

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

per beA
Niedersächsisches Obergerverwaltungsgericht
Uelzener Straße 40

21335 Lüneburg

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

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

www.geulenklinger.com

10. Februar 2023

In der Verwaltungsrechtssache

Deutsche Umwelthilfe e.V.

g e g e n

Land Niedersachsen und
Land Nordrhein-Westfalen

begründen wir nachfolgend und innerhalb der Frist des § 6 Satz 1 UmwRG die Klage vom 5. Dezember 2022.

Der Kläger hat uns mit der Wahrnehmung seiner rechtlichen Interessen beauftragt (**Anlage K 1**).

Wir werden beantragen:

1. Die Beklagten zu 1) und 2) werden verurteilt, das Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems für den Bewirtschaftungszeitraum 2021-2027 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts so zu ändern, dass dieses alle im Einflussbereich der Beklagten stehenden Maßnahmen enthält, um:

- a. in den Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit

- aa. den Schwellenwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l vor Denitrifikation, also bei Vorliegen denitrifizierender Verhältnisse in der Summe aus dem gemessenen Nitratgehalt und dem ermittelten Denitrifikationswert gemäß Anlage 2 Fußnote 6 GrwV,
 - bb. den Schwellenwert für Ammonium in Höhe von 0,5 mg/l, und
 - cc. den Schwellenwert für Orthophosphat in Höhe von 0,5 mg/l, schnellstmöglich einzuhalten,
- b. in den Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems eine Zunahme der
 - aa. Nitratkonzentrationen oberhalb des Schwellenwertes für Nitrat in Höhe von 50 mg/l vor Denitrifikation,
 - bb. Ammoniumkonzentrationen oberhalb des Schwellenwertes für Ammonium in Höhe von 0,5 mg/l,
 - cc. Orthophosphatkonzentrationen oberhalb des Schwellenwertes für Orthophosphat in Höhe von 0,5 mg/lzu verhindern,
- c. in den Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems alle signifikanten und anhaltenden Trends einer Steigerung der Konzentration von
 - aa. Nitrat,
 - bb. Ammonium und
 - cc. Orthophosphatauf Grund der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten umzukehren,
- d. am Grenzscheitel limnisch/marin der in die Nordsee mündenden Ems zum Zeitpunkt Kenterpunkt Ebbe (Messstelle Hebrum) den Wert von 2,8 mg/l Gesamtstickstoff im Jahresmittel schnellstmöglich einzuhalten,
- e. in allen Fließgewässern der Flussgebietseinheit Ems folgende Werte schnellstmöglich einzuhalten:
 - aa. in allen Fließgewässern im Jahresmittel einen Wert von 2,8 mg/l Gesamtstickstoff, und

- bb. im arithmetischen Mittel aus den Jahresmittelwerten von maximal drei aufeinander folgenden Kalenderjahren die gewässertypspezifischen Orientierungswerte der Anlage 7 OGewV für Gesamtphosphor in Höhe von
- 0,3 mg/l für Marschgewässer (Fließgewässertyp Nr. 22 nach Anlage 1 Nr. 2.1 OGewV),
 - 0,15 mg/l für organisch geprägte Gewässer und kleine Niederungsfließgewässer in Fluss- und Stromtälern (Fließgewässertypen Nr. 11, 12 und 19 der Anlage 1 Nr. 2.1 OGewV),
 - 0,1 mg/l für die Fließgewässertypen Nr. 24, 15, 15g, 16, 17, 18, 20, 21 der Anlage 1 Nr. 2.1 OGewV, und
- cc. im arithmetischen Mittel aus den Jahresmittelwerten von maximal drei aufeinander folgenden Kalenderjahren die gewässertypspezifischen Orientierungswerte der Anlage 7 OGewV für Orthophosphat in Höhe von
- 0,2 mg/l für Marschengewässer (Fließgewässertyp Nr. 22 nach Anlage 1 Nr. 2.1 OGewV),
 - 0,1 mg/l für organisch geprägte Gewässer und kleine Niederungsfließgewässer in Fluss- und Stromtälern (Fließgewässertypen Nr. 11, 12 und 19 der Anlage 1 Nr. 2.1 OGewV),
 - 0,07 mg/l für die Fließgewässertypen Nr. 24, 15, 15g, 16, 17, 18, 20, 21 der Anlage 1 Nr. 2.1 OGewV.
- f. in allen Seen der Flussgebietseinheit Ems folgende Werte schnellstmöglich einzuhalten:
- aa. im Jahresmittel einen Wert von 2,8 mg/l Gesamtstickstoff, und
 - bb. im Mittel der Vegetationsperiode von 1. April bis 31. Oktober die oberen Grenzbereiche der für die jeweiligen Gewässertypen nach Anlage 1 Nr. 2.2 OGewV festgelegten Orientierungswerte für Gesamtphosphor (Gesamt-P), welche in der Anlage 7 Tabelle 2.2 OGewV wie folgt festgelegt sind:

