

# GEULEN & KLINGER

Rechtsanwälte

**Vorab per Telefax: 0221 2066-457**

Verwaltungsgericht Köln  
Appelhofplatz

50667 Köln

Dr. Reiner Geulen  
Prof. Dr. Remo Klinger  
10719 Berlin, Schaperstraße 15  
Telefon +49/30/88 47 28-0  
Telefax +49/30/88 47 28-10  
e-mail: klinger@geulen.com  
geulen@geulen.com  
www.geulenklinger.com

19. Oktober 2016

## Klage

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

- Kläger -

Prozessbevollmächtigte:  
Rechtsanwälte Dr. Reiner Geulen & Prof. Dr. Remo Klinger,  
Schaperstraße 15, 10719 Berlin,

g e g e n

**Bundesrepublik Deutschland,**  
vertreten durch das Bundesministerium für Umwelt,  
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit,

Krausenstraße 17-18, 10117 Berlin,

- Beklagte -

wegen Anspruch auf Aufstellung eines wirksamen nationalen Programms zur Einhaltung der Emissionshöchstmenge für Ammoniak (NEC-Richtlinie).

vorläufiger Gegenstandswert: 10.000,00 €

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

## Klage

und werden beantragen,

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom 28. September 2016 zu verurteilen, Programme für die Verminderung der nationalen Ammoniakemissionen zu verabschieden, die in ihrer Gesamtheit geeignet sind, die nationalen Ammoniakemissionen in einer Weise zu vermindern, dass die im Anhang I der Richtlinie 2001/81/EG vorgesehene nationale Höchstmenge von 550 Kilotonnen nicht mehr überschritten wird.

## Begründung

### I. Sachverhalt

Der Kläger, eine nach dem UmwRG anerkannte Umweltvereinigung, begehrt die Aufstellung wirksamer nationaler Programme zur Einhaltung der sich aus der NEC-Richtlinie (Richtlinie 2001/81/EG) ergebenden Emissionshöchstmenge für Ammoniak.

Mit Antrag vom 16. Januar 2014 beantragte der Kläger vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) die Novellierung bereits vorliegender Programme für die fortschreitende Verminderung der nationalen Emissionen der in Art. 4 der Richtlinie 2001/81/EG genannten Schadstoffe (Schwefeldioxid, Stickstoffoxide, flüchtige organische Verbindungen und Ammoniak). Die im Anhang I der Richtlinie 2001/81/EG genannten Höchstmengen waren mit Ausnahme der flüchtigen organischen Verbindungen in den Jahren nach 2010 entgegen Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2001/81/EG jeweils überschritten worden.

- Antragschrift vom 16. Januar 2014 (**Anlage K 2**) -.

Die Beteiligten verständigten sich im Folgenden darauf, das Verwaltungsverfahren wegen der anstehenden Novellierung der NEC-Richtlinie zunächst ruhen zu lassen.

Mit Schreiben vom 13. Juli 2016 teilte der Kläger mit, dass er das Verfahren wieder aufnimmt und die Bescheidung des ursprünglichen Antrags wünscht.

- Schreiben vom 13. Juli 2016 (**Anlage K 3**) -.

Die Beklagte teilte durch Schreiben vom 8. August 2016 mit, dass die Novelle der NEC-Richtlinie noch nicht abgeschlossen ist und man so verblieben sei, dass nach Einhaltung der Grenzwerte für NO<sub>x</sub> das Verfahren eingestellt werden sollte.

- Schreiben vom 8. August 2016 (**Anlage K 4**) -.

Der Kläger wies darauf hin, dass es nicht nur um die Einhaltung der Werte für NO<sub>x</sub>, sondern auch um die anderen Schadstoffe, die in der NEC-Richtlinie geregelt sind, geht. Eine Zusicherung, dass Verfahren zu beenden, wenn nur der Wert für NO<sub>x</sub> eingehalten sei, wurde nicht abgegeben.

- Schreiben vom 18. August 2016 (**Anlage K 5**) -.

Die Beklagte wies den Antrag mit Bescheid vom 28. September 2016, eingegangen am 30. September 2016, zurück. Als Begründung führt sie an, dass es dem Kläger an der Klagebefugnis fehle und die Richtlinie keine Pflicht zur Novellierung der bestehenden Programme vorsehen.

- Bescheid der Beklagten (**Anlage K 6**) -.

