GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

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

Per Kurier
Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg
Hardenbergstraße 31

10623 Berlin

20. Mai 2020

Klage

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

- Kläger -

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

g e g e n

Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch die Bundesregierung,
diese vertreten durch die Bundeskanzlerin,
Bundeskanzleramt,
Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin,

- Beklagte -

wegen: Anspruch auf Aufstellung eines wirksamen nationalen Programms zur Einhaltung der Verpflichtungen zur Reduktion der nationalen Emissionen der Luftschadstoffe Ammoniak, Feinstaub, Schwefeldioxid und Stickstoffoxid nach der Richtlinie (EU) 2016/2284 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe (NEC-Richtlinie)

vorläufiger Gegenstandswert: 10.000,00 €

Namens und in Vollmacht des Klägers (**Anlage K 1**) erheben wir

Klage

und beantragen:

1. Die Beklagte zu verpflichten, ein nationales Luftreinhalteprogramm aufzustellen, in dem unter Angabe eines konkreten Umsetzungszeitplans die erforderlichen Maßnahmen festgelegt werden, um die nationalen jährlichen anthropogenen Emissionen der Luftschadstoffe Ammoniak (NH_3), Feinstaub ($PM_{2,5}$), Schwefeldioxid (SO_2), Stickstoffoxid (NOx) – mit Ausnahme der in § 2 Abs. 2 der 43. BImSchV genannten Emissionen – entlang eines linearen Reduktionspfads zu reduzieren, wobei dieser Reduktionspfad,

- bei NOx zwischen der Emissionsmenge, die sich aus der Verpflichtung zur Reduktion der NOx-Emissionen um 39 % im Jahr 2020 gegenüber 2005 ergibt und der Emissionsmenge, die aus der Verpflichtung zur Reduktion der NOx-Emissionen um 65 % im Jahr 2030 gegenüber 2005 liegt,
- bei NH_3 zwischen der Emissionsmenge, die sich aus der Verpflichtung zur Reduktion der NH_3-Emissionen um 5 % im Jahr 2020 gegenüber 2005 ergibt und der Emissionsmenge, die aus der Verpflichtung zur Reduktion der NH_3-Emissionen um 29 % im Jahr 2030 gegenüber 2005 liegt,
- bei SO_2 zwischen der Emissionsmenge, die sich aus der Verpflichtung zur Reduktion der SO_2-Emissionen um 21 % im Jahr 2020 gegenüber 2005 ergibt und der Emissionsmenge, die aus der Verpflichtung zur Reduktion der SO_2-Emissionen um 58 % im Jahr 2030 gegenüber 2005 liegt,
- bei $PM_{2,5}$, zwischen der Emissionsmenge, die sich aus der Verpflichtung zur Reduktion der $PM_{2,5}$-Emissionen um 26 % im Jahr 2020 gegenüber 2005 ergibt und der Emissionsmenge, die aus der Verpflichtung zur Reduktion der $PM_{2,5}$-Emissionen um 43 % im Jahr 2030 gegenüber 2005 liegt.

2. Hilfsweise: Die Beklagte zu verpflichten, ein nationales Luftreinhalteprogramm aufzustellen, in dem unter Angabe eines konkreten Umsetzungszeitplans die erforderlichen Maßnahmen festgelegt werden, um die nationalen jährlichen anthropogenen Emissionen der Luftschadstoffe Ammoniak (NH_3), Feinstaub ($PM_{2,5}$), Schwefeldioxid (SO_2), Stickstoffoxid (NOx) – mit Ausnahme der in § 2 Abs. 2 der 43.

BImSchV genannten Emissionen – wie folgt zu begrenzen:

- die nationalen jährlichen anthropogenen NOx-Emissionen in jedem Jahr zwischen 2020 und 2029 um 39 % und in jedem Jahr ab 2030 um 65 % gegenüber dem Jahr 2005,
- die nationalen jährlichen anthropogenen NH_3-Emissionen in jedem Jahr zwischen 2020 und 2029 um 5 % und in jedem Jahr ab 2030 um 29 % gegenüber dem Jahr 2005,
- die nationalen jährlichen anthropogenen SO_2-Emissionen in jedem Jahr zwischen 2020 und 2029 um 21 % und in jedem Jahr ab 2030 um 58 % gegenüber dem Jahr 2005,
- die nationalen jährlichen anthropogenen $PM_{2,5}$-Emissionen in jedem Jahr zwischen 2020 und 2029 um 26 % und in jedem Jahr ab 2030 um 43 % gegenüber dem Jahr 2005.

3. Weiter hilfsweise: Es wird <u>festgestellt</u>, dass die Beklagte dazu verpflichtet ist, ein nationales Luftreinhalteprogramm aufzustellen, in dem unter Angabe eines konkreten Umsetzungszeitplans die erforderlichen Maßnahmen festgelegt werden, um die nationalen jährlichen anthropogenen Emissionen der Luftschadstoffe Ammoniak (NH_3), Feinstaub ($PM_{2,5}$), Schwefeldioxid (SO_2), Stickstoffoxid (NOx) – mit Ausnahme der in § 2 Abs. 2 der 43. BImSchV genannten Emissionen – entlang eines linearen Reduktionspfads zu reduzieren, wobei dieser Reduktionspfad,

- bei NOx zwischen der Emissionsmenge, die sich aus der Verpflichtung zur Reduktion der NOx-Emissionen um 39 % im Jahr 2020 gegenüber 2005 ergibt und der Emissionsmenge, die aus der Verpflichtung zur Reduktion der NOx-Emissionen um 65 % im Jahr 2030 gegenüber 2005 liegt,
- bei NH_3 zwischen der Emissionsmenge, die sich aus der Verpflichtung zur Reduktion der NH_3-Emissionen um 5 % im Jahr 2020 gegenüber 2005 ergibt und der Emissionsmenge, die aus der Verpflichtung zur Reduktion der NH_3-Emissionen um 29 % im Jahr 2030 gegenüber 2005 liegt,
- bei SO_2 zwischen der Emissionsmenge, die sich aus der Verpflichtung zur Reduktion der SO_2-Emissionen um 21 % im Jahr 2020 gegenüber 2005 ergibt und der Emissionsmenge, die aus der Verpflichtung zur Reduktion der SO_2-Emissionen um 58 % im Jahr 2030 gegenüber 2005 liegt,
- bei $PM_{2,5}$, zwischen der Emissionsmenge, die sich aus der Verpflichtung zur Reduktion der $PM_{2,5}$-Emissionen um 26 % im Jahr 2020 gegenüber 2005 ergibt und der Emissionsmenge, die aus der Verpflichtung zur Reduktion der $PM_{2,5}$-Emissionen um 43 % im Jahr 2030 gegenüber 2005 liegt.

4. Weiter hilfsweise: Es wird festgestellt, dass die Beklagte dazu verpflichtet ist, ein nationales Luftreinhalteprogramm aufzustellen, in dem unter Angabe eines konkreten Umsetzungszeitplans die erforderlichen Maßnahmen festgelegt werden, um die nationalen jährlichen anthropogenen Emissionen der Luftschadstoffe Ammoniak (NH_3), Feinstaub ($PM_{2,5}$), Schwefeldioxid (SO_2), Stickstoffoxid (NOx) – mit Ausnahme der in § 2 Abs. 2 der 43. BImSchV genannten Emissionen – wie folgt zu begrenzen:

- die nationalen jährlichen anthropogenen NOx-Emissionen in jedem Jahr zwischen 2020 und 2029 um 39 % und in jedem Jahr ab 2030 um 65 % gegenüber dem Jahr 2005,
- die nationalen jährlichen anthropogenen NH_3-Emissionen in jedem Jahr zwischen 2020 und 2029 um 5 % und in jedem Jahr ab 2030 um 29 % gegenüber dem Jahr 2005,
- die nationalen jährlichen anthropogenen SO_2-Emissionen in jedem Jahr zwischen 2020 und 2029 um 21 % und in jedem Jahr ab 2030 um 58 % gegenüber dem Jahr 2005,
- die nationalen jährlichen anthropogenen $PM_{2,5}$-Emissionen in jedem Jahr zwischen 2020 und 2029 um 26 % und in jedem Jahr ab 2030 um 43 % gegenüber dem Jahr 2005.

Zur Begründung führen wir unter Voranstellung einer **Gliederung** Folgendes aus:

A. Sachverhalt 8
I. Auswirkungen Schadstoffemissionen auf Umwelt und Gesundheit 8
1. Feinstaub ($PM_{2,5}$) 9
2. Ammoniak (NH_3) 10
3. Stickstoffoxide (NOx) 11
4. Schwefeldioxid (SO_2) 12
5. Zusammenhang zwischen Covid-19 und Luftqualität 12
II. Verpflichtungen Deutschlands zur Emissionsreduktion 13
III. Nationales Luftreinhalteprogramm 15
6. Emissionsprognose für das WM-Szenario 15
7. Emissionsprognose für das WAM-Szenario 17
IV. Aktuelle Emissionsdaten 19
V. Fehlende Eignung des Luftreinhalteprogramms zur Emissionsbegrenzung 20
B. Rechtliche Bewertung 21
I. Zulässigkeit des Hauptantrags 21
1. Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts 21

2. Statthaftigkeit ... 23
3. Klagebefugnis ... 23
a. Klagerecht aus dem UmwRG ... 23
b. Klagerecht unmittelbar aus dem Unionsrecht ... 24
4. Bestimmtheit des Klageantrags ... 28
5. Rechtsschutzbedürfnis ... 29
II. Begründetheit des Hauptantrags ... 29
1. SUP-Pflicht ... 29
a. Programm im Sinne von Art. 2 lit. a der Richtlinie 2001/42/EG ... 30
b. Ausarbeitung in einem bestimmten Bereich ... 31
c. Rahmen für UVP-pflichtige Vorhaben ... 31
2. Verstoß gegen umweltbezogene Verpflichtungen ... 36
a. Strikte Verbindlichkeit der Emissionsreduktionsverpflichtungen ... 36
b. Verpflichtung zur Einhaltung eines linearen Reduktionspfads ... 39
c. Verpflichtung zur Erstellung eines zur Einhaltung der Emissionsreduktionsvorgaben geeigneten nationalen Luftreinhalteprogramms 41
aa. Eignung zur Erfüllung der Emissionsreduktionsverpflichtungen ... 42
bb. Planungshorizont ... 43
cc. Analyse und Festlegung zusätzlicher Minderungsmaßnahmen ... 44
dd. Kohärenz mit Plänen und Programmen aus anderen Politikbereichen 48
d. Nichterfüllung dieser Anforderungen durch die Beklagte ... 49
aa. Verfehlung der Reduktionsverpflichtungen mit den bestehenden Maßnahmen ... 49
bb. Fehlende Eignung des Luftreinhalteprogramms zur Emissionsbegrenzung ... 51
(1) Unsicherheiten der Emissionsprognose für das WM-Szenario ... 54
(a) Aktivitätsratenentwicklung nach Projektionsbericht 2017 ... 54
(b) Trendprognose Landwirtschaft ... 55
(c) Berücksichtigte Minderungswirkung weiterer bereits umgesetzter Maßnahmen im Bereich Luftreinhaltung ... 59
(2) Unsicherheiten der Emissionsprognose für das WAM-Szenario ... 61
(a) Klimaschutzmaßnahmen des MWMS des Projektionsberichts 2017 63
(b) Ausstieg aus der Verstromung von Stein- und Braunkohle ... 65
(c) Nationale Umsetzung der MCP-Richtlinie ... 67

(d) Beibehaltung der Regelung für Festbrennstoffkessel der 1. BImSchV 68

(e) Maßnahmenpaket Straßenverkehr 71

(f) Maßnahmenpaket Landwirtschaft 73

(g) Ggf. Förderung des Einsatzes schwefelärmerer Brennstoffe..... 78

(h) Ggf. Änderung der 13. BImSchV für ausgewählte Brennstoffe außer Kohle 78

(3) Zusammenfassung der Ergebnisse für die einzelnen Luftschadstoffe 78

(a) NOx 79

(b) NH_3 80

(c) SO_2 81

(d) $PM_{2,5}$ 82

e. Ergebnis..... 82

III. Zulässigkeit und Begründetheit des Hilfsantrags zu 2. 85

IV. Zulässigkeit und Begründetheit der Hilfsanträge zu 3. und 4. 85

C. Zusammenfassung 85

Die Verschmutzung der Luft ist die größte umweltbedingte Gefahr für die Gesundheit in Deutschland und in der Europäischen Union.

Eines der zentralen Instrumente des Unionsrechts zur Verbesserung der Luftqualität ist die Richtlinie (EU) 2016/2284 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe. Diese sogenannte NEC-Richtlinie (NEC = Nationale Emission Ceiling) legt in Anhang II verbindliche Emissionsreduktionsverpflichtungen für den Zeitraum ab 2020 und ab 2030 u.a. für die Luftschadstoffe Feinstaub ($PM_{2,5}$), Ammoniak (NH_3), Stickstoffoxid (NOx), und Schwefeldioxid (SO_2) fest und schreibt vor, dass diese entlang eines linearen Minderungspfades einzuhalten sind.

Deutschland ist derzeit noch weit von der vollständigen Einhaltung dieser Reduktionsverpflichtungen entfernt. Sowohl aktuelle Emissionsdaten als auch die Referenzprognose des deutschen Luftreinhalteprogramms für das WM-Szenario (WM = With Measures) belegen, dass mithilfe der bislang ergriffenen Maßnahmen die verbindlichen Re-

duktionsverpflichtungen vielfach nicht eingehalten werden können. Es bedarf somit zusätzlicher Maßnahmen, um die Reduktionsverpflichtungen aus der NEC-Richtlinie einhalten zu können.

Die NEC-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten in ihrem Art. 6 dazu, ein Nationales Luftreinhalteprogramm zu erstellen, zu verabschieden und durchzuführen, um die Jahresemissionen der einzelnen Luftschadstoffe gemäß den verbindlichen Emissionsreduktionsvorgaben zu begrenzen. In diesem Luftreinhalteprogramm sind die erforderlichen zusätzlichen Maßnahmen, die zur Verabschiedung vorgesehen sind, unter Angabe eines konkreten Umsetzungszeitplans und der für die Umsetzung zuständigen Stellen zu benennen.

Das am 22. Mai 2019 beschlossene Nationale Luftreinhalteprogramm der Beklagten wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Zwar kommt die dem Programm zugrunde liegende Prognose für das WAM-Szenario (WAM = With additional measures) zu dem Ergebnis, dass bei Berücksichtigung der im Programm erörterten zusätzlichen Maßnahmenoptionen die Reduktionsverpflichtungen der NEC-Richtlinie erfüllt werden. Dieses Prognoseergebnis ist jedoch unrealistisch, weil die Prognosen für das WM-Referenzszenario und das WAM-Szenario in mehrfacher Hinsicht defizitär sind:

- So ist die prognostizierte knappe Einhaltung der Reduktionsverpflichtungen für Stickstoffdioxid unrealistisch, weil bereits das WM-Szenario auf veralteten und zu optimistischen Annahmen zur Aktivitätsratenentwicklung des Projektionsberichts 2017 und auf unrealistischen Annahmen zur vollständigen Umsetzung der Grenzwerte der 13. BImSchV beruht. Zudem können die Maßnahmenoptionen, die im WAM-Szenario zur Minderung der NOx-Emissionen beitragen sollen (Klimaschutzmaßnahmen des MWMS, Ausstieg aus der Kohleverstromung, nationale Umsetzung der MCP-Richtlinie und das Maßnahmenpaket Straßenverkehr) bereits wegen erheblichen Unsicherheiten hinsichtlich ihrer Umsetzung und der Wirkungsberechnung die ihnen zugewiesene Minderungswirkung nicht sicher entfalten.
- Aus denselben Gründen ist auch die Prognose der Entwicklung der Schwefeldioxidemissionen fehlerhaft.
- Auch die Prognose zur Feinstaubreduktion ist aufgrund der optimistischen Annahmen zur Aktivitätsratenentwicklung und der Unsicherheiten zur Umsetzung

und Wirkung der Klimaschutzmaßnahmen des MWMS und des Ausstiegs aus der Kohleverstromung mit zu großen Unsicherheiten behaftet.

- Schließlich ist die im Luftreinhalteprogramm prognostizierte Einhaltung der Reduktionsvorgaben für Ammoniak defizitär, weil sie von unrealistischen Annahmen zur Umsetzung und Wirkung der Düngeverordnung aus dem Jahr 2017 ausgeht. Zudem wird das angenommene Minderungspotential der zusätzlichen Maßnahmenoptionen des Pakets Landwirtschaft nicht nachvollziehbar erörtert. Die Umsetzung dieser Maßnahmen in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht wird nicht ansatzweise konkretisiert. Die ab 2020 geltenden Reduktionsvorgaben für Ammoniak werden im Übrigen auch nach der eigenen Prognose des Luftreinhalteprogramms nicht eingehalten.

Das Luftreinhalteprogramm, welches die erheblichen Unsicherheiten der Prognose sogar selbst einräumt, kann die Einhaltung der Reduktionsverpflichtungen der NEC-Richtlinie entlang eines linearen Minderungspfads demnach nicht hinreichend sicher gewährleisten. Der Kläger hat somit Anspruch auf Fortschreibung des Luftreinhalteprogramms.

Zur tatsächlichen und rechtlichen Begründung der Klage im Einzelnen:

A. Sachverhalt

I. Auswirkungen Schadstoffemissionen auf Umwelt und Gesundheit

Die Luftverschmutzung war bereits vor Beginn der Corona-Pandemie die größte umweltbedingte Gefahr für die Gesundheit in Deutschland und in der Europäischen Union und eine der Hauptursachen für vorzeitigen Tod und Krankheit.

Untersuchungen der Europäischen Umweltagentur sterben pro Jahr schätzungsweise 400.000 Europäer vorzeitig durch Schadstoffe in der Luft (**Anlage K 2**). Einer Studie des Max-Planck-Instituts für Chemie aus dem Jahr 2019 zufolge sollen an den Folgen der Luftverschmutzung in Europa jedes Jahr sogar fast 800.000 Europäer vorzeitig an Krankheiten, die durch Luftverschmutzung mit verursacht werden, sterben (**Anlage K 3**).

Aufgrund der vermuteten Zusammenhänge zwischen Luftqualität und Krankheitsverläufen bei einer Infektion mit SARS-CoV-19 oder auch andere Erreger verdeutlicht auch die aktuelle Situation die Bedeutung einer hohen Luftqualität zum Schutz der Gesundheit.

Zu den gesundheitlichen und ökologischen Auswirkungen der einzelnen Luftschadstoffe im Einzelnen:

1. Feinstaub ($PM_{2,5}$)

Als Feinstaub oder englisch „Particulate Matter“ (PM) bezeichnet man Teilchen in der Luft, die nicht sofort zu Boden sinken, sondern eine gewisse Zeit in der Atmosphäre verweilen. Unterschieden werden nach dem aerodynamischer Durchmesser der Teilchen die Feinstaubfraktionen PM_{10}, $PM_{2,5}$ und ultrafeiner Feinstaub.

Primärer Feinstaub entsteht durch Emissionen aus Kraftfahrzeugen (Dieselmotoren, Bremsen- und Reifenabrieb, Staubaufwirbelung), Kraft- und Fernheizwerken, Öfen und Heizungen in Wohnhäusern, bei der Metall- und Stahlerzeugung oder auch beim Umschlagen von Schüttgütern. Eine wichtige Quelle der sekundären Feinstaubbildung ist die Landwirtschaft, da die Emissionen gasförmiger Vorläuferstoffe, insbesondere die Ammoniakemissionen aus der Tierhaltung, zur sekundären Feinstaubbildung beitragen (**Anlage K 4**).

Feinstaub wird mit der Atmung über die Atemwege in die Lunge transportiert. Insbesondere Feinstaub kleiner als 2,5 µm gelangt dabei bis in die kleinsten Atemwege und Lungenbläschen und können im Lufttrakt sowie im ganzen Körper Erkrankungen hervorrufen. Die Internationalen Gesellschaft für Umweltepidemiologie (ISEE) und die European Respiratory Society (ERS) hat in einer Expertise zahlreiche Studien zu den gesundheitlichen Auswirkungen der Feinstaubexposition zusammengefasst. Hiernach ist die Evidenz für Lungenkrebs und Herzkreislauferkrankungen inzwischen als kausal, die von Lungenerkrankungen als „wahrscheinlich kausal“ anerkannt. Es wird zudem für wahrscheinlich erachtet, dass Feinstaub darüber hinaus weitere Auswirkungen auf den ganzen Körper hat, insbesondere die Entwicklung des Kindes im Mutterleib, die Lungen- und Gehirnentwicklung bei Kindern, Diabetes und Demenz (**Anlage K 5**).

Angaben der Europäischen Umweltbehörde zufolge waren 59.600 der vorzeitigen Todesfälle auf Feinstaub zurückzuführen. Damit belegt Deutschland im europäischen Vergleich noch vor Italien und Polen Platz 1 (Anlage K 2). Dem Max-Planck-Institut zufolge sind sogar 120.000 vorzeitige Todesfälle in Deutschland auf die Feinstaubbelastung zurückzuführen.

Es gibt keine Schwelle, unter der Feinstaub nicht als schädigend auf die menschliche Gesundheit eingeschätzt wird. Der von der EU festgelegte Grenzwert für $PM_{2,5}$ von 25 µg/m³ Luft im Jahresmittel wird von der Weltgesundheitsorganisation WHO als viel zu hoch erachtet. Die WHO empfiehlt einen deutlich niedrigen Maximalwert von 10 µg/m³ im Jahresmittel. Dieser niedrigere Wert wurde in Deutschland im Jahr 2019 an 57 % der Messstationen überschritten (**Anlage K 6**).

2. Ammoniak (NH_3)

Ammoniak (NH_3) ist ein Luftschadstoff, der zu 95 % durch landwirtschaftliche Prozesse entsteht und der zu erheblichen Belastung von Ökosystemen und zur sekundären Feinstaubbildung beiträgt. Etwa 44 % der landwirtschaftlichen Ammoniakemissionen sind dabei auf die Stalltierhaltung und die Lagerung von Wirtschaftsdüngern, 32 % auf die Ausbringung von Wirtschaftsdüngern, 12 % auf die Düngung mit synthetischen Mineraldüngern sowie knapp 10 % auf die Lagerung und Ausbringung von Gärresten zurückzuführen (**Anlage K 7**). Dabei werden 80% aller NH_3-Emissionen von nur 5 % der (größten) landwirtschaftlichen Betriebe verursacht (**Anlage K 8**).

Ammoniak und das nach Umwandlung entstehende Ammonium sind wesentliche Ursachen der Versauerung und Eutrophierung (Nährstoffanreicherung) von terrestrischen und aquatischen Ökosystemen, mit jeweils erheblichen negativen Auswirkungen auf die Artenvielfalt. Fast die Hälfte der Pflanzenarten auf der "Roten Liste" ist durch erhöhte Nährstoffeinträge gefährdet (**Anlage K 9,** S. 4). Die Bewertung der Risiken, denen naturnahe Ökosysteme durch den Eintrag von Luftschadstoffen ausgesetzt sind, erfolgt mithilfe des Critical-Load-Ansatzes für versauernde Schwefel- und Stickstoffeinträge sowie für die eutrophierende Stickstoffbelastung. Im Jahr 2015 betrug demnach der Anteil der Ökosysteme, die von Überschreitungen des Critical Loads für Säureeinträge betroffen waren, 30 Prozent. Sogar noch deutlich höher ist die Belastung durch Eutrophierung: Im Jahr 2015 waren noch etwa 70 Prozent aller Ökosysteme durch Überschreitung der

zulässigen Stickstoffeinträge gefährdet (**Anlage K 10**). Besonders hohe Ammoniakkonzentrationen in der Umgebung von großen Tierhaltungsanlagen können außerdem zu direkten Schäden an der Vegetation führen.

Aus reaktiven Stickstoffverbindungen wie Ammoniak entsteht bei Nitrifikations- und Denitrifikationsvorgängen zudem Lachgas (N_2O), ein Treibhausgas , das rund 300-mal so klimaschädlich ist wie Kohlendioxid (CO_2).

Die Ammoniakemissionen tragen über die Bildung sekundären Feinstaubs zudem erheblich zu den mit Feinstaub assoziierten Gesundheitsbelastungen bei. Veränderungen der Ammoniakemissionen haben demnach eine direkte Auswirkung auf die $PM_{2,5}$-Konzentrationen in der Luft, so dass deren Reduktion maßgeblich zur Verbesserung der Luftqualität beiträgt (**Anlage K 11)**. Eine Vielzahl von Überwachungen zeigt, dass Sekundärpartikel in Europa typischerweise etwa 40-60 % der gesamten $PM_{2,5}$-Masse in der Umgebungsluft ausmachen (**Anlage K 12**). Einer Untersuchung der Europäischen Umweltagentur, in der der quantitative Beitrag verschiedener Sektoren auf die Luftbelastung in verschiedenen Städten modelliert wurde, stammt beispielsweise in der Stadt Dresden 40 % des Feinstaubs aus dem Landwirtschaftssektor (**Anlage K 13**). Auch in der Studie des Max-Planck-Instituts für Chemie wurde die Landwirtschaft aufgrund der Ammoniakemissionen als Hauptverursacher der Feinstaubbelastung identifiziert.

3. Stickstoffoxide (NOx)

Zu dem Luftschadstoff der Stickstoffoxide (NOx) werden die gasförmigen Verbindungen Stickstoffmonoxid (NO) und Stickstoffdioxid (NO_2) gefasst. Während es technisch und regulatorisch sinnvoll ist, Emissionen als Stickstoffoxide anzugeben, da in Abgasen stets ein Gemisch aus Stickstoffmonooxid und Stickstoffdioxid enthalten ist, wird die Immission und damit die Belastung vor Ort als Stickstoffdioxid angegeben, da dieses messbar ist und ein Großteil des NO_2 sich dann in der Atmosphäre sekundär durch Umwandlung von NO in NO_2 bildet.

Stickstoffoxide entstehen als Produkte unerwünschter Nebenreaktionen bei Verbrennungsprozessen. Hauptquellen von Stickstoffoxiden sind Verbrennungsmotoren und Feuerungsanlagen für Kohle, Öl, Gas, Holz und Abfälle. In Ballungsgebieten ist der Straßenverkehr die bedeutendste NO_x-Quelle.

