaschutzverordnung (EU) 2018/842

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

Namens und in anwaltlich versicherter Vollmacht des Klägers erheben wir

## Klage

und werden beantragen,

die Beklagte zu verurteilen, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts durch Beschluss der Bundesregierung einen Plan für Abhilfemaßnahmen nach Art. 8 Abs. 1 Verordnung (EU) 2018/842 zu beschließen, der zusätzliche Aktionen enthält, die ausreichend sind, um

a.  
die Treibhausgasemissionen Deutschlands, die den IPCC-Quellenkategorien Energie, Industrieprozesse und Produktverwendung, Landwirtschaft und Abfall der Verordnung (EU) 2018/1999 zuzuordnen sind, bis zum Jahr 2030 um mindestens 50 % gegenüber 2005 zu senken,

und

b.  
die Treibhausgasemissionen Deutschlands, die den IPCC-Quellenkategorien Energie, Industrieprozesse und Produktverwendung, Landwirtschaft und Abfall der Verordnung (EU) 2018/1999 zuzuordnen sind, so zu reduzieren, dass

aa.  
die im Durchführungsbeschluss (EU) 2023/1319 für das Jahr 2025 festgelegten Jahresemissionszuweisungen für Deutschland in Höhe von 349.163.918 Tonnen CO<sub>2</sub>äq,

und

bb.  
die sich aus Art. 4 Abs. 2 lit. c) der Verordnung (EU) 2018/842 in der Fassung der Änderungsverordnung (EU) 2023/857 ergebenden Jahresemissionszuweisungen für Deutschland

für das Jahr 2026 in Höhe von 340.300.000 Tonnen CO<sub>2</sub>äq,  
für das Jahr 2027 in Höhe von 315.800.000 Tonnen CO<sub>2</sub>äq,  
für das Jahr 2028 in Höhe von 291.300.000 Tonnen CO<sub>2</sub>äq und  
für das Jahr 2029 in Höhe von 266.900.000 Tonnen CO<sub>2</sub>äq

eingehalten werden,

einschließlich eines strikten Zeitplans für die Durchführung dieser Aktionen, der die Bewertung der jährlichen Durchführungsfortschritte ermöglicht.

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

A. Sachverhalt.....	3
B. Rechtliche Bewertung.....	10
I. Zulässigkeit der Klage .....	10
1. Teleologische Erweiterung des UmwRG .....	11
2. Pflicht zur Unanwendbarkeit nationaler Bestimmungen .....	13
II. Begründetheit der Klage.....	14
1. Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen.....	14
a. Reduktionsverpflichtung 2030 .....	15
b. Jahresobergrenzen 2020-2025 .....	15
c. Jahresobergrenzen 2026-2030 .....	16
d. Feststellung nicht ausreichender Fortschritte .....	18
2. Keine ausreichende Nachsteuerung durch Klimaschutzprogramm 2023 .....	22
3. Keine Änderung der Lage durch neue Projektionen.....	23
4. Keine Verdrängung des Rechtsschutzes des Klägers.....	26
C. Ergebnis .....	28

## **A. Sachverhalt**

Die Kläger, eine nach § 3 Abs. 1 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung, begehrt von der Beklagten den Beschluss eines Abhilfemaßnahmenplan nach Artikel 8 der Europäischen Klimaschutzverordnung (Verordnung (EU) 2018/842 vom 30. Mai 2018 in der Fassung der Änderungsverordnung (EU) 2023/857 vom 19. April 2023 [kurz auch Lastenteilungsverordnung oder Effort-Sharing-Regulation, nachfolgend hier: ESR-VO]).

Nach dem am 17. Juli 2024 in Kraft getretenen Zweiten Änderungsgesetz zum Bundes-Klimaschutzgesetz ist die Bundesregierung zu dem Beschluss eines solchen Plans verpflichtet. Der neu in Kraft getretene § 7 Abs. 5 KSG regelt:

„Muss die Bundesregierung der Europäischen Kommission einen Plan für Abhilfemaßnahmen nach Artikel 8 der Europäischen Klimaschutzverordnung vorlegen, so beschließt ihn die Bundesregierung innerhalb der Frist des Artikels 8 der Europäischen Klimaschutzverordnung und leitet ihn unverzüglich dem Deutschen Bundestag zu.“ (§ 7 Abs. 5 Satz 1 KSG n.F.).

Die Verpflichtung ist allerdings nicht neu. Sie ergab sich zuvor aus dem unmittelbar im deutschen Recht geltenden Art. 8 ESR-VO.

Art. 8 ESR-VO verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, der EU-Kommission innerhalb von drei Monaten einen Plan für Abhilfemaßnahmen vorzulegen, wenn die Kommission bei ihrer jährlichen Bewertung nach Art. 29 Abs. 4 Verordnung (EU) 2018/1999 und unter Berücksichtigung der vorgesehenen Inanspruchnahme der Flexibilitätsmöglichkeiten gemäß den Artikeln 5, 6 und 7 ESR-VO feststellt, dass ein Mitgliedstaat keine ausreichenden Fortschritte bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen nach Artikel 4 ESR-VO erzielt.

Art. 4 ESR-VO legt Emissionsreduktionsverpflichtungen für den Zeitraum 2021-2030 fest.

Aus Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Spalte 2 ESR-VO ergibt sich für Deutschland eine Verpflichtung, die THG-Emissionen bis 2030 um minus 50 % gegenüber 2005 zu reduzieren.

In Art. 4 Abs. 2 ESR-VO ist überdies die Verpflichtung festgelegt, vorbehaltlich der Flexibilitätmechanismen bestimmte Jahresobergrenzen nicht zu überschreiten, welche anhand der in dieser Vorschrift beschriebenen Minderungspfade ermittelt werden.

Für die Jahre 2020-2025 wurden diese Jahresobergrenzen in dem nach Art. 4 Abs. 3 erlassenen Durchführungsbeschluss (EU) 2023/1319 in Tonnen (t) CO<sub>2</sub>äq festgelegt. Für Deutschland gelten demnach folgende Emissionszuweisungen:

## ANHANG

## „ANHANG II

**Jährliche Emissionszuweisungen für jeden Mitgliedstaat für jedes Jahr von 2021 bis 2030 gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2018/842, angepasst gemäß Artikel 10 der Verordnung**

Mitgliedstaat	Angepasste Menge der jährlichen Emissionszuweisung in Tonnen CO <sub>2</sub> -Äquivalent									
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Belgien	71 141 629	69 130 741	65 895 769	62 660 796	59 425 824	–	–	–	–	–
Bulgarien	27 116 956	25 159 860	24 526 596	23 893 332	23 260 068	–	–	–	–	–
Tschechien	65 984 531	60 913 974	59 309 017	57 704 060	56 099 103	–	–	–	–	–
Dänemark	32 127 535	31 293 868	29 905 140	28 516 412	27 127 684	–	–	–	–	–
Deutschland	427 306 142	413 224 443	391 872 325	370 518 122	349 163 918	–	–	–	–	–

Für die Jahre 2026 bis 2030 wird der Erlass des Durchführungsbeschlusses im Jahr 2025 erfolgen. Der Kläger kann die sich für Deutschland ergebenden Emissionszuweisungen dieser Jahre aber bereits jetzt zum Gegenstand seiner Klage machen und tut dies mit dem Klageantrag zu b. bb., da sich die rechtliche Verpflichtung zur Einhaltung dieser Zuweisungen aus Art. 4 Abs. 3 UAbs. 4 VO (EU) 2023/857 ergibt, mit der die ursprüngliche ESR-VO geändert worden ist. Denn dies setzt lediglich die Zugrundelegung der nationalen Inventare voraus, die Deutschland für die Jahre 2021, 2022 und 2023 gemeldet hat. Die entsprechende Berechnung kann vorgenommen werden. Der im Jahr 2025 zu erwartende Durchführungsbeschluss mit den Emissionszuweisungen für die Jahre 2026 bis 2030 hat nur noch deklaratorische Funktion.

Die EU-Kommission hat in ihrem nach Art. 29 Abs. 5 lit. b) Verordnung (EU) 2018/1999 erstellten Fortschrittsbericht vom Oktober 2023<sup>1</sup> festgestellt, dass Deutschland keine ausreichenden Fortschritte bei der Verwirklichung der bereits jetzt geltenden Verpflichtungen erzielt.

Die Lücke zur Zielerreichung für das Ziel 2030 (Art. 4 Abs. 1 ESR-VO) wird für Deutschland für das WEM-Szenario auf 15 % und für das WAM-Szenario auf 10 % beziffert:

<sup>1</sup> Progress Report 2023, Shifting gears: Increasing the pace of progress towards a green and prosperous future, Climate Action [https://climate.ec.europa.eu/document/download/60a04592-cf1f-4e31-865b-2b5b51b9d09f\\_en](https://climate.ec.europa.eu/document/download/60a04592-cf1f-4e31-865b-2b5b51b9d09f_en).