## **II. Rechtliche Bewertung**

Die Klage ist zulässig und begründet.

### **1. Zulässigkeit**

Die Klage ist als allgemeine Leistungsklage zulässig.

Insbesondere ist der Kläger klagebefugt.

Der EuGH hat mit Urteil vom 26. Mai 2011 (C-165/09, BeckEuRS 2011, 573314) ausdrücklich festgestellt, dass Art. 6 der Richtlinie 2001/81/EG unmittelbar betroffenen natürlichen und juristischen Personen Rechte verleiht, auf die diese sich direkt vor nationalen Gerichten berufen können. Sie können verlangen, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen nationaler Programme angemessene und schlüssige Politiken und Maßnahmen einführen, die in ihrer Gesamtheit geeignet sind, die Emissionen der in der NEC-Richtlinie genannten Schadstoffe derart zu vermindern, dass die in Anhang I dieser Richtlinie vorgesehenen nationalen Höchstmengen spätestens Ende 2010 eingehalten werden (siehe v.a. Rn. 99 f. Und 104 des vorgenannten Urteils).

Der Gerichtshof erläutert dies wie folgt:

*“(93) Hierzu ist zunächst darauf hinzuweisen, dass sich nach ständiger Rechtsprechung der Einzelne in all den Fällen, in denen die Bestimmungen einer Richtlinie inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sind, gegenüber dem Mitgliedstaat auf diese Bestimmungen berufen kann, wenn dieser die Richtlinie nicht fristgemäß oder nur unzulänglich in nationales Recht umgesetzt hat (vgl. insbesondere Urteile vom 19. November 1991, Francovich u.a., C-6/90 und C-9/90, Slg. 1991, I-5357, Randnr. 11, vom 11. Juli 2002, Marks & Spencer, C-62/00, Slg. 2002, I-6325, Randnr. 25, und vom 5. Oktober 2004, Pfeiffer u.a., C-397/01 bis C-403/01, Slg. 2004, I-8835, Randnr. 103).*

*(94) Wie der Gerichtshof wiederholt ausgeführt hat, wäre es mit dem zwingenden Charakter, den Art. 288 Abs. 3 AEUV der Richtlinie verleiht, nämlich unvereinbar, grundsätzlich auszuschließen, dass eine mit ihr auferlegte Verpflichtung von den betroffenen Personen geltend gemacht werden kann. Diese Überlegung gilt ganz besonders für eine Richtlinie, die eine Eindämmung und Reduzierung der Luftverschmutzung und damit den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung bezweckt (vgl. Urteil vom 25. Juli 2008, Janecek, C-237/07, Slg. 2008, I-6221, Randnr. 37).*

*(95) In diesem Zusammenhang ist jedoch zu beachten, dass eine Unionsvorschrift dann unbedingt ist, wenn sie eine Verpflichtung normiert, die an keine Bedingung geknüpft ist und zu ihrer Durchführung oder Wirksamkeit auch keiner weite-*

ren Maßnahmen der Unionsorgane oder der Mitgliedstaaten bedarf (vgl. u.a. Urteile vom 3. April 1968, *Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe*, 28/67, Slg. 1968, 216, 230 f., und vom 23. Februar 1994, *Comitato di coordinamento per la difesa della cava u.a.*, C-236/92, Slg. 1994, I- 483, Randnr. 9).

[...]

(99) Hingegen weist Art. 6 der NEC-Richtlinie insoweit einen unbedingten und hinreichend genauen Charakter auf, als er die Mitgliedstaaten in unzweideutigen Worten verpflichtet, zum einen nach Art. 6 Abs. 1 bis 3 dieser Richtlinie nationale Programme für die fortschreitende Verminderung der nationalen Emissionen insbesondere von SO<sub>2</sub> und NO<sub>x</sub> zu erstellen, um bis Ende 2010 die Höchstmengen in Anhang I dieser Richtlinie einzuhalten, und zum anderen, im Sinne von Art. 6 Abs. 4 dieser Richtlinie diese Programme der Öffentlichkeit und den betroffenen Organisationen, wie Umweltorganisationen, über klare, verständliche und leicht zugängliche Informationen zur Verfügung zu stellen.

(100) Folglich muss 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.

Der Kläger ist daher als nach § 3 UmwRG anerkannter Umweltverband klagebefugt.