Hohe Stickstoffdioxidkonzentrationen führen zur Verschlechterung der Gesundheit bei Asthmatikern und gelten als „wahrscheinlich kausal“ wurde das Auftreten von Atemwegserkrankungen. Neuere Studien weisen zudem auf einen Zusammenhang für Herzkreislauferkrankungen Diabetes hin (Anlage K 5).

Die Europäische Umweltagentur schätzt, dass die Anzahl vorzeitiger Todesfälle durch die Belastung mit Stickstoffdioxid im Jahr bei 11.900 lag (Anlage K 2).

Stickstoffoxidemissionen sind zudem mit Umweltbelastungen verbunden. Stickstoffdioxid kann Pflanzen schädigen und unter anderem ein Gelbwerden der Blätter (sog. Nekrosen), vorzeitiges Altern und Kümmerwuchs bewirken. Zudem trägt Stickstoffdioxid ebenso wie Ammoniak zur Überdüngung und Versauerung von Böden und Gewässern bei (**Anlage K 14**).

4. Schwefeldioxid (SO_2)

Schwefeldioxid (SO_2) ist ein gesundheits- und umweltschädliches Gas, welches die über die Bildung von Sulfatpartikeln zur Feinstaubbelastung (PM_{10}) beiträgt. Schwefeldioxid reizt die Schleimhäute und kann zu Augenreizungen und Atemwegsproblemen führen. Die Ablagerung in Ökosysteme kann zur Versauerung von Böden und Gewässern führen (**Anlage K 15**).

5. Zusammenhang zwischen Covid-19 und Luftqualität

Bei der Reduktion der Emissionen der oben genannten Schadstoffe handelt es sich nach alledem um ein elementares Anliegen, welches auch in Zeiten der Corona-Pandemie keinen Aufschub erlaubt.

Vielmehr verdeutlicht die aktuelle Lage, warum wir zum Schutz der Lungengesundheit dringend eine sauberere Luft brauchen. So gibt es Hinweise darauf, dass die generelle schädliche Wirkung von Luftschadstoffen auf die Atemwege es dem Immunsystem erschweren, die zusätzliche Infektion der Lunge durch SARS-CoV-19 und auch andere Erreger zu bekämpfen und die Wahrscheinlichkeit eines erschwerten Krankheitsverlaufs hierdurch erhöht wird.

Untersuchung früherer Epidemien von Viren derselben Virengattung bestätigen den engen Zusammenhang zwischen Luftqualität und Krankheitsverläufen bei einer Infektion. So zeigt eine Studie aus dem Jahr 2003, die fünf Regionen mit mindestens 100 SARS (schweres akutes Atemwegssyndrom)-Fällen während der SARS-CoV Epidemie 2002/2003 untersucht hat, dass SARS-Erkrankte aus Regionen, die eine höhere Luftverschmutzung im Untersuchungszeitraum aufwiesen, ein um 84% erhöhtes Risiko hatten, an SARS zu sterben (**Anlage K 16**).

Es ist anzunehmen, dass wissenschaftliche Studien laufend weitere Erkenntnisse zum Zusammenhang des Krankheitsverlaufes mit dem neuen Virus SARS-CoV-2 und Luftbelastung bereitstellen werden. Doch schon jetzt verweisen Wissenschaftler der Harvard University auf die Notwendigkeit der Durchsetzung von Luftreinhaltepolitik. Diese fanden heraus, dass ein Anstieg von nur 1 µg/m3 bei $PM_{2,5}$ mit einer 8%igen Erhöhung der COVID-19-Todesrate verbunden ist. Bereits ein geringer Anstieg der Langzeit-Exposition gegenüber $PM_{2,5}$ führe demnach schon zu einem großen Anstieg der COVID-19-Todesrate (**Anlage K 17**).

Schwere Krankheitsverläufe mit Covid-19 sind demnach vor allem dort zu verzeichnen, wo die Luftqualität schlecht ist. Jede Verbesserung der Luftqualität ist somit wichtig zum Schutz der Gesundheit.

II. Verpflichtungen Deutschlands zur Emissionsreduktion

Deutschland und die Europäische Union sind Vertragsparteien des Übereinkommens der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung von 1979 (im Folgenden „LRTAP-Übereinkommen“) sowie mehrerer Protokolle dazu. Hierzu gehört das Protokoll zur Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und Bodennahem Ozon von 1999 („Göteborg-Protokoll“), welches länderspezifische Emissionshöchstmengen für die oben genannten Schadstoffe vorsah.

Die Richtlinie 2001/81/EG vom 23.10.2001 (im Folgenden: „alte NEC-Richtlinie“) legte zur Umsetzung dieser völkerrechtlichen Verpflichtungen nationale Emissionshöchstmengen u.a. für Ammoniak, Stickstoffoxid, Schwefeldioxid und Feinstaub fest, die ab

dem Jahr 2010 nicht mehr überschritten werden durften. Die Deutschland zugewiesene nationale Emissionshöchstmenge für Ammoniak in Höhe von 550 Kilotonnen NH_3 wurde bis zum Ende ihrer Geltung am 31.12.2019 nach den bislang verfügbaren Daten zu keinem Zeitpunkt eingehalten. In kaum einem anderen EU-Mitgliedstaat wurden die Reduktionsvorgaben für Ammoniak so anhaltend und drastisch verfehlt (**Anlage K 18**).

Im Jahr 2012 wurde das Göteborg-Protokoll überarbeitet und durch neue Reduktionsverpflichtungen für das Jahr 2020 und danach ergänzt. Zur Umsetzung dieser Verpflichtungen wurde die Richtlinie (EU) 2016/2284 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe (im Folgenden: „NEC-Richtlinie“) erlassen und am 31. Dezember 2016 in Kraft gesetzt. Die Verpflichtung zur Einhaltung der nationalen Emissionshöchstmengen aus Art. 4 der alten NEC-Richtlinie behielt dabei bis zum 31. Dezember 2019 ihre Gültigkeit. Die Vorgaben der neuen NEC-Richtlinie werden durch die 43. BImSchV in das nationale Recht überführt, wobei der Verordnungsgeber eine 1:1-Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben beabsichtigte (BR-Drs 216/18, S. 20).

Deutschland ist nach Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang II der NEC-Richtlinie dazu verpflichtet, die jährlichen anthropogenen Emissionen von

- Stickstoffoxid ab dem Jahr 2020 um 39 % und ab dem Jahr 2030 um 65 %
- Ammoniak ab dem Jahr 2020 um 5 % und ab dem Jahr 2030 um 29 %
- Schwefeldioxid ab dem Jahr 2020 um 21 % und ab dem Jahr 2030 um 58 %
- Feinstaub ab dem Jahr 2020 um 26 % und ab dem Jahr 2030 um 43 %

gegenüber dem Referenzjahr 2005 zu reduzieren.

Die NEC-Richtlinie schreibt vor, dass die Emissionen grundsätzlich entlang eines linearen Reduktionspfades zu begrenzen sind. Nur, wenn dies wirtschaftlich oder technisch effizienter ist, dürfen die Mitgliedstaaten einen im Luftreinhalteprogramm zu begründenden nichtlinearen Minderungspfad festlegen, sofern sich dieser Pfad ab 2025 schrittweise dem linearen Reduktionsziel annähert und er die Emissionsreduktionverpflichtungen für 2030 unberührt lässt, Art. 4 Abs. 2 NEC-Richtlinie.

Zur Überwachung der Einhaltung dieser Vorgaben sieht die NEC-Richtlinie verschiedene Berichtspflichten vor: Jährlich bis zum 15. Februar ist ein Emissionsinventar, jährlich bis zum 15. März ein Informativer Inventarbericht und alle zwei Jahre bis zum

15. März eine Emissionsprognose an die EU-Kommission und die Europäische Umweltagentur zu melden. In Deutschland ist hierfür das Umweltbundesamt zuständig. Sämtliche Dokumente werden auf folgender Internetseite der Europäischen Umweltagentur veröffentlicht: https://cdr.eionet.europa.eu/de/un/clrtap.

III. Nationales Luftreinhalteprogramm

Die NEC-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten in Art. 6 zur Erstellung, Verabschiedung und Durchführung eines nationalen Luftreinhalteprogramms, um die Emissionen der verschiedenen Schadstoffe im Einklang mit den oben genannten Reduktionsverpflichtungen zu begrenzen.

Im Dezember 2018 hat die Bundesregierung einen Entwurf für ein solches Programm vorgelegt.

Der Kläger hat hierzu fristgerecht Stellung genommen und auf zahlreiche Mängel des Programms aufmerksam gemacht (**Anlage K 19).**

Am 22. Mai 2019 wurde das nationale Luftreinhalteprogramm (NLRP) beschlossen (**Anlage K 20)**.

Das nationale Luftreinhalteprogramm beschreibt den politischen Rahmen für Luftqualität und Luftreinhaltung, enthält Informationen über die bisherige Emissionsentwicklung sowie Emissionsprojektionen für verschiedene Szenarien.

Zu den Emissionsprognosen im Einzelnen:

6. Emissionsprognose für das WM-Szenario

Betrachtet wird hierbei zum einen die Emissionsentwicklung bei Berücksichtigung der bestehenden Maßnahmen (With-measure/WM-Szenario).

Für dieses WM-Szenario kommt die Prognose des Luftreinhalteprogramms zu folgenden Ergebnissen:

- In Bezug auf Ammoniak werden die Reduktionsverpflichtungen für 2020 verfehlt. Nur bei Berücksichtigung sogenannter Inventaranpassungen für NH_3-Emissionen aus der Vergärung von Energiepflanzen und der Ausbringung von Energiepflanzengärresten würde die Reduktionsvorgabe erreicht. Auch das Zwischenziel für 2025 und die ab 2030 geltenden Reduktionsverpflichtungen für Ammoniak werden im WM-Szenario verfehlt.
- In Bezug auf Stickstoffoxid wird eine Einhaltung der Reduktionsverpflichtungen ab 2020 im WM-Szenario prognostiziert. Das Zwischenziel für 2025 und die Reduktionsverpflichtungen ab 2030 würden allerdings verfehlt.
- Bezüglich Feinstaub und Schwefeldioxid wird eine Einhaltung sowohl der jährlichen Reduktionsverpflichtungen ab 2020 als auch eine Erreichung des Zwischenziels für 2025 prognostiziert. Auch für diese Schadstoffe können die Reduktionsverpflichtungen für 2030 jedoch ohne Hinzunahme weiterer Maßnahmen nicht eingehalten werden.

Die Ergebnisse der Prognose des WM-Szenarios werden in folgender Tabelle (NLRP, S. 74) zusammengefasst:

Tabelle 28: Emissionsprojektionen im Mit-Maßnahmen-Szenario (WM – With Measures)

Emissionen im Basisjahr 2005		2005				
		NO_X	SO_2	NMVOC	NH_3	$PM_{2,5}$
Emissionsberichterstattung 2018	kt	1577	473	1324	625	135
ohne 3B und 3D	kt	1459		1121		
ohne Emissionen aus pflanzlichen Gärresten	kt				614	
Reduktionsverpflichtungen der NEC-Richtlinie ggü. 2005		2020				
		NO_X	SO_2	NMVOC	NH_3	$PM_{2,5}$
		39 %	21 %	13 %	5 %	26 %
Mit-Maßnahmen-Szenario (WM)	%	40 %	36 %	28 %	2 %	33 %
	kt	882	301	803	614	91
Korrektur pflanzliche Gärreste	%				9 %	
	kt				560	
Reduktionsverpflichtungen der NEC-Richtlinie ggü. 2005		*2025*				
		NO_X	SO_2	NMVOC	NH_3	$PM_{2,5}$
		52 %	*39,5%*	*20,5 %*	*17%*	*34,5%*
Mit-Maßnahmen-Szenario (WM)	%	*50 %*	*45 %*	*30 %*	*8 %*	*37 %*
	kt	*726*	*259*	*787*	*575*	*85*
Reduktionsverpflichtungen der NEC-Richtlinie ggü. 2005		2030				
		NO_X	SO_2	NMVOC	NH_3	$PM_{2,5}$
		65 %	58 %	28 %	29%	43 %
Mit-Maßnahmen-Szenario (WM)	%	59 %	51 %	30 %	9 %	41 %
	kt	603	231	785	570	80

7. Emissionsprognose für das WAM-Szenario

Da die Emissionsreduktionsverpflichtungen im WM-Szenario weitgehend verfehlt werden, wird im NEC-Compliance- oder With-additional-measure/WAM-Szenario die Emissionsentwicklung bei Berücksichtigung zusätzlicher Maßnahmen berechnet.

Im WAM-Szenario werden dabei folgende Maßnahmenoptionen berücksichtigt:

a) Klimaschutzmaßnahmen des MWMS des Projektionsberichts 2017

b) Ausstieg aus der Verstromung von Stein- und Braunkohle gemäß Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel, Beschäftigung“

c) Nationale Umsetzung der MCP-Richtlinie (EU) 2015/2193 gemäß Beschluss der Bundesregierung vom 18.03.2019, voraussichtlich in Kraft ab Juli 2019

d) Beibehaltung der Regelung für Festbrennstoffkessel der 1. BImSchV

e) Maßnahmenpaket Straßenverkehr – Umweltprämie und Software-Update für Pkw, Hardware-Nachrüstung für Busse, Förderung Umweltverbund, Fortschreibung der CO_2-Grenzwerte für Pkw

f) Maßnahmenpaket Landwirtschaft (vgl. Kapitel 5.6)

g) Ggf. Förderung eines Wechsels der in der industriellen Produktion eingesetzten Brennstoffe hin zu schwefelärmeren Brennstoffen oder effizienteren Technologien zur Abgasreinigung

h) Nur falls zur Erreichung der NO_X-Minderungsziele zu 2030 zwingend erforderlich: Änderung der 13.BImSchV für ausgewählte Brennstoffe außer Kohle

Die konkrete inhaltliche Ausgestaltung sowie Zeitplan und Zuständigkeiten für die Umsetzung dieser Maßnahmen lassen sich dem Luftreinhalteprogramm nicht entnehmen. Die Umsetzung der Maßnahmen wird im Luftreinhalteprogramm selbst nicht verbindlich vorgesehen.

Obwohl die Umsetzung der im WAM-Szenario demnach höchst unsicher ist, wird im Luftreinhalteprogramm allgemein angenommen, dass alle weiterführenden Maßnahmen spätestens ab dem 1.1.2025 Minderungswirkungen zeigen und deren Umsetzung entsprechend vorher abgeschlossen ist (NLRP, S. 97).

Auf der Grundlage dieser Annahme prognostiziert das Luftreinhalteprogramm für das WAM-Szenario in Bezug auf alle Schadstoffe eine Einhaltung des Zwischenziels für 2025 sowie der ab 2030 geltenden Reduktionsverpflichtungen (NLRP, S. 90 f., 98). Überwiegend wird auch eine Einhaltung der ab 2020 geltenden Reduktionsverpflichtungen angenommen. Lediglich in Bezug auf Ammoniak wird festgestellt, dass die Reduktionsverpflichtungen für 2020 auch im WAM-Szenario nicht eingehalten werden können (NLRP, S. 102).

Die projizierte Emissionsentwicklung im WAM-Szenario wird auf S. 98 des Luftreinhalteprogramms wie folgt dargestellt:

Tabelle 36: Projizierte Emissionsentwicklung im NEC-Compliance-Szenario (WAM)

Reduktions-verpflichtungen der NEC-Richtlinie ggü. 2005		2025					2030				
		NO_X	SO_2	NMVOC	NH_3	$PM_{2,5}$	NO_X	SO_2	NMVOC	NH_3	$PM_{2,5}$
		52%	*39,5%*	*20,5%*	*17%*	*34,5%*	65%	58%	28%	29%	43%
WM-Szenario	%	50%	45%	30%	8%	37%	59%	51%	30%	9%	41%
	kt	*726*	*259*	*787*	*575*	*85*	603	231	785	570	80
Minderungspotenziale weiterer Strategien und Maßnahmen im Bereich Klimaschutz gemäß PB 2017-MWMS und r2B-Szenario 65 % EE + Kohleausstieg											
a)	kt	*-17,2*	*-17,8*	*-1,5*		*-1,1*	-24,6	-26,6	-2,0		-1,6
b)	kt	*-24,7*	*-29,6*	*-0,7*	*-0,4*	*-1,3*	-32,3	-34,8	-0,9	-0,5	-1,5
Minderungspotenziale weiterer Maßnahmenoptionen und in Umsetzung befindlicher Maßnahmen der Luftreinhaltepolitik (aufbauend auf PB 2017-MWMS gekoppelt mit r2B-Szenario 65 % EE + Kohleausstieg)											
c)	kt	*-17,8*	*-0,2*				-31,2	-0,2			-0,1
d)	kt					*-1,7*					-1,3
e)	kt	*-11,3*		*-3,9*	*-0,1*	*-0,3*	-7,2		-5,5	-0,2	-0,3
f)	kt				*-60,1*					-133,0	
g)	kt		*-8,6*					-8,2			
h)	kt	*-2,0*					-2,1				
NEC-Compliance-Szenario (WAM)	%	*55%*	*57%*	*30%*	*18%*	*40%*	65%	66%	31%	30%	44%
	kt	*653*	*202*	*781*	*514*	*81*	506	161	776	436	75

IV. Aktuelle Emissionsdaten

Den Berechnungen des Luftreinhalteprogramms liegen die Emissionsdaten aus der Emissionsberichterstattung 2018 für die Zeitreihe 1990 bis 2016 zugrunde.

Inzwischen wurden die Emissionsdaten aus der Berichterstattung 2020 für die Zeitreihe 1990 bis 2018 veröffentlicht. Die aktuellen Emissionsdaten verdeutlichen, dass noch erhebliche Lücken zur Erreichung der verschiedenen Emissionsreduktionsverpflichtungen bestehen und zwar in Bezug auf NH_3 und NOx hinsichtlich der ab 2020 und danach geltenden Emissionsreduktionsverpflichtungen und in Bezug auf SO_2 und $PM_{2,5}$ zumindest in Bezug auf das Zwischenziel für 2025 und die ab 2030 geltenden Reduktionsverpflichtungen. Dies verdeutlicht folgende Tabelle (eigene Darstellung):

kt	NOx	SO_2	NH_3	$PM_{2,5}$
Nationale Gesamtemissionen 2005	1,522	477	641	141

Nationale Gesamtemissionen 2018	1,084	289	636	97
2020				
Reduktionsverpflichtung 2020 (%)	-39	-21	-5	-26
Reduktionsverpflichtung 2020 (kt)	929	377	609	104
Lücke zur Zielerreichung (kt)	155	-88	27	-7
2025				
Reduktionsziel 2025 (%)	-52	-39,5	-17	-34,5
Reduktionsziel 2025 (kt)	731	289	532	92
Lücke zur Zielerreichung (kt)	353	0	104	5
2030				
Reduktionsverpflichtung 2030 (%)	-65	-58	-29	-43
Reduktionsverpflichtung 2030 (kt)	533	200	455	80
Lücke zur Zielerreichung (kt)	551	89	181	17

V. Fehlende Eignung des Luftreinhalteprogramms zur Emissionsbegrenzung

Das nationale Luftreinhalteprogramm ist in seiner aktuellen Ausgestaltung nicht geeignet, die Verpflichtungen aus der NEC-Richtlinie zur Emissionsreduktion zu erfüllen.

Obwohl es sowohl nach den aktuellen Emissionsdaten als auch nach der optimistischen Emissionsprognose für das WM-Szenario für die Einhaltung der verbindlichen Reduktionsverpflichtungen der Ergreifung zusätzlicher Maßnahmen bedürfte, werden im Luftreinhalteprogramm lediglich verschiedene abstrakte Maßnahmenoptionen unverbindlich aufgezählt. Ein konkreter Umsetzungszeitplan und die für die Umsetzung zuständigen Behörden werden nicht genannt. Den Emissionsprognosen liegen zudem zahlreiche optimistische Annahmen zur Maßnahmenwirkung im Einzelnen zugrunde. Das die Emissionsprognosen mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet ist, wird im Luftreinhalteprogramm selbst eingeräumt.

Der Kläger hat daher mit Schreiben vom 4. Februar 2020 und 24. April 2020 eine Nachbesserung des Luftreinhalteprogramms beantragt (**Anlage K 21**). Der Beklagte hat hierauf nicht geantwortet.

B. Rechtliche Bewertung

Der Klage ist stattzugeben, da sie sowohl zulässig als auch begründet ist.

I. Zulässigkeit des Hauptantrags

Die Klage ist zulässig, insbesondere ist der Kläger klagebefugt.

1. Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts

Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg ist sachlich und örtlich zuständig.

Die sachliche Zuständigkeit folgt aus § 7 Abs. 2 S. 1 UmwRG, wonach das Oberverwaltungsgericht für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG im ersten Rechtszug zuständig ist.

Das UmwRG ist vorliegend anwendbar.

Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits ist eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG. Hierunter fallen Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen im Sinne von § 2 Absatz 7 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung und im Sinne der entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften, für die nach Anlage 5 UVPG oder landesrechtlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) bestehen kann und über deren Annahme nicht durch formelles Gesetz entschieden wird.

Diese Voraussetzungen liegen vor.

Bei dem hier streitgegenständlichen nationalen Luftreinhalteprogramm handelt es sich um ein Programm im Sinne von § 2 Abs. 7 UVPG, für das eine SUP-Pflicht bestehen

kann. Im Rahmen der Prüfung der Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG genügt, wie sich bereits aus dem Wortlaut der Vorschrift erschließt, die Möglichkeit des Bestehens einer SUP-Pflicht.

Das Luftreinhalteprogramm ist zwar nicht in der Anlage 5 zum UVPG aufgeführt. Dies steht der Anwendbarkeit des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG jedoch nicht entgegen, weil die Nichtaufnahme des nationalen Luftreinhalteprogramms gegen die Vorgaben der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie) verstößt. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG ist dahingehend völker- und unionsrechtskonform auszulegen, dass er auch Entscheidungen über die Annahme oder Nichtannahme von Programmen erfasst, die unter Berücksichtigung der unionsrechtlichen Vorgaben in der Anlage 5 zum UVPG aufgelistet sein *müssten*.

In die Anlage 5 UVPG werden die Pläne und Programme aufgenommen, bei denen sich die Verpflichtung zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung aus § 35 Abs. 1 UVPG ergibt. § 35 Abs. 1 UVPG dient der Umsetzung von Art. 3 Abs. 2 lit. a der SUP-Richtlinie (BT-Drs. 15/3441, S. 27 zur Vorgängervorschrift des § 14b Abs. 1 UVPG a.F.). In die Anlage 5 zum UVPG sind somit alle Pläne und Programme aufzunehmen, bei denen Art. 3 Abs. 2 lit. a) der SUP-Richtlinie 2001/42/EG eine strategische Umweltprüfung erfordert. Dies ist in Bezug auf das hier streitgegenständliche Luftreinhalteprogramm der Fall. Weil das tatsächliche Bestehen einer SUP-Pflicht eine Frage der Begründetheit ist, wird dieser Aspekt dort näher dargelegt (siehe unten unter B. II. 1.).

Für die örtliche Zuständigkeit sieht § 7 Abs. 2 UmwRG vor, dass bei länderübergreifenden Plänen und Programmen das Oberverwaltungsgericht zuständig ist, in dessen Bezirk die Behörde, die die Entscheidung über die Annahme des Plans oder Programms getroffen hat, ihren Sitz hat.

Das nationale Luftreinhalteprogramm wird nach § 4 der 43. BImSchV von der Bundesregierung aufgestellt und beschlossen. Sitz des Verfassungsorgans Bundesregierung ist gemäß § 3 Abs. 1 Berlin/Bonn-Gesetz die Bundeshauptstadt Berlin.

Örtlich zuständig ist demnach das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg.

2. Statthaftigkeit

Die auf Dynamisierung des nationalen Luftreinhalteprogramms gerichtete Klage ist als allgemeine Leistungsklage statthaft. Dies entspricht den vom BVerwG geregelten Grundsätzen, wonach der Anspruch auf Erlass eines Plans, der seiner Rechtsnatur nach einer Verwaltungsvorschrift ähnlich ist, im Wege der allgemeinen Leistungsklage zu verfolgen ist (BVerwG, Urt. v. 5. September 2013 – 7 C 21.12, BVerwGE 147, 312, Rn. 18).

Ebenso wie etwa Luftreinhaltepläne ähnelt das streitgegenständliche Luftreinhalteprogramm einer Verwaltungsvorschrift. Es entfaltet keine Außenwirkung, sodass es für die Umsetzung von darin vorgesehenen eingreifenden Maßnahmen gesetzlicher Ermächtigungen bedarf.

Wegen der Statthaftigkeit der allgemeinen Leistungsklage ist die Vorschrift des § 7 Abs. 2 S. 2 UmwRG, die in Bezug auf Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG subsidiär eine entsprechende Anwendung der Vorschriften über die abstrakte Normenkontrolle des § 47 VwGO vorsieht, nicht anwendbar. In der Gesetzesbegründung heißt es explizit, dass die oben zitierte Rechtsprechung zur Statthaftigkeit der allgemeinen Leistungsklage in Bezug auf Pläne und Programme unberührt bleibt (BT-Drs. 18/9526, S. 43).

3. Klagebefugnis

Auch das auf die allgemeine Leistungsklage entsprechend anzuwendende Erfordernis der Klagebefugnis ist erfüllt. Die Klagebefugnis ergibt sich sowohl aus dem UmwRG als auch unabhängig hiervon unmittelbar aus dem Unionsrecht.

a. Klagerecht aus dem 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 darlegen 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 die Vorgaben der NEC-Richtlinie bzw. den Vorschriften der 43. BImSchV zu ihrer Umsetzung. Hierbei handelt es sich um dem Umweltschutz dienende Vorschriften.

Bei dem Luftreinhalteprogramm handelt es sich um eine Entscheidung im Sinne von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG.

b. Klagerecht unmittelbar aus dem Unionsrecht

Unabhängig vom Verbandsklagerecht aus dem UmwRG ergibt sich die Klagebefugnis des Klägers auch unmittelbar aus dem Unionsrecht.