**Table 10: Member States targets, historical and projected emissions under the effort-sharing legislation and distance to targets in percentage change from 2005 base year emissions.<sup>77</sup>**

	2021	2022	2030 (projections WEM)	2030 (projections WAM)
<b>Germany</b>				
Target	-12%	-15%	-50%	-50%
Emissions	-17%	-19%	-35%	-40%
Distance to target (pp)	5%	5%	-15%	-10%

Quelle: Progress Report 2023, S. 75

Zudem wird für Deutschland ab dem Jahr 2024 eine Überschreitung der Jahresemissionszuweisungen (AEA) nach Art. 4 Abs. 2 ESR-VO projiziert. Gleichzeitig werden darin die Emissionszuweisungen angegeben, die für Deutschland ab dem Jahr 2026 gelten:

**Table 11: Annual emissions allocations, historical and projected emissions, and distance to targets under the Effort Sharing Regulation (Mt. CO<sub>2</sub>-eq.) covering the period 2021 - 2030. Positive values indicate overachievement, negative values indicate underachievement.<sup>78</sup>**

Member State	ETS and LULUCF flexibility	2005 base year emissions	2021 (final inventory)	2022 (approximated)	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Germany</b>												
Estimated AEs			427,3	413,2	391,9	370,5	349,2	340,3	315,8	291,3	266,9	242,4
Emissions		484,7	404,5	390,5	391,0	384,2	369,8	357,4	343,3	326,4	309,5	290,5
LULUCF debit (2021-2025)		Pursuant to Art 9(2) ESR, AEs are reduced by the debit generated under the LULUCF Regulation in the period 2021-2025. See chapter 4 of the main report.										
Distance to target			22,8	22,7	0,9	-13,7	-20,7	-17,1	-27,5	-35,1	-42,6	-48,1
Cumulative balance of AEs			22,8	45,5	46,3	32,6	11,9	-5,2	-32,6	-67,7	-110,3	-158,5
ETS flexibility	0,0	Amount of ETS flexibility as per Commission Implementing Decision 2020/2126 and available over the 10-year period 2021-2030.										
Maximum LULUCF flexibility	22,3	The availability of LULUCF flexibility depends on the amount of LULUCF credits generated under the LULUCF Regulation. The use of the available LULUCF flexibility is limited to 50% of the maximum amount of LULUCF flexibility in the period 2021-2025 and 50% of the maximum amount of LULUCF flexibility in the period 2026-2030.										

Quelle: Progress Report 2023, S. 79

Im Fortschrittsbericht wird zudem für Deutschland festgestellt, dass unter Berücksichtigung der Flexibilitätsmechanismen in mindestens einem Jahr zwischen 2021-2030 die Jahresemissionszuweisungen überschritten werden (S. 24):

„Ausgehend von der Annahme, dass die Mitgliedstaaten gespeicherte AEA aus den Vorjahren (Banking) und/oder die bestehende ETS-Flexibilität nutzen würden, um überschüssige ESR-Emissionen abzudecken, würden 19 Mitgliedstaaten [darunter Deutschland] im Zeitraum 2021-2030 immer noch in mindestens einem Jahr überschüssige Emissionen aufweisen.“

Somit ergibt sich aus dem Fortschrittsbericht vom Oktober 2023, dass in Deutschland unzureichende Fortschritte bei der Erfüllung der ESR-VO zu verzeichnen sind.

Die EU-Kommission forderte die betroffenen Mitgliedstaaten, unter ihnen Deutschland, daher dazu auf, in ihrem aktualisierten Nationalen Energie- und Klimaplan (NECP) zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen:

„Auf der Grundlage der zum jetzigen Zeitpunkt verfügbaren Informationen und unter Berücksichtigung der in der obigen Analyse aufgezeigten erheblichen Lücke werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, über zusätzliche Maßnahmen zur Verringerung ihrer Emissionen im Rahmen der ESR nachzudenken, insbesondere als Teil des laufenden Aktualisierungsprozesses der NECP. Einige Mitgliedstaaten haben in ihren NECP-Entwürfen ehrgeizigere Ziele für die unter die ESR fallenden Emissionen vorgesehen.“

Der am 3. November 2023 von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf für einen aktualisierten NECP erfüllt diese Voraussetzungen nicht, da mit den dort genannten Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2023 nicht einmal die Klimaschutzlücke der Ziele des KSG, geschlossen wird, wie wir unten erläutern werden.

Die EU-Kommission stellte daher in ihrer Bewertung zum NECP-Entwurf vom 18. Dezember 2023 fest, dass Deutschland damit nicht auf dem Zielpfad der Europäischen Klimaschutzverordnung ist (eigene Übersetzung):<sup>2</sup>

„Hinsichtlich der Verringerung der Treibhausgasemissionen im Rahmen der ESR enthält der Plan Emissionsprognosen, die zeigen, dass Deutschland mit den bestehenden Politiken und Maßnahmen nicht auf dem richtigen Weg ist, um sein nationales Treibhausgasziel von -50 % im Jahr 2030 im Vergleich zu den Werten von 2005 zu erreichen. Den Projektionen Deutschlands zufolge besteht eine Lücke von 15,4 Prozentpunkten, was die Notwendigkeit ehrgeizigerer Klimaschutzmaßnahmen unterstreicht. (...)

Der Entwurf des aktualisierten NECP spiegelt nicht das im ESR geforderte Ziel wider, da die darin enthaltenen Politiken und Maßnahmen insgesamt nicht ausreichen, um die Verpflichtungen zur Aufteilung der sektoralen Verpflichtungen zu erreichen. In der ESR wird das deutsche Emissionsreduktionsziel für 2030 auf – 50% bis 2030 im Vergleich zu den Werten von 2005 festgelegt. Der Plan geht davon aus, dass die Emissionen aus den Sektoren mit Aufgabenteilung mit den bestehenden Maßnahmen über diesem Ziel liegen, was auf die Notwendigkeit für ehrgeizigere Klimaschutzmaßnahmen weist. Der Plan enthält kein WAM-Szenario. Im WEM-Szenario verfehlt Deutschland das Ziel um 15,4 Prozentpunkte.“

---

<sup>2</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Assessment of the draft updated National Energy and Climate Plan of Germany, 18.12.2023, SWD(2023) 928 final, [https://commission.europa.eu/document/download/8bc322cc-f9b3-466d-99f7-ef201a8a3d1c\\_en?filename=SWD\\_Assessment\\_draft\\_updated\\_NECP\\_Germany\\_2023.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/8bc322cc-f9b3-466d-99f7-ef201a8a3d1c_en?filename=SWD_Assessment_draft_updated_NECP_Germany_2023.pdf), S. 4, 9.

Basierend auf dieser Feststellung empfiehlt die EU-Kommission Deutschland die Ergreifung zusätzlicher Maßnahmen, um die prognostizierte Lücke zu schließen (eigene Übersetzung):<sup>3</sup>

„Festlegung kosteneffizienter zusätzlicher Politiken und Maßnahmen, auch für den Agrarsektor, um die prognostizierte Lücke von 15,4 Prozentpunkten zu schließen, damit das nationale Treibhausgasziel von -50 % im Jahr 2030 im Vergleich zu den Werten von 2005 gemäß der ESR erreicht wird. Legen Sie aktualisierte Projektionen vor, aus denen hervorgeht, wie die bestehenden und geplanten politischen Maßnahmen zur Erreichung des Ziels beitragen werden, und geben Sie erforderlichenfalls an, wie die im Rahmen der ESR verfügbaren Spielräume genutzt werden, um die Einhaltung der Ziele zu gewährleisten. Vervollständigen Sie die Informationen über die Politiken und Maßnahmen, indem Sie deren Anwendungsbereich, Zeitplan und, wenn möglich, die erwarteten Auswirkungen auf die Treibhausgasreduzierung klar darlegen, auch für Maßnahmen in Finanzierungsprogrammen der Union wie der Gemeinsamen Agrarpolitik.“

Die EU-Kommission hat somit im Fortschrittsbericht vom Oktober 2023 und im Bewertungsbericht vom 18. Dezember 2023 zum Entwurf des aktualisierten NECP unzureichende Fortschritte bei der Erfüllung der Reduktionsverpflichtungen aus Art. 4 Europäische Klimaschutzverordnung konstatiert. Dies stellt eine Feststellung der Kommission im Sinne des Art. 29 der Verordnung (EU) 2018/1999 dar.