Typ nach Anlage 1 Nummer 2.2	Phytoplankton- See-Subtypen oder Typgruppen	Maximaler Trophiestatus ¹	Gesamtphosphor (Gesamt-P) Saisonmittel ² (µg/l)
			Grenzbereich gut/mäßig
1	1	mesotroph 1 (1,75)	20 – 26
2, 3	2 + 3	mesotroph 1 (1,75)	20 – 26
4	4	(sehr) oligotroph (1,25)	9 – 12
5, 7, 8, 9	7 + 9	mesotroph 1 (1,5)	14 – 20 ³
6	6.1	mesotroph 2 (2,25)	30 – 45
6	6.2	mesotroph 2 (2,5)	35 – 50
6	6.3	eutroph 1 (2,75)	45 – 70
5, 7, 8, 9	5 + 8	oligotroph (1,75)	18 – 25 ³
10	10.1	mesotroph 1 (2,0)	25 – 40
10	10.2	mesotroph 2 (2,25)	30 – 45
11	11.1	mesotroph 2 (2,5)	35 – 45
11	11.2	eutroph 1 (2,75)	35 – 55 ⁴
12	12	eutroph 1 (3,50)	60 – 90 ⁵
13	13	mesotroph 1 (1,75)	25 – 35
14	14	mesotroph 2 (2,25)	30 – 45

g. in den Übergangs- und Küstengewässern der Nordsee im Jahresdurchschnitt die gewässertypspezifischen Orientierungswerte für Gesamt-Stickstoff (TN) und Gesamtphosphor (Gesamt-P) der Anlage 7 Tabelle 2.3 OGewV in Höhe von

- 0,32 mg/l TN und 0,031 mg/l Gesamt-P für euhaline offene Küstengewässer und euhaline Wattenmeere (Gewässertypen N1 und N2 nach Anlage 1 Tabelle 2.4 OGewV),
- 0,56 mg/l TN und 0,036 mg/l Gesamt-P für polyhaline offene Küstengewässer und polyhaline Wattenmeere (Gewässertypen N3 und N4 nach Anlage 1 Tabelle 2.4 OGewV),
- 0,24 mg/l TN und 0,030 mg/l Gesamt-P für euhalines felsgeprägtes Küstengewässer um Helgoland (Gewässertyp N5 nach Anlage 1 Tabelle 2.4 OGewV)
- 1,00 mg/l TN und 0,045 mg/l Gesamt-P für die Übergangsgewässer der Ems

schnellstmöglich einzuhalten.

h. eine erstmalige Überschreitung der unter d) bis g) genannten Werte sowie eine Zunahme der Schadstoffkonzentrationen oberhalb dieser Werte zu verhindern.

2. Hilfsweise zu 1): die Beklagten zu 1) und 2) jeweils zu verurteilen, ihren Beitrag für das Nationale Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems für den Bewirtschaftungszeitraum 2021-2027 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts so zu ändern, dass das Nationale Maßnahmenprogramm den unter 1.a.-h. genannten Qualitätsanforderungen entspricht.
3. Weiter hilfsweise zu 1) und 2): Das Nationale Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems für den Bewirtschaftungszeitraum 2021-2027 aufzuheben.
4. Weiter hilfsweise zu 1), 2) und 3): Festzustellen, dass das Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems für den Bewirtschaftungszeitraum 2021-2027 rechtswidrig ist.

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

Gliederung

A. Zusammenfassung	9
B. Sachverhalt.....	11
I. Folgen der Verschmutzung der Gewässer durch Nährstoffe	11
II. Überblick über die FGE Ems und die Planungsunterlagen.....	13
III. Nährstoffbelastung der Gewässer der FGE Ems und Auswirkungen auf die Zielerreichung	14
1. Nährstoffbelastung der Oberflächengewässer	14
a. Allgemeine Aussagen zum ökologischen Zustand/Potenzial	14
b. Überschreitung der gewässertypspezifischen Orientierungswerte für Phosphor.....	16
c. Verfehlung des Zielwertes für Gesamtstickstoff	18
d. Verfehlung des guten Zustands der Nordsee	20
2. Nährstoffbelastung des Grundwassers	22
a. Allgemeine Aussagen zur Zustandsbewertung	22
b. Höhe und Entwicklung der Nitratkonzentrationen im Grundwasser	25
3. Ursachen der Nährstoffbelastung der Gewässer	29