Soweit unionsrechtliche Vorgaben zu den Modalitäten der gerichtlichen Kontrolle fehlen, kommt es zwar der innerstaatlichen Rechtsordnung jedes Mitgliedstaats zu, diese Modalitäten im Einklang mit dem Grundsatz der Verfahrensautonomie zu regeln. Diese dürfen jedoch die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz) (EuGH, Urteil vom 16. Dezember 1976, C-33/76, Rn. 5 – Rewe-Zentralfinanz, EuGH, Urteil vom 22. Februar 2018, C-572/16, Rn. 42 m.w.N. – INEOS).

In Bezug auf den Effektivitätsgrundsatz regelt Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechtsbehelfe schaffen, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist (EuGH, Urteil vom 19. November 2014, C-404/13, Rn. 52 – ClientEarth; EuGH, Urteil vom 26. Juni 2019, C-723/17, Rn. 31 – Craeynest).

Nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH müssen sich Einzelne in all den Fällen, in denen die Bestimmungen einer Richtlinie inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sind, gegenüber dem Mitgliedstaat auf diese Bestimmungen berufen können, wenn dieser die Richtlinie nicht fristgemäß oder nur unzulänglich in nationales Recht umgesetzt hat (grundlegend EuGH, Urteil vom 19. November 1991, C-6/90 und C-9/90, Rn. 11 – Francovich).

Es wäre mit dem Effektivitätsgrundsatz und der durch Art. 288 Abs. 3 AEUV zuerkannten verbindlichen Wirkung der Richtlinien unvereinbar, grundsätzlich auszuschließen, dass sich betroffene Personen auf die durch eine Richtlinie auferlegte Verpflichtung berufen können (vgl. bereits EuGH, Urteil vom 19. Januar 1982, C- 8/81, Rn. 22 – Becker; EuGH, Urteile vom 7. September 2004, C-127/02, Rn. 66 – Waddenvereniging; EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2019, C-197/18, Rn. 30 – Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland).

Diese Überlegung gilt ganz besonders für eine Richtlinie, die eine Eindämmung und Reduzierung der Luftverschmutzung und damit den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung bezweckt (EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008, C-237/07, Rn. 37 – Janecek; EuGH, Urteil vom 19. November 2014, C404/13, Rn. 55 – ClientEarth). Dies ist bei der NEC-Richtlinie der Fall.

Die Zielsetzung einer Richtlinie ist auch von entscheidender Bedeutung für die Feststellung, ob natürliche und juristische Personen von einer Verletzung der durch eine Richtlinie auferlegten Verpflichtungen unmittelbar betroffen sind (EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2019, C-197/18, Rn. 35 – Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland). Der mit der NEC-Richtlinie verfolgte Gesundheitsschutz streitet demnach auch für das Vorliegen einer unmittelbaren Betroffenheit des Klägers.

Die hier geltend gemachte Verpflichtung aus Art. 6 NEC-Richtlinie ist auch klar, präzise und nicht an Bedingungen geknüpft. Der EuGH hat mit Urteil vom 26. Mai 2011 in Bezug auf Art. 6 der alten NEC-Richtlinie klargestellt, dass die dort normierte Verpflichtung zur Erstellung eines nationalen Luftreinhalteprogramms einen unbedingten und hinreichend genauen Charakter aufweist. Folglich müsse es unmittelbar betroffenen natürlichen und juristischen Personen möglich sein, gegebenenfalls unter Anrufung der innerstaatlichen Gerichte, bei den zuständigen Behörden die Einhaltung und Umsetzung solcher unionsrechtlicher Normen zu erwirken (EuGH, Urteil vom 26. Mai 2011, C- 165/09 bis C-167/09, Rn. 99 f. – Stichting).

In Anknüpfung an diese Feststellung des EuGH stellt der 27. Erwägungsgrund der neuen NEC-Richtlinie klar:

> „Ziel dieser Richtlinie ist unter anderem der Schutz der menschlichen Gesundheit. Wie der Gerichtshof wiederholt ausgeführt hat, wäre es mit der verbindlichen Rechtswirkung, die einer Richtlinie in Artikel 288 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zugewiesen wird, unvereinbar, grundsätzlich auszuschließen, dass eine von einer Richtlinie auferlegte Verpflichtung von den betroffenen Personen geltend gemacht werden kann. Diese Überlegung gilt ganz besonders für eine Richtlinie, die die Eindämmung und Reduktion der Luftverschmutzung und damit den Schutz der menschlichen Gesundheit bezweckt."

Somit muss dem Kläger bereits auf der Grundlage der Janecek-Rechtsprechung im vorliegenden Fall ein Klagerecht eingeräumt werden.

Darüber hinaus stützt sich der EuGH in seiner Rechtsprechung zur Begründung eines effektiven Klagerechts für Umweltverbände auh auf 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 II" stellt der EuGH fest, 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, gebiete 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 darüber hinaus 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, verpflichte. 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 hervorgegangen 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 ein umfassendes Klagerecht auf Einhaltung des objektiven Unionsumweltrechts (Wegener, 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 Klagebefugnis ist somit zu bejahen.

4. Bestimmtheit des Klageantrags

Der Klageantrag ist hinreichend bestimmt.

Für die Bestimmtheit eines Klageantrags ist angesichts des planerischen Gestaltungsspielraums der Exekutive die Angabe des Ziels ausreichend (BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21/12, BVerwGE 147, 312, juris Rn. 54 f.).

Der Klageantrag wird diesen Anforderungen gerecht, weil er die durch die Planung einzuhaltenden Emissionsreduktionsverpflichtungen benennt.

5. Rechtsschutzbedürfnis

Das Rechtschutzbedürfnis ist gegeben.

Ein vorheriger Antrag bei der zuständigen Behörde ist nicht notwendig. Insbesondere in den Fällen zur Beseitigung rechtswidriger Zustände ist es nicht ersichtlich, warum zuvor ein Antrag bei der jeweiligen Behörde zu stellen ist (vgl. Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 42 Rn. 45; VGH Kassel, ESVGH 65, 94, 95).

Zudem wurde vorsorglich mit Schreiben vom 4. Februar 2020 und 24. April 2020 ein entsprechender Antrag gestellt.

II. Begründetheit des Hauptantrags

Die Klage ist auch begründet.

Nach § 2 Abs. 4 Nr. 2 S. 1 UmwRG verlangt die Begründetheit einer Verbandsklage, dass die Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG oder deren Unterlassen gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstößt, die für diese Entscheidung von Bedeutung sind und der Verstoß durch den klagenden Verband geförderte Belange berührt. Nach S. 2 der Vorschrift muss in Bezug auf die angegriffene Entscheidung eine SUP-Pflicht bestehen.

Diese Voraussetzungen liegen vor.

1. SUP-Pflicht

Nach Art. 3 Abs. 2 lit. a der Richtlinie 2001/42/EG (SUP-Richtlinie) ist eine strategische Umweltprüfung bei allen Plänen und Programmen vorzunehmen, die in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung ausgearbeitet werden und durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG aufgeführten Projekte gesetzt wird. Diese Vorschrift wurde durch § 35 UVPG in nationales Recht umgesetzt.

Zum Vorliegen dieser Voraussetzungen im Einzelnen:

a. Programm im Sinne von Art. 2 lit. a der Richtlinie 2001/42/EG

Bei dem hier streitgegenständlichen Luftreinhalteprogramm handelt es sich um einen Plan bzw. ein Programm im Sinne von Art. 2 lit. a der SUP-Richtlinie.

Von dieser Vorschrift werden Pläne und Programme erfasst, die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden oder die von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden und die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen (EuGH, Urteil vom 22. März 2012, C-567/10, Rn. 31 – Inter-Environnement Bruxelles u. a.; EuGH, Urteil vom 7. Juni 2018, C-160/17, Rn. 43 – Thybaut u. a.; EuGH, Urteil vom 12. Juni 2019, C-43/18, Rn. 54 – CFE). Die Bestimmungen, die den Geltungsbereich der Richtlinie 2001/42/EG abgrenzen, sind mit Blick auf das Ziel der Richtlinie, ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen, weit auszulegen (vgl. EuGH, Urteil vom 7. Juni 2018, C-160/17, Rn. 38 bis 40 m.w.N. – Thybault u.a.; EuGH, Urteil vom 12. Juni 2019, C-43/16, Rn. 36 – CFE).

Das nationale Luftreinhalteprogramm erfüllt diese Anforderungen. Der Erlass ist in Art. 6 der NEC-Richtlinie sowie in § 4 der 43. BImSchV vorgesehen. Nach § 4 Abs. 2 der 43. BImSchV erfolgt die Annahme des Programms durch die Bundesregierung.

Ein Indiz dafür, dass die nationalen Luftreinhalteprogramme Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 SUP-Richtlinie darstellen, ergibt sich auch daraus, dass sie im Anhang I der Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme enthalten sind. Der EuGH hat dazu bereits festgellt, dass es widersprüchlich wäre, die Eröffnung des Geltungsbereichs von Art. 2 der SUP-Richtlinie für die dort aufgeführten Pläne und Programme nur dann zu bejahen, wenn diese sich auf Bestimmungen über die Beteiligung der Öffentlichkeit beim Erlass eines Plans oder Programms beziehen, dieselben Aktionsprogramme aber nicht mehr in den Geltungsbereich dieser Bestimmung fallen zu lassen, wenn sie die Prüfung von Umweltauswirkungen betreffen (EuGH, Urteil vom 17. Juni 2010, C-105/09, Rn. 40). Wie der EuGH erklärt, zeigt Art. 2 abs. 5 der Richtlinie 2003/35 auf, dass kein solcher

Widerspruch vorgesehen ist, stattdessen wird die Anwendung der Richtlinie 2003/35 für solche Programme, die auch in den Anwendungsbereich der SUP Richtlinie fallen, ausgesetzt.

b. Ausarbeitung in einem bestimmten Bereich

Das nationale Luftreinhalteprogramm wird auch in den in Art. 3 Abs. 2 lit. a der Richtlinie 2001/42/EG genannten Bereiche ausgearbeitet. Die Prognosen und Maßnahmen des Luftreinhalteprogramms betreffen u.a. die Bereiche Landwirtschaft, Energie, Industrie und Verkehr.

c. Rahmen für UVP-pflichtige Vorhaben

Das Luftreinhalteprogramm setzt schließlich auch einen Rahmen für die künftige Genehmigung von in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie 85/337/EWG aufgeführten Projekten.

Der EuGH hat zur Frage, ob ein Rechtsakt den Rahmen festlegt, in dem die Durchführung solcher Projekte künftig genehmigt werden kann, entschieden, dass sich der Begriff „Pläne und Programme“ auf jeden Rechtsakt bezieht, der dadurch, dass er die in dem betreffenden Bereich anwendbaren Regeln und Verfahren zur Kontrolle festlegt, eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte aufstellt, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben (EuGH, Urteil vom 27. Oktober 2016, C 290/15, Rn. 49 m.w.N. – D’Oultremont u. a.;EuGH, Urteil vom 7. Juni 2018, C-671/16, Rn. 53 – Inter-Environnement Bruxelles u.a.; EuGH, Urteil vom 7 Juni 2018, C-160/17, Rn. 54 – Thybaut u.a.).

Der Begriff „signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten“ ist dabei qualitativ und nicht quantitativ zu verstehen (EuGH, Urteil vom 27. Oktober 2016, C 290/15, Rn. 48 m.w.N. – D’Oultremont u. a.; EuGH, Urteil vom 7 Juni 2018, C-160/17, Rn. 55 – Thybaut u.a.).

Da Pläne und Programme die Genehmigung von einzelnen Vorhaben auf ganz unterschiedliche Weise beeinflussen und dabei die angemessene Berücksichtigung von Um-

weltauswirkungen beeinträchtigen können, geht die SUP-Richtlinie von einem sehr weiten Begriff des Rahmens aus. Verlangt werden keine abschließenden Festlegungen. Vielmehr werden auch Formen der Beeinflussung, die noch Gestaltungsspielräume lassen, erfasst. Ziel ist es, alle Vorentscheidungen für die Projektgenehmigung einer Umweltprüfung zu unterziehen, wenn sie erhebliche Umweltauswirkungen haben können (VGH München, Urteil vom 25. April 2018 – 14 N 14.878, juris Rn. 51).

Bei Anwendung dieser Kriterien ist die rahmensetzende Funktion des Luftreinhalteprogramms zu bejahen.

So haben etwa die Maßnahmen zur Minderung der Ammoniakemissionen, die im WAM-Szenario berücksichtigt werden, Auswirkungen u.a. auf die Genehmigungsfähigkeit von Anlagen zur Intensivtierhaltung oder -aufzucht im Sinne des Anhangs I Nr. 17, Nr. 19 und des Anhangs II Nr. 1 e) der Richtlinie 2011/92/EU. So wäre beispielsweise die Genehmigung einer solchen Anlage davon abhängig, ob die als Maßnahmenoption genannten Anforderungen an die Abluftreinigung eingehalten werden.

Ebenso setzen die im Luftreinhalteprogramm beschriebenen Maßnahmen zur Minderung der NOx- und SO_2-Emissionen einen Rahmen für die Genehmigungsfähigkeit der im Anhang I und II aufgeführten Vorhaben insbesondere im Bereich Bergbau, Energiewirtschaft und Infrastruktur (Nr. 2 a, Nr. 7 und Nr. 19 des Anhangs I sowie Nr. 2, 3 und Nr. 19 des Anhangs II). So wird beispielsweise die Maßnahmenoption b) im WAM-Szenario, der geplante Ausstieg aus der Verstromung von Stein- und Braunkohle, notwendigerweise mit der Beschränkung oder Versagung von Genehmigungen für Kohlekraftwerke verbunden sein. Dasselbe gilt für ordnungsrechtlich festgelegte Klimaschutzmaßnahmen oder in den Bundesimmissionsverordnungen verankerte anlagenspezifischen Emissionsgrenzwerte, zu deren Ausgestaltung das Luftreinhalteprogramm Festlegungen trifft.

Mit Blick auf die rahmensetzende Funktion des Luftreinhalteprogramms ist zu berücksichtigen, dass die NEC-Richtlinie nicht nur ein Aufzeigen von Minderungsstrategien und eine unverbindliche Diskussion von Maßnahmenoptionen verlangt, sondern vielmehr auch die Festlegung von konkreten zur Verabschiedung vorgesehenen Maßnahmen erfordert, für die ein konkreter Umsetzungszeitplan zu bestimmen ist (siehe hierzu unten unter B. II. 2. c. cc). Ein Luftreinhalteprogramm, das diesen Anforderungen – anders als

das Luftreinhalteprogramm der Beklagten – entspricht und Maßnahmen zur Verabschiedung festlegt, liefert demnach einen signifikanten Referenzrahmen für die Genehmigung u.a. der oben genannten Projekte, die unbestreitbar erhebliche Umweltauswirkungen haben.

Die Annahme der SUP-Pflicht für das Luftreinhalteprogramm wird bestätigt durch einen Vergleich mit den Aktionsprogrammen im Sinne von Art. 5 der Richtlinie 91/676/EWG zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (Nitratrichtlinie). Für diese Aktionsprogramme hat der EuGH die rahmensetzende Funktion mit Blick auf das Ziel und den Inhalt des Programms sowie den Umfang der Umweltprüfung der betreffenden Projekte bejaht (EuGH, Urteil vom 17. Juni 2010 – C-105/09 und C-110/09, Rn. 45 ff.).

Hinsichtlich der Zielsetzung dieser Aktionsprogramme war für den EuGH folgendes entscheidend:

> „46. So ergibt sich in Bezug auf die Zielsetzung von Aktionsprogrammen aus der Richtlinie 91/676 und insbesondere aus dem neunten bis elften Erwägungsgrund, den Art. 1 und 3 bis 5 sowie den Anhängen dieser Richtlinie, dass diese Programme für die gefährdeten Gebiete eine umfassende Prüfung der mit der Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verbundenen Umweltprobleme implizieren und ein organisiertes System zur Gewährleistung eines allgemeinen Schutzniveaus gegen eine solche Verunreinigung errichten.
> 47. Der spezifische Charakter dieser Programme besteht darin, dass sie ein kohärentes Gesamtkonzept darstellen, das den Charakter einer konkreten und gegliederten Planung hat, gefährdete Gebiete, gegebenenfalls im gesamten Staatsgebiet erfasst und sowohl die Verringerung als auch die der Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen betrifft.“
> (EuGH, Urteil vom 17. Juni 2010 – C-105/09 und C-110/09, Rn. 46 f.)

Diese Erwägungen lassen sich auf das hier streitgegenständliche Luftreinhalteprogramm übertragen. Ziel eines Luftreinhalteprogramms im Sinne von Art. 6 NEC-Richtlinie ist Begrenzung der anthropogenen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe. Dieses Ziel impliziert, dass die Luftreinhalteprogramme eine umfassende Prüfung der mit den Emissionen der verschiedenen erfassten Luftschadstoffen verbundenen Umwelt- und Gesundheitsprobleme vorsehen und hierauf aufbauend ein kohärentes Gesamtkonzept zur Reduzierung dieser Emissionen auf das durch die NEC-Richtlinie konkret festgelegte Niveau erstellt wird.

Hinsichtlich des Inhalts der Aktionsprogramme i.S.v. Art. 5 Nitratrichtlinie war für den EuGH Folgendes entscheidend:

> „48. Zum Inhalt der Aktionsprogramme ist Art. 5 der Richtlinie 91/676 in Verbindung mit Anhang III dieser Richtlinie zu entnehmen, dass diese Programme konkrete und verbindliche Maßnahmen enthalten, die insbesondere die Zeiträume, in denen das Ausbringen bestimmter Arten von Düngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen verboten ist, das Fassungsvermögen von Behältern zur Lagerung von Dung, die Ausbringungsarten und die für die Ausbringung von stickstoffhaltigem Dung zugelassene Höchstmenge betreffen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. September 2005, Kommission/Spanien, C-416/02, Slg. 2005, I-7487, Rn. 34). Mit diesen Maßnahmen wird, wie Punkt 2 des Anhangs III der Richtlinie 91/676 es vorsieht, insbesondere sichergestellt, dass bei jedem Ackerbau- oder Tierhaltungsbetrieb die auf dem Boden ausgebrachte Dungmenge, einschließlich des von den Tieren selbst ausgebrachten Dungs, im Jahr eine Menge von 170 kg Stickstoff pro Hektar nicht überschreitet.“
> (EuGH, Urteil vom 17. Juni 2010 – C-105/09 und C-110/09, Rn. 48)

Auch die NEC-Richtlinie erfordert, dass die zu erstellenden Luftreinhalteprogrammen konkrete und verbindliche Maßnahmen zur Emissionsreduktion enthalten. Ebenso wie die Nitratrichtlinie sieht außerdem auch die NEC-Richtlinie in Art. 6 und Anhang III konkrete Anforderungen an den Mindestinhalt der Luftreinhalteprogramme vor, wobei in Anhang III Teil 2 Abschnitt A spezifische Maßnahmen zur Begrenzung von Ammoniakemissionen vorgegeben werden. Unabhängig von diesen spezifischen Maßnahmen erfordert die NEC-Richtlinie, vergleichbar mit Art. 5 Abs. 5 Nitratrichtlinie, dass im Luftreinhalteprogramm alle sonstigen zusätzlichen Maßnahmen festgelegt werden, die zur Erfüllung der verbindlichen Reduktionsverpflichtungen erforderlich sind (hierzu unten unter B. II. 2. c).

Zum dritten Kriterium, dem Umfang der Umweltprüfung der betreffenden Projekte, stellte der EuGH hinsichtlich der nach der Nitratrichtlinie zu erstellenden Aktionsprogramme fest:

> „49. Zum Umfang der in der Richtlinie 85/337 vorgesehenen Umweltprüfung ist zunächst daran zu erinnern, dass die in den Aktionsprogrammen enthaltenen Maßnahmen die in Nr. 17 des Anhangs I und Nr. 1 Buchst. e des Anhangs II aufgeführten Anlagen zur Intensivtierhaltung oder -aufzucht betreffen.
> 50. Im Rahmen der von der Richtlinie 85/337 vorgesehenen Umweltprüfung haben die nationalen Behörden nicht nur die unmittelbaren Wirkungen der geplanten Ar-

> beiten selbst, sondern auch die Auswirkungen auf die Umwelt in Rechnung zu stellen, die durch die Benutzung und den Betrieb der aus diesen Arbeiten hervorgegangenen Anlagen hervorgerufen werden können (Urteile vom 28. Februar 2008, Abraham u. a., C-2/07, Slg. 2008, I-1197, Randnr. 43, und vom 25. Juli 2008, Ecologistas en Acción-CODA, C-142/07, Slg. 2008, I-6097, Randnr. 39).
> 51. Insbesondere hinsichtlich der Anlagen zur Intensivtierhaltung muss eine solche Umweltprüfung die Auswirkungen dieser Anlagen auf die Gewässerqualität einbeziehen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. September 2005, Kommission/Spanien, C-121/03, Slg. 2005, I-7569, Randnr. 88).
> 52. Wie die Generalanwältin in Nr. 80 ihrer Schlussanträge zutreffend ausgeführt hat, sind nach Art. 8 der Richtlinie 85/337 die Umweltauswirkungen, die die Aktionsprogramme regeln sollen, bei der Genehmigung der Projekte zum Betrieb solcher Anlagen zu berücksichtigen.
> 53. Zudem folgt aus Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie 91/676, dass die nach Art. 5 Abs. 1 erlassenen Aktionsprogramme ein Maßnahmenpaket vorsehen müssen, von dessen Einhaltung die Erteilung der Genehmigung, die für die in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337 aufgeführten Projekte gewährt werden kann, abhängen kann und für dessen Ausgestaltung die Richtlinie 91/676 den Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum einräumt."
> (EuGH, Urteil vom 17. Juni 2010 – C-105/09 und C-110/09, juris Rn. 49 ff.)

Ebenso, wie im Rahmen der Prüfung der Umwelteinwirkungen von Intensivtierhaltungsanlagen die Auswirkungen auf die Gewässerqualität bei der Genehmigung zu berücksichtigen sind, ist auch das Maß der Emissionen von Luftschadstoffen zu berücksichtigen. Insbesondere kann die Genehmigung solcher Anlagen von der Einhaltung der im Luftreinhalteprogramm festzulegenden Maßnahmen abhängen, z.B. davon, ob Abluftreinigungsfilter installiert sind, eine N-reduzierte Fütterung vorgesehen ist oder die Anforderungen an die Abdeckung von Güllelagern eingehalten sind. Die Genehmigung wäre zu versagen, wenn die Anlage nicht den im Luftreinhalteprogramm festgelegten Bestimmungen zur Abluftreinigung entsprechen. Genauso beeinflussen die weiteren Maßnahmen des im Luftreinhalteprogramms vorzusehenden Maßnahmenpakets, etwa die Maßnahmen zum Kohleausstieg, die Genehmigungsfähigkeit von Kohlekraftwerken.

Die Kriterien, nach denen der EuGH die SUP-Pflicht von Aktionsprogrammen nach Art. 5 Nitratrichtlinie bejaht hat, liegen demnach auch im vorliegenden Fall vor. Das Nationale Luftreinhalteprogramm setzt einen Rahmen für die Zulassung von Vorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen. Nach alledem ergibt sich aus dem Unionsrecht eine Verpflichtung zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung. Das Luftreinhalteprogramm wäre demnach in die Anlage 5 zum UVPG aufzunehmen gewesen.

Die Nichtdurchführung einer strategischen Umweltprüfung stellt zugleich einen Verfahrensfehler im Sinne von § 4 UmwRG dar, der bereits zur Aufhebung des bestehenden unzureichenden Luftreinhalteprogramms führe würde. Auch aus diesem Grund ist die Beklagte zur Erstellung eines neuen, wirksamen Luftreinhalteprogramms verpflichtet.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass auch dem Verordnungsgeber bei der Überführung der Vorgaben der NEC-Richtlinie in das nationale Recht bewusst war, dass eine Verpflichtung zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen könnte. Dies ergibt sich aus § 6 Abs. 4 der 43. BImSchV, der für den Fall, dass eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen ist, die Nichtanwendbarkeit der in § 6 Abs. 1 bis 3 geregelten Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung regelt.

2. Verstoß gegen umweltbezogene Verpflichtungen

Die Beklagte verstößt auch gegen materielle umweltbezogene Verpflichtungen.

Entgegen den Vorgaben des Art. 6 i.V.m. Art. 4 NEC-Richtlinie und § 4 i.V.m. § 2 der 43. BImSchV hat sie bislang kein den gesetzlichen Vorgaben entsprechendes nationales Luftreinhalteprogramm erstellt.

Im Folgenden werden die sich aus der NEC-Richtlinie ergebenden Verpflichtungen zunächst abstrakt erörtert (a. – c.). Anschließend wird begründet, warum die Beklagte gegen diese Verpflichtungen verstößt (d.).

a. Strikte Verbindlichkeit der Emissionsreduktionsverpflichtungen

Die Beklagte ist nach Art. 4 Abs. 1 der NEC-Richtlinie verpflichtet, ihre jährlichen anthropogenen Luftschadstoffemissionen zu reduzieren:

> „Die Mitgliedstaaten begrenzen ihre jährlichen anthropogenen Emissionen von Schwefeldioxid, Stickstoffoxiden [...] Ammoniak und Feinstaub zumindest im Einklang mit ihren in Anhang II festgelegten, von 2020 bis 2029 und ab 2030 geltenden nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen.“

In Anhang II Teil B der NEC-Richtlinie wird festgelegt, dass Deutschland die jährlichen anthropogenen

- Ammoniakemissionen in jedem Jahr zwischen 2020 und 2029 um 5 % und in jedem Jahr ab 2030 um 29 %
- Stickstoffoxidemissionen in jedem Jahr zwischen 2020 und 2029 um 39 % und in jedem Jahr ab 2030 um 65 %
- Schwefeldioxidemissionen in jedem Jahr zwischen 2020 und 2029 um 21 % und in jedem Jahr ab 2030 um 58 %
- Feinstaubemissionen in jedem Jahr zwischen 2020 und 2029 um 26 % und in jedem Jahr ab 2030 um 43 %

reduzieren muss.

Diese Reduktionsvorgaben enthalten eine nach Art. 288 Abs. 3 AEUV absolut verbindliche Ergebnisverpflichtung.

Bei der Bestimmung der rechtlichen Tragweite einer Richtlinienbestimmung sind ihr Wortlaut, ihr Kontext und die Ziele der verbundenen Regelungen heranzuziehen (vgl. u.a. EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2013, C-317/12, Rn. 19; EuGH, Urteil vom 01. Juli 2015, C-461/13, Rn. 30).