In dieser Situation besteht nach Art. 8 Abs. 1 ESR-VO die Verpflichtung, einen Plan für Abhilfemaßnahmen zu erstellen, welcher folgende Inhalte haben muss:

„a) eine ausführliche Erläuterung, warum der betreffende Mitgliedstaat keine ausreichenden Fortschritte bei der Erfüllung dieser Verpflichtungen erzielt;

b) eine Bewertung dessen, wie die Anstrengungen zur Erfüllung dieser Verpflichtungen des betreffenden Mitgliedstaats durch Mittel der Union unterstützt werden und wie der Mitgliedstaat beabsichtigt, diese Mittel zu verwenden, um hierbei Fortschritte zu erzielen;

c) zusätzliche Aktionen, die den integrierten nationalen Energie- und Klimaplan des betreffenden Mitgliedstaats gemäß der Verordnung (EU) 2018/1999 ergänzen oder dessen Umsetzung verstärken und die dieser in Form nationaler Politiken und Maßnahmen sowie durch Umsetzung von Unionsmaßnahmen zur Erfüllung dieser Verpflichtungen umzusetzen hat zusammen mit einer ausführlichen Bewertung der mit diesen Aktionen geplanten Reduzierung von Treibhausgasemissionen, die sich — sofern vorhanden — auf quantitative Daten stützt;

---

<sup>3</sup> C(2023) 9618 final, S. 5 f.

d) einen strikten Zeitplan für die Durchführung dieser Aktionen, der die Bewertung der jährlichen Durchführungsfortschritte ermöglicht.“

Der Kläger begehrt mit seinem Klageantrag die nach den Buchstaben c) und d) erforderlichen Aktionen und den Zeitplan.

Dies heißt nicht, dass die Beklagte gegenüber der Kommission nicht gehalten ist, auch die anderen Verpflichtungen einzuhalten. Die Beschränkung des Klägers auf die in c) und d) genannten Verpflichtungen resultiert allein daraus, dass die in a) und b) genannten Verpflichtungen einen formellen Gehalt haben, so dass das Verwaltungsstreitverfahren um einen Streit über die Bestimmtheit des Klageantrags zu diesen formellen Inhalten entlastet werden kann.

Der Kläger beantragte am 29. Mai 2024 mit dem als

### **Anlage K 1**

beigefügten Schreiben, den Abhilfemaßnahmenplan zu beschließen.

Dies ist nicht geschehen.

Auch eine Reaktion der Beklagten erfolgte nicht.

Die Beklagte war verpflichtet, bis zum 30. Juni 2024 den finalen geänderten NECP gegenüber der EU-Kommission vorzulegen.

Auch dies ist, soweit wir informiert sind, nicht geschehen.

Mit Schreiben vom 25. Juli 2024 beantragte der Kläger mit dem als

### **Anlage K 2**

beigefügten Schreiben, in den Abhilfemaßnahmenplan auch Maßnahmen zur Einhaltung der Emissionszuweisungen für die Jahre 2026 bis 2029 aufzunehmen.

## **B. Rechtliche Bewertung**

Der Kläger hat einen Anspruch auf Beschluss des Abhilfemaßnahmenplans.

Die hierauf gerichtete Klage ist zulässig und begründet.

### **I. Zulässigkeit der Klage**

Die Klage ist als allgemeine Leistungsklage zulässig, insbesondere ist der Kläger klagebefugt.

Als nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung kann der Kläger Klage erheben, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen.

Der Beschluss über den Abhilfemaßnahmenplan ist zwar (noch) nicht in der enumerativen Aufzählung der Katalogtatbestände des § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG vorgesehen. Wie auszuführen sein wird, ergibt sich die Klagebefugnis aber 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 (vgl. VG Schleswig, Urt. v. 20. Februar 2023 – 3 A 113/18, Rn. 220).

Gleichwohl weisen wir darauf hin, dass der hier streitgegenständliche Sachverhalt im Referentenentwurf zur Änderung des UmwRG, Stand: 30. April 2024, durch eine Aufnahme eines § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5e) UmwRG eigens Erwähnung gefunden hat. Der Referentenentwurf zeigt somit sogar jenseits der als Alternativvorschlag in dem Gesetzentwurf unterbreiteten Generalklausel, dass in dieser Konstellation ein Verbandsklagerecht besteht.<sup>4</sup>

Solange das UmwRG noch nicht geändert ist, gilt Folgendes:

Die Klagebefugnis ergibt sich aus einer unionsrechtskonformen Anwendung des nationalen Rechts.

Nach Art. 9 Abs. 3 AK stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu gerichtlichen Verfahren haben, um die von Behörden begangenen Unterlassungen

---

<sup>4</sup> [Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften \(bmuv.de\)](https://www.bmu.de/Referentenentwurf-eines-Gesetzes-zur-Änderung-des-Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes-und-weiterer-umweltrechtlicher-Vorschriften).

anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.

Legt man dies zugrunde, ist der Kläger klagebefugt.

Denn er erfüllt die im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien für den Klagezugang, da er eine anerkannte Umweltvereinigung ist.

Zudem ist der Verstoß gegen § 7 Abs. 5 KSG in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 ESR-VO eine von der Bundesregierung begangene Unterlassung, die gegen eine umweltbezogene Bestimmung des innerstaatlichen Rechts verstößt.

### **1. Teleologische Erweiterung des UmwRG**

Die Klagebefugnis des Klägers ergibt sich völkerrechtskonform aus einer teleologischen Erweiterung des UmwRG.

Insofern kann auf die jüngste Rechtsprechung des Senats in seinen Urteilen zu den Klimaschutz-Sofortprogrammen vom 30. November 2023 - OVG 11 A 1/23 u.a. - zurückgegriffen werden.

Auch dort ging es um einen Regelungsbereich – Sofortprogramme nach § 8 KSG a.F. – , die dem Klimaschutzgesetz unterfielen und für die ebenfalls unter wörtlicher Anwendung des UmwRG keine Klagebefugnis eröffnet war. Zur funktionalen Verknüpfung der Sofortprogramme nach § 8 KSG a.F. und der Abhilfemaßnahmenpläne nach Art. 8 ESR-VO hat der Senat in Rn. 71 des Urteils (bei juris) ausgeführt.

Das Oberverwaltungsgericht hat die Klagebefugnis bejaht, da eine teleologische Auslegung des nationalen Rechts gegen den Wortlaut unter den gegebenen Voraussetzungen zulässig ist.

Die teleologische Erweiterung ist hier deshalb vorzunehmen, weil der Bundesgesetzgeber im Zuge der Novelle des UmwRG im Jahr 2017 zu erkennen gegeben hat, dass er eine „1:1 Umsetzung“ der Aarhus-Konvention beabsichtigt. Wenn ihm dies mit dem enumerativen Katalog des § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG wider Erwarten nicht gelungen sein sollte, ist das Gesetz teleologisch so zu erweitern, dass eine Klagebefugnis in völkerrechtskonformer Anwendung der Aarhus-Konvention gegeben ist.

Das OVG Berlin-Brandenburg führte daher Folgendes in den Rn. 53 ff. aus:

„Die Anerkennung der Klagebefugnis einer Umweltvereinigung wegen des – fehlenden – Beschlusses eines Sofortprogramms unter Verzicht auf das nach dem Wortlaut der Norm erforderliche Tatbestandsmerkmal einer möglichen SUP-Pflicht übersteigt zwar die Grenzen des Wortlauts und ist damit eigentlich nicht mehr Auslegung, sondern Rechtsfortbildung. Eine „Auslegung gegen den Wortlaut einer Norm“ ist allerdings nicht von vornherein ausgeschlossen, wenn andere Indizien deutlich belegen, dass ihr Sinn im Text unzureichend Ausdruck gefunden hat (vgl. BVerfG, Beschluss v. 27. Januar 1998 - 1 BvL 22/93 -, juris Rn 93; Beschluss v. 19. Juni 1973 - 1 BvL 39/69, 1 BvL 14/72 -, juris Rn 49; Beschluss v. 19. Mai 2023 - 2 BvR 78/22 -, juris Rn 35).

So liegt der Fall hier.

Nach Art. 9 Abs. 3 AK stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.

Nach der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 18/9526) sollten mit dem „Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben“ insbesondere die aufgrund des Beschlusses V/9H der 5. Vertragsstaatenkonferenz zur Aarhus-Konvention (vom 2. Juli 2014) und der damit bestätigten Entscheidung des Compliance Committee dieser Konvention vom 20. Dezember 2013 (ACCC/C/2008/31) erforderlichen Anpassungen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes „im Wege einer 1:1-Umsetzung der europa- und völkerrechtlichen Vorgaben“ erfolgen (BT-Drucks. 18/9526 S. 4, S. 25). Es war erklärtes Ziel des Gesetzentwurfs, Art. 9 Abs. 3 AK, dessen mangelhafte Implementation mit dem o.g. Beschluss des Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) beanstandet worden war, „vollständig im deutschen Recht umzusetzen“. Zugleich sollte die neue Nr. 4 des § 1 Abs. 1 UmwRG dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. September 2013 (7 C 21.12) zur umweltrechtlichen Verbandsklage bei Luftreinhalteplänen Rechnung tragen.