4.	Besondere Gefährdung der Gewässer durch Nährstoffe	30
IV.	Risikoanalyse der Beklagten	31
V.	Defizitanalyse der Beklagten	33
1.	Oberflächengewässer	33
a.	Abschätzung des Minderungsbedarfs ausgehend von Messwerten	33
b.	Modellierung des Minderungsbedarfs.....	35
2.	Grundwasser	36
VI.	Maßnahmenplanung der Beklagten	36
1.	Grundlegende Maßnahmen	37
2.	Ergänzende Maßnahmen.....	38
a.	Ergänzende Maßnahmen für Oberflächengewässer	38
aa.	Maßnahmen zur Reduzierung des Nährstoffeintrags über Punktquellen 38	
bb.	Maßnahmen zur Reduzierung des diffusen Nährstoffeintrags	39
b.	Ergänzende Maßnahmen für das Grundwasser.....	39
3.	Konzeptionelle Maßnahmen.....	40
4.	Maßnahmen unter der MSRL	41
VII.	Zielerreichungsprognose.....	42
VIII.	Fristverlängerung und Transparenzansatz.....	45
1.	Fristverlängerungen für das Grundwasser	46
2.	Oberflächengewässer	46
IX.	Außergerichtliches Verfahren.....	47
C.	Zulässigkeit.....	47
1.	Zuständigkeit des Gerichts.....	48
a.	Sachliche Zuständigkeit.....	48
b.	Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit durch das BVerwG	48
2.	Passivlegitimation.....	50
3.	Klagebefugnis.....	50
a.	Klagebefugnis nach dem UmwRG.....	50

b. Klagebefugnis aus Unionsrecht nach EuGH	52
4. Statthaftigkeit.....	53
5. Klagefrist	54
6. Rechtsschutzbedürfnis	55
D. Begründetheit	55
I. Gesetzliche Anforderungen an das zu erstellende Maßnahmenprogramm.....	55
1. Eignung zur schnellstmöglichen Erreichung des guten Zustands (Verbesserungsgebot).....	57
a. Guter chemischer Zustand des Grundwassers (Klageanträge zu 1 a.).....	57
b. Guter ökologischer Zustand und gutes ökologisches Potenzial der Oberflächengewässer	61
aa. Orientierungswerte der Anlage 7 OGewV (Klageanträge zu 1 e.-g.) ..	61
bb. Bewirtschaftungsziel des § 14 OGewV (Klageantrag zu 1 d.).....	63
cc. Kleingewässer sind in die Bewirtschaftungsplanung einzubeziehen...	66
c. Zügigkeitsgebot	67
aa. Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten erlaubt kein Absehen von wirksamen Maßnahmen	68
bb. Sinn und Zweck der Bewirtschaftungsplanung.....	72
cc. Dauer der Zielverfehlung, Umsetzungsversäumnisse, Belastungstrend 73	
dd. Verhältnismäßigkeit.....	74
ee. Jedenfalls: Rechtswidrigkeit der Fristverlängerung	75
(1) Unzureichende Begründung	75
(2) Nichtvorliegen fristverlängernder natürlicher Gegebenheiten.....	77
(3) Keine Benennung der zur Zielerreichung nach Ablauf der verlängerten Frist erforderlichen Maßnahmen.....	79
(4) Dauerhafter Ausschluss der Zielerreichung in anderen Gewässern	80
2. Eignung zur Verhinderung einer weiteren Verschlechterung des Gewässerzustands (Verschlechterungsverbot).....	80