Der Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 NEC-Richtlinie, wonach die Mitgliedstaaten ihre jährlichen anthropogenen Emissionen zumindest im Einklang mit ihren in Anhang II festgelegten Reduktionsverpflichtungen „begrenzen“, lässt keine Zweifel daran, dass die Reduktionsvorgaben strikt einzuhalten sind. Auch der völkerrechtliche Kontext der Verpflichtung sowie das in Art. 1 NEC-Richtlinie verankerte Ziel, ein Luftqualitätsniveau zu erreichen, welches nicht zu negativen Auswirkungen auf und Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt führt, verdeutlichen die Verbindlichkeit der Reduktionsverpflichtungen.

Die Annahme einer Ergebnisverpflichtung entspricht auch den Feststellungen des EuGH zu vergleichbaren Richtlinienbestimmungen. So hat der EuGH in Bezug auf die vergleichbaren Bestimmungen des Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG (EuGH, Urteil vom 19. November 2014 – C-404/13, Rn. 30 – ClientEarth) oder des Art. 4 Abs. 1 lit. a der Richtlinie 2000/60/EG (EuGH, Urteil vom 1. Juli 2015, C-461/13, Rn. 31, 43 – BUND) die strikte Verbindlichkeit der darin vorgegebenen Umweltqualitätsstandards hervorgehoben.

Auch zur alten NEC-Richtlinie hat der EuGH bereits festgestellt, dass die Emissionsreduktionsverpflichtungen zwingend innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens einzuhalten sind. Der EuGH stellt in seinem „Stichting"-Urteil vom 26. Mai 2011 fest, dass die Mitgliedstaaten bereits während des Umsetzungszeitraums eine positive Verpflichtung zur Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen haben:

> „84 Zur Frage, ob für die Mitgliedstaaten während des Übergangszeitraums vom 27. November 2002 bis 31. Dezember 2010 positive Verpflichtungen gelten und gegebenenfalls welche, ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung die Pflicht eines Mitgliedstaats, alle zur Erreichung des durch eine Richtlinie vorgeschriebenen Ziels erforderlichen Maßnahmen zu treffen, eine durch Art. 288 Abs. 3 AEUV und durch die Richtlinie selbst auferlegte zwingende Pflicht ist (Urteile vom 26. Februar 1986, Marshall, 152/84, Slg. 1986, 723, Randnr. 48, vom 24. Oktober 1996, Kraaijeveld u. a., C-72/95, Slg. 1996, I-5403, Randnr. 55, und Inter-Environnement Wallonie, Randnr. 40).
> 85 Aus dieser Verpflichtung ergibt sich, dass es den Mitgliedstaaten während der Umsetzungsfrist obliegt, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass das in der Richtlinie vorgeschriebene Ziel bei Ablauf dieser Frist erreicht wird (Urteil Inter-Environnement Wallonie, Randnr. 44). Das Gleiche gilt für einen Übergangszeitraum, wie er in Art. 4 der NEC-Richtlinie vorgesehen ist.
> 86 Die NEC-Richtlinie selbst erlegt insoweit den Mitgliedstaaten während dieses Zeitraums bestimmte positive Verpflichtungen auf, die insbesondere die Festlegung von Strategien für ein Eingreifen auf übergeordneter Ebene mit dem Ziel betreffen, bis spätestens Ende 2010 die jährlichen Emissionen der betreffenden Schadstoffe fortschreitend auf die in Anhang I dieser Richtlinie festgelegten Höchstmengen zu verringern.
> 87 Konkret müssen nach den Art. 6 und 8 Abs. 2 der NEC-Richtlinie die Mitgliedstaaten bis spätestens 1. Oktober 2002 Programme für die fortschreitende Verminderung der in Rede stehenden Emissionen erstellen und gegebenenfalls spätestens zum 1. Oktober 2006 aktualisieren und überarbeiten, und sie sind verpflichtet, die Programme der Öffentlichkeit und den betroffenen Organisationen mittels klarer, verständlicher und leicht zugänglicher Informationen zur Verfügung zu stellen und die Kommission fristgerecht zu unterrichten."
> (EuGH, Urteil vom 26. Mai 2011, C- 165/09 bis C-167/09, Rn. 84-87. – Stichting)

Es bestehen auch keine primärrechtlichen Zweifel an der Gültigkeit der Deutschland auferlegten Reduktionsverpflichtungen. Der EuGH hat in seiner Entscheidung über eine von Polen erhobene Nichtigkeitsklage festgestellt, dass die Emissionsverpflichtungen, welche Polen in Art. 4 i.V.m. Anhang II der NEC-Richtlinie auferlegt wurden, verhältnismäßig sind und nicht gegen den primärrechtlichen Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten

verstoßen (EuGH, Urteil vom 13. März 2019, C-128/17, Rn. 94 ff., 127 ff. – Polen/Europäisches Parlament u.a.). Dabei hebt der EuGH das durch die Richtlinie verfolgte Ziel des Schutzes der Umwelt und Gesundheit auf einem hohen Niveau sowie die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten und die Europäische Union auch aufgrund der völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem Göteborg-Protokoll zu einer entsprechenden Emissionsreduktion verpflichtet sind, hervor (EuGH, a.a.O., Rn. 97-99, 128 f.). In Bezug auf die Deutschland auferlegten Emissionsreduktionsverpflichtungen kann nichts anderes gelten.

Die Verbindlichkeit der Vorgaben der NEC-Richtlinie ergibt sich auch daraus, dass Art. 18 NEC-Richtlinie die Mitgliedstaaten zum Erlass von Vorschriften über wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen, die bei Verstößen gegen die nationalen Vorschriften zur Umsetzung der NEC-Richtlinie zu verhängen sind, verpflichtet. Die Beklagte, welche in die 43. BImSchV keinerlei Sanktionsregelung aufgenommen hat, ist dieser Verpflichtung noch nicht nachgekommen.

Nach alledem sind die in Art 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang II NEC-Richtlinie festgelegten Emissionsreduktionsverpflichtungen strikt verbindlich. In der Begründung zur 43. BImSchV wird insofern zutreffend klargestellt, dass die Emissionsreduktionsverpflichtungen ein „Emissionsniveau“ vorgeben, das zwingend zu erreichen ist (BT-Drs. 19/1598, S. 26).

b. Verpflichtung zur Einhaltung eines linearen Reduktionspfads

Die NEC-Richtlinie enthält zudem Vorgaben dazu, auf welchem Minderungspfad, die für das Jahr 2030 vorgesehenen Emissionsreduktionsvorgaben erreicht werden müssen:

> „Unbeschadet Absatz 1 ergreifen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, die darauf abzielen, ihre anthropogenen Emissionen von Schwefeldioxid, Stickstoffoxiden, [...] Ammoniak und Feinstaub im Jahr 2025 zu begrenzen. Die betreffenden indikativen Emissionsmengen werden anhand eines linearen Reduktionspfads ermittelt, der zwischen ihren Emissionsmengen, die sich aus den Emissionsreduktionsverpflichtungen für 2020 ergeben, und den Emissionsmengen, die sich aus den Emissionsreduktionsverpflichtungen für 2030 ergeben, gezogen wird.“

Durch diese Vorschrift sollen nachweisbare Fortschritte im Hinblick auf die Reduktionsziele für das Jahr 2030 sichergestellt werden und eine schrittweise und kontinuierliche

Verringerung der Emissionen gefördert werden (EuGH, Urteil vom 13. März 2019, C-128/17, Rn. 102).

Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 NEC-Richtlinie erlaubt zwar ein Abweichen von dem linearen Reduktionspfad, dieses wird jedoch an bestimmte Bedingungen geknüpft:

> „Die Mitgliedstaaten können einem nichtlinearen Reduktionspfad folgen, wenn dies wirtschaftlich oder technisch effizienter ist und sofern dieser Pfad sich ab 2025 schrittweise dem linearen Reduktionspfad annähert und dies die Emissionsreduktionsverpflichtungen für 2030 unberührt lässt. Die Mitgliedstaaten legen diesen nichtlinearen Reduktionspfad in den gemäß Artikel 10 Absatz 1 der Kommission vorzulegenden nationalen Luftreinhalteprogrammen fest und begründen dort, warum sie sich daran ausrichten."

Ein Abweichen vom linearen Reduktionspfad muss demnach im vorzulegenden nationalen Luftreinhalteprogramm festgelegt und begründet werden und unterliegt der Einschränkung, dass sich der nichtlineare Minderungspfad ab 2025 schrittweise dem linearen Reduktionspfad annähern muss und er die Erreichung der Reduktionsverpflichtungen für 2030 gleichermaßen sicherstellen muss.

Diese Anforderungen werden in den auf der Grundlage des Art. 6 Abs. 9 NEC-Richtlinie erstellten Leitlinien der EU-Kommission (Leitlinien für die Ausarbeitung nationaler Luftreinhalteprogramme gemäß der Richtlinie (EU) 2016/2284, 2019/C 77/01, ABl. EU C 77 v. 1.3.2019, S. 1 ff.) näher erörtert. Hier heißt es:

> „Sofern die voraussichtlichen Emissionsreduktionen gemäß dem Szenario „mit zusätzlichen Maßnahmen" zwischen 2020 und 2030 in keinen linearen Emissionsreduktionspfad münden, müssen die Mitgliedstaaten mit Nachweisen bestätigen, dass die Emissionsreduktionsverpflichtungen für 2030 mit verabschiedeten Maßnahmen umgesetzt werden. In diesen Nachweisen sollte die Analyse dargelegt sein, die bezüglich der Emissionsreduktion für die Zeitreihe durchgeführt wurde; außerdem sollte erläutert werden, warum die Reduktion nicht linear erfolgen wird. Ein nicht linearer Pfad ist nur zulässig, sofern nachgewiesen wird, dass dies wirtschaftlich oder technisch effizienter ist und dies die Emissionsreduktionsverpflichtungen für 2030 unberührt lässt (Artikel 4 Absatz 2).
> Ebenso müssen die Mitgliedstaaten aufzeigen, dass sich der nicht lineare Pfad ab 2025 schrittweise dem linearen Reduktionspfad annähert, um dieselben Emissionsreduktionsverpflichtungen für 2030 zu erfüllen. In den Entwürfen der nationalen Luftreinhalteprogramme, die der Öffentlichkeit im Einklang mit Artikel 6 Absatz 5

> der Richtlinie zur Konsultation vorzulegen sind, sollten Angaben zum voraussichtlichen Emissionsreduktionspfad enthalten sein, darunter auch der Status im Jahr 2025.
> [...] In der Erläuterung wäre aufzuzeigen, warum weitere Maßnahmen zur Einhaltung der Höchstmenge mit linearem Pfad bis 2025 unverhältnismäßige Kosten nach sich zögen (Anhang III Teil 1 Nummer 1 Buchstabe d).“

Ein Mitgliedstaaten kann demnach nicht nach freiem Belieben von dem im Grundsatz vorgegebenen linearen Reduktionspfad abweichen. Vielmehr bedarf es eines *Nachweises*, dass die Bedingungen für die Verfolgung eines nichtlinearen Reduktionspfads (technische und wirtschaftliche Effizienz, Gewährleistung der Annäherung an den linearen Reduktionspfad ab 2025) gegeben sind. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen ist im Einzelnen zu begründen, da nur so eine Überprüfung der Abweichung durch die Gerichte und die Öffentlichkeit gewährleistet werden kann.

c. Verpflichtung zur Erstellung eines zur Einhaltung der Emissionsreduktionsvorgaben geeigneten nationalen Luftreinhalteprogramms

Art. 6 Abs. 1 NEC-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Erstellung eines nationalen Luftreinhalteprogramms. Die Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

> „Jeder Mitgliedstaat erstellt, verabschiedet und führt sein jeweiliges nationales Luftreinhalteprogramm in Einklang mit Anhang III Teil 1 durch, um seine anthropogenen Jahresemissionen gemäß Artikel 4 zu begrenzen und zur Verwirklichung der in Artikel 1 Absatz 1 dieser Richtlinie festgelegten Ziele beizutragen.“

Bei der Ausgestaltung der Luftreinhalteprogramme kommt den Mitgliedstaaten ein weitgehender Gestaltungsspielraum zu. So wird im 19. Erwägungsgrund der Richtlinie betont, dass die Mitgliedstaaten selbst darüber entscheiden dürfen, welche Maßnahmen sie treffen, um die in der Richtlinie festgelegten Emissionsreduktionsverpflichtungen zu erfüllen. Auch der EuGH hat in seiner Rechtsprechung zur alten NEC-Richtlinie hervorgehoben, dass die EU-Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der Luftreinhalteprograme einen Handlungsspielraum haben (EuGH, Urteil vom 26, Mai 2011, C-165/09 bis C-167/09, Rn. 88).

Dieser Spielraum wird jedoch durch die Funktion der Luftreinhalteprogramme, die Einhaltung der verbindlichen Reduktionsverpflichtungen sicherzustellen sowie durch die

weiteren in Art. 6 und Anhang III NEC-Richtlinie vorgesehenen inhaltlichen Anforderungen begrenzt.

Zu den Begrenzungen des planerischen Gestaltungsspielraums im Einzelnen:

aa. Eignung zur Erfüllung der Emissionsreduktionsverpflichtungen

Zentrale Anforderung an die zu erstellenden Luftreinhalteprogramme ist deren Eignung zur Erfüllung der in Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang II NEC-Richtlinie vorgesehenen Reduktionsverpflichtungen.

Das Luftreinhalteprogramm ist nach Art. 6 Abs. 1 NEC-Richtlinie zu erstellen, zu verabschieden und durchzuführen, um die Jahresemissionen in dem in Art. 4 vorgesehenen Umfang „zu begrenzen".

Weisen aktuelle Emissionsdaten und -prognosen darauf hin, dass die Reduktionsvorgaben nicht eingehalten werden können, sind die Emissionsreduktionsstrategien und -Maßnahmen des Luftreinhalteprogramms gemäß Art. 6 Abs. 4 NEC-Richtlinie innerhalb von 18 Monaten zu aktualisieren. Diese Fortschreibungsverpflichtung wird bereits ausgelöst, wenn die bloße *Gefahr* besteht, dass die Reduktionsvorgaben nicht erfüllt werden.

Das Luftreinhalteprogramm muss demnach, anders als in Bezug auf die in Art. 1 der Richtlinie genannten abstrakten Ziele, nicht nur einen Beitrag zur Zielerreichung leisten. Vielmehr ist in Bezug auf diese spezifischen in Anhang II festgelegten Reduktionsvorgaben ein bestimmter Erfolg geschuldet. Das Luftreinhalteprogramm muss alle erforderlichen Maßnahmen enthalten, um die Reduktionsvorgaben zu erfüllen.

Dies hat der EuGH in Bezug auf die Planungsverpflichtung in Art. 6 der alten NEC-Richtlinie bereits klargestellt:

> „Unter diesem Aspekt ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten somit zwar über einen Ermessensspielraum verfügen, dass Art. 6 der NEC-Richtlinie aber der Ausübung dieses Ermessens hinsichtlich der Ausrichtung der Gesamtheit der im Rahmen der jeweiligen nationalen Programme eingeführten oder geplanten Politiken und Maßnahmen, an diesem Ziel, bis spätestens Ende 2010 die Emissionen

> der betroffenen Schadstoffe auf die für jeden Mitgliedstaat festgelegten Höchstmengen zu verringern, Grenzen setzt, die vor nationalen Gerichten geltend gemacht werden können (vgl. in diesem Sinne Urteil Janecek, Rn. 46).“
> (EuGH, Urteil vom 26, Mai 2011, C-165/09 bis C-167/09, Rn. 103)

Diese Maßgabe gilt in Bezug auf die neue NEC-Richtlinie gleichermaßen. Das Ermessen bei der Ausgestaltung des nationalen Luftreinhalteprogramms ist demnach durch die Verpflichtung in Art. 4 Abs. 1 zur strikten Einhaltung der in Anhang II geregelten Emissionsreduktionsverpflichtungen begrenzt.

bb. Planungshorizont

Das Luftreinhalteprogramm muss dabei nicht nur eine Einhaltung der für 2020 geltenden Emissionsverpflichtungen gewährleisten. Vielmehr muss das Programm bereits jetzt durch die Festlegung geeigneter Maßnahmen sicherstellen, dass nach einer hinreichend sicheren Prognose auch die ab dem Jahr 2030 geltenden Reduktionsverpflichtungen entlang eines linearen Minderungspfades erfüllt werden können.

Bezieht sich die einer Planung zugrunde zu legende Prognose wie hier auf die Einhaltung einer unionsrechtlichen Ergebnisverpflichtung ist es angezeigt, hohe Anforderungen an die Prognosesicherheit zu stellen (in diese Richtung VGH Mannheim, Urteil vom 18. März 2019 – 10 S 1977/18, juris Rn. 44). Der zeitliche Planungshorizont darf sich daher nicht auf das Jahr 2020 und die Folgejahre beschränken und die Einhaltung der ab 2030 geltenden Reduktionsvorgaben im Unklaren lassen. Vielmehr musste bereits das erste nationale Luftreinhalteplan auch auf die Einhaltung der ab 2030 geltenden Reduktionsverpflichtungen ausgerichtet sein.

Auch dies lässt sich der bisherigen Rechtsprechung des EuGH zur alten NEC-Richtlinie entnehmen. Hier hat der EuGH hergeleitet, dass die Verpflichtung zur Erstellung und Durchführung einer wirksamen Planung nicht erst ab dem Zeitpunkt des Verbindlichwerdens der Nationalen Emissionshöchstmengen besteht. Vielmehr müssen die Mitgliedstaaten

> „während des Übergangszeitraums vom 27. November 2002 [Ende der Frist zur Umsetzung der alten NEC-Richtlinie] bis 31. Dezember 2010 [dem Zeitpunkt, ab dem die Mitgliedstaaten die Emissionshöchstmengen einzuhalten haben] im Rahmen nationaler Programme angemessene und schlüssige Politiken und Maßnahmen einführen oder planen, die in ihrer Gesamtheit geeignet sind, die Emissionen

> der genannten Schadstoffe derart zu vermindern, dass die in Anhang I dieser Richtlinie vorgesehenen nationalen Höchstmengen spätestens Ende 2010 eingehalten werden,“
> (EuGH, Urteil vom 26, Mai 2011, C-165/09 bis C-167/09, 3. Leitsatz; Rn. 84 ff. – Stichting)

Übertragen auf die Verpflichtungen der neuen NEC-Richtlinie bedeutet dies, dass bereits beginnend mit dem 31. Dezember 2016, dem Datum des Inkrafttretens der neuen NEC-Richtlinie, bzw. spätestens mit dem 1. Juli 2018, dem Ablauf der Umsetzungsfrist, schlüssige Politiken und Maßnahmen zu entwickeln waren, die eine Erfüllung der für den Zeitraum ab 2020 und ab 2030 vorgesehenen Reduktionsvorgaben sicherstellen. Diese waren in einem nationalen Luftreinhalteprogramm zu verankern, welches gemäß Art. 10 Abs. 1 NEC-Richtlinie bis zum 1. April 2019 an die EU-Kommission zu übermitteln war. Bereits dieses erste Luftreinhalteprogramm hatte demnach die Maßnahmen zu enthalten, die zur Einhaltung auch der Reduktionsverpflichtungen ab 2030 erforderlich sind.

cc. Analyse und Festlegung zusätzlicher Minderungsmaßnahmen

Die Luftreinhalteprogramme sind gemäß Art. 6 Abs. 1 NEC-Richtlinie „in Einklang mit Anhang III Teil 1“ der Richtlinie zu erstellen. Dort ist der Mindestinhalt der nationalen Luftreinhalteprogramme geregelt.

Hiernach enthalten die Luftreinhalteprogramme zum einen Angaben zum bestehenden politischen Rahmen, Behördenzuständigkeiten und der Minderungswirkung der bestehenden Strategien und Maßnahmen und deren Beitrag zur Einhaltung der Reduktionsvorgaben (Anhang III Teil 1 lit. a) NEC-Richtlinie, § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 4–6, 13 der 43. BImSchV).

Das Programm muss darüber hinaus die zusätzlichen Politikoptionen, die zur Erfüllung der Emissionsreduktionsverpflichtungen in Betracht gezogen werden, benennen und hinsichtlich ihrer Wirkung untersuchen (Anhang III Teil 1 lit. b) NEC-Richtlinie, § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 7–8 der 43. BImSchV).

Die bloße Benennung und Untersuchung von zusätzlichen Maßnahmenoptionen genügt jedoch nicht. Vielmehr legt die NEC-Richtlinie fest, dass das Programm darüber hinaus auch „die zur Verabschiedung vorgesehenen Strategien und Maßnahmen sowie den

Zeitplan für ihre Verabschiedung, Durchführung und Überprüfung mit Angabe der zuständigen Behörde“ enthalten muss (Anhang III Teil 1 lit. c NEC-Richtlinie, § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 9 der 43. BImSchV). Das Luftreinhalteprogramm muss demnach Maßnahmen festlegen, die verbindlich umzusetzen sind.

Es sind somit in einem ersten Schritt die Maßnahmen und Strategien, die zur erforderlichen Emissionsreduktion geeignet sind, zu benennen und hinsichtlich ihres Wirkungspotentials zu analysieren. Darauf aufbauend müssen in einem weiteren Schritt die Maßnahmen festgelegt werden, die die Einhaltung der ohne Weiteres verbindlichen Reduktionsverpflichtungen gewährleisten sollen. Dies entspricht dem planerischen Vorgehen, das auch bei der Erstellung von Luftreinhalteplänen zu fordern ist (VG Wiesbaden, Urteil vom 30. Juni 2015 – 4 K 97/15.WI, juris Rn. 91).

Es genügt daher nicht, wenn in einem Luftreinhalteprogramm lediglich verschiedene Maßnahmenoptionen unverbindlich erörtert werden. Vielmehr muss das Programm verbindlich festlegen, welche Strategien und Maßnahmen tatsächlich verabschiedet und durchgeführt werden sollen, um die Reduktionsvorgaben zu erfüllen. Auf der Grundlage der Analyse der verschiedenen Politikoptionen ist somit eine verbindliche Maßnahmenauswahl zu treffen.

Dies ergibt sich bereits aus der Vorgabe in Art. 6 Abs. 1 NEC-Richtlinie, dass die Luftreinhalteprogramme die verbindliche Emissionsbegrenzung sicherstellen und zu diesem Zweck auch auf der Grundlage bestehender oder ggf. zu schaffender Rechtsgrundlagen „umgesetzt“ werden sollen. Eine bloße unverbindliche Erörterung von Maßnahmenoptionen kann aber nicht umgesetzt werden und hat auch keine Auswirkungen auf das Emissionsniveau.

Das Erfordernis einer verbindlichen Festlegung von Maßnahmen unter Angabe eines konkreten Umsetzungszeitplans und konkreter Zuständigkeitszuweisungen lässt sich auch dem auf der Grundlage des Art. 6 Abs. 10 NEC-Richtlinie erlassenen Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1522, der ein einheitliches Format für die Luftreinhalteprogramme festlegt, sowie den auf der Grundlage des Art. 6 Abs. 9 NEC-Richtlinie erstellten Leitlinien der EU-Kommission entnehmen.

In den Leitlinien der EU-Kommission wird auf S. 13 präzisiert, dass die Analyse der Wirksamkeit von Maßnahmen den Mitgliedstaaten als Grundlage dienen soll, „um die erfolgsträchtigsten Strategien und Maßnahmen für die Aufnahme in das nationale Luftreinhalteprogramm auszuwählen“ und hierzu folgende Angaben vorzulegen:

2.7.1. **Zur Verabschiedung vorgesehene Strategien und Maßnahmen; zuständige Behörden**

Obligatorischer Inhalt:

Je nach dem Ergebnis der zuvor durchgeführten Analyse haben die Mitgliedstaaten folgende Angaben zu den zusätzlichen Strategien und Maßnahmen, die für die Aufnahme in das nationale Luftreinhalteprogramm vorgesehen wurden, zu machen:

Auf Ebene einer einzelnen Strategie/Maßnahme oder eines Strategie-/Maßnahmenpakets:

a) Bezeichnung und Kurzbeschreibung der einzelnen Strategie und Maßnahme bzw. des Strategie-/Maßnahmenpakets

b) Vorgesehenes Jahr der Verabschiedung und Zeitplan für die Umsetzung (Jahr(e))

c) Vorgesehener Zeitplan für die Überprüfung (Jahr)

d) Für Umsetzung und Regulierung der Strategie und Maßnahme zuständige Behörden

Fakultativer Inhalt:

a) Relevante Anmerkungen, die sich aus der Konsultation zu der einzelnen Strategie/Maßnahme oder zu dem Strategie-/Maßnahmenpaket ergeben

b) Angaben zu Zwischenzielen und Indikatoren, die zur Überwachung der Fortschritte bei der Umsetzung der vorgesehenen Strategien und Maßnahmen ausgewählt wurden; weitere Einzelheiten zu diesem Inhalt und der möglichen Ausarbeitung enthält Kapitel 3.