Dieser mehrfach ausdrücklich erklärten Regelungsabsicht läuft die in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG vorgenommene Beschränkung auf Pläne und Programme des Bundes, bei denen eine Pflicht zu einer Strategischen Umweltprüfung bestehen kann, jedenfalls insoweit zuwider, als sie der Klagebefugnis eines Umweltverbandes auf Beschluss eines Sofortprogramms im Sinne von § 8 KSG durch die Bundesregierung entgegensteht. Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Nach der bereits in der Gesetzesbegründung zitierten Spruchpraxis des ACCC vertritt dieses eine weite Auslegung zum Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK, wonach für die Konkretisierung des Anwendungsbereichs „allein die Frage, ob eine Anwendung umweltbezogener Bestimmungen erforderlich“ sei, maßgeblich sei. Als Mindestvoraussetzung sei danach notwendig, aber auch ausreichend, dass in einem

Vertragsstaat die Anwendung umweltbezogener Bestimmungen durch Privatpersonen oder Behörden gerichtlich geprüft werden könne. Folgerichtig habe die 5. Vertragsstaatenkonferenz eine Änderung der nationalen Bestimmungen zur umweltrechtlichen Verbandsklage verlangt; eine Verpflichtung zur Einführung einer Popularklage bestehe nicht. In Ansehung dieser bisherigen Spruchpraxis des Compliance Committee hatte auch das Bundesverwaltungsgericht bereits angenommen, dass danach das „Ob“ einer umweltrechtlichen Verbandsklage durch das Abkommen entschieden sei und die Vertragsstaaten nur hinsichtlich des „Wie“ einen Auslegungsspielraum behielten (BVerwG, Urteil v. 5. September 2013 - 7 C 21.12 -, juris Rn 35). Die Gesetzesbegründung (BT-Drucks. 18/9526 S. 35) erkennt auch ausdrücklich an, dass sich das Erfordernis, Rechtsbehelfsmöglichkeiten in Bezug auf Entscheidungen über umweltbezogene Pläne und Programme gem. Art. 7 AK vorzusehen, „bereits aus dem Wortlaut der Aarhus-Konvention“ ergebe, und zwar aus der dort in Art. 9 Abs. 2 AK geregelten Option, aus der zwingend folge, dass Art. 7 AK („Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken“) zumindest dem Rechtsschutz nach Art. 9 Abs. 3 AK unterfalle.“

Dies zugrunde gelegt, ist der Kläger klagebefugt.

Denn der Gesetzgeber beabsichtigte, die Aarhus-Konvention „1:1“ in nationales Recht umzusetzen, was ihm jedoch unter Ausklammerung des hier genannten Streitgegenstands nicht gelungen ist.

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

Unabhängig von der Möglichkeit einer teleologischen Erweiterung führt auch eine unionsrechtskonforme Pflicht zur Unanwendbarkeit entgegenstehender nationaler Bestimmungen zur Klagebefugnis des Klägers.

Denn das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hat in den zitierten Urteilen die Klagebefugnis zusätzlich daraus abgeleitet, dass Rechtsvorschriften, die der Durchführung des Rechts der Europäischen Union dienen, so ausgelegt werden müssen, dass ein wirksamer gerichtlicher Schutz der durch das Recht der Union garantierten Rechte gewährleistet ist.

Insofern hat das Oberverwaltungsgericht auf die jüngere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Januar 2023 - 10 CN 1.23 „Inntal Süd“ - abgestellt, um einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Recht der Union garantierten Rechte, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, zu gewährleisten. Für den Fall, dass eine unionsrechtskonforme Auslegung nicht möglich sein sollte, ist jedes im

Rahmen seiner nationalen Zuständigkeit angerufene Gericht als Organ eines Mitgliedstaates verpflichtet, die dem Rechtsschutz entgegenstehende nationale Bestimmung unangewendet zu lassen.

Diese dem Rechtsschutz entgegenstehende nationale Bestimmung wäre hier § 42 Abs. 2 Halbsatz 2 VwGO. Denn ohne diese Bestimmung entfällt die Begrenzung auf den subjektiven Rechtsschutz.

Gegebenenfalls, sollte man sie als speziellere Norm ansehen, wäre die außer Acht zu lassende Rechtsvorschrift die nicht mit der AK vollständig in Übereinstimmung zu bringende Norm des § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG.

Die Unanwendbarkeit dieser dem Rechtsschutz entgegenstehende Bestimmungen setzt voraus, dass der streitgegenständliche Rechtsverstoß eine Norm betrifft, die der Durchführung des Rechts der Europäischen Union dient.

Wenn dies bereits für die Klimaschutz-Sofortprogramme nach § 8 KSG a.F. galt (Urteile vom 30. November 2023), gilt dies ohne Zweifel auch bei § 7 Abs. 5 KSG i.V.m. Art. 8 Abs. 1 ESR-VO. Auf die entsprechenden Ausführungen im Urteil zu § 8 KSG a.F., juris Rn. 69 ff. wird verwiesen.

Die Klagebefugnis des Klägers ist daher auch aus diesem Grund eröffnet.

## **II. Begründetheit der Klage**

Die Klage ist begründet.

Die Beklagte verletzt ihre Pflicht aus § 7 Abs. 5 KSG in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 ESR-VO.

### **1. Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen**

Nach § 7 Abs. 5 KSG beschließt die Bundesregierung einen Plan für Abhilfemaßnahmen, wenn sie der Europäischen Kommission einen solchen Plan vorlegen muss.

Dies ist nach Art. 8 ESR-VO der Fall, wenn die Kommission bei der jährlichen Überprüfung nach Art. 29 Abs. 5 VO (EU) 2018/1999 feststellt, dass Deutschland keine ausreichenden Fortschritte bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen aus Art. 4 ESR-VO erzielt.

## a. Reduktionsverpflichtung 2030

In Art. 4 ESR-VO sind Emissionsreduktionsverpflichtungen für den Zeitraum 2021-2030 geregelt.

Nach Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Spalte 2 ESR-VO hat Deutschland die Verpflichtung, die THG-Emissionen bis 2030 um mindestens minus 50 % gegenüber 2005 zu reduzieren.

Daran hat sich Deutschland zu halten.

## b. Jahresobergrenzen 2020-2025

In Art. 4 Abs. 2 ESR-VO sind zusätzlich bestimmte Jahresobergrenzen geregelt, welche anhand der in dieser Vorschrift beschriebenen Minderungspfade ermittelt werden und durch die in Art. 4 Abs. 3 ESR-VO (deklaratorisch) ergehenden Durchführungsbeschlüsse festgelegt werden.

Für die Jahre 2020-2025 wurden diese Jahresobergrenzen in dem nach Art. 4 Abs. 3 erlassenen Durchführungsbeschluss (EU) 2023/1319 in Tonnen (t) CO<sub>2</sub>äq festgelegt.

Für Deutschland gelten folgende Emissionszuweisungen:

29.6.2023

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

L 163/11

ANHANG

„ANHANG II

### Jährliche Emissionszuweisungen für jeden Mitgliedstaat für jedes Jahr von 2021 bis 2030 gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2018/842, angepasst gemäß Artikel 10 der Verordnung

Mitgliedstaat	Angepasste Menge der jährlichen Emissionszuweisung in Tonnen CO <sub>2</sub> -Äquivalent									
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Belgien	71 141 629	69 130 741	65 895 769	62 660 796	59 425 824	–	–	–	–	–
Bulgarien	27 116 956	25 159 860	24 526 596	23 893 332	23 260 068	–	–	–	–	–
Tschechien	65 984 531	60 913 974	59 309 017	57 704 060	56 099 103	–	–	–	–	–
Dänemark	32 127 535	31 293 868	29 905 140	28 516 412	27 127 684	–	–	–	–	–
Deutschland	427 306 142	413 224 443	391 872 325	370 518 122	349 163 918	–	–	–	–	–

### c. Jahresobergrenzen 2026-2030

Für die Jahre 2026 bis 2030 liegt der Durchführungsrechtsakt der EU-Kommission, mit dem die Werte für Deutschland festgelegt werden, zwar noch nicht vor, er wird im Jahr 2025 erlassen.

