

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Vorab per Telefax: 0251 505 352
Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen
21. Senat
Postfach 63 09

48033 Münster

Dr. Reiner Geulen
Prof. Dr. Remo Klinger
Dr. Caroline Douhaire LL.M.

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
douhaire@geulen.com

www.geulenklinger.com

3. Dezember 2020

Klage

Deutsche Umwelthilfe e.V.,
vertreten durch den Vorstand,
Fritz-Reichle-Ring 4, 78315 Radolfzell,

-Kläger-

Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwälte Dr. Reiner Geulen, Prof. Dr. Remo Klinger & Dr. Caroline Douhaire LL.M.,
Schaperstraße 15, 10719 Berlin,

gegen

Land Nordrhein-Westfalen,
vertreten durch das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie,
dieses vertreten durch den Minister,
Berger Allee 25, 40213 Düsseldorf,

- Beklagter-

wegen: Fortschreibung des Klimaschutzplans des Landes Nordrhein-Westfalen.

Vorläufiger Streitwert: 20.000,00 € (Ziffer 1.2 des Streitwertkatalogs)

Unter Versicherung anwaltlicher Vollmacht erheben wir Namens und in Vollmacht des Klägers

Klage

und werden beantragen,

den Beklagten zu verurteilen, den Klimaschutzplan für das Land Nordrhein-Westfalen fortzuschreiben.

Zur Begründung wird folgendes ausgeführt:

I. Sachverhalt

Der Kläger ist eine nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung.

Der Schutz des Klimas ist die existenzielle Herausforderung unserer Zeit. Der weltweite Klimawandel wird ohne entschlossene und kurzfristige Klimaschutzmaßnahmen gravierende Veränderungen unserer Lebensumwelt zur Folge haben. Daher ist es nicht nur aus rechtsstaatlichen, sondern auch aus Gründen des Klimaschutzes zwingend erforderlich, dass jedenfalls diejenigen gesetzlichen Regeln, die für das staatliche Handeln gelten, eingehalten werden. Die rechtlichen Vorschriften zum Schutz des Klimas bleiben ehedem schon hinter den Notwendigkeiten zurück. Wenn jedoch nicht einmal die staatlichen Stellen die für sie geltenden Vorschriften einhalten, erodiert nicht nur der Rechtsstaat.

§ 6 Abs. 2 Satz 2 Klimaschutzgesetz NRW regelt folgendes:

„Der Klimaschutzplan wird erstmals im Jahr 2013 erstellt und danach alle 5 Jahre fortgeschrieben.“

Bereits gegen die Pflicht zur Erstellung des Plans im Jahr 2013 hat der Beklagte verstoßen. Denn der für Nordrhein-Westfalen geltende Klimaschutzplan wurde erstmals im Jahr 2015 beschlossen.

In rechtlicher Hinsicht wird nicht zu entscheiden sein, ob die Pflicht zur Fortschreibung entsprechend der gesetzlichen Vorgabe bereits im Jahr 2018 ablief. Denn selbst wenn man dies nicht so sieht und die Frist erst im Jahr 2015 zu laufen begann, wird es auch bis zum 31. Dezember 2020 keine Fortschreibung des Plans geben. Dies ist sowohl zeitlich nicht mehr leistbar als auch politisch nicht gewollt.

Bis zum heutigen Tag, und damit wenige Wochen vor Ablauf dieser Frist, sind keine Bemühungen bekannt, die zu einer Fortschreibung des Klimaschutzplans führen.

Der Koalitionsvertrag der Landesregierung enthält zwar den Hinweis, dass die Regierung

„für erfolgreichen Klimaschutz im Rahmen des EU-Zertifikatehandels“,

stehe, ohne zu benennen, welche ernsthaften Erfolge man damit verbindet.

Ebenso teilt man mit, dass man gegen

„klimapolitisch unwirksame und bürokratische Bevormundung in einzelnen Bundesländern (sei). Deshalb werden wir das Landes-Klimaschutzgesetz von Regelungen, die über die Ziele und Maßnahmen der Europäischen Union hinausgehen, befreien. Wir werden eine innovationsgetriebene Modernisierungsstrategie für Nordrhein-Westfalen entwerfen und den bestehenden Klimaschutzplan zu einem Klimaschutzaudit fortentwickeln, mit dem Maßnahmen auf Effizienz und ihre Wirksamkeit überprüft werden“.