Auch dem Durchführungsbeschluss zufolge erfordert bereits die Erörterung der Politikoptionen obligatorisch (O) eine Benennung des konkreten Umsetzungszeitraums und der für die Umsetzung zuständigen Behörden sowie die Angabe eines quantifizierten Minderungspotentials und der verwendeten Analysemethoden:

2.6.1. *Nähere Angaben zu den zur Einhaltung der Emissionsreduktionsverpflichtungen in Betracht gezogenen Strategien und Maßnahmen (Angabe auf Strategie-/Maßnahmenebene)*

Bezeichnung und Kurzbeschreibung einer einzelnen Strategie/Maßnahme oder eines Strategie-/Maßnahmenpakets (O)	Betroffene Schadstoffe, Zutreffendes auswählen: SO_2, NO_x, NMVOC, NH_3, $PM_{2,5}$, (O); Ruß als Bestandteil von $PM_{2,5}$, sonstige (z. B. Hg, Dioxine, THG) (F), bitte angeben	Ziele einer einzelnen Strategie/Maßnahme oder eines Strategie-/Maßnahmenpakets (O)	Art(en) der Strategie(n)/Maßnahme(n) (*) (O)	Wichtigste und gegebenenfalls weitere betroffene Sektoren (†) (O)	Umsetzungszeitraum (O für zur Umsetzung ausgewählte Maßnahmen)		Für die Umsetzung zuständige(n) Behörde(n) (O für zur Umsetzung ausgewählte Maßnahmen) Siehe Tabelle 2.3.2.		Nähere Angaben zu den für die Analyse verwendeten Methoden (z. B. spezifische Modelle oder Methoden, zugrunde liegende Daten) (O)	Quantifizierte erwartete Emissionsreduktionen (für einzelne Strategien/Maßnahmen bzw. für Strategie-/Maßnahmenpakete) (kt, pro Jahr oder als Spanne, im Vergleich zum Szenario „mit Maßnahmen") (O)			Qualitative Beschreibung der Unsicherheiten (O, sofern verfügbar)
					Beginn	Abschluss	Art	Name		2020	2025	2030	

Ebenso sind die zur Verabschiedung vorgesehenen einzelnen Strategien und Maßnahmen hinsichtlich ihres Umsetzungszeitplans, der zuständigen Behörden und der Überwachung ihrer Wirksamkeit genau zu konkretisieren:

2.7.1. *Zur Verabschiedung vorgesehene einzelne Strategien/Maßnahmen oder Strategie-/Maßnahmenpakete; zuständige Behörden*

Bezeichnung und Kurzbeschreibung einer einzelnen Strategie/Maßnahme oder eines Strategie-/Maßnahmenpakets (O) *Siehe Tabelle 2.6.1.*	Derzeit vorgesehenes Jahr der Verabschiedung (O)	Relevante Anmerkungen, die sich aus Konsultationen zu der einzelnen Strategie/Maßnahme oder zu dem Strategie-/Maßnahmenpaket ergeben (F)	Derzeit vorgesehener Zeitplan für die Umsetzung (O)		Zwischenziele und Indikatoren, die zur Überwachung der Fortschritte bei der Umsetzung der ausgewählten Strategien und Maßnahmen ausgewählt wurden (F)		Derzeit vorgesehener Zeitplan für die Überprüfung (falls abweichend von der allgemeinen Aktualisierung des nationalen Luftreinhalteprogramms alle vier Jahre) (O)	Für die einzelne Strategie/Maßnahme oder das Strategie-/Maßnahmenpaket zuständige Behörden (O) *Siehe Tabelle 2.3.2.*
			Anfangsjahr	Abschlussjahr	Zwischenziele	Indikatoren		

Dass in Plänen und Programmen festgelegten Luftreinhaltemaßnahmen nur dann in der Prognose zur Einhaltung von Luftqualitätsvorgaben berücksichtigt werden können, wenn ihre Umsetzung sichergestellt ist und im Programm selbst inhaltlich und zeitlich konkretisiert wird, entspricht auch der bisherigen Rechtsprechung zur erforderlichen Qualität von Luftreinhalteplänen im Sinne von Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG. Hiernach sind Maßnahmen, deren Realisierung von einem Ereignis abhängig gemacht wird, dessen Eintritt unwahrscheinlich oder in zeitlicher Hinsicht nicht absehbar ist, nicht geeignet,

den Zeitraum der Überschreitung von Immissionsgrenzwerten zu verkürzen (VG Stuttgart, Urteil vom 26. Juli 2017 – 13 K 5412/15 , juris Rn. 172). Eine Luftreinhalteplanung, die das Wirksamwerden der darin vorgesehenen Maßnahmen von Bedingungen abhängig macht, deren Eintritt ungewiss ist und die vom Plangeber nicht selbst herbeigeführt werden können, wird den gesetzlichen Anforderungen nicht gerecht (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 7 C 30.17, Rn. 35). Daher dürfen Maßnahmen, die sich auf eine bloße Anreizfunktion beschränken oder die reine Absichtsbekundungen darstellen oder für die nur sehr pauschale und ungenaue Abschätzungen zur Minderungswirkung vorgenommen wurden, in der dem Plan zugrunde liegenden Wirkungsprognose nicht berücksichtigt werden, weil ihre Umsetzung und Wirkung nicht hinreichend sicher angenommen werden kann (VG Gelsenkirchen, Urteil vom 15. November 2018 – 8 K 5068/15, juris Rn. 197 ff.; VG Mainz, Urteil vom 24. Oktober 2018 - 3 K 988/16.MZ, juris Rn. 36).

Aus alledem folgt, dass eine unverbindliche Auflistung bloßer Maßnahmenoptionen ohne Angabe eines konkreten Umsetzungszeitraums und ohne Benennung der für die Umsetzung zuständigen Behörden den Anforderungen der NEC-Richtlinie nicht gerecht wird. Vielmehr müssen die Maßnahmen, die die Einhaltung der Emissionsreduktionsvorgaben sicherstellen sollen, zur Verabschiedung vorgesehen sein. Wann und durch wen die Umsetzung erfolgen soll, ist im Luftreinhalteprogramm festzulegen.

dd. Kohärenz mit Plänen und Programmen aus anderen Politikbereichen

Die Luftreinhalteprogramm müssen nach Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Anhang III Teil 1 Nr. 1 f) NEC-Richtlinie zudem eine Bewertung der Art und Weise, auf die ausgewählte Strategien und Maßnahmen Kohärenz mit Plänen und Programmen in anderen wichtigen Politikbereichen gewährleisten, enthalten.

Auch Art. 6 Abs. 2 lit. d) NEC-Richtlinie schreibt vor, dass die Mitgliedstaaten bei der Erstellung, Verabschiedung und Durchführung des Programms die Kohärenz mit anderen einschlägigen Plänen und Programmen, die aufgrund von nationalen oder Unionsrechtsvorschriften aufgestellt wurden, sicherstellen müssen.

d. Nichterfüllung dieser Anforderungen durch die Beklagte

Das am 22. Mai 2019 beschlossene Nationale Luftreinhalteprogramm der Bundesrepublik Deutschland wird den oben genannten Anforderungen nicht gerecht.

Obwohl sowohl aktuelle Emissionsdaten als auch die Emissionsprognose des Luftreinhalteprogramms belegen, dass die im WM-Szenario berücksichtigten Maßnahmen die Einhaltung der Reduktionsverpflichtungen nicht sicherstellen können, hat die Beklagte keinerlei zusätzliche Maßnahmen im Luftreinhalteprogramm festgelegt, welche entsprechend den Vorgaben aus Art. 6 der NEC-Richtlinie und § 4 der 43. BImSchV die Erfüllung der Reduktionsvorgaben entlang eines linearen Reduktionspfads sicherstellen könnten.

Denn im Luftreinhalteprogramm werden lediglich unverbindliche Maßnahmenoptionen erörtert, deren Umsetzung nicht gesichert ist. Ein Umsetzungszeitplan wird nicht genannt. Maßnahmen, die nicht umgesetzt werden, können jedoch keinen Beitrag zur Emissionsbegrenzung leisten. Abgesehen davon ist die Berechnung der Minderungseffekte in weiten Teilen nicht nachvollziehbar und plausibel.

Im Einzelnen:

aa. Verfehlung der Reduktionsverpflichtungen mit den bestehenden Maßnahmen

Mithilfe der existierenden und im WM-Szenario berücksichtigten Maßnahmen können die Reduktionsvorgaben der NEC-Richtlinie überwiegend nicht eingehalten werden.

Nach den aktuellsten Emissionsdaten für das Jahr 2018 verbleiben folgende Lücken zur Erfüllung der einzelnen Reduktionsverpflichtungen:

- Die nationalen Ammoniakemissionen lagen im Jahr 2018 noch bei 636 kt. Demnach verbleibt eine Lücke von 27 kt zur Einhaltung der ab 2020 geltenden Reduktionsverpflichtungen, eine Lücke von 104 kt bis zu Erreichung des Zwischenziels für 2025 und eine Lücke von 181 kt zur Erfüllung der ab 2030 geltenden Reduktionsverpflichtungen.

- Die nationalen Stickstoffoxidemissionen lagen im Jahr 2018 bei 1,084 kt. Es verbleibt eine Lücke von 155 kt zur Einhaltung der ab 2020 geltenden Reduktionsverpflichtungen, eine Lücke von 353 kt bis zu Erreichung des Zwischenziels für 2025 und eine Lücke von 551 kt zur Erfüllung der ab 2030 geltenden Reduktionsverpflichtungen.
- Die nationalen SO_2-Emissionen lagen im Jahr 2018 bei 289 kt. Die ab 2020 geltende Reduktionsverpflichtungen wurden demnach bereits eingehalten. Auch das Zwischenziel für 2025 wird knapp erreicht. Hinsichtlich der ab 2030 geltenden Minderungsvorgaben verbleibt eine Lücke von 89 kt.
- Die nationalen PM2,5-Emissionen lagen im Jahr 2018 bei 97 kt. Demnach wurden die ab 2020 geltende Reduktionsverpflichtung bereits erreicht. Zur Erreichung des Zwischenziels für 2025 verbleibt eine Lücke von 5 kt. Hinsichtlich der ab 2030 geltenden Minderungsvorgaben verbleibt jedoch eine Lücke in Höhe von 17 kt.

Auch für das WM-Szenario wird eine weitgehende Verfehlung der Emissionsreduktionsvorgaben prognostiziert:

- Für Ammoniak wird eine Verfehlung der ab 2020 geltenden Emissionsreduktionsvorgaben um 5 kt, eine Lücke zur Erreichung des Zwischenziels um 58 kt und ine Verfehlung der ab 2030 geltenden Reduktionsverpflichtungen um 115 kt prognostiziert.
- Für Stickstoffdioxid wird für das WM-Szenario eine leichte Übererfüllung der ab 2020 geltenden Reduktionsverpflichtungen um 16 kt prognostiziert. Zur Erreichung des Zwischenziels für 2025 verbleibt jedoch eine Lücke in Höhe von 30 kt und zur Einhaltung der Reduktionsverpflichtungen für 2030 von 91 kt.
- Für Schwefeldioxid wird eine Übererfüllung der Reduktionsvorgaben für 2020 und 2025 prognostiziert. Hinsichtlich der Reduktionsverpflichtungen ab 2030 verbleibt jedoch eine Lücke in Höhe von 34 kt.
- Auch für $PM_{2,5}$ wird eine Übererfüllung der Reduktionsvorgaben für 2020 und 2025 prognostiziert. Hinsichtlich der Reduktionsverpflichtungen ab 2030 verbleibt jedoch eine Lücke in Höhe von 3 kt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass bereits die Prognose des WM-Szenarios mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet ist und die Minderungswirkung der darin berücksichtigten

Maßnahmen überschätzt (hierzu unten unter B. II. 2. d. bb. (1)). Selbst nach dieser unzureichenden Prognose des Programms bedarf es jedoch zusätzlicher Maßnahmen, um die Reduktionsverpflichtungen einhalten zu können.

Es ist zwar nicht auszuschließen, dass die Coronavirus-Pandemie und die in der Folge drohende Rezession zu einer sinkenden Aktivitätsrate führen wird und aus diesem Grund im Jahr 2020 die Emissionen deutlich geringer als ausfallen als im Jahr 2018 bzw. als für das Jahr 2020 prognostiziert. Hierbei handelt es sich jedoch allenfalls um einen temporären Effekt, der nicht die dauerhafte Einhaltung jährlichen Emissionsreduktionsverpflichtungen während des gesamten Verpflichtungszeitraums gewährleisten kann. Es ist zu befürchten, dass sich das wiederholen wird, was während der Wirtschaftsrezession 2008/2009 geschah: Nach einem Jahr deutlich niedrigerer Emissionen (während der Rezession) war in den folgenden Jahren ein Aufschwung zu verzeichnen – mit Emissionen, die sogar noch höher waren als vor der Wirtschaftskrise.

bb. Fehlende Eignung des Luftreinhalteprogramms zur Emissionsbegrenzung

Demnach belegen sowohl die aktuellen Emissionsdaten für das Jahr 2018 als auch die optimistische Emissionsprognose für das WM-Szenario, dass es zur Einhaltung der Reduktionsverpflichtungen aus der NEC-Richtlinie zusätzlicher Maßnahmen bedarf.

In dieser Situation ist die Beklagte nach Art. 6 der NEC-Richtlinie und § 4 der 43. BImSchV dazu verpflichtet, im Luftreinhalteprogramm alle erforderlichen zusätzlichen Maßnahmen vorzusehen, um die Reduktionsverpflichtungen entlang eines linearen Minderungspfads einhalten zu können. Diesen Anforderungen wird das Luftreinhalteprogramm der Beklagten jedoch nicht gerecht.

Dies ergibt sich in Bezug auf die Verpflichtung zur NH_3-Reduktion für 2020 bereits aus der eigenen Emissionsprognose der Beklagten. Hiernach ist auch im WAM-Szenario noch mit Jahresemissionen in Höhe von 613 kt NH_3 und somit einer Verfehlung der Emissionsreduktionsverpflichtung zu rechnen (NLRP, S. 102).

Für alle anderen Luftschadstoffe und hinsichtlich der Reduktionsvorgaben für NH_3 für 2030 wird im WAM-Szenario zwar eine knappe Einhaltung der Reduktionsverpflichtun-

gen entlang eines linearen Reduktionspfades berechnet. Diese Prognose ist jedoch defizitär, weil sie mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist, die Umsetzung der im WAM-Szenario betrachteten Maßnahmen nicht vorgesehen ist und ihr Wirkungspotential überschätzt wird.

Die nationalen Gerichte sind dazu berufen, die Erfüllung der inhaltlichen Anforderungen, welche die NEC-Richtlinie an die Eignung des Luftreinhalteprogramms zur Begrenzung der Emissionen von Luftschadstoffen stellt, streng zu überprüfen.

Wie der EuGH in seiner Entscheidung vom 26. Juni 2019 (C-723/17 – Craeynest) in Bezug auf die Verpflichtungen aus der Richtlinie 2008/50/EG festgestellt hat, bedeutet die Existenz eines Gestaltungspielraums hinsichtlich der Ausgestaltung der Planung nicht, dass die Entscheidungen, die von den Behörden in diesem Rahmen getroffen werden, jeder gerichtlichen Kontrolle entzogen sind (EuGH, a.a.O. Rn. 45). Vielmehr ist zur Bestimmung der Intensität der gerichtlichen Überprüfung nationaler Entscheidungen auf den Zweck des zugrunde liegenden Unionsrechtsakts abzustellen und darauf zu achten, dass seine Wirksamkeit nicht beeinträchtigt wird (EuGH, a.a.O. Rn. 46). Wegen der Relevanz der von der Luftverschmutzung betroffenen Interessen sei dabei eine intensive gerichtliche Überprüfung angezeigt, selbst wenn es sich hierbei um wissenschaftlich komplexe technische Angelegenheiten handelt (EuGH, a.a.O., Rn. 52). In Anbetracht dieser Rechtsprechung und mit Blick auf die Ergebnisverpflichtung zur Reduktionsverpflichtung ist das nationale Luftreinhalteprogramm und die zugrunde liegende Prognose daher einer engen gerichtlichen Prüfung zu unterziehen (in diese Richtung zu Luftreinhalteplänen VGH Mannheim, Urteil vom 18. März 2019 – 10 S 1977/18, juris Rn. 44).

Doch selbst wenn man den eingeschränkten Prüfungsmaßstab, den die nationale Rechtsprechung bei der Überprüfung fachplanerischer Prognosen anwendet, zugrunde legen würde, lassen sich vorliegend justiziable Prognosedefizite feststellen. Bei dieser eingeschränkten Prüfung wird lediglich kontrolliert, ob die Prognose methodisch einwandfrei erarbeitet worden ist, auf unrealistischen Annahmen beruht und ob das Prognoseergebnis einleuchtend begründet worden ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 28. November 2013 – 9 B 14.13, juris Rn. 7; OVG NRW, Beschluss vom 25. Januar 2011 – 8 A 2751/09, juris Rn. 30; OVG Münster, Urteil vom 31. Juli 2019 – 8 A 2851/18, juris Rn. 172 - 173).

Diese Kriterien wurden in der nationalen Rechtsprechung in Bezug auf Prognosen in

Luftreinhalteplänen im Sinne von Art. 23 der Richtlinie 2008/50/EG näher konkretisiert. Hiernach gehört zu den anerkannten Prognoseanforderungen, dass die Annahmen in der Prognose realistisch sind und die Entwicklung der Luftqualität verlässlich abschätzen. Eine Prognose, die von bloßem Wunschdenken geleitet ist, ist fehlerhaft (VG Berlin, Urteil vom 09. Oktober 2018 – 10 K 207.16, juris Rn. 81; VGH Mannheim, Urteil vom 18. März 2019 – 10 S 1977/18, juris Rn. 45). Es genügt nicht, in einen Luftreinhalteplan Regelungen mit einem gewissen Versuchs- oder Experimentiercharakter aufzunehmen und auch sonst die allgemeinen Prognoseunsicherheiten in Kauf zu nehmen. Vielmehr sind die Unsicherheiten mit Blick auf den unionsrechtlichen Grundsatz des effet utile (vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV) durch begleitende Kontrollen und vorkehrende Maßnahmen abzumildern (OVG Münster, Urteil vom 31. Juli 2019 – 8 A 2851/18, juris Rn. 333 ff.). Zur Verminderung von Unsicherheiten müssen als Prognosegrundlage zudem möglichst aktuelle Daten herangezogen werden, die eine realitätsnahe Feststellung der derzeitigen und zukünftigen Situation ermöglichen (OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 176; OVG Hamburg, Urteil vom 29. November 2019 – 1 E 23/18, juris Rn. 113). Die Wirkungsprognose darf außerdem nicht auf Maßnahmen beruhen, die von Bedingungen abhängig gemacht werden und deren Eintritt ungewiss ist und die vom Plangeber nicht selbst herbeigeführt werden können (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 - 7 C 30.17, juris Rn. 35).

Daher können Maßnahmen, die etwa auf ein geändertes Verhalten Dritter abzielen, zuvor politischer Leitentscheidungen oder Förderzusagen bedürfen oder Unternehmen, Landesbehörden etc. betreffen, die die in ihre Zuständigkeit fallenden Entscheidungen entweder noch gar nicht getroffen oder aber jedenfalls noch nicht vollständig umgesetzt haben, in der Prognose nicht berücksichtigt werden (VG Gelsenkirchen, Urteil vom 15. November 2018 – 8 K 5068/15 juris, Rn. 167 - 168). Entsprechendes gilt für solche Maßnahmen, die reine Absichtsbekundungen darstellen (VG Gelsenkirchen, Urteil vom 15. November 2018 – 8 K 5068/15, juris Rn. 199). Auch Maßnahmen, für die bislang nur sehr pauschale und ungenaue Abschätzungen der Minderungseffekte vorgenommen wurden, dürfen in der Prognose nicht berücksichtigt werden (VG Gelsenkirchen, Urteil vom 15. November 2018 – 8 K 5068/15, juris Rn. 199). Die Prognose der Minderungseffekte muss vielmehr möglichst genau sein, konkret beziffert werden und auf nachvollziehbaren Berechnungen beruhen und plausibel begründet werden (Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 10. Dezember 2019 – 9 A 2691/18, juris Rn. 93; Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 29. November 2019 – 10 S 2741/18,

juris Rn. 67).

Bei Anwendung dieser Prognosekriterien ist die Prognose des Luftreinhalteprogramms, wonach auf der Grundlage des WAM-Szenarios die Reduktionsvorgaben der NEC-Richtlinie erfüllt werden, in mehrfacher Hinsicht defizitär.

Hierzu im Einzelnen:

(1) Unsicherheiten der Emissionsprognose für das WM-Szenario

Bereits die Emissionsprognose für das WM-Szenario enthält keine realistische Abschätzung der zu erwartenden Emissionsentwicklung. Die Prognose ist mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet und beruht auf unrealistischen Annahmen. Das Prognoseergebnis ist zudem teilweise nicht einleuchtend begründet.

Zu den Unsicherheiten der Prognose für das WM-Szenario wird im Luftreinhalteprogramm festgestellt, dass bereits die Emissionsinventare selbst erheblichen Unsicherheiten zwischen 10 und 27% unterliegen (NLRP, S. 74).

Hinzu kommen große Unsicherheiten hinsichtlich der Aktivitätsratenentwicklung und der Minderungswirkung der im WM-Szenario berücksichtigten bestehenden Maßnahmen:

(a) Aktivitätsratenentwicklung nach Projektionsbericht 2017

Für die Projektion der NOx-, SO_2- und $PM_{2,5}$-Emissionen im WM-Szenario wurden die projizierten Aktivitätsraten des Mit-Maßnahmen-Szenarios (MMS) des Projektionsberichts 2017 zugrunde gelegt. Dieses Szenario umfasst alle bis zum 31.7.2016 beschlossenen Maßnahmen (NLRP, S. 62 f.).

Bereits im NLRP wird eingeräumt, dass die Fortschreibung der Aktivitätsratenentwicklung nach dem Projektionsbericht 2017 mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist (NLRP, S. 74).

Inzwischen liegt der Projektionsbericht 2019 vor, welcher ein deutlich pessimistischeres Bild über die Emissionsentwicklung zeichnet und von deutlich höheren Treibhausgasemissionen ausgeht. Schon aus diesem Grund sind die Emissionsprognosen des NLRP fehlerhaft, zumal sie nicht auf den aktuellsten verfügbaren Daten beruhen.

(b) Trendprognose Landwirtschaft

Im Bereich Landwirtschaft wurde für das WM-Szenario eine agrarökonomische Projektion des Thünen-Instituts, die sogenannte „Thünen Baseline“ (https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn059667.pdf) herangezogen, welche insbesondere die am 2. Juni 2017 in Kraft getretenen Verschärfungen der Düngeverordnung (DüV) berücksichtigen (NLRP, S. 64 f.).

Bereits die Grundannahmen zur Aktivitätsratenentwicklung sind mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet. Im Luftreinhalteprogramm selbst wird auf S. 102 auf folgende Unsicherheiten der Thünen Baseline hingewiesen:

- Entwicklung der Milchproduktion
- Entwicklung der Einsatzmengen synthetischer N-Dünger
- Entwicklung des Anteils harnstoffhaltiger Düngemittel an synthetischen N-Düngern
- Verlagerungseffekte bei der Wirtschaftsdüngerausbringung durch die Regelungen der novellierten Düngeverordnung
- Entwicklung des Anfalls pflanzlicher Gärreste

In der Thünen Baseline werden weitere Unsicherheiten hinsichtlich der Aktivitätsratenentwicklung genannt (Thünen Baseline, S. 56).

Bereits diese Unsicherheiten bezüglich der Aktivitätsratenentwicklung verdeutlichen, dass die Prognose zur Emissionsentwicklung im WM-Szenario nicht auf der sicheren Seite liegt.

Die Prognose für das WM-Szenario beruht zudem auf unrealistischen Annahmen zur Wirkung der Maßnahmen der am 2. Juni 2017 in Kraft getretenen Düngeverordnung

(DüV 2017). Im WM-Szenario und der zugrunde liegenden Thünen-Baseline werden folgende Maßnahmen berücksichtigt (NLRP, S. 65):

a) der Einbeziehung von Gärrückständen pflanzlicher Herkunft in die Ausbringungsgrenze von 170 kg Stickstoff aus organischen Düngern je Hektar und Jahr im Durchschnitt der landwirtschaftlich genutzten Flächen eines Betriebes,

b) der Annahme, dass es keine Verlängerung der Ausnahmeregelungen von der Obergrenze von 170 kg Stickstoff pro ha aus organischen Düngern geben wird,

c) der Düngung mit Harnstoffen nur noch mit Zugabe von Ureasehemmstoffen,

d) den Auflagen zur verbesserten Ausbringungstechnik für flüssige Wirtschaftsdünger (streifenförmige Ausbringung / direkte Einbringung in den Boden auf Ackerland ab dem 1. Februar 2020, auf Dauergrünland oder im mehrschnittigen Feldfutterbau ab dem 1. Februar 2025). Ebenfalls in der Baseline bereits berücksichtigt wurde die Einarbeitung von Geflügelmist auf unbestelltem Ackerland innerhalb von 4 h (Luftreinhalteprogramm, S. 90).

e) der Verlängerung der Sperrfristen für Düngemittelausbringung auf Ackerland und Grünland,

f) dem ab 2020 geforderten Nachweis der Lagerkapazität von mindestens neun Monaten für Betriebe mit mehr als drei Großvieheinheiten je Hektar,

g) der Verschärfung der Vorgaben des Nährstoffvergleichs mit Plausibilisierung der Grundfuttererträge

h) der Absenkung der Kontrollwerte auf 50 kg N/ha und 10 kg P2O5/ ha.

Welches Minderungspotential diesen Maßnahmen jeweils zugeordnet wird und wie dieses berechnet wurde, wird weder im NLRP selbst, noch in der zugrunde liegenden Thünen-Baseline nachvollziehbar dargestellt.

Insbesondere ist nicht ersichtlich, welche Annahmen zur tatsächlichen Umsetzung getroffen wurden. Es ist davon auszugehen, dass die Minderungswirkung der oben aufgeführten Maßnahmen deutlich überschätzt wird, weil die zahlreichen Ausnahmetatbestände und die erheblichen Vollzugsprobleme in der Prognose nicht berücksichtigt wurden.

So findet beispielsweise die Annahme unter c) der oben dargestellten Maßnahmenliste, dass die Düngung mit Harnstoff nur noch mit Zugabe von Ureasehemmstoffen erfolgt, in den gesetzlichen Vorgaben keine Grundlage. In § 6 Abs. 2 DüV ist lediglich vorgesehen, dass Harnstoff als Düngemittel ab dem 1. Februar 2020 nur noch aufgebracht werden

darf, soweit ihm ein Ureasehemmstoff zugegeben ist *oder* er spätestens innerhalb von vier Stunden nach der Aufbringung eingearbeitet wird.

Hinsichtlich der unter d) genannten Verfahren und Techniken der emissionsarmen Ausbringung sieht die DüV zahlreiche Ausnahmetatbestände vor, die bei der Beurteilung der Wirkung der Maßnahmen nicht berücksichtigt wurden. So können beispielsweise Betriebe bei der nach Landesrecht zuständigen Stelle Ausnahmegenehmigungen hinsichtlich der ab 2020 bzw. 2025 verpflichtenden emissionsarmen Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger auf bestelltem Ackerland oder Grünland erhalten (§ 6 Abs. 3 S. 4 und 5 DüV). Zudem werden bei Nichtbefahrbarkeit des Bodens infolge nicht vorhersehbarer Witterungsereignisse Überschreitungen der Einarbeitungsfrist für Wirtschaftsdünger auf unbestelltem Ackerland von vier Stunden toleriert (§ 6 Abs. 1 S. 2 DüV). Diese Ausnahmen werden in der Emissionsprognose des Luftreinhalteprogramms nicht berücksichtigt, was – wie auf S. 92 des NLRP eingeräumt wird – zu erheblichen Unsicherheiten der Prognose führt.