Dieser Durchführungsbeschluss hat aber deshalb keine konstitutive Wirkung, weil sich die für Deutschland ergebenden Zuweisungen bereits aus den für die Jahre 2021 bis 2023 mitzuteilenden Inventaren ergeben, die die EU-Kommission mit den sich daraus für Deutschland in den Jahren 2026 bis 2030 ergebenden Zuweisungen bereits veröffentlicht hat:

**Table 11: Annual emissions allocations, historical and projected emissions, and distance to targets under the Effort Sharing Regulation (Mt. CO<sub>2</sub>-eq.) covering the period 2021 – 2030. Positive values indicate overachievement, negative values indicate underachievement.<sup>78</sup>**

Member State	ETS and LULUCF flexibility	2005 base year emissions	2021 (final inventory)	2022 (approximated)	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Germany</b>												
Estimated AEs			427,3	413,2	391,9	370,5	349,2	340,3	315,8	291,3	266,9	242,4
Emissions		484,7	404,5	390,5	391,0	384,2	369,8	357,4	343,3	326,4	309,5	290,5
LULUCF debit (2021-2025)		Pursuant to Art 9(2) ESR, AEs are reduced by the debit generated under the LULUCF Regulation in the period 2021-2025. See chapter 4 of the main report.										
Distance to target			22,8	22,7	0,9	-13,7	-20,7	-17,1	-27,5	-35,1	-42,6	-48,1
Cumulative balance of AEs			22,8	45,5	46,3	32,6	11,9	-5,2	-32,6	-67,7	-110,3	-158,5
ETS flexibility	0,0	Amount of ETS flexibility as per Commission Implementing Decision 2020/2126 and available over the 10-year period 2021-2030.										
Maximum LULUCF flexibility	22,3	The availability of LULUCF flexibility depends on the amount of LULUCF credits generated under the LULUCF Regulation. The use of the available LULUCF flexibility is limited to 50% of the maximum amount of LULUCF flexibility in the period 2021-2025 and 50% of the maximum amount of LULUCF flexibility in the period 2026-2030.										

(Siehe die Zeile 1 „Estimated AEs“).

Der Umstand, dass es sich hier noch um geschätzte Emissionen handelt und die Tatsache, dass im Jahr 2025 noch ein Durchführungsrechtsakt ergeht, hat lediglich zur Folge, dass noch Aktualisierungen vorgenommen werden können, die Zahlen stehen konstitutiv aber bereits fest.

Dies ergibt sich aus Ziffer 15 und 16 der Erwägungsgründe:

„Daher sind ab dem Jahr des Inkrafttretens dieser Verordnung neue verbindliche nationale Obergrenzen, ausgedrückt in jährlichen Emissionszuweisungen, erforderlich. Diese Obergrenzen werden sich den Zielvorgaben für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen für die einzelnen Mitgliedstaaten für 2030 schrittweise annähern. Diese jährlichen

Obergrenzen, die für die Jahre vor dem Jahr des Inkrafttretens der vorliegenden Verordnung gemäß dem Durchführungsbeschluss (EU) 2020/2126 der Kommission festgelegt wurden, werden beibehalten.“ (15)

„Angesichts dieser Unwägbarkeiten und anderer unvorhersehbarer Ereignisse, die sich auf die Treibhausgasemissionen auswirken, ist es angebracht, die Emissionsdaten im Jahr 2025 zu überprüfen und erforderlichenfalls im Jahr 2025 die jährlichen Emissionszuweisungen für die Jahre 2026 bis 2030 zu aktualisieren. Für diese Aktualisierung sollte die Kommission die Daten aus den nationalen Inventaren umfassend überprüfen, um auf deren Grundlage die durchschnittlichen Treibhausgasemissionen jedes Mitgliedstaats in den Jahren 2021, 2022 und 2023 zu ermitteln.“ (16)

Daraus ergibt sich, dass im Jahr 2025 nur noch eine „Überprüfung“ und „erforderlichenfalls“ eine „Aktualisierung“ vorgenommen wird.

Eine teleologische Auslegung spricht ebenfalls dafür. Denn wenn die Mitgliedstaaten erst in 2025 erfahren, welche Minderungsziele ab dem darauffolgenden Jahr einzuhalten sind, wäre kaum zu erwarten, dass sie dieses erreichen können.

Im Progress Report wird daher die Methodik zur Ermittlung der Zahlen 2026-2030 bereits verwendet und ausgeführt, weshalb sie die Anforderungen des Art. 4 Abs. 2c erfüllen und einzuhalten sind.

„AEAs for the years 2026-2030 are estimated based on the trajectory defined in Article 4 ESR and adjusted as provided for under Article 10(1)c ESR. To estimate the trajectory for 2026-2030, the estimated ESR emissions for the years 2021 to 2023 are used, after a reduction by the Article 10(1)c ESR adjustment included in the AEAs for 2021-2023. (...) The final AEAs for these years will be established after the comprehensive review in 2025 pursuant to Article 38(1a) of Regulation (EU) 2018/1999.“ (Progress Report, Seite 77, Fußnote 78).

Das heißt, dass der Zielpfad 2026-2030 von den Emissionen der Jahre 2021-2023 abhängt, von denen aktuell nur die Emissionen des Jahres 2021 auf einem finalen Inventar beruhen. Die ausgewiesenen Emissionen der Jahre 2022 und 2023 können noch aktualisiert werden, was gegebenenfalls noch geringfügige Änderungen bei den Emissionszuweisungen für die Jahre 2026-2030 nach sich ziehen kann. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die Emissionszuweisungen für die Jahre 2026-2030 bereits ermittelbar sind und sich die Bundesregierung schon jetzt an ihnen orientieren kann und muss.

Ebenso wie der Progress-Report erkennt das auch der Projektionsbericht 2024 des UBA an, in dem dort die konkreten "Soll-ESR"-Werte auch für 2026-30 gelistet werden und eine Lücke zwischen MMS/MWMS und Soll-ESR für alle Einzeljahre errechnet wird (Projektionsbericht 2024, S. 299). Die vom UBA kommunizierte Lücke von 126 Mio. t CO<sub>2</sub>äq zu den ESR-Vorgaben in diesem Jahrzehnt wäre nicht ermittelbar gewesen, zöge man sich auf das Argument zurück, dass die Soll-ESR-Werte für 2026-30 noch nicht feststehen.

#### d. Feststellung nicht ausreichender Fortschritte

Die EU-Kommission hat in ihrem nach Art. 29 Abs. 5 lit. b) Verordnung (EU) 2018/1999 erstellten Fortschrittsbericht vom Oktober 2023<sup>5</sup> festgestellt, dass Deutschland keine ausreichenden Fortschritte bei der Verwirklichung der Verpflichtungen erzielt.

Die Lücke zur Zielerreichung für das Ziel 2030 (Art. 4 Abs. 1 ESR-VO) wird für Deutschland für das WEM-Szenario auf 15 % und für das WAM-Szenario auf 10 % beziffert:

**Table 10: Member States targets, historical and projected emissions under the effort-sharing legislation and distance to targets in percentage change from 2005 base year emissions.<sup>77</sup>**

	2021	2022	2030 (projections WEM)	2030 (projections WAM)
<b>Germany</b>				
Target	-12%	-15%	-50%	-50%
Emissions	-17%	-19%	-35%	-40%
Distance to target (pp)	5%	5%	-15%	-10%

Quelle: Progress Report 2023, S. 75

Zudem wird für Deutschland ab dem Jahr 2024 eine Überschreitung der Jahresemissionszuweisungen (AEA) nach Art. 4 Abs. 2 ESR-VO projiziert:

**Table 11: Annual emissions allocations, historical and projected emissions, and distance to targets under the Effort Sharing Regulation (Mt. CO<sub>2</sub>-eq.) covering the period 2021 - 2030. Positive values indicate overachievement, negative values indicate underachievement.<sup>78</sup>**

Member State	ETS and LULUCF flexibility	2005 base year emissions	2021 (final inventory)	2022 (approximated)	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
--------------	----------------------------	--------------------------	------------------------	---------------------	------	------	------	------	------	------	------	------

<sup>5</sup> Progress Report 2023, Shifting gears: Increasing the pace of progress towards a green and prosperous future, Climate Action [https://climate.ec.europa.eu/document/download/60a04592-cf1f-4e31-865b-2b5b51b9d09f\\_en](https://climate.ec.europa.eu/document/download/60a04592-cf1f-4e31-865b-2b5b51b9d09f_en).

Germany												
Estimated AEs			427,3	413,2	391,9	370,5	349,2	340,3	315,8	291,3	266,9	242,4
Emissions		484,7	404,5	390,5	391,0	384,2	369,8	357,4	343,3	326,4	309,5	290,5
LULUCF debit (2021-2025)			Pursuant to Art 9(2) ESR, AEs are reduced by the debit generated under the LULUCF Regulation in the period 2021-2025. See chapter 4 of the main report.									
Distance to target			22,8	22,7	0,9	-13,7	-20,7	-17,1	-27,5	-35,1	-42,6	-48,1
Cumulative balance of AEs			22,8	45,5	46,3	32,6	11,9	-5,2	-32,6	-67,7	-110,3	-158,5
ETS flexibility	0,0		Amount of ETS flexibility as per Commission Implementing Decision 2020/2126 and available over the 10-year period 2021-2030.									
Maximum LULUCF flexibility	22,3		The availability of LULUCF flexibility depends on the amount of LULUCF credits generated under the LULUCF Regulation. The use of the available LULUCF flexibility is limited to 50% of the maximum amount of LULUCF flexibility in the period 2021-2025 and 50% of the maximum amount of LULUCF flexibility in the period 2026-2030.									

Quelle: Progress Report 2023, S. 79

Somit ergibt sich aus dem Fortschrittsbericht vom Oktober 2023, dass in Deutschland unzureichende Fortschritte bei der Erfüllung der ESR-VO zu verzeichnen sind.