Anerkannte Umweltorganisationen sind die durch den EuGH erwähnten unmittelbar betroffenen juristischen Personen.

Dies folgt zum einen aus dem Zusammenhang der Rn. 99 und 100 des Urteils des EuGH. Denn der EuGH bezeichnet die Umweltorganisationen dort explizit als „betroffene Organisationen“.

Mittelbar ergibt sich dies auch aus der NEC-Richtlinie. Denn in Art. 6 Abs. 4 der Richtlinie werden diese als die „geeigneten Organisationen“ benannt, denen die Programme zur Verfügung zu stellen sind.

Bestätigt wird dies ebenfalls durch Art. 9 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 2 der Aarhus-Konvention,

nach dem jede anerkannte Umweltorganisation Teil der „betroffenen Öffentlichkeit“ ist. Anerkannte Umweltorganisationen werden in der Terminologie des Unionsrechts daher stets als Betroffene behandelt, unabhängig davon, ob sie als juristische Person im faktischen Sinn betroffen ist. Wie juristische Personen im tatsächlichen Sinn von Luftschadstoffen betroffen sein können (der EuGH benennt diese Möglichkeit sowohl in der o.g. Entscheidung zur NEC-Richtlinie [Rn. 100] als auch in seinem Janecek-Urteil vom 25. Juli 2008 – C-237/07, Slg. 2008, I-6221), ist daher vorliegend so zu entscheiden, dass anerkannte Umweltorganisationen stets Betroffene im Sinne des Unionsrechts sind.

Auf die durch die Beklagte angeführte Entscheidung des BVerwG zum „Luftreinhalteplan Darmstadt“ (Urteil vom 5.9.2013 – 7 C 21/12, NVwZ 2014, 64) oder eine ggf. novellierte Fassung des UmwRG kommt es daher vorliegend nicht an, da sich der Kläger hier auf die unmittelbare Anwendbarkeit der Richtlinie berufen kann. Die danach anerkannten Umweltverbände können sich vor Gericht auf das als Recht geschützte und beim Vollzug von Umweltrecht betroffene Interesse am gesetzmäßigen Umweltschutz berufen (Rn. 50 des Urteils; vgl. zu der grundsätzlichen Thematik auch Enders, ZUR 2016, 387 (391); Schlacke, NVwZ 2014, 11 (13)). Selbst wenn das novellierte UmwRG entgegen der Verpflichtung Deutschlands aus Art. 9 Abs. 3 AK keine Klagebefugnis für den vorliegenden Fall nach dem nationalen Recht enthalten sollte (sei es, weil die Tatbestände begrenzt sind, sei es, weil der Anwendungsbereich zeitlich auf nach dem 31. Dezember 2016 getroffene Entscheidungen begrenzt wird), ergibt sich die Klagebefugnis des Klägers aus dem Unionsrecht.

Sollte die Kammer daran Zweifel haben, regen wir bereits jetzt die Einholung einer

### **Vorabentscheidung**

des EuGH mit folgender Vorlagefrage an:

*„Ist Art. 6 der Richtlinie 2001/81/EG so auszulegen, dass es einer anerkannten Umweltorganisation möglich sein muss, gegebenenfalls unter Anrufung der innerstaatlichen Gerichte, bei den zuständigen Behörden die Einhaltung und Umsetzung der sich aus der Richtlinie 2001/81/EG ergebenden Verpflichtungen zu erwirken?“*

## 2. Begründetheit

Die Klage ist begründet. Der Kläger hat einen Anspruch auf die Verabschiedung von Programmen im Sinne des Art. 6 der NEC-Richtlinie und § 34 der 39. BImSchV, die sicherstellen, dass die Menge der jährlichen Ammoniak-Emission in Deutschland eine Grenze von 550 Kilotonnen nicht überschreitet.

Art. 4 i.V.m. Anlage I der NEC-Richtlinie, der in § 33 Abs. 1 Nr. 4 der 39. BImSchV in deutsches Recht umgesetzt wurde, legt für Ammoniak-Emissionen einen Höchstwert von 550 Kilotonnen pro Jahr fest.