Hinsichtlich der Annahme e) ist nicht nachvollziehbar, welche konkreten Sperrfristen der Prognose zugrunde gelegt wurden und welche Ausnahmeregelungen insofern berücksichtigt wurden. So hinsichtlich der in § 6 Abs. 8 S. 1 der DüV in der Fassung vom 2. Juni 2017 geregelten Sperrzeiten für Ackerland und Grünland zu beachten, dass diese durch zahlreiche Ausnahmeregelungen ergänzt werden. So ergibt sich eine Verkürzung der Sperrfrist bei der Verwendung von Festmist (§ 6 Abs. 8 S. 2 DüV) sowie eine erhebliche Lockerung der Sperrfrist zugunsten der sog. Herbstdüngung von Zwischenfrüchten und bestimmten Winterkulturen (§ 6 Abs. 9 DüV). Hinzu kommen die Möglichkeit der Verschiebung der Sperrfrist und die Ausnahmen zugunsten von Düngemitteln mit einem hohen Trockenmassegehalt (§ 6 Abs. 10 DüV). Es liegt auf der Hand, dass diese Ausnahmetatbestände die Wirkung der in § 6 Abs. 8 DüV geregelten Sperrfristen erheblich mindern.

Die unter g) und h) berücksichtigten Maßnahmen wurden mit der am 27. März 2019 beschlossenen Novelle der Düngeverordnung (BR-Drs. 98/20) vollständig gestrichen. Mit dem Wegfall des in § 9 Abs. 2 DüV 2017 geregelten Kontrollwertes in Höhe von 50 kg N/ha fehlt nunmehr jegliche ordnungsrechtliche Beschränkung der Nährstoffüberschüsse. Somit fällt auch das im WM-Szenario berücksichtige (zu hoch angesetzte) Minderungspotential der Plausibilisierung der Nährstoffbilanz weg. Da die derzeit nur für

wenige Betriebe vorgesehene Stoffstrombilanzierung keinerlei ordnungsrechtliche Beschränkung des Bilanzsaldos vorsieht, sind somit sogar noch höhere Überschüsse erlaubt als nach der alten Rechtslage. Es kann somit zu noch höheren Ammoniakemissionen kommen (vgl. hierzu Taube, Expertise zur Bewertung des neuen Düngerechts (DüG, DüV, StoffBilV) von 2017 in Deutschland im Hinblick auf den Gewässerschutz; AGRA-Europe 2020; Möckel, Düngeverordnung: zu kurz gesprungen, Stand 30.3.2020, abrufbar unter https://www.ufz.de/index.php?de=36336&webc_pm=17/2020) . Die Prognose ist auch aus diesem Grund anzupassen.

Schließlich ist auch nicht ersichtlich, dass bei der Ermittlung des Emissionsminderungspotentials den eklatanten Vollzugsproblemen im Düngerecht Rechnung getragen wurde. Es wird suggeriert, dass die untersuchten Maßnahmen flächendeckend korrekt umgesetzt werden. Dies widerspricht jedoch jeglichen Erkenntnissen zur Effektivität des düngerechtlichen Vollzugs (vgl. BLAG DüV, Evaluierung der Düngeverordnung – Ergebnisse und Optionen zur Weiterentwicklung, 2012, Anhang 5) und zur Entwicklung der Stickstoffüberschüsse und zu Nährstofffunden in Gewässern. Verstöße gegen das Düngerecht sind nur begrenzt kontrollier- und sanktionierbar und justiziabel, so dass bereits aus diesem Grund die erforderlichen Verhaltensänderungen der Landwirte nicht ohne Weiteres vorausgesetzt werden können (Taube, Expertise zur Bewertung des neuen Düngerechts von 2017 in Deutschland im Hinblick auf den Gewässerschutz, S. 4, 19). Die Annahme einer hundertprozentigen Umsetzung der düngerechtlichen Maßnahmen ist demnach völlig realitätsfern.

Diese Durchsetzungsprobleme werden durch das Versäumnis der Beklagten, gemäß Art. 18 der NEC-Richtlinie Vorschriften über wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen zu erlassen, die bei Verstößen gegen die gemäß dieser Richtlinie erlassenen nationalen Vorschriften zu verhängen sind, und alle für die Anwendung der Sanktionen erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

Die Prognose für das WM-Szenario ist schließlich auch deshalb mangelhaft, weil darin offenbar die NH_3-Emissionen aus pflanzlichen Gärresten abgezogen wurden (S. 67, 90 des Luftreinhalteprogramms). Wie oben dargelegt, kann diese Inventaranpassung im Rahmen der Emissionsprognose und der hierauf aufbauenden Maßnahmenplanung nicht berücksichtigt werden.

(c) Berücksichtigte Minderungswirkung weiterer bereits umgesetzter Maßnahmen im Bereich Luftreinhaltung

Im WM-Szenario werden zudem Minderungswirkungen von bis zum 1.9.2017 rechtsgültigen nationalen und europäischen Regelungen im Bereich Luftreinhaltung prognostiziert, deren Wirkung durch das Emissionsinventar 2018 nicht oder noch nicht vollständig abgebildet ist (NLRP, S. 65 f.).

Auch hier ist nicht nachvollziehbar, wie die Minderungswirkung der einzelnen Maßnahmen ermittelt wurde. Nachvollziehbare Berechnungen und plausible Begründungen fehlen. Stattdessen wird im Luftreinhalteprogramm selbst eingeräumt, dass die Abschätzung des Minderungspotenzials dieser Maßnahmen mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist (NLRP, S. 75).

Dabei dürfte auch hier die angenommene Minderungswirkung realitätsfern sein, weil Ausnahmetatbeständen und Vollzugsschwierigkeiten in der Wirkungsabschätzung nicht Rechnung getragen wurde. So wird beispielsweise für Anlagen im Geltungsbereich der 13. und 17. BImSchV angenommen, dass die in diesen Verordnungen festgeschriebenen Grenzwerte ab 2020 vollständig eingehalten werden (NLRP, S. 66). An der vollständigen Einhaltung der Grenzwerte der 13. BImSchV für Großfeuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen gibt es jedoch substanzielle Zweifel, da die zuständigen Behörden weitreichende Ausnahmen gemäß § 26 der 13. BImSchV zulassen. Dem Kläger liegen beispielsweise die immissionsschutzrechtlichen Bescheide der Bezirksregierung Münster bezüglich der Fa. Ruhr Oel GmbH für das Werk Scholven (vom 31.01.2019) und der Bezirksregierung Köln bezüglich der Firma Shell Deutschland Oil GmbH, Rheinland Raffinerie, Werk Nord (vom 21.01.2019) vor. In diesen Bescheiden werden wegen der verspäteten Umsetzung der BVT-Vorgaben in deutsches Recht Ausnahmen von der Einhaltung der entsprechenden Stickoxid-Emissionsgrenzwerte erteilt. Zudem haben zahlreiche Großfeuerungsanlagen Ausnahmen im Sinne von Art. 31 und Art. 35 IE-Richtlinie 2010/75/EU in Anspruch genommen (**Anlage K 22**). Die dem WM-Szenario zugrunde gelegte Annahme einer vollständigen Einhaltung der Grenzwerte der 13. BImSchV wird durch diese Ausnahmen, welche die aktuelle Vollzugspraxis nur beispielhaft beleuchten, widerlegt.

Im WM-Szenario wird zudem eine Verschärfung der Emissionsgrenzwerte in den Fällen angenommen, in denen das obere Ende der jeweiligen zugelassenen Bandbreite der Emissionswerte im Jahresmittel aus den BVT-Schlussfolgerungen des Durchführungsbeschlusses (EU) 2017/1442 niedriger ist als die geltenden Vorgaben der Bundesimmissionsschutzverordnungen (NLRP, S. 66). Auch diese Annahme ist unrealistisch, zumal eine Umsetzung der neuen BVT-Schlussfolgerungen noch immer nicht in Sicht sind. Obwohl die Frist zur Umsetzung der neuen BVT-Schlussfolgerungen für Großfeuerungsanlagen aus dem Durchführungsbeschluss (EU) 2017/1442 bereits im August 2018 abgelaufen ist, lag Zeitpunkt der Unterzeichnung dieser Klageschrift noch immer kein Entwurf seitens der Bundesregierung vor. Angesichts der erforderlichen Nachrüstungszeiten von bis zu 18 Monaten ist deswegen fraglich, ob die strengeren Werte ab August 2021 – dem nach der Industrieemissionen-Richtlinie 2010/75/EU maßgeblichen Zeitpunkt – eingehalten werden können. Die Einhaltung der schärferen Grenzwerte ab diesem Zeitpunkt, wie sie im WM-Szenario angenommen wird, ist somit bereits zeitlich ausgeschlossen.

Es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern die Annahmen zur Umsetzung der neuen BVT-Schlussfolgerungen dem Umstand Rechnung tragen, dass die Grenzwerte nach dem Durchführungsbeschluss (EU) 2017/1442 für Großfeuerungsanlagen in Abhängigkeit der Feuerungstechnik, jährlichen Betriebsstunden etc. stark variieren. Der Emissionsfaktor kann daher nicht durch einen pauschalen Verweis auf das obere Ende der Bandbreite ermittelt werden. Die Emissionsberechnung ist auch insofern nicht plausibel.

Zudem werden wohl auch nach Umsetzung Durchführungsbeschlusses (EU) 2017/1442 Ausnahmen gewährt werden, sodass nicht in allen Fällen das obere Ende der Bandbreite maßgebend sein wird. Auch hieraus folgen erhebliche Unsicherheiten für das Reduktionspotential. Zudem kann derzeit nicht ausgeschlossen werden, dass sich Betreiber von Braunkohlekraftwerken sich in öffentlich-rechtlichen Verträgen weitere Ausnahmeregelungen in Verbindung mit dem Kohleausstieg zusichern lassen werden. Dass dies ein Ziel ihrer Verhandlungsbemühungen ist, wurde unlängst durch die Stellungnahme des Bundesrates zum Kohleverstromungsbeendigungsgesetzesentwurf deutlich (vgl. S. 14 der BT-Drs. 19/18472 mit einem Vorschlag, der von der Bundesregierung abgelehnt wurde, vgl. ebenda, S. 47).

(2) Unsicherheiten der Emissionsprognose für das WAM-Szenario

Somit ist bereits die Prognose für das Referenzszenario von erheblichen Unsicherheiten zur Aktivitätsratenentwicklung und von unrealistischen Annahmen zur Wirkung von Minderungsmaßnahmen geprägt. Diese Prognosemängel schlagen auf die Prognose für das WAM-Szenario, dem das WM-Szenario zugrunde liegt, durch und führen zur Mangelhaftigkeit auch dieser Prognose.

Hinzu kommen die erheblichen Unsicherheiten hinsichtlich des Minderungspotentials der auf S. 97 des Luftreinhalteprogramms im WAM-Szenario berücksichtigten Maßnahmen.

Diese Unsicherheiten beruhen insbesondere darauf, dass die Umsetzung dort berücksichtigten Maßnahmen nicht ansatzweise sichergestellt ist. Das Luftreinhalteprogramm selbst beschränkt sich auf eine völlig unverbindliche Darstellung von „Maßnahmenoptionen“, eine verbindliche Maßnahmenfestlegung und Angabe eines konkreten Umsetzungszeitplans erfolgt nicht. Die Maßnahmen sind auch nicht an anderer Stelle zur Umsetzung vorgesehen. Dies widerspricht den Vorgaben der NEC-Richtlinie und führt zur Fehlerhaftigkeit der Prognose.

Die NEC-Richtlinie erfordert, dass das Luftreinhalteprogramm „die zur Verabschiedung vorgesehenen Strategien und Maßnahmen sowie den Zeitplan für ihre Verabschiedung, Durchführung und Überprüfung mit Angabe der zuständigen Behörden“ enthält (Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Anhangs III Teil 1 lit. c NEC-Richtlinie). Es bedarf somit einer verbindlichen Festlegung von Maßnahmen und der Benennung eines konkreten Umsetzungszeitplans. Dabei sind nach Anhang III der NEC-Richtlinie Angaben zur Umsetzung für drei verschiedene Stufen erforderlich:

- Annahme – das heißt, wann die geplante Politik und/oder Maßnahme in einem verbindlichen Verwaltungsakt/einer Verordnung angenommen wird,
- Umsetzung – das heißt, wann mit der Umsetzung der beschlossenen Politik und/oder Maßnahme begonnen wird,
- Überprüfung – das heißt eine ex-post-Bewertung, um die Wirksamkeit zu überprüfen und, falls erforderlich, Korrekturen vorzunehmen.

Im Luftreinhalteprogramm der Beklagten wird jedoch weder festgelegt ob, noch wann oder durch wen die im fünften Kapitel nur vage beschriebenen Maßnahmenoptionen umgesetzt werden sollen oder wann eine Überprüfung der Maßnahmenumsetzung erfolgen soll.

Vielmehr wird im sechsten Kapitel des Luftreinhalteprogramms unter der Überschrift „Strategien und Maßnahmen (inkl. Zeitplan für Annahme der Maßnahme, Implementierung und Erfolgskontrolle sowie zuständige Stelle)“ lediglich angegeben:

> „Alle in Kapitel 5 enthaltenen Maßnahmenoptionen sind zum Erreichen der Minderungsverpflichtungen erforderlich; nur bei NOx und SO_2 gibt es einen geringfügigen Puffer. Die Umsetzung der Maßnahmen erfolgt in der Regel durch Rechtssetzung auf Bundesebene und Vollzug auf Landesebene. Insgesamt werden die Maßnahmen im Rahmen der geltenden Haushalts- und Finanzplanungsansätze der Ressorts (einschließlich Stellen und Planstellen) unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit der notwendigen Haushaltsmittel umgesetzt.“

Auf S. 97 des Luftreinhalteprogramms heißt es:

> „Generell wird angenommen, dass alle weiterführenden Maßnahmen spätestens ab dem 1.1.2025 Minderungswirkungen zeigen und deren Umsetzung entsprechend vorher abgeschlossen sein wird.“

Diesen Angaben lässt sich keine verlässliche Umsetzung der Maßnahmen und kein konkreter Umsetzungszeitplan entnehmen. Stattdessen wird die Umsetzung unter einen allgemeinen Vorbehalt der Verfügbarkeit der notwendigen Haushaltsmittel gestellt. Maßnahmen, deren Umsetzung wie hier von Bedingungen abhängig gemacht wird und deren Eintritt somit ungewiss ist oder die sich auf bloße Absichtsbekundungen beschränken, können in der Prognose nicht berücksichtigt werden.

Insbesondere kann ohne die Festlegung konkreter Umsetzungszeitpläne auch nicht ansatzweise nachvollzogen werden, ob die Beklagte, wie im Luftreinhalteprogramm behauptet, einem linearen Minderungspfad folgt.
Zu den Zweifeln an der prognostizierten Minderungswirkung der einzelnen zusätzlichen Maßnahmen im Einzelnen:

(a) Klimaschutzmaßnahmen des MWMS des Projektionsberichts 2017

Im WAM-Szenario wird für die Klimaschutzmaßnahmen des Mit-Weiteren-Maßnahmen-Szenarios (MWMS) des Projektionsberichts 2017 eine Minderungswirkung von 17,2 kt für NOx, 17,8 kt für SO_2 und 1,1 für $PM_{2,5}$ ab 2025 und von 24,6 kt für NOx, 26,6 kt für SO_2 und 1,6 für $PM_{2,5}$ ab 2030 veranschlagt (NLRP, S. 98).

Dass ein solcher Minderungseffekt erzielt werden kann, wird nicht nachvollziehbar begründet und erscheint unrealistisch.

Dem Leser des Programms erschließt sich teilweise schon nicht, welche Maßnahmen hier überhaupt berücksichtigt wurden.

Im NLRP wird diesbezüglich auf S. 83 f. ausgeführt, dass neben der Überführung von Braunkohle-Kraftwerksblöcken in die Sicherheitsbereitschaft gemäß EnWG insbesondere die Klimaschutzmaßnahmen, die dem MWMS des Projektionsberichts 2017 zugrunde liegen, berücksichtigt wurden. Hierbei wird angegeben, dass diese Maßnahmen im Wesentlichen dem „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“ und im „Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz“ entnommen wurden und zudem die Entwicklung der Kraftwerksleistung, die zur Einhaltung des 55%-Minderungsziels des Klimaschutzplans 2050 erforderlich ist, berücksichtigt wurde.

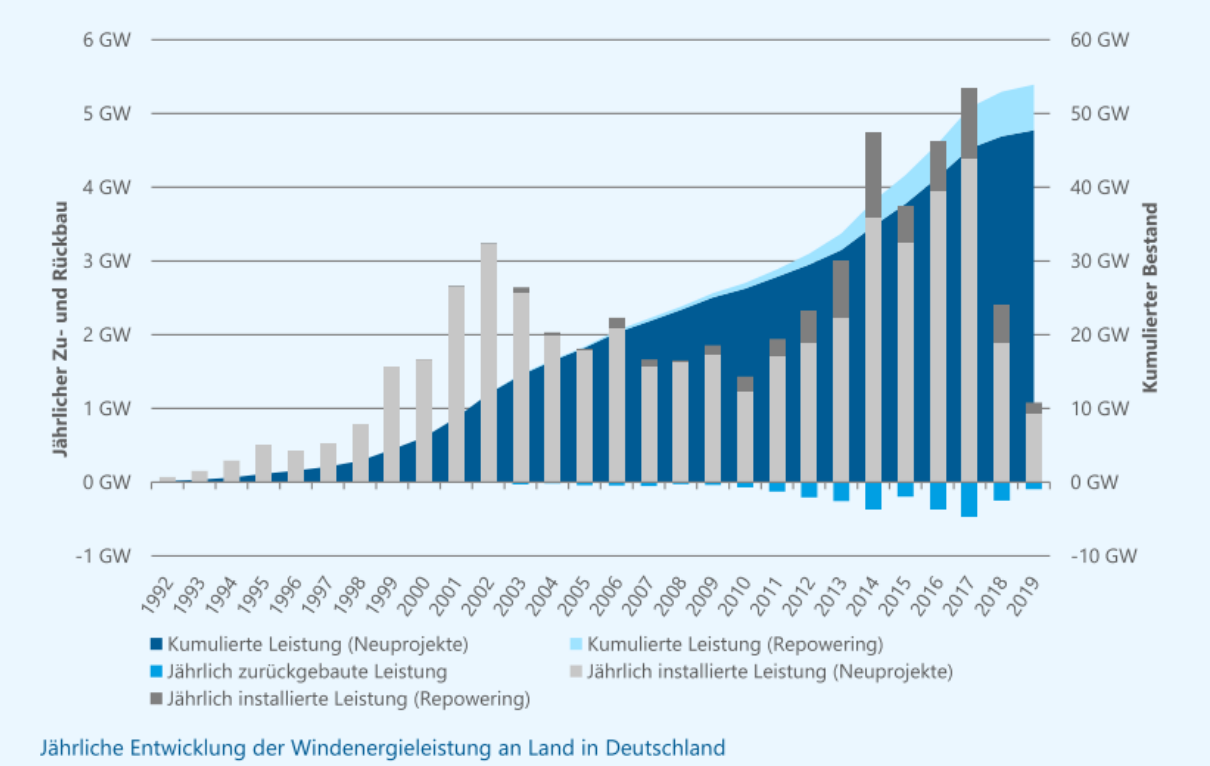
Anhand dieser Angaben kann jedoch nicht ansatzweise nachvollzogen werden, welche Maßnahmen genau emissionsmindernd berücksichtigt wurden und welches Minderungspotential hierbei den einzelnen Maßnahmen zugewiesen wurde.

Zudem erscheint völlig unklar, ob die Maßnahmen zum Klimaschutz, auf die das Luftreinhalteprogramm mit dem Verweis auf das MWMS des Projektionsberichts 2017 Bezug nimmt, überhaupt zur Umsetzung vorgesehen sind. Anders als das Mit-Maßnahmen-Szenario (MMS) des Projektionsberichts werden im MWMS nicht nur gesetzlich bereits umgesetzte bzw. zumindest verbindlich beschlossene Klimaschutzmaßnahmen berücksichtigt. Vielmehr berücksichtigt das MWMS auch Maßnahmen, deren Umsetzung noch völlig unsicher ist und bezüglich derer lediglich eine „Prüfung“ vorgesehen ist. Insbesondere lässt sich dem Umstand, dass die Maßnahmen im „Aktionsprogramm Klimaschutz

2020“ oder im „Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz“ aufgeführt sind, nicht entnehmen, dass diese umgesetzt werden. Die Rechtsverbindlichkeit des „Aktionsprogramms Klimaschutz 2020“ war jüngst Gegenstand einer Klage von Greenpeace gegen die Beklagte. Die Beklagte hat in diesem Verfahren betont, dass es sich bei diesem Programm lediglich um ein bloßes Strategiepapier handelt, welches nicht einmal für die Verwaltung und erst recht nicht gegenüber Bürgern und Unternehmen eine Bindungswirkung entfaltet (VG Berlin, Urteil vom 31. Oktober 2019 – 10 K 412.18, juris). Das Aktionsprogramm enthält somit nach dem eigenen Verständnis der Beklagten bloße politische Absichtserklärungen. Diese können in der Prognose des NLRP nicht berücksichtigt werden.

In der Tat wurden zahlreiche der in den Szenarien des Projektionsberichts 2017 berücksichtigten Maßnahmen bislang nicht vollständig realisiert:

So ist man beispielsweise im Jahr 2019 sogar von dem Ausbau der Windkraft an Land um jährlich 2.800 MW bzw. 2900 MW (ab 2020), wie er im MMS berücksichtigt wird (PB 2017, S. 94), meilenweit entfernt:



(*Deutsche Wind Guard*, Windenergie-Statistik Jahr 2019, Windenergie an Land)

Auch die im MWMS berücksichtigte Novellierung des Energieeinsparrechts für Gebäude (EnEG/EnEV; EEWärmeG) (PB 2017, S. 83) wurde bislang nicht realisiert. Das Gebäudeenergiegesetz (GEG) wurde bis heute nicht verabschiedet. Der bisherige Gesetzesentwurf lässt auch keine Verbesserung von Effizienzstandards erwarten (**Anlage K 23**).

Hinzu kommt, dass es sich bei zahlreichen der im MWMS berücksichtigten Maßnahmen um Förderinstrumente oder flankierende und informatorische Instrumente handelt. Die Wirkung dieser Maßnahmen ist in hohem Maße vom Verhalten Dritter abhängig und daher höchst unsicher. Die Maßnahmen sind vielfach, derart unspezifisch und vage, dass ihnen ein konkretes Minderungspotential nicht seriös zugeordnet werden kann.

Diese erheblichen Unsicherheiten, die mit den im MWMS berücksichtigten Maßnahmen verbunden sind, könnten auch der Grund dafür gewesen sein, dass der neue Projektionsbericht 2019 kein MWMS sondern nur noch ein MMS vorsieht. Dieses MMS des Projektionsberichts 2019 zeichnet, wie oben dargelegt, ein deutlich pessimistischeres Bild der Emissionsentwicklung. Die im NLRP unterstellte Minderungswirkung für die Maßnahmen des MWMS kann demnach nicht mit der erforderlichen Sicherheit angenommen werden.

Auch die Annahme zur Entwicklung der installierten Kraftwerksleistung, die zur Erreichung des Treibhausgasminderungsziels von 55 % bis 2030 des Klimaschutzplans 2050 erforderlich wäre, ist nicht mit verbindlichen Maßnahmen und einem konkreten Umsetzungszeitplan hinterlegt.

(b) Ausstieg aus der Verstromung von Stein- und Braunkohle

Für den Ausstieg aus der Verstromung von Stein- und Braunkohle gemäß den Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel, Beschäftigung“ wird im Luftreinhalteprogramm eine Minderungswirkung von 24,7 kt für NOx, 29,6 kt für SO_2, 0,4 kt für NH_3 und 1,3 für $PM_{2,5}$ ab 2025 und von 32,3 kt für NOx, 34,8 kt für SO_2, 0,5 kt für NH_3 und 1,5 für $PM_{2,5}$ ab 2030 veranschlagt (NLRP, S. 98).

Auch dies ist unrealistisch.

Die Beklagte bezieht sich auf die Empfehlung der im Juni 2018 eingesetzten Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung (WSB)“, welche diese in ihrem Abschlussbericht vom 26. Januar 2019 einen Ausstieg aus der Kohleverstromung geäußert hat.

Eine gesetzliche Umsetzung dieser Empfehlungen und insbesondere eine gesetzliche Festlegung eines Ausstiegsplans stehen jedoch bislang noch aus.

Der im Januar 2020 beschlossene Entwurf für ein Kohleausstiegsgesetz setzt die Empfehlungen der WSB-Kommission außerdem nicht vollständig um (vgl. die Gegenüberstellung von Germanwatch in **Anlage K 24**). Aus diesem Grund haben sich zahlreiche Kommissionsmitglieder in einer öffentlichen Stellungnahme von dem Gesetzesentwurf distanziert (**Anlage K 25**).