Die EU-Kommission forderte die betroffenen Mitgliedstaaten, unter ihnen Deutschland, daher dazu auf, in ihrem aktualisierten Nationalen Energie- und Klimaplan (NECP) zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen:

„Auf der Grundlage der zum jetzigen Zeitpunkt verfügbaren Informationen und unter Berücksichtigung der in der obigen Analyse aufgezeigten erheblichen Lücke werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, über zusätzliche Maßnahmen zur Verringerung ihrer Emissionen im Rahmen der ESR nachzudenken, insbesondere als Teil des laufenden Aktualisierungsprozesses der NECP. Einige Mitgliedstaaten haben in ihren NECP-Entwürfen ehrgeizigere Ziele für die unter die ESR fallenden Emissionen vorgesehen.“ (Progress Report 2023, S. 24).

Es trifft zwar zu, dass der Report im Anschluss daran folgendes ausführt:

"Therefore, a more complete overview will be available in the Commission's assessment of draft updated NECPs due by the end of this year. After the submission of the final updated NECPs by Member States, the Commission will come back to the assessment of whether Member States are making sufficient progress. Insufficient progress may trigger the need for a corrective action plan under Article 8 of the ESR."

Auf deutsch:

„Einen vollständigeren Überblick wird die Kommission daher in ihrer Bewertung der Entwürfe der aktualisierten NECP geben, die bis Ende des Jahres vorliegen soll. Nach der Vorlage der endgültigen aktualisierten NECP durch die Mitgliedstaaten wird die Kommission erneut bewerten, ob die Mitgliedstaaten ausreichende Fortschritte machen. Unzureichende Fortschritte können dazu führen, dass ein Plan mit Abhilfemaßnahmen gemäß Artikel 8 der ESR erforderlich wird.“ (Progress Report 2023, S. 24).

Rechtlich entscheidend ist diese, eher dem Gedanken der politischen Opportunität und dem bevorstehenden Europawahljahr geschuldete Einschränkung, nicht. Denn nach Art.

8 ESR-VO kommt es allein auf die Feststellung der Kommission zu „keinen ausreichenden Fortschritten bei der Erfüllung der Verpflichtungen aus Art. 4“ im Rahmen der "jährlichen Bewertung gemäß Artikel 21 der Verordnung (EU) Nr. 525/2013" an. Dies ist der Progress Report 2023, der diese fehlenden ausreichenden Fortschritte bestätigt hat. Dass die Kommission daraus nicht sofort die rechtliche Konsequenz gezogen hat und Abhilfemaßnahmenpläne von den betreffenden Mitgliedstaaten gefordert hat, ist bei – wie hier geschehen – Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen unerheblich.

Im Übrigen:

Selbst der am 3. November 2023 von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf für eine aktualisierten NECP erfüllt die Voraussetzungen nicht, da mit den dort genannten Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2023 nicht einmal die Klimaschutzlücke der Ziele des KSG geschlossen wird.

Die EU-Kommission stellte daher in ihrer Bewertung zum NECP-Entwurf vom 18. Dezember 2023 fest, dass Deutschland nicht auf dem Zielpfad der Europäischen Klimaschutzverordnung ist (eigene Übersetzung):<sup>6</sup>

„Hinsichtlich der Verringerung der Treibhausgasemissionen im Rahmen der ESR enthält der Plan Emissionsprognosen, die zeigen, dass Deutschland mit den bestehenden Politiken und Maßnahmen nicht auf dem richtigen Weg ist, um sein nationales Treibhausgasziel von -50 % im Jahr 2030 im Vergleich zu den Werten von 2005 zu erreichen. Den Projektionen Deutschlands zufolge besteht eine Lücke von 15,4 Prozentpunkten, was die Notwendigkeit ehrgeizigerer Klimaschutzmaßnahmen unterstreicht. (...)

Der Entwurf des aktualisierten NECP spiegelt nicht das im ESR geforderte Ziel wider, da die darin enthaltenen Politiken und Maßnahmen insgesamt nicht ausreichen, um die Verpflichtungen zur Aufteilung der sektoralen Verpflichtungen zu erreichen. In der ESR wird das deutsche Emissionsreduktionsziel für 2030 auf – 50% bis 2030 im Vergleich zu den Werten von 2005 festgelegt. Der Plan geht davon aus, dass die Emissionen aus den Sektoren mit Aufgabenteilung mit den bestehenden Maßnahmen über diesem Ziel liegen, was auf die Notwendigkeit für ehrgeizigere Klimaschutzmaßnahmen weist. Der Plan enthält kein WAM-Szenario. Im WEM-Szenario verfehlt Deutschland das Ziel um 15,4 Prozentpunkte.“

---

<sup>6</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Assessment of the draft updated National Energy and Climate Plan of Germany, 18.12.2023, SWD(2023) 928 final, [https://commission.europa.eu/document/download/8bc322cc-f9b3-466d-99f7-ef201a8a3d1c\\_en?filename=SWD\\_Assessment\\_draft\\_updated\\_NECP\\_Germany\\_2023.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/8bc322cc-f9b3-466d-99f7-ef201a8a3d1c_en?filename=SWD_Assessment_draft_updated_NECP_Germany_2023.pdf), S. 4, 9.

Basierend auf dieser Feststellung empfiehlt die EU-Kommission Deutschland die Ergreifung zusätzlicher Maßnahmen, um die prognostizierte Lücke zu schließen (eigene Übersetzung):<sup>7</sup>

„Festlegung kosteneffizienter zusätzlicher Politiken und Maßnahmen, auch für den Agrarsektor, um die prognostizierte Lücke von 15,4 Prozentpunkten zu schließen, damit das nationale Treibhausgasziel von -50 % im Jahr 2030 im Vergleich zu den Werten von 2005 gemäß der ESR erreicht wird. Legen Sie aktualisierte Projektionen vor, aus denen hervorgeht, wie die bestehenden und geplanten politischen Maßnahmen zur Erreichung des Ziels beitragen werden, und geben Sie erforderlichenfalls an, wie die im Rahmen der ESR verfügbaren Spielräume genutzt werden, um die Einhaltung der Ziele zu gewährleisten. Vervollständigen Sie die Informationen über die Politiken und Maßnahmen, indem Sie deren Anwendungsbereich, Zeitplan und, wenn möglich, die erwarteten Auswirkungen auf die Treibhausgasreduzierung klar darlegen, auch für Maßnahmen in Finanzierungsprogrammen der Union wie der Gemeinsamen Agrarpolitik.“

Die EU-Kommission hat somit im Fortschrittsbericht vom Oktober 2023 und im Bewertungsbericht vom 18. Dezember 2023 zum Entwurf des aktualisierten NECP unzureichende Fortschritte bei der Erfüllung der Reduktionsverpflichtungen aus Art. 4 Europäische Klimaschutzverordnung konstatiert.

Dies stellt eine Feststellung der Kommission im Sinne des Art. 29 der Verordnung (EU) 2018/1999 dar.

Den feststellenden Charakter bestätigt der Fortschrittsbericht vom Oktober 2023<sup>8</sup>, in dem er auf Seite 24 hinter folgendem Satz:

„Based on Member States' latest emission projections, the Commission also assessed Member States' progress towards their annual emission limits over the period 2021-2030, taking into account the flexibilities available under the ESR.“,

oder auf Deutsch:

„Auf der Grundlage der jüngsten Emissionsprognosen der Mitgliedstaaten bewertete die Kommission auch die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Erreichung ihrer jährlichen Emissionsgrenzwerte im Zeitraum 2021-2030, wobei die im Rahmen der ESR<sup>67</sup> verfügbaren Flexibilitäten berücksichtigt wurden.“,

---

<sup>7</sup> C(2023) 9618 final, S. 5 f.

<sup>8</sup> Progress Report 2023, Shifting gears: Increasing the pace of progress towards a green and prosperous future, Climate Action [https://climate.ec.europa.eu/document/download/60a04592-cf1f-4e31-865b-2b5b51b9d09f\\_en](https://climate.ec.europa.eu/document/download/60a04592-cf1f-4e31-865b-2b5b51b9d09f_en).

folgende Fußnote 67 hinzufügte:

„Article 8 of the ESR provides that in case the Commission finds that there is not sufficient progress, Member States must prepare a corrective action plan.“

auf Deutsch:

„Artikel 8 des ESR sieht vor, dass die Mitgliedstaaten einen Plan mit Abhilfemaßnahmen erstellen müssen, wenn die Kommission feststellt, dass keine ausreichenden Fortschritte erzielt wurden.“

Die Beklagte ist dieser Feststellung nicht nachgekommen, da sie keinen Abhilfemaßnahmenplan beschlossen hat.

## **2. Keine ausreichende Nachsteuerung durch Klimaschutzprogramm 2023**

Das Klimaschutzprogramm 2023 stellt keine ausreichende Nachsteuerung dar.