Bei der Interpretation der Emissionsdaten ist zu beachten, dass für die Prüfung der Einhaltung von Emissionshöchstmengen nicht vorhersehbare und nicht beeinflussbare Änderungen der Datengrundlagen unter streng definierten Bedingungen von den Gesamtemissionen abgezogen werden (sog. „Inventory Adjustment“). Die Zulässigkeit dieser Anwendung wird anhand strenger Kriterien durch Gremien der UNECE-Luftreinhaltekonvention geprüft. Ein solches Inventory Adjustment ist zum Beispiel für die Beurteilung der Ammoniak-Werte vorzunehmen, weil für die Berichterstattung 2015 erstmals die Gärreste aus Energiepflanzen berücksichtigt werden, was bei der Verabschiedung der Richtlinie 2011/81/EG noch nicht relevant war.

Im Jahr 2010 betrug die Ammoniak-Emission nach Berücksichtigung des Inventory Adjustment in Deutschland pro Jahr gleichwohl immer noch 642 kt/a, im Jahr 2011 674 kt/a, im Jahr 2012 654 kt/a, im Jahr 2013 669 kt/a und im Jahr 2014 674 kt/a (BT-Drs 18/7320 vom 21.01.2016, S. 2 [**Anlage K 7**]). In keinem einzigen Jahr konnte also der Ammoniak-Grenzwert durch das Nationale Programm eingehalten werden, es kam jedes Jahr zu einer signifikanten Überschreitung von 17 – 22 %.

Der Wert von 550 Kilotonnen hätte bis spätestens zum Ende des Jahres 2010 unterschritten werden müssen. Denn Art. 4 Abs. 2 der NEC-Richtlinie verlangt, dass die Mitgliedstaaten eine Nichtüberschreitung nach dem Jahr 2010 gewährleisten.

Dies ist bis zum heutigen Tag noch nicht geschehen. Das vom federführenden BMUB entwickelte Nationale Programm „Luftreinhaltung 2010“ von Dezember 2002, überar-

beitet im August 2007 (siehe die Texte 37/02 und 37/07 des Umweltbundesamtes) ist folglich nicht geeignet, die verpflichtenden Grenzwerte einzuhalten. Durch die Verletzung einer dem Umweltschutz dienenden und auf das Unionsrecht zurückgehenden Rechtsvorschrift ist die subjektive Rechtsposition des Klägers verletzt (vgl. auch Bunge, ZUR 2014, 3 (12); Schlacke, NVwZ 2014, 11 (13 f.)).

Die Beklagte ist verpflichtet, ein den rechtlichen Vorgaben entsprechendes Nationales Programm aufzustellen. Das ist dann der Fall, wenn das Nationale Programm den Anforderungen des Art. 6 der NEC-Richtlinie entspricht und somit geeignet ist, die in Art. 4 der NEC-Richtlinie bestimmten Grenzwerte einzuhalten. Dazu werden insbesondere Regelungen im Bereich der Landwirtschaft erforderlich sein, da Ammoniak vornehmlich durch die Tierhaltung und in geringerem Maße durch die Düngemittelverwendung entsteht,

- Mitteilung des Umweltbundesamts vom 20. Juni 2016 (**Anlage K 8**) -.

Auf die durch die Beklagte aufgeworfene Frage, ob die Richtlinie eine Pflicht zur Novellierung vorsieht, kommt es nicht an, da die Beklagte noch niemals den ursprünglichen Anforderungen an die Aufstellung eines solchen Programms gerecht geworden ist. Es gibt bisher kein rechtmäßiges Programm, also kann sich die Frage der Novellierungspflicht auch nicht stellen.

Sollte die Kammer hieran Zweifel haben, regen wir ebenfalls die Einholung einer

### **Vorabentscheidung**

des EuGH mit folgender Vorlagefrage an:

*„Ist Art. 6 Abs. 1 bis 3 der Richtlinie 2001/81/EG so auszulegen, dass die Mitgliedstaaten bei erwiesener Ungeeignetheit der nationalen Programme zur Gewährleistung einer Einhaltung der Emissionshöchstmengen für NH<sub>3</sub> auch nach dem 1. Oktober 2006 verpflichtet sind, geeignete Programme zur Gewährleistung einer Einhaltung der Emissionshöchstmengen für NH<sub>3</sub> aufzustellen?“*

Nach alledem ist der Klage stattzugeben.

Wir bitten um eine baldige mündliche Verhandlung.

Eine beglaubigte und eine einfache Abschrift anbei.

(Prof. Dr. Remo Klinger)  
Rechtsanwalt