Besonders problematisch ist hierbei, dass der im derzeitigen Gesetzesentwurf festgelegte Zeitplan für die Abschaltung von Kraftwerken entgegen den Empfehlungen der WSB-Kommission keine „schrittweise“ und möglichst „stetige“ Abschaltung sicherstellt, sondern für Braunkohlekraftwerke lediglich eine stufenweise und sehr späte Abschaltung vorsieht. Zwischen 2023 und 2028 und darüber hinaus soll es nur zu wenigen Kraftwerksschließungen kommen, der Großteil wird auf das Ende des Jahrzehnts verschoben. Hierzu wird seitens der Kommissionsmitglieder festgestellt (Anlage K 25):

> „Die nun vereinbarte Abschaltreihenfolge für die den Emissionsminderungspfad dominierenden Braunkohlekraftwerke bildet den gefundenen Kompromisspfad nicht ab und zeichnet sich im Gegenteil durch höhere Emissionen aus. Im besonders relevanten Zeitraum ab 2023 kommt es vor 2028 nur zu geringfügigen und in den Jahren 2028 und Ende 2029 zu sehr weitreichenden Kraftwerksabschaltungen, um das Ziel für 2030 einzuhalten. In den Jahren 2018 bis 2020 wird es bei der Braunkohle auch nur eine einzige, symbolische Stilllegung von 300 Megawatt geben, statt der vorgesehenen signifikanten Beiträge zum 2020-Klimaschutzziel. Insgesamt werden im Vergleich zum von der KWSB empfohlenen stetigen Minderungspfad allein durch die Braunkohlenkraftwerke bis 2030 etwa 40 Millionen Tonnen zusätzlich emittiert.“

Hierdurch kommt es neben einer Verzögerung der dringend erforderlichen Treibhausgasemissionen zwangsläufig auch zu einer Verzögerung der Reduktion von NOx, SO_2.- und $PM_{2,5}$-Emissionen. Eine solche Verlagerung der Abschaltung der besonders emis-

sionsintensiven Braunkohlekraftwerte auf das Ende des Jahrzehnts ist mit der Verpflichtung zur Verfolgung eines linearen Reduktionspfades für die Luftschadstoffreduktion nicht kompatibel. Das Ergebnis der Prognose des Luftreinhalteprogramms, dass ein linearer Reduktionspfad eingehalten werden kann, ist daher nicht nachvollziehbar.

Darüber hinaus geben mehrere Studien Anlass zu der Befürchtung, dass aufgrund dieser und weiterer Abweichungen gegenüber den Empfehlungen im Abschlussbericht der WSB-Kommission sogar mit Mehremissionen von Treibhausgasen und somit auch von Luftschadstoffen zu rechnen ist. Eine Studie des Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (DIW-Studie im Auftrag des BUND, Klimaschutz statt Kohleschmutz: Woran es beim Kohleausstieg hakt und was zu tun ist, Februar 2020) berechnet, dass gegenüber dem Kohlekompromiss im Zeitraum 2020 bis 2040 circa 134 Millionen Tonnen Kohlenstoffdioxid zusätzlich ausgestoßen werden, insbesondere aufgrund der zu späten Abschaltung von Braunkohlekraftwerken und der Inbetriebnahme vom Steinkohlekraftwerk Datteln IV. Trifft dies zu, dann wäre auch das im NLRP für den Kohleausstieg angesetzte Potential zur Reduzierung von Luftschadstoffen deutlich zu hoch angesetzt

Die Wirkungsprognose für den Kohleausstieg ist zudem nicht nachvollziehbar begründet. Im Luftreinhalteprogramm wird pauschal auf ein den Empfehlungen der WSB-Kommission zugrunde liegendes Zielerreichungsszenario „65% EE und Kohlemaßnahme“ der r2b energy consulting GmbH verwiesen. Selbst im Rahmen einer UIG-Informationsanfrage konnte lediglich eine Präsentation über den Inhalt dieses r2b-Zielerreichungsszenarios erlangt werden. Die Emissionsprognose ist somit in hohem Maße intransparent.

(c) Nationale Umsetzung der MCP-Richtlinie

Der nationalen Umsetzung der MCP-Richtlinie (EU) 2015/2193 wird eine Minderungswirkung von 17,8 kt für NOx und 0,2 kt für SO_2 ab 2025 und von 31,2 kt für NOx und 0,2 für SO_2 für 2030 zugewiesen (NLRP, S. 98).

Der Umsetzung der Richtlinie dient die Verordnung über mittelgroße Feuerungs- Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen (44. BImSchV) vom 13. Juni 2019.

Auch hier ist jedoch Voraussetzung für die Erzielung der Minderungswirkung ist, dass in der Genehmigungspraxis keine Erleichterungen von den Emissionsbegrenzungen erteilt werden. § 32 Abs. 1 der 44. BImSchV sieht weitreichende abstrakt-generelle Ausnahmetatbestände vor, u.a. für den Fall, dass „einzelne Anforderungen nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand erfüllbar sind“. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Emissionsprognose für das WAM-Szenario den Unsicherheiten, die mit solchen weitgehenden Ausnahmevorschriften verbunden sind, Rechnung trägt.

(d) Beibehaltung der Regelung für Festbrennstoffkessel der 1. BImSchV

Durch die Beibehaltung der Regelung für Festbrennstoffkessel der 1. BImSchV sollen die $PM_{2,5}$-Emissionen um 1,7 kt ab 2025 und um 1,3 kt ab 2030 reduziert werden (NLRP, S. 98).

Selbst wenn dieses Minderungspotential entfaltet werden könnte, würde es zur sicheren Einhaltung der Reduktionsvorgaben für $PM_{2,5}$ nicht ausreichen.

Die in der Emissionsprognose der Beklagten angenommene Aktivitätsratenentwicklung in Bezug auf $PM_{2,5}$ ist mit erhebliche Unsicherheiten behaftet, wodurch die tatsächliche Höhe der zu erwartenden $PM_{2,5}$ -Emissionen unterschätzt wird. So schwankten die $PM_{2,5}$-Emissionen aus der Quellkategorie „Haushalte und Kleinverbraucher“ seit 2011 nach Inkrafttreten der 1. BImSchV zwischen 24,8 kt und 32,2 kt – insbesondere in Abhängigkeit der Witterungsverhältnisse und des Holzverbrauchs. In den zuletzt berichteten Jahren (2015 und 2016) ist zudem ein erneuter Anstieg der $PM_{2,5}$-Emissionen aus dieser Quellkategorie zu verzeichnen.

Weitere Unsicherheiten bezüglich der Aktivitätsraten (Beitrag der Holzfeuerung) bestehen im Zusammenhang mit dem vorgesehenen Ausbau erneuerbarer Energien im Wärme- und Kältesektor im Rahmen des Nationalen Energie- und Klimaplans (NECP). Der NECP sieht vor, dass der Anteil erneuerbarer Energien im Wärme- und Kältesektor bis 2030 auf 27% erhöht wird. Dieses Ziel könnte mit einem Anstieg der $PM_{2,5}$-Emissionen verbunden sein. Aktuell entfällt im Wärmesektor der überwiegende Anteil der erneuerbaren Energien auf die Nutzung von fester Biomasse (Holz). Der NECP beschreibt nicht, welche konkreten technologiespezifischen Ausbaupfade im Bereich der erneuerbaren Wärme vorgesehen sind und mit welchen Maßnahmen Technologien jenseits der

Biomassenutzung gefördert werden sollen. Falls alternative Technologiepfade (Umgebungswärme/Geothermie und Solarthermie) weiterhin eine untergeordnete Rolle spielen, besteht ein hohes Risiko, dass aufgrund der verstärkten Biomassenutzung deutlich höhere $PM_{2,5}$-Emissionen im Jahr 2030 zu erwarten sind als im NLRP prognostiziert. Der Projektionsbericht 2017, auf dem der NLRP basiert, sieht im Vergleich zum NECP einen kleineren Anteil erneuerbarer Energien im Wärmesektor für das Jahr 2030 vor. Die Emissionsprognose des NLRP trägt somit den Zielsetzungen des NECP nicht Rechnung. Demnach ist entweder die Emissionsprognose des NLRP fehlerhaft oder die Beklagte geht von einer Verfehlung der Ziele des NECP aus. Das Luftreinhalteprogramm verstößt somit gegen die Verpflichtung aus Art. 6 Abs. 1 1 i.V.m. Anhang III Teil 1 Nr. 1 f), Abs. 2 lit. d) NEC-Richtlinie, die Kohärenz mit anderen einschlägigen Plänen und Programmen sicherzustellen.

Hinzu kommen erhebliche Zweifel an den Emissionsfaktoren, die der Emissionsberechnung der Quellkategorie „Haushalte und Kleinverbraucher“ und somit dem WM- als auch dem WAM-Szenario zugrunde gelegt wurden. Aus folgenden Gründen ist davon auszugehen, dass die Emissionsfaktoren deutlich zu niedrig angesetzt sind:

- Die Emissionsfaktoren von Einzelraumfeuerungsanlagen basieren in erster Linie auf den Ergebnissen von realitätsfernen Prüfstandmessungen, die mit einem geringen Verschlechterungs- bzw. Korrekturfaktor versehen wurden (vgl. die Studie der Ökopol GmbH i.A. des Umweltbundesamtes, *Ermittlung und Aktualisierung von Emissionsfaktoren für das nationale Emissionsinventar bezüglich kleiner und mittlerer Feuerungsanlagen der Haushalte und Kleinverbraucher*, 2016). Bei Kaminöfen betrug dieser Faktor 2,0 und bei Pelletöfen 1,37. Die Resultate des Projektes BeReal sowie die Messergebnisse des Vorhabens „Evaluierung der 1. BImSchV von 2010“ (UFOPLAN) deuten jedoch darauf hin, dass diese Faktoren bei einem realitätsnäheren Messverfahren bzw. -zyklus deutlich überschritten werden. Und selbst die Ergebnisse der genannten Vorhaben wurden unter optimalen Bedingungen ermittelt und sind nicht ohne Weiteres auf die praxistypische Nutzung übertragbar, die oftmals durch Fehlbedienungen seitens des Betreibers geprägt ist. Daher ist es insbesondere bei den Scheitholzeinzelraumfeuerungen (Kaminöfen), die für den weit überwiegenden Teil der Emissionen verantwortlich sind, sehr wahrscheinlich, dass die Emissionsfaktoren erheblich zu niedrig angesetzt sind.

- Neben den realitätsfernen Prüfstandbedingungen ist zudem das derzeit u.a. in Deutschland verwendete Staubmessverfahren (sogenannte DIN-Methode, CEN-Standard EN 16510) kritisch zu sehen. Dieses erfasst Partikel mit einem beheizten Filter und verzichtet im Gegensatz zur Norwegischen Methode (NS/EN 14785) auf einen Verdünnungstunnel. Dadurch werden bei der DIN-Methode Partikel, die bei der weiteren Abkühlung der Abgase entstehen, nicht berücksichtigt und die Staubemissionen fallen niedriger aus. Werden gasförmige Kohlenwasserstoffen, die bei Abkühlung des Abgases zu den Partikelemissionen beitragen, lediglich indirekt über die NMVOCs erfasst, ist dies mit hohen Unsicherheiten behaftet und verschleiert letztendlich den Einfluss von Kleinfeuerungsanlagen auf die $PM_{2,5}$-Emissionen. Der Effekt der unterschiedlichen Messmethoden wird u.a. beim Vergleich der deutschen und dänischen Emissionen aus der Quellkategorie „Commercial, institutional and households“ deutlich: Trotz eines erheblich kleineren Anlagenbestandes (weniger als 1 Mio. Kleinfeuerungsanlagen in Dänemark vs. mehr als 11 Mio. in Deutschland) weist Dänemark aufgrund der höheren Emissionsfaktoren mit 15,21 kt mehr als halb so viele $PM_{2,5}$-Emissionen wie Deutschland aus (EEA Air pollution emission data viewer, LRTAP Convention, Bezugsjahr 2016)
- Auch der Staubgrenzwert der 1. BImSchV für Festbrennstoffkessel von 20 mg/m^3 (bei 13% O_2) muss lediglich der bei der Typprüfung erfüllt werden. Bei den wiederkehrenden Messungen vor Ort werden durch die Messunsicherheit der eingesetzten Messgeräte in Höhe von 40% große Toleranzen gewährt. Es ist daher fraglich, ob der veranschlagte Sicherheitsabstand von 20%, welcher dem Emissionsfaktor (Grenzwert) bei der Berechnung der $PM_{2,5}$-Minderung dieser Maßnahme zugeschlagen wurde, ausreichend hoch ist.

Die Annahmen zur Minderung der $PM_{2,5}$-Emissionen sind nach alledem mit erheblichen Unsicherheiten behaftet.

Zudem wird im Luftreinhalteprogramm der Beklagten nicht dargestellt, wie entsprechend der Vorgabe in Art. 6 Abs. 2 lit. c) der NEC-Richtlinie bei der Einführung von Maßnahmen zur Erfüllung der nationalen Reduktionsverpflichtungen für Feinstaub Emissionsreduktionsmaßnahmen für Ruß prioritär behandelt werden.

(e) Maßnahmenpaket Straßenverkehr

Durch das Maßnahmenpaket Straßenverkehr sollen ab 2025 die NOx-Emissionen um 11,3 kt, die NH3-Emissionen um 0,1 und die $PM_{2,5}$-Emissionen um 0,3 kt reduziert werden. Ab 2030 soll eine Emissionsminderung um 7,2 kt (NOx), 0,2 kt (NH_3) bzw. 0,3 kt ($PM_{2,5}$) gelingen.

Die Prognose dieser Minderungsminderungen beruht auf folgenden Annahmen (NLRP, S. 86):

- Software-Update Diesel-Pkw (und leichte Nutzfahrzeuge) Euro 5/6 und Umweltprämie (Rückkauf von Diesel-Pkw Euro 4 und älter).
- Hardware-Nachrüstung Diesel-Busse zur Minderung der NOx-Emissionen
- Ausbau und Stärkung des Umweltverbundes
- Fortschreibung der CO_2-Grenzwerte. Für Pkw wurde in den Berechnungen der Vorschlag der Europäischen Kommission (durchschnittliche Minderung der CO2-Emissionen der Neuwagen-Flotte in Höhe von 30% in 2030 gegenüber 2021) zugrunde gelegt, der von einem höheren Anteil von E-Fahrzeugen in 2030 ausgeht als bisher in der TREMOD-Trend-prognose enthalten. Für die Berechnung des WAM-Szenarios wurde von einem E-Anteil von 15% ab 2025 ausgegangen.

Die Details dieser Maßnahmenoptionen und die zugrunde liegenden Annahmen werden im Luftreinhalteprogramm selbst nicht ansatzweise erörtert. Schon aus diesem Grund ist das Prognoseergebnis nicht nachvollziehbar begründet.

Der Kläger hat bei einer Informationsveranstaltung des Umweltbundesamtes vom 16./17. Oktober 2018 teilgenommen, bei dem die Maßnahmenoptionen in der Quellgruppe Verkehr näher erörtert werden (**Anlage K 26**).

Doch auch bei Berücksichtigung der dort erörterten Annahmen erscheint die angenommen Minderungswirkung völlig unrealistisch.

Hinsichtlich der Umweltprämie/ des Rückkaufs von Diesel Pkw Euro 4 und älter der Präsentation zufolge angenommen, dass 25 % aller Diesel Pkw Euro 4 und älter durch Diesel Pkw Euro 6 ersetzt werden. Das entspricht einem NOx-Minderungspotential von 2,27

kt/a im Jahr 2020 und 0,5 kt/a im Jahr 2030. Diese Annahme kann bereits insofern nicht nachvollzogen werden, als nicht dargelegt wird, welche Euro 6 Fahrzeuge hier einkalkuliert werden. Dies macht einen großen Unterschied, da sich die durchschnittlichen Emissionen zwischen Fahrzeuge der Abgasnormen Euro 6a-c und der Abgasnorm Euro 6d und Euro 6d temp stark unterscheiden. Da nach Bekanntwerden des Dieselskandals die „Umweltprämien“ bereits ausgerufen wurden, ist davon auszugehen, dass die meisten Fahrzeuge bisher nicht der Abgasnorm Euro 6d temp entsprachen, da es diese Fahrzeuge vor dem Herbst 2018 gar nicht in nennenswerter Stückzahl auf dem Markt gab. Die Annahmen zur Wirksamkeit der Umweltprämie können insofern nicht nachvollzogen werden, als nicht sichergestellt ist, dass die Fahrzeuge lediglich durch Diesel Pkw der Abgasnorm Euro 6 ersetzt werden. Es wurde durch die Hersteller nicht ausgeschlossen, auch Euro 5 Fahrzeuge zu erwerben. Letztlich ist angesichts der Tatsache, dass die durchschnittliche Ersparnis, die mit einer Umweltprämie einhergeht, nicht über den sowieso im Autohaus gewährten Rabatten liegt, nicht davon auszugehen, dass die Umweltprämie eine signifikante Auswirkung auf die Flottenerneuerung haben wird.

In Bezug auf die Hardware-Nachrüstung von Bussen wird angenommen, dass 80 % der Busse Euro III-V nachgerüstet werden. Die NOx-Minderungsrate wird auf 70 % geschätzt. Das entspricht einem NOx-Minderungspotential von 2,36 kt/a im Jahr 2020 und 0,27 kt/a im Jahr 2030. Dem Kläger ist kein einziger Bus der Euronorm III oder IV bekannt, der einer SCRT Hardware-Nachrüstung unterzogen wurde. Gerade auf Grund der langen Resthaltedauer innerhalb der belasteten Stadt lohnt sich dies für die Verkehrsunternehmen nicht. Ausschließlich Busse der Euro-Norm V oder EEV wurden bisher mit Nachrüstungen ausgestattet. Die Förderung der Bus-Nachrüstung ist auf Fahrzeuge in Städten mit Luftreinhalteproblematik begrenzt. Weniger als 80 % aller Busse in Deutschland sind damit überhaupt in Gebieten im Einsatz, in denen die Förderung erteilt wird. Auch die Branche erwartet die Nachrüstung von gerade einmal 6.500, nicht 29.000 Bussen, wie vom Verkehrsminister prognostiziert, wird. Bis Ende 2020 werden es laut Branchenvertretern voraussichtlich nicht mehr als 2.000 Fahrzeuge sein, die einer Nachrüstung unterzogen wurden. Diese Zahlen werden durch die Bundestagsdrucksache 19/17390 bestätigt. Die Fragen 32 bis 35 beschäftigen sich mit der Hardware-Nachrüstung von Bussen. Demnach sind 25.334 Fahrzeuge, für die genehmigte Systeme vorgesehen sind, zum 1. Januar 2019 zugelassen. Davon wurden jedoch bisher erst die Nachrüstung von 1.687 ÖPNV-Dieselbussen bewilligt. Damit liegt nur ein Bruchteil der prognostizierten Genehmigungen vor.

Für die verstärkte Förderung des Umweltverbundes wird angenommen, dass damit eine Reduktion der innerörtlichen Pkw-Fahrleistung um -5 % im Jahr 2020 und -15 % im Jahr 2030 einhergeht. Das entspricht einem NOx-Minderungspotential von 3,23 kt/a im Jahr 2020 und 3,57 kt/a im Jahr 2030. Die Maßnahmenbeschreibung ist jedoch so vage, dass nicht ansatzweise nachvollziehbar ist, wie das Minderungspotential quantifiziert werden konnte.

Für den erhöhten Anteil E-Fahrzeuge bei Pkw-Neuzulassungen wird von einem unverbindlichen Kommissionsvorschlag zur Fortschreibung der CO_2-Grenzwerte ausgegangen. Demnach soll der Anteil E-Fahrzeuge bei Pkw-Neuzulassungen im Jahr 2020 15 % und 2030 30 % betragen. Dies ist unrealistisch. Im Jahr 2018 lag der Anteil der Elektrofahrzeuge an den Neuzulassungen bei 1,0%. Die Steigerungsrate im Vergleich zum Vorjahr lag bei +43,9% Im Jahr 2019 lag der Anteil der Elektrofahrzeuge an den Neuzulassungen bei 1,8 % und die Steigerungsrate im Vergleich zum Vorjahr lag bei + 75 %. Selbst unter der optimistischen Annahme, dass diese Steigerungsrate weiter steigen sollte, liegt der Anteil der Elektrofahrzeuge an den Neuzulassungen im Jahr im Jahr 2020 bei maximal 4,0 %. Dies wird durch die Zulassungszahlen der ersten 4 Monate des Jahres 2020 bestätigt. Von Januar bis April 2020 lag der Anteil von Elektrofahrzeugen an den Neuzulassungen bei insgesamt 3,7 %. Auf jeden Fall wird der Anteil im Jahresmittel deutlich unter 15% liegen. Die den Prognosen zugrunde liegende Annahme zur Steigerung des Anteils von Elektrofahrzeugen sind demnach völlig unrealistisch.

Vorsorglich weisen wir darauf hin, dass auch die nunmehr im Klimaschutzprogramm 2030 konkretisierten Maßnahmen im Verkehrssektor keine signifkante Minderungswirkung entfalten werden. Wie Wirkungsabschätzungen des Öko-Instituts e.V. und der Prognos AG belegen, sind die für den Verkehrssektor vorgesehenen Maßnahmen des Klimaschutzprogramms nicht ansatzweise geeignet, die in Anlage 2 KSG festgelegten Jahresemissionsobergrenzen einzuhalten. Demnach ist auch in Bezug auf die Emission von Luftschadstoffen keine nennenswerte Minderungswirkung anzunehmen.

(f) Maßnahmenpaket Landwirtschaft

Das Maßnahmenpaket Landwirtschaft soll zu einer Minderung der NH_3-Emissionen um 60,1 kt ab 2025 und um 133 kt ab 2030 führen (NLRP, S. 98).

Diese Minderungseffekte werden nicht nachvollziehbar erörtert und sind unrealistisch.

Es ist bereits unklar, ob, wann und wie die auf S. 91 f. beschriebenen Maßnahmenoptionen umgesetzt werden sollen. Verwiesen wird lediglich auf eine Umsetzung durch „Düngerecht bzw. Fördermaßnahmen“ bzw. „untergesetzliche Regelungen“. Ein konkreter Umsetzungszeitplan wird nicht angegeben. Wenn aber noch nicht einmal feststeht, ob die Maßnahmen durch Ordnungsrecht oder durch Fördermaßnahmen umgesetzt werden, kann auch keine seriöse Wirkungsberechnung vorgenommen werden. Es liegt auf der Hand, dass die Wirkung einer Maßnahme maßgeblich davon abhängt, wie effektiv diese in die Praxis umgesetzt wird. Die ordnungsrechtliche Umsetzung ist dabei nicht ansatzweise mit einer Umsetzung durch Fördermaßnahmen vergleichbar, insbesondere, weil deren Effektivität maßgeblich von der Höhe der bereitgestellten Fördermittel und der Akzeptanz der Förderberechtigten abhängig ist. Hierzu trifft das Luftreinhalteprogramm jedoch keinerlei Aussagen. Selbst im Falle einer verbindlichen Umsetzung im Ordnungsrecht hängt die Wirksamkeit, wie oben dargelegt, maßgeblich vom Bestehen von Ausnahmevorschriften und Vollzugsdefiziten ab. Welche Annahmen die Prognose in dieser Hinsicht trifft, wird nicht transparent dargestellt. Vielmehr werden auf S. 92 des Luftreinhalteplans Unsicherheiten bezüglich der Anwendung von Ausnahmebestimmungen eingeräumt.

Eine ordnungsrechtliche Umsetzung der im WAM-Szenario für den landwirtschaftlichen Bereich vorgesehenen Maßnahmen ist auch mit der jüngsten Novelle der Düngeverordnung vom 27. März 2020 nicht erfolgt. Als einzige zusätzliche Maßnahme zur Ammoniakreduktion ist hier die Verkürzung der Einarbeitungsfrist in § 6 Abs. 1 S. 1 DüV auf eine Stunde ab 2025 vorgesehen. Die deutlich wirksamere sofortige Einarbeitung, die im WAM-Szenario berücksichtigt wird, wird hingegen nicht umgesetzt. Wie oben dargelegt, ändert sich die Prognose durch die jüngste Düngerechtsnovelle zudem insofern zum negativen, als die Streichung der Regelungen der §§ 8 und 9 DüV zum Nährstoffvergleich zu einem Anstieg der Ammoniakemissionen führen dürfte.

Ebenso wenig ist eine reale Umsetzung der im WAM-Szenario berücksichtigten Maßnahmen zur Abdeckung von Gülle- und Gärrestelagern, zur N-reduzierten Fütterung, zur Abluftreinigung in Ställen und weiteren systemintegrierten Maßnahmen in Ställen in Aus-

sicht. Wann und mit welchem Inhalt die geplante Novelle der TA Luft oder sonstige untergesetzliche Regelungen bzw. Fördermaßnahmen beschlossen werden sollen, ist völlig offen.

Die Einzelmaßnahme mit dem am Abstand größten Minderungspotential ist die verpflichtende Verwendung von Injektions- und Schlitztechniken. Wann und wie diese Maßnahme umgesetzt werden soll, wird jedoch nicht ansatzweise konkretisiert. Dabei erscheint die grundsätzliche Verfügbarkeit dieser Maßnahme insofern äußert fragwürdig, als Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Einsatz von Injektionsgeräten zu deutlich erhöhten Lachgasemissionen führen kann. Eine vom Bundeslandwirtschaftsministerium in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahr 2014 (**Anlage K 27**) stellt in dieser Hinsicht fest (S. 24):

> „Injektionstechniken weisen ein sehr hohes Potenzial zur Minderung der NH_3-Emission auf. Es besteht jedoch die Gefahr erhöhter N_2O-Emissionen, wenn der flüssige Wirtschaftsdünger nicht wie beim Güllegrubber in den Boden eingemischt wird, sondern konzentriert in einen Kanal im Boden abgelegt wird. Über das Ausmaß der N_2O-Emissionen bei verschiedenen Standortbedingungen und Injektionstiefen bestehen noch erhebliche Unsicherheiten. Ein Großteil der zusätzlichen N_2O-Emissionen sowie die Emissionen aus einem erhöhten Energieaufwand bei der Gülleausbringung können durch die vermiedenen NH_3-Verluste und die dadurch erhöhte Düngeeffizienz und Einsparung mineralischer Düngemittel ausgeglichen werden. Eine gesicherte Gesamtbewertung der Klimawirksamkeit unterschiedlicher Injektionstechniken ist bisher noch nicht möglich. Auch ist unzureichend geklärt, durch welche Techniken die Gefahr der N_2O-Emission verringert werden kann.“

Es besteht demnach ein erhebliches Risiko, dass diese Maßnahme, auf der die Einhaltung der Reduktionsverpflichtungen im WAM-Szenario maßgeblich beruht, mit unerwünschten Treibhausgasemissionen verbunden ist. Vor dem Hintergrund der rechtlichen Verpflichtungen der Beklagten zur Minderung der nationalen Treibhausgasemissionen und dem Anliegen der NEC-Richtlinie, Synergien mit der Klimapolitik der Union zu fördern (Art. 1 Abs. 2 lit. c) NEC-Richtlinie), erscheint die Verfügbarkeit dieser Maßnahme äußerst unsicher. Auch an dieser Stelle ist die nach Art. 6 Abs. 2 lit. d) NEC-Richtlinie geforderte Kohärenz zwischen den verschiedenen Politikbereichen nicht gewährleistet.