Koalitionsverträge ersetzen jedoch keine Gesetze.

Es sind mehr als 3 Jahre seit Abschluss des Koalitionsvertrag vergangen, ohne dass das Klimaschutzgesetz NRW novelliert worden wäre. Erst einer Kleinen Anfrage der Abgeordneten Wibke Brems vom 9. Oktober 2020 (Drucksache 17/11433) lässt sich entnehmen, dass

„ein Entwurf für ein novelliertes Klimaschutzgesetz im November diesen Jahres“

angekündigt wird.

Auch dies ist nicht geschehen. Den Entwurf für ein novelliertes Klimaschutzgesetz gibt es nicht, jedenfalls ist er weder dem Kläger noch der Öffentlichkeit bekannt.

Es gilt daher § 6 Abs. 2 Satz 2 Klimaschutzgesetz NRW. Danach ist der Klimaschutzplan fortzuschreiben.

Der Kläger hat sich daher mit Schreiben vom 15. Oktober 2020 an den Beklagten gewandt und die unverzügliche Fortschreibung angemahnt. Er hat darin darum gebeten, bis zum 30. November 2020 mitzuteilen, ob der gesetzlichen Vorgabe entsprochen wird,

Anlage K 1.

Eine Antwort hat der Kläger nicht erhalten.

II. Rechtliche Begründung

Die zulässige Klage ist begründet. Die fehlende Fortschreibung des Klimaschutzplans kann durch den Kläger nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 4 UmwRG, jedenfalls aber nach unionsrechtliche Grundsätzen, gerichtlich gerügt werden und verstößt gemäß § 2 Abs. 4 Satz 1 Nummer 2 UmwRG gegen § 6 Abs. 2 Satz 2 Klimaschutzgesetz NRW. Der Verstoß berührt Belange, die zu den Zielen gehören, die der Kläger nach seiner Satzung fördert.

1. Klagebefugnis

Der Kläger, der eine allgemeine Leistungsklage geltend macht, kann das auch bei der allgemeinen Leistungsklage entsprechend anzuwendende Erfordernis der Klagebefugnis darlegen.

a. Klagebefugnis nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 4 UmwRG

Die Klagebefugnis ergibt sich zunächst aus § 42 Abs. 2 1. HS VwGO i.V.m. § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 UmwRG. Hiernach kann eine nach § 3 UmwRG anerkannte Vereinigung, ohne

eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, geltend machen, dass eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG oder deren Unterlassen gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstößt, die für diese Entscheidung von Bedeutung sind.

Der Kläger ist ein nach § 3 UmwRG anerkannter Verband.

Der Kläger rügt einen Verstoß gegen Vorgaben des Klimaschutzgesetz des NRW. Hierbei handelt es sich um dem Klimaschutz und damit dem Umweltschutz dienende Vorschriften.

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 4 besteht Rechtsschutz gegenüber Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen im Sinne der entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften, für die nach landesrechtlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen kann.

Nach § 5 Abs. 2 UVPG NRW ist eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen, wenn die Pläne und Programme für die Entscheidung über die Zulässigkeit von UVP-relevanten Vorhaben einen Rahmen setzen und eine Vorprüfung des Einzelfalls ergibt, dass der Plan oder das Programm voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen hat.

Da hier die Fortschreibung des Klimaschutzplans in Streit steht, ist auf den Plan in seiner fortzuschreibenden Fassung abzustellen, weil die Bestimmungen der §§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 4, 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG die Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung an den Streitgegenstand anknüpfen.

Eine Rahmensetzung im Sinne des § 5 Abs. 2 UVPG NRW kommt unter anderem deshalb dann in Betracht, wenn er jedenfalls abwägungsrelevante Vorgaben zur Verminderung von Treibhausgasen vorsieht, die in der Abwägung bei Planfeststellungsverfahren von UVP-pflichtigen Anlagen, wie insbesondere Verkehrsvorhaben, zu berücksichtigen sind (vergleiche OVG Münster, Beschluss vom 6. Dezember 2018 – 8 D 62/18.AK, Juris Rn. 19 f.).