Dies ergibt sich aus der Feststellung der EU-Kommission, die das Klimaschutzprogramm in ihrer Stellungnahme zum NECP-Entwurf vom 18. Dezember 2023 ausgewertet hat, siehe oben.

Das Klimaschutzprogramm ist noch nicht einmal geeignet, die nationalen Klimaschutzziele einzuhalten (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 16. Mai 2024 - OVG 11 A 22/21).

Diese Ziele sind jedoch nicht deckungsgleich, auch wenn sie sich ähneln.

So kann das Ziel 2030 des KSG eingehalten werden und trotzdem eine Verfehlung des ESR-Ziels vorliegen. Denn das Ziel des § 3 Abs. 1 KSG von -65% bis 2030 bezieht sich auf alle Sektoren, das ESR-Ziel aber nur auf die ESR-Sektoren (= Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft, plus kleiner Anteil von Industrie- und Energieemissionen). Grob gesprochen betrachtet die ESR-VO also alle Sektoren außer Energie und Industrie (denn die sind größtenteils durch den EU ETS abgedeckt).

Das heißt: Bei der Betrachtung der ESR-VO schlagen die Zielverfehlungen in den Sektoren Verkehr und Gebäude voll durch, bei Betrachtung aller Sektoren für das KSG-Ziel können diese durch Einsparungen bei Energie und Industrie theoretisch ausgeglichen werden.

Die ESR-VO fokussiert somit vor allem auf die „Problemsektoren“ und wird deshalb verfehlt, selbst wenn das Ziel 2030 des KSG möglicherweise eingehalten wird (was aber ebenfalls nicht der Fall ist).

Diesbezüglich stellt der Projektionsbericht 2024 fest:

„Im Zeitraum 2024 bis 2030 werden in den Sektoren Energiewirtschaft und Industrie die größten absoluten Emissionsminderungen erzielt. Diese beiden Sektoren unterliegen größtenteils dem EU-EHS und ihre Emissionsminderung ist im MMS doppelt so hoch wie die Emissionsminderung der hauptsächlich unter die ESR fallenden Sektoren Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft und Abfall. Im MWMS ist die Emissionsminderung in den Sektoren Energiewirtschaft und Industrie noch rund drei Mal so hoch wie in den restlichen Sektoren. Daher werden in beiden Szenarien die ESR-Emissionen deutlich langsamer reduziert als die Gesamtemissionen.“<sup>9</sup>

Da der Mechanismus zur Einhaltung der ESR-Vorgaben im KSG die verbindlichen Sektorziele waren, ist das Problem durch das Zweite Änderungsgesetz des KSG strukturell nochmals größer geworden. Durch § 7 Abs. 5 KSG wird zwar versucht, diesem Zustand entgegenzuwirken. Die bloße Wiederholung derjenigen rechtlichen Regelung, die bereits durch Art. 8 ESR-VO verbindlich im deutschen Recht galt, wird aber solange keine Wirkung erzielen, wie sie nicht umgesetzt ist. Ansonsten droht nicht nur eine Verfehlung der Klimaschutzziele, sondern auch hohe Zukäufe von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten, die von Gesetzes wegen zu vermeiden sind (§ 7 Abs. 3 KSG).<sup>10</sup>

Wenn das Klimaschutzprogramm 2023 nicht einmal der Einhaltung der nationalen Ziele genügt, ist es erst recht nicht ausreichend, um die europäischen Ziele einzuhalten.

### **3. Keine Änderung der Lage durch neue Projektionen**

Diese Situation hat sich in der Zwischenzeit nicht durch neuere Projektionen verändert.

Am 15. März 2024 hat das Umweltbundesamt die Projektionsdaten 2024 veröffentlicht.<sup>11</sup> Im Juni 2024 hat es den vollständigen Projektionsbericht 2024 publiziert.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Technischer Anhang der Treibhausgas-Projektionen 2024 für Deutschland (Projektionsbericht 2024), S. 80.

<sup>10</sup> Siehe auch BR-Drs. 199/24 vom 17. Mai 2024, Seite 2, B 2.

<sup>11</sup> [Projektionsberichte \(integrierte Energie- und THG-Projektionen\) | Umweltbundesamt](#)

<sup>12</sup> [Technischer Anhang der Treibhausgas-Projektionen 2024 für Deutschland \(Projektionsbericht 2024\) | Umweltbundesamt](#)

Das Zwischenziel nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 KSG einer Minderung der jährlichen Treibhausgasemissionen um 65 % im Jahr 2030 gegenüber 1990 (entspricht einer Jahresemissionsgesamtmenge von 438 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. im Jahr 2030), wird gemäß der Projektionsdaten 2024 mit 455 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. verfehlt werden.<sup>13</sup>

Die Sektoren Verkehr und Gebäude überschreiten die ihnen zugewiesenen ehemals verbindlichen Jahresemissionsmengen. Besonders deutlich ist die Überschreitung im Verkehrssektor. Der projizierte Treibhausgasausstoß übersteigt hier die ehemals verbindlichen Jahresemissionsmengen nach § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG a.F. (2021) i.V.m. Anlage 2 vom Jahr 2024 bis 2030 in jedem Jahr um 22-29 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente.<sup>14</sup> Im Jahr 2030 beträgt der projizierte Treibhausgasausstoß im Verkehrssektor 111 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente.<sup>15</sup> Zulässig wären im Jahr 2030 nach alter Rechtslage unter Zugrundelegung der Projektionsdaten des UBA und unter Berücksichtigung der Anrechnung nach § 4 Abs. 3 Satz 1 KSG a.F. eine Jahresemissionsmenge im Verkehrssektor von 82 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>. Diese Menge wird um 29 Millionen Tonnen bzw. um ca. 35 % überschritten.

In der Projektion des UBA werden diese Überschreitungen in einer sektorübergreifenden Betrachtung aber durch Übererfüllungen in den anderen Sektoren, insbesondere der Energiewirtschaft und in geringerem Maße der Industrie, ausgeglichen.<sup>16</sup>

Auf Grund der Systemgrenzen des ESR kann dieser Effekt nicht auf die Einhaltung der ESR-Vorgaben übertragen werden, da insbesondere die Sektoren Energiewirtschaft und Industrie größtenteils im EU-EHS erfasst sind und nicht der ESR unterliegen. Insbesondere die beiden emissionsintensiven Sektoren Verkehr und Gebäude tragen so zu einer Überschreitung der ESR-Vorgaben bei, die ab 2025 kontinuierlich wächst. In Summe bilanziert der Projektionsbericht 2024 eine deutliche Überschreitung der ESR-Vorgaben in den Jahren 2021 bis 2030 von 126 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. (Mit-Maßnahmen-Szenario) bzw. 110 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. (Mit-weiteren-Maßnahmen-Szenario).

---

<sup>13</sup> Umweltbundesamt, Treibhausgas-Projektionen 2024 – Ergebnisse kompakt, Abbildung 2, S. 8.

<sup>14</sup> Datenanhang mit Kernindikatoren zum Projektionsbericht 2024, Tabellenblatt „1 THG-Emissionen“, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/dokument/datenanhang-kernindikatoren-projektionsbericht-2024>.

<sup>15</sup> ebd.

<sup>16</sup> Umweltbundesamt, Treibhausgas-Projektionen 2024 – Ergebnisse kompakt, Abbildung 2, S. 8, abrufbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/thg-projektionen\\_2024\\_ergebnisse\\_kompakt.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/thg-projektionen_2024_ergebnisse_kompakt.pdf)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Kumuliert 2021-2030
ESR-Emissionen im MMS	Mio. t CO <sub>2</sub> -Äq.	403,7	394,8	380,6	370,6	361,2	352,4	340,9	326,5	309	291,5	3.531,40
Änderung ggü. 2005*	%	-16,70%	-18,50%	-21,50%	-23,50%	-25,50%	-27,30%	-29,70%	-32,60%	-36,20%	-39,90%	
ESR-Emissionen im MWMS	Mio. t CO <sub>2</sub> -Äq.	403,7	394,8	380,6	369,6	360,1	350,8	338,2	323,9	306,8	287,5	3.515,10
Änderung ggü. 2005*	%	-16,70%	-18,50%	-21,50%	-23,70%	-25,70%	-27,60%	-30,20%	-33,20%	-36,70%	-40,70%	
Soll-ESR für DE	Mio. t CO <sub>2</sub> -Äq.	427,3	413,2	391,9	370,5	349,1	339	314,8	290,7	266,5	242,3	3.405,40
Lücke zwischen MMS/Soll-ESR	Mio. t CO <sub>2</sub> -Äq.	-23,6	-18,4	-11,2	0,1	12,1	13,4	26,1	35,8	42,5	49,2	126
Lücke zwischen MWMS/Soll-ESR	Mio. t CO <sub>2</sub> -Äq.	-23,6	-18,4	-11,2	-0,9	10,9	11,8	23,4	33,3	40,3	45,1	109,7

Quelle: Datenanhang mit Kernindikatoren zum Projektionsbericht 2024

Hinzu kommt, dass der Expertenrat für Klimafragen die Projektionsdaten 2024 in einem von der Bundesregierung beauftragten Sondergutachten vom 3. Juni 2024 geprüft hat.<sup>17</sup> Gegenstand der Prüfung sollte – in Vorwegnahme der KSG-Novelle – die Feststellung der Zieleinhaltung bzw. -verfehlung für den Zeitraum bis zum Jahr 2030 auf Grundlage der Projektionsdaten 2024 im Sinne von § 12 Abs. 1 KSG sein.