a. Verschlechterung des ökologischen Zustands bzw. des ökologischen Potenzials der Oberflächengewässer (Klageantrag zu 1 h.).....	81
b. Verschlechterung des chemischen Zustands des Grundwassers (Klageantrag zu 1 b.)	82
3. Eignung zur Einleitung einer Trendumkehr (Antrag zu 1 c.)	84
4. Verfassungsrechtlicher Auftrag zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen	86
5. Berücksichtigung der Folgen des Klimawandels.....	87
II. Nichterfüllung dieser Anforderungen durch die Beklagten.....	87
1. Ausklammerung kleiner Gewässer aus der Maßnahmenplanung.....	87
2. Keine Eignung zur schnellstmöglichen Erreichung des guten Zustands.....	88
a. Zweifel an der behaupteten Eignung des Maßnahmenprogramms zur Erreichung der nährstoffbezogenen Zustandsziele	89
aa. Maßstab für die Überprüfung von Prognoseentscheidungen	89
bb. Nicht belastbare Defizitanalyse	91
(1) Mängel des Modells AGRUM-DE	92
(2) Ergänzende Landesmodellierung	94
cc. Nicht belastbare Prognose der Minderungswirkung der geplanten Maßnahmen	95
(1) Keine Quantifizierung der Minderungswirkung	95
(2) Überschätzte Wirkung der düngerechtlichen Maßnahmen.....	95
(a) Unzureichende flächendeckende Düngerrestriktionen.....	96
(b) Unzureichende verschärfte Maßnahmen in sog. roten Gebieten....	99
(i). Wirksamkeitsdefizite bzgl. der bundesweit vorgeschriebenen Anforderungen des § 13a Abs. 2 DüV	99
(ii). Unzureichende Wirkung der zusätzlichen abweichenden Landesmaßnahmen nach § 13a Abs. 3 DüV.....	100
(iii). Unzureichende Gebietsausweisung insbesondere durch den Beklagten zu 1).....	102
(iv). Unzureichende Düngerrestriktionen in der Nähe von Gewässern	

(v). Unzureichende Maßnahmen in Wasserschutzgebieten	106
(c) Unzureichende Vollzugskontrolle	106
(d) Zwischenfazit	108
(3) Überschätzte Wirkung der ergänzenden Maßnahmen	109
(a) Keine Quantifizierung bzw. nachvollziehbare Begründung der Minderungswirkung, unzureichende Maßnahmenausarbeitung	109
(b) Freiwilligkeitsprinzip	109
(c) Unzureichende Finanzierung	111
(4) Überschätzte Wirkung der konzeptionellen Maßnahmen	112
dd. Zwischenergebnis.....	113
b. Keine Eignung zur schnellstmöglichen Zielerreichung	114
aa. Fehlendes kohärentes Gesamtkonzept.....	114
bb. Schnellere Zielerreichung durch vorgezogene Umsetzung.....	116
3. Keine Verhinderung weiterer Verschlechterung.....	118
4. Keine Eignung zur Einleitung einer Trendumkehr.....	120
5. Verfügbarkeit weiterer Maßnahmen	120
6. Kein Warten auf ein Tätigwerden des Bundes	122

A. Zusammenfassung

Der zu hohe Eintrag von Nährstoffen in Gewässer ist eine der wichtigsten Ursachen dafür, dass die verbindlichen Ziele zum Gewässerschutz in Deutschland verfehlt werden. Die Nährstoffverschmutzung der Gewässer wurde auch in zwei Pilotschreiben der EU-Kommission an die Bundesrepublik Deutschland aus den Jahren 2015 und 2020 thematisiert (**Anlage K 2**)

Die Flussgebietseinheit Ems gehört im deutschlandweiten Vergleich zu den Regionen mit den höchsten Nährstoffüberschüssen. Dies ist insbesondere auf den hohen Anteil intensiver landwirtschaftlicher Bewirtschaftung mit einer starken regionalen Konzentration der Viehbestände zurückzuführen. U.a. über die vielerorts vorhandenen Drainagen gelangen die überschüssigen Nährstoffe in die Oberflächengewässer, durch Auswaschung aus vielfach sandigen Böden gelangen sie in das Grundwasser.

Aufgrund der hohen Nährstoffbelastung werden im Planungsgebiet der Beklagten seit Jahren zahlreiche durch die Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie – WRRL) und die Richtlinie 2008/56/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie – MSRL) vorgeschriebenen Gewässerschutzziele drastisch verfehlt.

Die Bemühungen der Beklagten, die Nährstoffeinträge in Gewässer zu reduzieren, sind unzureichend. Auch das für den dritten und letzten Bewirtschaftungszyklus 2021-2027 vorgesehene Maßnahmenprogramm enthält keine ausreichenden Maßnahmen, um die nährstoffbezogenen Bewirtschaftungsziele den gesetzlichen Anforderungen entsprechend zu erreichen.

Das Maßnahmenprogramm verweist im Wesentlichen auf die Bundesdüngeverordnung (DüV) und die ergänzenden Landesverordnungen. Die Wirksamkeit der darin vorgesehenen Maßnahmen und ihre Vereinbarkeit mit der nun schon seit Jahrzehnten nicht umgesetzten Richtlinie 91/676/EWG (Nitratrichtlinie) sind jedoch aufgrund zahlreicher Ausnahmebestimmungen und Vollzugsprobleme fraglich.