Bereits der Klimaschutzplan in der aktuellen Fassung sieht insofern auf Seite 130 ff. abwägungsrelevante Vorgaben vor, die im Rahmen von verkehrsrechtlichen Planfeststellungsbeschlüssen zu berücksichtigen sind.

Die Durchführung einer strategischen Umweltprüfung bei derartigen Klimakonzepten entspricht der Praxis in anderen Bundesländern. Nach dem integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept des Landes Baden-Württemberg wurde auch dort eine Strategische Umweltprüfung vorgenommen, siehe Seite 143.

Darauf, ob die streitgegenständliche Fortschreibung des Klimaschutzplans tatsächlich einer SUP-Pflicht unterliegt, kommt es im Rahmen des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 4 UmwRG nicht an. Das tatsächliche Bestehen einer SUP-Pflicht oder deren konkrete Möglichkeit kann bei Rechtsbehelfen, die auf die Aufstellung bzw. Fortschreibung eines Klimaschutzplans gerichtet sind, auf der Ebene der Zulässigkeitsprüfung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 4 UmwRG nicht abschließend beantwortet werden. Es genügt die potentielle Möglichkeit.

Die Klage ist daher zulässig.

b. Vorsorglich: Klagebefugnis aus Unionsrecht

Jedenfalls kann der Kläger eine Klagebefugnis aus dem Unionsrecht ableiten.

Dies folgt aus der Rechtsprechung des EuGH zur Begründung eines effektiven Klagerechts für Umweltverbände nach Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention (AK) i.V.m. Art. 47 Grundrechte-Charta (GRCh).

Nach Art. 9 Abs. 3 AK stellt jede Vertragspartei zusätzlich und unbeschadet der in Art. 9 Abs. 1 und 2 AK genannten Überprüfungsverfahren 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. Die Aarhus-Konvention bindet als völkerrechtlicher Vertrag nicht nur die Bundesrepublik Deutschland (vgl. BGBl. II 2007, S. 1392), sondern ist

wegen ihrer Unterzeichnung durch die Gemeinschaft auch Bestandteil der Unionsrechtsordnung (EuGH, Urteil vom 8. März 2011, C-240/09, Rn. 30 m. w. N. – Slowakischer Braunbär I).

In seiner Entscheidung „Slowakischer Braunbär I“ hat der EuGH festgestellt, dass Art. 9 Abs. 3 AK zwar keine unmittelbare Wirkung entfaltet, weil er keine klare und präzise Verpflichtung enthält. Da die Vorschrift jedoch auf die Gewährleistung eines effektiven Umweltschutzes abzielt, gebietet es der Grundsatz der Effektivität, dass ein nationales Gericht das Verfahrensrecht in Bezug auf die Voraussetzungen, die für die Einleitung eines verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahrens vorliegen müssen, so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 AK als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte auszulegen hat, um es einer Umweltschutzorganisation zu ermöglichen, eine Entscheidung, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens ergangen ist, das möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten (Urteil vom 8. März 2011, C-240/09, Rn. 45 ff. – Slowakischer Braunbär I Rn. 45 ff.).

In der „Protect“-Entscheidung (EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017, C-664/15, Rn. 45 ff. – Protect) stellt der EuGH in Fortführung dieser Rechtsprechung fest, dass Art. 9 Abs. 3 AK auch in Verbindung mit Art. 47 GRCh die Mitgliedstaaten zur Gewährleistung eines wirksamen gerichtlichen Schutzes der durch das Recht der Union garantierten Rechte, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, verpflichtet. Art. 47 Abs. 1 GRCh verleiht jeder Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, das Recht, bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.

Der EuGH führt hierzu aus, dass das in Art. 9 Abs. 3 AK vorgesehene Recht, einen Rechtsbehelf einzulegen, keine praktische Wirksamkeit hätte, wenn durch Kriterien des innerstaatlichen Rechts bestimmten Kategorien der „Mitglieder der Öffentlichkeit“, erst recht der „betroffenen Öffentlichkeit“ wie Umweltorganisationen, die die Voraussetzungen von Art. 2 Nr. 5 AK erfüllten, der Zugang zu den Gerichten gänzlich verwehrt würde. Umweltorganisationen dürfe durch im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien insbesondere nicht die Möglichkeit genommen werden, die Beachtung der aus dem Unionsumweltrecht hervorgegangenen Rechtsvorschriften überprüfen zu lassen, zumal solche