Der Expertenrat kommt darin zum Ergebnis, dass die Projektionsdaten 2024 die Treibhausgasminderungen deutlich überschätzen, und stellt eine Überschreitung der im Zeitraum 2021-2030 zugelassenen summierten Jahresemissionsgesamtmengen fest:

„Im Ergebnis gelangt der Expertenrat zu der Bewertung, dass die Projektionsdaten 2024 die THG-Emissionen in den Sektoren Energie, Gebäude und Verkehr sowie – mit Einschränkungen – der Industrie im Vergleich zu einem vermuteten 50/50-Emissionspfad unterschätzen (siehe Abbildung Z 1). Zwar würde ein 50/50-Emissionspfad auch nach Einschätzung des Expertenrats zu substanziellen Minderungen der jährlichen THG-Emissionen führen. Dennoch läge ein solcher Pfad oberhalb desjenigen der Projektionsdaten 2024, und die Überschreitung wäre in Summe so groß, dass das gesetzliche Ziel der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen für den Zeitraum 2021-2030 insgesamt vermutlich nicht eingehalten werden würde.

Aus Sicht des Expertenrats ist diese Feststellung gleichbedeutend mit der Feststellung einer Zielverfehlung im Sinne von § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG, da nach Auffassung des Expertenrats nicht das Ergebnis der Projektionsdaten selbst, sondern dessen Bewertung durch den Expertenrat maßgeblich sein wird. Damit stellt der Expertenrat für das Jahr 2024 die erste Zielverfehlung im Sinne der Vorgaben des novellierten Bundes-Klimaschutzgesetzes fest (§ 12 Abs. 1 KSG und § 16 Abs. 2 KSG).“

(Expertenrat für Klimafragen, Gutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024, Sondergutachten gemäß § 12 Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz, S. 10).

<sup>17</sup> [Publikationen Archive - Expertenrat für Klimafragen \(expertenrat-klima.de\)](https://www.expertenrat-klima.de/)

Im Ergebnis ist somit festzustellen, dass Deutschland auch nicht aufgrund von neueren Projektionen auf einem ausreichenden Emissionsminderungspfad ist, der einen Abhilfemaßnahmenplan erübrigt.

Es bestand/besteht daher wegen § 7 Abs. 4 KSG i.V.m. § 16 Abs. 2 Satz 1 KSG die Pflicht der Beklagten innerhalb eines Monats nach der Vorlage der Bewertung durch den Expertenrat, den Bundestag zu möglichen Auswirkungen nach Art. 8 ESR-VO zu unterrichten. Diesseits ist nicht bekannt, dass dies erfolgt ist. Sofern man der Rechtsauffassung sein sollte, dass die wegen § 16 Abs. 2 Satz 1 KSG auch im Jahr 2024 greifende Verpflichtung erst nach Inkrafttreten des Zweiten Änderungsgesetzes am 17. Juli 2024 zu laufen beginnt, bitten wir den Senat darum, die Beklagte aufzufordern, mitzuteilen, ob dieser Pflicht bis zum 17. August 2024 nachgekommen wird.

#### **4. Keine Verdrängung des Rechtsschutzes des Klägers**

Nur der Vollständigkeit halber weisen wir darauf hin, dass eine Aufforderung der EU-Kommission zur Vorlage eines Abhilfemaßnahmenplans oder die Einleitung eines darauf gerichteten Vertragsverletzungsverfahrens keine Voraussetzung für die Durchsetzung des klägerischen Anspruchs ist.

Es ist auch nicht so, dass § 7 Abs. 5 KSG i.V.m. Art. 8 ESR-VO lediglich „Binnenrecht“ zwischen der Bundesregierung und der EU-Kommission darstellt, welches nicht durch den Kläger durchgesetzt werden könnte.

Denn dass diese Vorschriften zu den umweltbezogenen Rechtsvorschriften nach § 1 Abs. 4 UmwRG zählen, wurde zuletzt durch den bereits genannten Referentenentwurf zum UmwRG bestätigt, ist aber auch ansonsten unzweifelhaft.

Der erkennende Senat hat dazu in seinem Urteil vom 30. November 2023 auf S. 27 wie folgt ausgeführt:

„§ 1 Abs. 4 UmwRG definiert den Begriff der umweltbezogenen Rechtsvorschriften. Danach sind die Elemente der Definition von "Umweltinformationen" in § 2 Abs. 3 UIG von Relevanz, die eine 1:1-Umsetzung nicht nur der Umweltinformationsrichtlinie der EU, sondern auch der dahinter stehenden Begriffsbestimmung der Aarhus-Konvention darstellt (BVerwG, Urteil vom 2. November 2017 – 7 C 25.15 – juris, Rn. 19). Zur ergänzenden Bestimmung des Begriffs „umweltbezogene Rechtsvorschriften“ verweist die Gesetzesbegründung deshalb auch auf die Spruchpraxis des ACCC (siehe BT-Drs. 18/9526 S. 36). Art. 9 Abs. 3 AK spricht von „umweltbezogenen Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts“. Es besteht Einigkeit, dass damit nur rechtliche Bestimmungen gemeint sein können. Im Übrigen ist der Begriff aber weit

zu verstehen. Er umfasst alle materiellen Rechtssätze. Ausgeschlossen ist reines Binnenrecht, wie z.B. Verwaltungsvorschriften (vgl. Schlacke, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, § 3 Rn. 149; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, UmwRG, 101. EL, Juni 2023, § 1 Rn. 160).“

Dem Kläger kann somit nicht entgegengehalten werden, dass sich allein die EU-Kommission um eine Beschlussfassung der Bundesregierung nach § 7 Abs. 5 KSG kümmern dürfe.

Dies ergibt sich auch aus der Dringlichkeit des Klimaschutzes, wie sie in Ziffer 2 der Erwägungsgründe der Änderungsverordnung 2023/857 (EU) zum Ausdruck gekommen ist:

„Das Erfordernis, Maßnahmen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen zu ergreifen, wird zunehmend dringlicher, wie der Weltklimarat (IPCC) in seinen Berichten — dem Bericht vom 7. August 2021 zu dem Thema „Klimawandel 2021: Naturwissenschaftliche Grundlagen“, dem Bericht vom 28. Februar 2022 zu dem Thema „Klimawandel 2022: Folgen des Klimawandels, Anpassung und Verwundbarkeit“ und dem Bericht vom 4. April 2022 zu dem Thema „Klimawandel 2022: Minderung des Klimawandels“ — feststellt. Die Union sollte sich daher mit dieser Dringlichkeit befassen und ihre Anstrengungen verstärken.“

Das mit den Abhilfemaßnahmenpläne

„rasche und wirksame Maßnahmen“

erforderlich sind, ist in Ziffer 21 der Änderungsverordnung 2023/857 (EU) hervorgehoben worden:

„Stellt die Kommission fest, dass ein Mitgliedstaat keine ausreichenden Fortschritte bei der Erreichung seiner jährlichen Emissionsmengen gemäß der Verordnung (EU) 2018/842 erzielt, so sollten die Mechanismen für Abhilfemaßnahmen gemäß der genannten Verordnung gestärkt werden, um rasche und wirksame Maßnahmen zu ermöglichen. Es ist daher angezeigt, die Anforderungen an Pläne für Abhilfemaßnahmen, die der Kommission von den Mitgliedstaaten in dem Fall vorzulegen sind, dass keine ausreichenden Fortschritte erzielt werden, zu überarbeiten.“ (Unterstreichung durch den Unterzeichnenden).

Auch dies ist ein Hinweis darauf, dass es eines Abwartens eines Handelns der EU-Kommission nicht bedarf. Die EU-Kommission kann die ihr zur Verfügung stehenden Rechtsmittel zur Erreichung eines rechtmäßigen Zustandes ergreifen und dabei Elemente der politischen Opportunität berücksichtigen.

Der Kläger kann gleichwohl auch die ihm zustehenden und auf der Aarhus-Konvention – die ebenso Teil des Unionsrechts ist wie die Regeln, die die Kompetenzen der Kommission regeln – beruhenden Rechte geltend machen.

### **C. Ergebnis**

Der Klage ist stattzugeben.

Prof. Dr. Remo Klinger  
(Rechtsanwalt)