Auch die Umsetzung der Maßnahme „Reduktion des Gesamtbilanzüberschusses um 20 kg/ha“ ist nicht absehbar. Die am 27. März 2019 novellierte Düngeverordnung enthält

keine hierfür geeigneten Maßnahmen. Vielmehr besteht die Gefahr, dass es aufgrund der ersatzlosen Streichung der Vorgaben zur Nährstoffbilanzierung zu noch höheren Stickstoffüberschüssen kommt.

Auch im Übrigen ist die Wirkungsabschätzung auf S. 90 f. des Luftreinhalteplans nicht nachvollziehbar und unrealistisch.

Die Wirkungsabschätzung beruht auf zahlreichen nicht offengelegten Annahmen und Unsicherheiten. Auf S. 91 deutet das Luftreinhalteprogramm in dieser Hinsicht an:

> „Das Paket weiterführender Maßnahmenoptionen erbringt unter den getroffenen Annahmen die gegenüber dem Mit-Maßnahmen-Szenario bis zum Jahr 2030 notwendige Minderung von 126 kt. Die Berechnung der Minderungspotenziale in 2025 erfolgte unter diversen Annahmen bezüglich der technischen Umsetzbarkeit und Verhältnismäßigkeit der einzelnen Maßnahmen, mit denen die notwendige Minderung von rund 60 kt knapp erreicht werden kann.“

Welche Annahmen genau getroffen wurden, wird dabei nicht transparent dargelegt.

Auf S. 92 wird zudem auf weitere Unsicherheiten über den Anteil der Betriebe, die bis 2030 die aktuellen Festlegungen der Besten verfügbaren Techniken einhalten sowie über die vorgesehene Ausnahmeregelungen für landwirtschaftliche Klein- und Kleinstbetriebe gemäß Anhang III Teil 2 Abschnitt C der NEC-Richtlinie hingewiesen.

Des Weiteren wird im NLRP auf S. 88 f. darauf hingewiesen, dass zwischen den aufgeführten Maßnahmen starke Wechselwirkungen bestehen und die angegebenen Minderungspotenziale auf der Annahme beruhen, dass alle davor gelisteten Maßnahmen bereits umgesetzt wurden. Wie oben bereits dargelegt, ist aufgrund von Ausnahmebestimmungen und Vollzugsschwierigkeiten nicht davon auszugehen, dass die in der Baseline berücksichtigten Maßnahmen (Harnstoffeinarbeitung innerhalb von 4 h bzw. nach Stabilisierung durch Ureasehemmstoffe; kein Einsatz von Breitverteilern, Einarbeitung von Geflügelmist auf unbestelltem Ackerland innerhalb von 4 h) sowie die übrigen im WM-Szenario berücksichtigten Maßnahmen vollständig umgesetzt werden. Schon aus diesem Grund steht die Prognose auf einer falschen Grundlage.

Mangels näherer Details zur inhaltlichen Ausgestaltung und zum Umsetzungszeitplan ist auch nicht ansatzweise nachvollziehbar, warum sich das Minderungspotential ein und

derselben Maßnahme zwischen 2025 und 2030 deutlich steigert, teilweise sogar verdreifacht. So soll beispielsweise die sofortige Einarbeitung fester Wirtschaftsdünger auf unbestelltem Ackerland im Jahr 2025 ein Wirkungspotential von -5 kt haben, im Jahr 2030 jedoch von -30 kt. Der Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger auf bestelltem Acker- und Grünland nur mit Injektions-/Schlitztechniken bzw. bei Säurezugabe wird im Jahr 2025 ein Wirkungspotential von -16 kt und im Jahr 2030 von -48 kt zugeordnet (Luftreinhalteprogramm, S. 90 f.). Wie diese Steigerungen des Wirkungspotentials zustande kommen, kann nicht nachvollzogen werden.

Aufgrund all dieser Unsicherheiten und Unstimmigkeiten kann nicht angenommen werden, dass die im Maßnahmenpaket Landwirtschaft vorgesehenen Maßnahmen zu einer Einhaltung der Reduktionsverpflichtungen führen können. Die Prognose, nach der die Reduktionsvorgaben knapp eingehalten werden, beruht vielmehr auf bloßem Wunschdenken.

Schließlich wird auch im Luftreinhalteprogramm anerkannt, dass es aufgrund der erheblichen Unsicherheiten eines Sicherheitspuffers bedarf. Auf S. 91 heißt es:

> „Aus nachfolgenden Gründen ist es notwendig, dass das abgestimmte Maßnahmenpaket einen Puffer gegenüber der zum Erreichen der Reduktionsverpflichtungen zusätzlich notwendigen Emissionsminderung erbringt. Unter diesem Aspekt sollten auch Möglichkeiten der gezielten Förderung von emissionsmindernden Maßnahmen geprüft werden.“

Einen solchen Puffer sieht das Luftreinhalteprogramm jedoch nicht vor. Vielmehr werden im WAM-Szenario die ab 2020 geltenden Reduktionsverpflichtungen überhaupt nicht und die Reduktionsvorgaben für 2025 und ab 2030 nur sehr knapp mit einem Puffer von lediglich 1% eingehalten. Daher könnte selbst dann, wenn die Maßnahmen des Maßnahmenpakets Landwirtschaft zur Umsetzung vorgesehenen wären, nicht mit der erforderlichen Sicherheit von der Einhaltung der Reduktionsverpflichtungen für Ammoniak ausgegangen werden.

Schließlich geht aus der im Abschnitt 5.8 des Luftreinhalteprogramms dargestellten Tabelle auch nicht hervor, ob und inwiefern die in Anhang III Teil 2 Abschnitt A aufgeführten spezifischen Maßnahmen zur Reduzierung der Ammoniakemissionen, die nach Art. 6

Abs. 2 S. 2 NEC-Richtlinie obligatorisch bzw. fakultativ einzubeziehen sind, umgesetzt werden sollen.

(g) Ggf. Förderung des Einsatzes schwefelärmerer Brennstoffe

Die Förderung eines Wechsels der in der industriellen Produktion eingesetzten Brennstoffe hin zu schwefelärmeren Brennstoffen oder effizienteren Technologien zur Abgasreinigung soll zu einer weiteren Minderung der SO_2-Emissionen um 8,6 kt ab 2025 und um 8,2 kt ab 2030 führen (NLRP, S. 98).

Diese Maßnahme wird im NLRP nicht festgelegt. Es handelt sich lediglich um eine Reservemaßnahme, die „gegebenenfalls“ ergriffen werden soll, wenn die übrigen Maßnahmen nicht ausreichen zur Einhaltung der Reduktionsvorgaben (NLRP, S. 87).

Zumal die Maßnahme nicht ansatzweise inhaltlich oder zeitlich konkretisiert wird, kann das angenommene Minderungspotential nicht ansatzweise nachvollzogen werden.

(h) Ggf. Änderung der 13. BImSchV für ausgewählte Brennstoffe außer Kohle

Eine weitere potentielle Reduktion der NOx-Emissionen soll, falls erforderlich, durch eine Änderung der 13. BImSchV für ausgewählte Brennstoffe außer Kohle erreicht werden (-2,0 kt ab 2025 und -2,1 kt ab 2030).

Auch diese Maßnahme wird nur unter Vorbehalt genannt und inhaltlich sowie zeitlich nicht ansatzweise konkretisiert. Das im NLRP genannte Minderungspotential kann so nicht nachvollzogen werden.

(3) Zusammenfassung der Ergebnisse für die einzelnen Luftschadstoffe

Aufgrund der oben beschriebenen Unsicherheiten lässt sich hinsichtlich der Einhaltung der Reduktionsvorgaben in Bezug auf die einzelnen Schadstoffe Folgendes festhalten:

(a) NOx

Den aktuellen Emissionsdaten zufolge lagen die nationalen NOx-Emissionen im Jahr 2018 bei 1,084 kt. Es verbleibt somit eine Lücke von 155 kt zur Einhaltung der ab 2020 geltenden Reduktionsverpflichtungen, eine Lücke von 353 kt bis zu Erreichung des Zwischenziels für 2025 und eine Lücke von 551 kt zur Erfüllung der ab 2030 geltenden Reduktionsverpflichtungen.

Für das WM-Szenario wird eine leichte Übererfüllung der ab 2020 geltenden Reduktionsverpflichtungen um 16 kt prognostiziert. Für das Zwischenziel für 2025 wird eine Lücke von 30 kt, hinsichtlich der Reduktionsvorgabe für 2030 eine Kücke von 91 kt prognostiziert. Wie oben dargelegt, beruht dies auf den veralteten und zu optimistischen Annahmen zur Aktivitätsratenentwicklung des Projektionsberichts 2017 und auf unrealistischen Annahmen zur vollständigen Umsetzung der Grenzwerte der 13. BImSchV für Großfeuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlage und zur Umsetzung der verschärften BVT-Schlussfolgerungen. Bereits das WM-Szenario unterschätzt demnach das zu erwartende Emissionsniveau.

Für das WAM-Szenario wird die Einhaltung des Zwischenziels für 2025 mit einem Sicherheitspuffer von 45 kt und die knappe Einhaltung der Reduktionsverpflichtung für 2030 ohne jeglichen Sicherheitspuffer prognostiziert. Die Maßnahmen, die im WAM-Szenario zur Minderung der NOx-Emissionen beitragen sollen, also die Klimaschutzmaßnahmen des MWMS, der Ausstieg aus der Kohleverstromung, die nationale Umsetzung der MCP-Richtlinie und das Maßnahmenpaket Straßenverkehr, können die ihnen zugewiesene Minderungswirkung aber nicht entfalten. Bereits die unzureichende Umsetzung der Empfehlungen der WSB-Kommission zum Kohleausstieg führt dazu, dass das Zwischenziel für 2025 und somit der lineare Reduktionspfad entgegen der Prognose nicht eingehalten werden kann. Auch die Umsetzung der übrigen Maßnahmen und das ihnen zugewiesene Minderungspotential kann nicht mit der erforderlichen Sicherheit angenommen werden. Hinsichtlich der Reduktionsvorgaben für 2030 sieht das Programm keinerlei Sicherheitspuffer vor. Vielmehr muss bereit aufgrund der im Programm anerkannten Unsicherheiten davon ausgegangen werden, dass die Reduktionsverpflichtungen für 2030 für NOx nicht eingehalten werden können.

Festzustellen ist somit, dass das Luftreinhalteprogramm nicht geeignet ist, die NOx-Emissionen entsprechend den Reduktionsvorgaben der NEC-Richtlinie entlang eines linearen Minderungspfads zu begrenzen.

(b) NH_3

Die nationalen Ammoniakemissionen lagen im Jahr 2018 noch bei 636 kt. Demnach verbleibt eine Lücke von 27 kt zur Einhaltung der ab 2020 geltenden Reduktionsverpflichtungen, eine Lücke von 104 kt bis zu Erreichung des Zwischenziels für 2025 und eine Lücke von 181 kt zur Erfüllung der ab 2030 geltenden Reduktionsverpflichtungen.

Für das WM-Szenario wird eine Verfehlung der ab 2020 geltenden Emissionsreduktionsvorgaben um 5 kt prognostiziert. Zur Erreichung des Zwischenziels für 2025 verbleibt eine Lücke von 58 kt und die ab 2030 geltenden Reduktionsverpflichtungen werden um 115 kt verfehlt. Bereits diese Prognose ist zu optimistisch, weil sie von unrealistischen Annahmen zur Umsetzung der ammoniakmindernden Maßnahmen der DüV 2017 ausgeht. Tatsächlich ist mit deutlich höheren Emissionen zu rechnen.

Selbst für das WAM-Szenario wird eine Lücke zur die Einhaltung der Reduktionsvorgaben für 2020 um 4 kt prognostiziert. Das Zwischenziels für 2025 soll jedoch mit einem Sicherheitspuffer von 6 kt erreicht werden. Zudem wird eine knappe Einhaltung der Reduktionsverpflichtung für 2030 mit einem Sicherheitspuffer von 19 kt prognostiziert. Diese Sicherheitspuffer sind schon in Anbetracht der im Luftreinhalteprogramm selbst eingeräumten erheblichen Unsicherheiten nicht ausreichend, um eine Einhaltung der Reduktionsvorgaben zu gewährleisten. Die Maßnahmenoptionen des Pakets Landwirtschaft können das ihnen zugewiesene erhebliche Minderungspotential von 133 kt nicht sicher realisieren. Dies gilt schon deshalb, weil die Umsetzung dieser Maßnahmen nicht verbindlich vorgesehen ist und in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht nicht ansatzweise konkretisiert wird. Auch die für die einzelnen Maßnahmen angenommene Minderungseffekte werden nicht plausibel begründet.

Festzustellen ist somit, dass das Luftreinhalteprogramm bereits nach den eigenen Angaben nicht geeignet ist, die ab 2020 geltenden Reduktionsvorgaben für NH_3 zu erfüllen.

Aufgrund der zahlreichen Prognosemängel kann auch nicht davon ausgegangen werden, das die Reduktionsvorgaben der NEC-Richtlinie für Ammoniak entlang eines linearen Minderungspfads eingehalten werden.

(c) SO_2

Den aktuellen Emissionsdaten zufolge lagen die nationalen SO_2-Emissionen im Jahr 2018 bei 377 kt, sodass die ab 2020 geltende Reduktionsverpflichtungen bereits eingehalten wurden. Auch das Zwischenziel für 2025 wäre bereits knapp erreicht. Hinsichtlich der ab 2030 geltenden Minderungsvorgaben verbleibt jedoch eine Lücke von 89 kt.

Im WM-Szenario wird eine leichte Übererfüllung der Reduktionsvorgaben für 2020 und 2025 prognostiziert. Hinsichtlich der Reduktionsverpflichtungen ab 2030 verbleibt jedoch eine Lücke in Höhe von 34 kt. Wie oben dargelegt, liegt die WM-Szenario jedoch eine Unterschätzung der Aktivitätsratenentwicklung und eine Überschätzung der Effektivität der bestehenden Maßnahmen im Bereich Luftreinhaltung zugrunde.

Im WAM-Szenario wird das Zwischenziel für SO_2 mit einem Sicherheitspuffer von 84 kt erreicht. Dieser Sicherheitspuffer dürfte jedoch insbesondere aufgrund der nicht erfolgten Umsetzung der Empfehlungen zum Kohleausstieg deutlich geringer ausfallen. Der Sicherheitspuffer für die Einhaltung der Reduktionsvorgaben für 2030 in Höhe von 38 kt ist angesichts der allgemeinen Prognoseunsicherheiten und der erheblichen Unsicherheiten hinsichtlich der Wirkung der Klimaschutzmaßnahmen und des Kohleausstiegs unzureichend.

Das Luftreinhalteprogramm ist daher nicht geeignet, eine sichere Erfüllung insbesondere der für 2030 vorgesehenen Reduktionsvorgaben der NEC-Richtlinie für SO_2 zu erfüllen und hierbei einen linearen Minderungspfad einzuhalten.

(d) $PM_{2,5}$

Die nationalen $PM_{2,5}$-Emissionen lagen im Jahr 2018 bei 97 kt. Demnach wurden die ab 2020 geltende Reduktionsverpflichtung. Hinsichtlich des Zwischenziels für 2025 verbleibt aber eine Lücke von 5 kt und bezüglich der ab 2030 geltenden Minderungsvorgaben verbleibt in Höhe von 17 kt.

Im WM-Szenario wird eine Übererfüllung der Reduktionsvorgaben für $PM_{2,5}$ für 2020 und 2025 prognostiziert. Hinsichtlich der Reduktionsverpflichtungen ab 2030 verbleibt jedoch eine Lücke in Höhe von 3 kt. Aufgrund der optimistischen Annahmen zur Aktivitätsratenentwicklung ist anzunehmen, dass diese Lücke tatsächlich noch deutlich größer ist. Die im WAM-Szenario berücksichtigten Maßnahmen können diese Lücke nicht mit der erforderlichen Sicherheit schließen. Vielmehr wird das Versäumnis, die Kohärenz mit der Klimapolitik zu gewährleisten, die die Verwendung von Biomasse unterstützt, wahrscheinlich eher zu einem Anstieg als zu einer Verringerung der $PM_{2,5}$-Emissionen führen.

Festzustellen ist somit, dass das Luftreinhalteprogramm nicht geeignet ist, eine sichere Erfüllung insbesondere der für 2030 vorgesehenen Reduktionsvorgaben der NEC-Richtlinie für $PM_{2,5}$ zu erfüllen.

e. Ergebnis

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die dem Luftreinhalteprogramm zugrunde liegende Prognose, wonach mit den im WAM-Szenario berücksichtigten Maßnahmen die Emissionsreduktionsverpflichtungen der NEC-Richtlinie eingehalten werden können, auf unzutreffenden Annahmen beruht und nicht nachvollziehbar begründet ist. Es kann nicht mit der erforderlichen Sicherheit davon ausgegangen werden, dass das Luftreinhalteprogramm die Emissionen im Einklang mit den Reduktionsverpflichtungen begrenzen kann. Der Kläger hat mit den oben beispielhaft erörterten Prognosedefiziten dargelegt, dass die Prognose auf reinem Wunschdenken beruht.

Es ist letztlich nicht Aufgabe des Klägers, die Fehlerhaftigkeit der Prognose zu beweisen. Vielmehr obliegt es der Beklagten, ihr Prognoseergebnis nachvollziehbar zu begründen.

So hat der EuGH im Fall „Craeynest“ klargestellt, dass es Sache der zuständigen nationalen Behörden ist, „ihre Entscheidungen auf solide wissenschaftliche Daten zu stützen und [...] eine umfassende Dokumentation zu erstellen, die die Wahl des Standorts aller Messstellen unterstützt" (EuGH, Urteil vom 26. Juni 2019, C-723/17, Rn. 51 – Craeynest). Dieser Ansatz wird in der Stellungnahme der AG weiter präzisiert. Nach Ansicht der Generalanwältin Kokott „...ist es Sache der zuständigen Behörden, die Gerichte insbesondere durch die Vorlage fundierter Argumente zu überzeugen. [...] Es steht der Gegenseite frei, solchen Behauptungen mit eigenen, wissenschaftlich fundierten Argumenten zu begegnen. Natürlich ist es auch denkbar, dass das Gericht auf unabhängige Sachverständige zurückgreift, um Unterstützung bei der Beurteilung eines solchen wissenschaftlichen Streits zu finden" (Stellungnahme in der Sache C-723/17, Rn. 64).

Auch in seiner Rechtsprechung zur Nitratrichtlinie 91/676/EWG hat der EuGH deutlich gemacht, dass in Bezug auf die Eignung von Plänen und Programmen zur Erreichung verbindlicher Umweltqualitätsziele eine materielle Beweislastumkehr gilt. So wies der EuGH im Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland die Auffassung des Bundesregierung, dass die Pflicht zur Ergreifung zusätzlicher Maßnahmen nach in Art. 5 Abs. 5 Nitratrichtlinie nur dann greife, „wenn kein vernünftiger Zweifel mehr daran bestehen könne, dass die geltenden Maßnahmen nicht ausreichten“ zurück. Der EuGH stellte fest,

> „dass eine solche Auslegung nicht im Einklang mit der in Rn. 53 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung steht, nach der diese Maßnahmen und verstärkten Aktionen zu erlassen sind, sobald festgestellt wird, dass sie erforderlich sind.“
> (EuGH, Urteil vom 21 Juni 2018, C-543/16, Rn. 63– Kommission/Deutschland)

Weiter stellt der EuGH mit Blick auf den Grundsatz des effet-utile fest:

> „Darüber hinaus nimmt diese Auslegung Art. 5 Abs. 5 der Richtlinie 91/676 jede praktische Wirksamkeit. Denn nach dieser Auslegung könnte der betroffene Mitgliedstaat, auch wenn ein Erfordernis im Sinne dieser Rechtsprechung festgestellt würde, den Erlass zusätzlicher Maßnahmen oder verstärkter Aktionen über einen langen Zeitraum aufschieben und dies allein damit rechtfertigen, dass er sich Gewissheit darüber verschaffen müsse, dass die in der Vergangenheit getroffenen Maßnahmen nicht ausreichend seien.“
> (EuGH, Urteil vom 21 Juni 2018, C-543/16, Rn. 64 – Kommission/Deutschland)

Schließlich wies der EuGH auch das Argument der Bundesregierung, dass wegen der Komplexität der Prognose über die zukünftige Entwicklung der Nitratbelastung des Grundwassers den Mitgliedstaaten ein weiter Beurteilungsspielraum einzuräumen sei, zurück. Denn die Erforderlichkeit von Prognosen ändere nichts an Verpflichtung zur Fortschreibung der Aktionsprogramme, wenn die durchzuführende Bewertung ergibt, dass die bislang ergriffenen Maßnahmen nicht zur Zielerreichung geeignet sind (EuGH, Urteil vom 21 Juni 2018, C-543/16, Rn. 65 ff. – Kommission/Deutschland)

Diese Rechtsprechung hat der EuGH in seiner Entscheidung vom 3. Oktober 2019 über ein Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Wien im Fall Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland bestätigt. Hier stellt er fest:

> „Außerdem braucht nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs für die Feststellung, dass es des Erlasses zusätzlicher Maßnahmen oder der Durchführung verstärkter Aktionen gemäß Art. 5 Abs. 5 der Richtlinie 91/676 bedarf, nicht nachgewiesen zu sein, dass die bereits erlassenen Maßnahmen unwirksam sind (Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Deutschland, C-543/16, nicht veröffentlicht, EU:C:2018:481, Rn. 63 und 64)."
> (EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2019, C-197/18, Rn. 61 – Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland u.a).

Demnach liegt die Beweislast, dafür, dass das zu erstellende Programm zur Erreichung der unionsrechtlich vorgegebenen Umweltqualitätsziele bzw. Reduktionsvorgaben geeignet ist, bei den zur Planerstellung berufenen Behörden. Es ist ihre Aufgabe, vernünftigen Zweifeln daran, dass das Programm zur Einhaltung der Reduktionsverpflichtungen ausreicht, mit nachvollziehbaren und insbesondere widerspruchsfreien Aussagen entgegenzutreten. Dies wird im Falle der NEC-Richtlinie auch daran deutlich, dass nach Art. 6 Abs. 4 NEC-Richtlinie bereits die Gefahr der Verfehlung der Reduktionsvorgaben die Verpflichtung zur Anpassung des Luftreinhalteprogramms auslöst.

Solange die Beklagte nicht auf der Grundlage einer hinreichend sicheren und nachvollziehbar begründeten Prognose nachgewiesen hat, dass die im Luftreinhalteprogramm vorgesehenen Maßnahmen zur Einhaltung der verbindlichen Reduktionsverpflichtungen entlang eines linearen Minderungspfads geeignet ist, besteht demnach eine Verpflichtung zur Fortschreibung des Luftreinhalteprogramms.

Der Hauptantrag ist nach alledem begründet.

III. Zulässigkeit und Begründetheit des Hilfsantrags zu 2.

Mit dem ersten Hilfsantrag begehrt der Kläger für den Fall, dass der Senat das Bestehen einer Verpflichtung zur Einhaltung eines linearen Reduktionspfads verneinen sollte, wenigstens die Erstellung eines Luftreinhalteprogramms, welches zur Einhaltung der in Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang II NEC-Richtlinie verankerten jährlichen NH_3-Reduktionsvorgaben für den Zeitraum 2020 bis 2029 und den Zeitraum ab 2030 geeignet ist.

Zur Zulässigkeit der Klage gilt das oben Gesagte.

Die Klage ist auch begründet. Wie oben dargelegt, ist die Beklagte zur Erstellung eines Programms verpflichtet, welches zur Erfüllung der in Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang II NEC-Richtlinie verankerten jährlichen Reduktionsverpflichtungen geeignet ist. Das bestehende Luftreinhalteprogramm vom 22. Mai 2019 ist, weil es keinerlei zusätzliche Maßnahmen festlegt und auf einer unsicheren und unrealistischen Emissionsprognose beruht, nicht geeignet, diese Verpflichtung zu erfüllen.

IV. Zulässigkeit und Begründetheit der Hilfsanträge zu 3. und 4.

Mit den beiden Hilfsanträgen zu 3. und 4. wird für den Fall, dass das Gericht Zweifel an der Statthaftigkeit eines Leistungsbegehrens haben sollte, vorsorglich ein Feststellungsbegehren geltend gemacht.

Die Zulässigkeit im Übrigen und Begründetheit der Klage ergibt sich aus den oben gemachten Ausführungen.

C. Zusammenfassung

Das am 22. Mai 2019 verabschiedete nationale Luftreinhalteprogramm wird den Vorgaben der NEC-Richtlinie nicht gerecht.

Obwohl sowohl aktuelle Emissionsdaten als auch die (optimistische) Emissionsprognose des Luftreinhalteprogramms für das WM-Szenario belegen, dass die Reduktionsvorgaben der NEC-Richtlinie für die Schadstoffe NOx, NH_3, SO_2 und $PM_{2,5}$ auf der Grundlage

der geltenden Maßnahmen nicht vollständig erreicht werden können, enthält das Luftreinhalteprogramm entgegen den Vorgaben in Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Anhang III Teil 1 Nr. 1 c NEC-Richtlinie keine „zur Verabschiedung vorgesehenen Strategien und Maßnahmen sowie den Zeitplan für ihre Verabschiedung, Durchführung und Überprüfung mit Angabe der zuständigen Behörde“. Vielmehr werden im Luftreinhalteprogramm vielfach völlig unverbindliche Maßnahmenoptionen aufgeführt, deren Umsetzung und Umsetzungszeitplan offen bleibt. Maßnahmen, deren Umsetzung unsicher ist, dürfen in der Prognose nicht berücksichtigt werden. Zudem wird das den einzelnen Maßnahmenoptionen zugewiesene Minderungspotential nicht nachvollziehbar erörtert. Das Luftreinhalteprogramm, welches zahlreiche Unsicherheiten in der Prognose sogar selbst einräumt, kann nach alledem die Einhaltung der Reduktionsverpflichtungen der NEC-Richtlinie entlang eines linearen Minderungspfads nicht hinreichend sicher gewährleisten.

Eine beglaubigte und eine einfache Abschrift anbei.

Prof. Dr. Remo Klinger
(Rechtsanwalt)