Rechtsvorschriften in den meisten Fällen auf das allgemeine Interesse und nicht auf den alleinigen Schutz der Rechtsgüter Einzelner gerichtet seien und Aufgabe besagter Umweltorganisationen der Schutz des allgemeinen Interesses sei. Dies bedeute zwar, dass die Mitgliedstaaten einen Gestaltungsspielraum behielten. Kriterien, die derart streng seien, dass es für Umweltorganisationen praktisch unmöglich wäre, Handlungen und Unterlassungen im Sinne von Art. 9 Abs. 3 AK anzufechten, seien aber unzulässig. Sollte deshalb eine den Zielen von Art. 9 Abs. 3 AK und der durch das Unionsrecht verliehenen Rechte so weit wie möglich Rechnung tragende Auslegung nationaler Vorschriften im Sinne der Entscheidung „Slowakischer Braunbär I“ nicht möglich sein, müsse das nationale Gericht die in Rede stehende nationale Verfahrensvorschrift aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lassen (EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017, Rn. 55 – Protect; dem folgend BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018, 7 C 30/17, BVerwGE 161, 201 ff., juris Rn. 36).

Durch vorstehende Argumentation hat der EuGH der Auffassung des deutschen Gesetzgebers, dass Art. 9 Abs. 3 AK bereits in deutsches Recht umgesetzt ist und die sich aus der Norm ergebenden nationalen Einschränkungsmöglichkeiten in der sich aus Art. 42 Abs. 2 VwGO abgeleiteten Schutznormtheorie konkretisieren, eine Absage erteilt (vgl. BT-Drs 16/2497 S. 42, 46, die keinen innerstaatlichen Umsetzungsbedarf und im UmwRG lediglich die abschließende Umsetzung von Art. 9 Abs. 2 AK sieht; vgl. hierzu auch BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21.12, NVwZ 2014, 64, Rn. 31). Eine solche Einschränkung steht der nun zu beachtenden Rechtsprechung hinsichtlich der Einschränkungsmöglichkeiten im Rahmen von Art. 9 Abs. 3 AK diametral entgegen.

Im Ergebnis verschafft der EuGH nach nationalem Recht anerkannten Umweltverbänden somit ein umfassendes Klagerecht auf Einhaltung des objektiven Umweltrechts (Wenger, ZUR 2018, 217, 221; Sobotta EuZW 2018, 165, 166; Streinz, JuS 2018, 728; Klinger, NVwZ 2018, 231, 232).

Diese Interpretation wird durch die Entscheidung des EuGH vom 3. Oktober 2019 bestätigt, in der der Gerichtshof die bloße Überschreitung eines normativen Grenzwertes als ausreichend zur Begründung eines Verbandsklagerechts angenommen hat (EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2019 – C-197/18, NVwZ 2019, 1587, Rn. 30 ff. – Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland; Reinhardt, NVwZ 2019, 1591).

Die oben angeführte Rechtsprechung findet vorliegend Anwendung, da die Anwendbarkeitsvoraussetzungen des Art. 9 Abs. 3 AK iVm Art. 47 GR-Charta erfüllt sind.

Art. 9 Abs. 3 AK fordert nach seinem Wortlaut, dass sich die Klage auf umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts beziehen muss.

Die hier eingeklagte Verpflichtung ergibt sich aus § 6 Abs. 2 Satz 2 Klimaschutzgesetz NRW. Der Zweck des Gesetzes besteht im Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels und ist damit dem Kernbereich des Umweltrechts zuzuordnen. Der hier eingeklagte Anspruch bezieht sich somit auf umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts.

Weitere Voraussetzung für die Anwendbarkeit von Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 Grundrechte-Charta ist, dass die in Frage stehende innerstaatliche Vorschrift der Umsetzung von Unionsrecht dient und sich damit das gerichtliche Verfahren auf die Durchsetzung von Unionsrecht bezieht (EuGH, Urt. v. 20. Dezember 2017 – C-664/15, NVwZ 2018, 225, Rn. 43 f.; Wegener, ZUR 2018, 217, 219).

Auch dies ist hier der Fall. Die mit der vorliegenden Klage geltend gemachte Verpflichtungen zur Treibhausgasreduktion beruht (auch) auf unionsrechtlichen Vorgaben zum Klimaschutz.

Der fortzuschreibende Klimaschutzplan dient (auch) dem Zweck, die europäischen Emissionsreduktionsziele der EU-Klimaschutzverordnung zu verwirklichen.

Art. 4 Abs. 1 iVm Anhang 1 EU-Klimaschutzverordnung sieht zum Schutz des Klimas für die nicht dem Europäischen Emissionshandel unterfallenden Sektoren ein verbindliches Treibhausgasemissionsreduktionsziel der Mitgliedstaaten für das Jahr 2030 von 38 % gegenüber 2005 vor. Gemäß Art. 4 Abs. 2, Abs. 3 der EU-Klimaschutzverordnung haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass sie die ihnen zur Erreichung dieses Ziels zugewiesenen Jahresemissionsmengen nicht überschreiten.

Umgerechnet auf das Basisjahr 1990 ergibt sich aus den europäischen Klimaschutzinstrumenten für Deutschland eine Verpflichtung zur Minderung der Emissionen um etwa 53 % gegenüber 1990. Das nationale und im Klimaschutzgesetz des Bundes geregelte

Ziel einer Treibhausgasminderung von mindestens 55 % bis 2030 gegenüber dem Emissionsniveau von 1990 ist somit nahezu deckungsgleich mit dem auf Deutschland entfallenden Anteil an der Erreichung des europäischen Klimaschutzziels für 2030 gegenüber dem Emissionsniveau von 2005.

Dies wird auch in der Gesetzesbegründung des Klimaschutzgesetzes des Bundes (BT-Drs. 19/14337, S. 27) festgestellt:

„Insbesondere ist das nationale Ziel einer Treibhausgasminderung von mindestens 55 % bis 2030 gegenüber dem Emissionsniveau von 1990 nahezu deckungsgleich mit dem auf Deutschland entfallenden Anteil an der Erreichung des europäischen Klimaschutzziels für 2030, der durch europäische Rechtsakte festgelegt wurde“.

Weiter heißt es in der Gesetzesbegründung, dass der sich aus dem Klimaschutzgesetz des Bundes (KSG) ergebende Minderungsaufwand „bereits europarechtlich induziert“ sei und durch das KSG lediglich auf die verschiedenen Sektoren verteilt werde (Drs. 19/14337, S. 4). Der Gesetzesbegründung zufolge „entsprechen“ die für die Jahre 2021 bis 2030 berechneten Jahresemissionsmengen den Anforderungen der EU-Klimaschutzverordnung für Deutschland für die Jahre 2021 bis 2030 (Drs. 19/14337, S. 28, 41 f.). Schließlich diene auch die im KSG geregelte Maßnahmenplanung letztlich der Erfüllung der unionsrechtlich verankerten Reduktionsverpflichtungen (BT-Drs. 19/14337, S. 2).

Des Klimaschutzgesetz des Bundes und die Landes-Klimaschutzgesetze, wie das Klimaschutzgesetz NRW, stehen in kooperativer Verbindung miteinander, wie durch § 14 KSG ausdrücklich hervorgehoben wird. Auch die Klimaschutzgesetze der Länder dienen daher der Erfüllung der unionsrechtlichen Vorgaben zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen.

Somit erfüllt die Klage die von Art. 9 Abs. 3 AK aufgestellten Kriterien, was im Zusammenspiel mit Art. 47 GR-Charta auch unabhängig von den Klagemöglichkeiten nach dem UmwRG ein Klagerecht des Klägers begründet.

2. Begründetheit der Klage

Die Klage ist begründet.

Die Nichtfortschreibung des Klimaschutzplans verstößt gegen § 6 Abs. 2 Satz 2 Klimaschutzgesetz NRW.

Damit verstößt der Beklagte gemäß § 2 Abs. 4 Satz 1 Nummer 2 UmwRG gegen umweltbezogene Vorschriften, die für die Entscheidung von Bedeutung sind.

Der Schutz der Umwelt gehört zu den Zielen, die der Kläger nach seiner Satzung fördert.

3. Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts

Die erstinstanzliche sachliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts folgt aus § 7 Abs. 2 Satz 1 UmwRG.

Eine beglaubigte und eine einfache Abschrift anbei.

Prof. Dr. Remo Klinger
(Rechtsanwalt)