Die Beklagten hätten zwar die Möglichkeit, dem Düngerecht zu einer höheren Wirksamkeit zu verhelfen – etwa durch eine großflächige Ausweisung belasteter Gebiete und die Festlegung wirksamer zusätzlicher Düngerrestriktionen. Von diesen Möglichkeiten machen sie jedoch keinen oder nur unzureichenden Gebrauch. Niedersachsen hat vielmehr jüngst eine weitere Verkleinerung der Gebietskulisse Nitrat vorgeschlagen.

Auch von den ergänzenden Maßnahmen, die lediglich freiwillig umgesetzt werden und unzureichend finanziert sind, geht offensichtlich keine ausreichende Minderungswirkung aus. Die Beklagten hätten es zwar in der Hand, mehr Fördermittel bereitzustellen und sinnvolle Bewirtschaftungsauflagen verbindlich vorzuschreiben. Hiervon sehen sie aber leider ab.

Die Prognose der Beklagten, dass die im Maßnahmenprogramm vorgesehenen Maßnahmen zu einer deutlichen Reduzierung der Nährstoffüberschüsse führen werden, ist vor diesem Hintergrund nicht plausibel und wurde nicht nachvollziehbar begründet. Mit

hoher Wahrscheinlichkeit unterschätzen die Berechnungen anhand des Modells AG-RUM-DE den bestehenden Minderungsbedarf und überschätzen die Minderungswirkung der geplanten Maßnahmen. Dieses Modell beruht auf nicht validierten und teils unrealistischen Annahmen.

Insgesamt bestehen daher erhebliche Zweifel daran, dass die im aktuellen Maßnahmenprogramm für die FGE Ems vorgesehenen Maßnahmen ausreichen, um die nährstoffbezogenen Bewirtschaftungsziele zu erreichen. Es ist dabei schon fragwürdig, ob die vorgesehenen Maßnahmen ausreichen, um die Zustandsziele – wie vom Beklagten prognostiziert – zumindest mittel- und langfristig (teilweise erst nach 2045) zu erreichen. Jedenfalls aber lassen die Beklagten die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ungenutzt, die Gewässerschutzziele schneller zu erreichen. Sie verkennen damit die ihnen obliegenden Verpflichtungen zur Beschleunigung der Zielerreichung.

Soweit die vorliegende Klage auf einen besseren Schutz des Grundwassers vor Nitrat abzielt, überschneidet sie sich inhaltlich mit der bereits anhängigen Klage im Verfahren 7 KS 8/21. Hiermit reagiert der Kläger auf das Vorbringen der Beklagten im dortigen Verfahren, dass sich die Hauptsache mit der Bekanntgabe des oben genannten Maßnahmenprogramms für den dritten Bewirtschaftungszyklus erledigt hätte und die Einbeziehung des fortgeschriebenen Maßnahmenprogramms eine unzulässige Klageänderung sei, weil gegen das fortgeschriebene Maßnahmenprogramm eine eigene Klagemöglichkeit bestehe (Schriftsatz vom 1. Juni 2022 im Verfahren 7 KS 8/21, S. 4 ff.). Diese Ausführungen gehen zwar fehl. Rein vorsorglich wurde gleichwohl Klage gegen das fortgeschriebene Maßnahmenprogramm auch wegen fehlender Eignung zur Erfüllung der nitratbezogenen Ziele für das Grundwasser eingelegt. Aus Sicht des Klägers bedarf es aber weiterhin einer zeitnahen Entscheidung in dieser Sache 7 KS 8/21. Sollten sich hierdurch Teile des hiesigen Verfahrens erledigen, werden wir dem durch eine entsprechende Erklärung Rechnung tragen.

B. Sachverhalt

I. Folgen der Verschmutzung der Gewässer durch Nährstoffe

Die Verschmutzung der Gewässer durch Nährstoffeinträge gehört nach wie vor zu den zentralen Herausforderungen beim Gewässerschutz.¹

¹ UBA, Die Wasserrahmenrichtlinie Gewässer in Deutschland 2021 Fortschritte und Herausforderungen, 2022, S. 37 f., 43 ff.

Stickstoff² und Phosphor³ werden heute insbesondere aus der Landwirtschaft diffus in Gewässer eingetragen (z.B. über Grundwasserzufluss, Dränagen, Abschwemmungen und Erosion).⁴ Der Nährstoffeintrag über Punktquellen wie Kläranlagen ist in der Vergangenheit deutlich reduziert worden, stellt jedoch insbesondere für Phosphor noch einen wichtigen Eintragspfad dar.

Das Problem der Nährstoffbelastung in den Oberflächengewässern wird im aktuellen Bewirtschaftungsplan der FGE Ems wie folgt beschrieben:

„Durch die Nährstoffeinträge kann es in den Oberflächengewässern – insbesondere in aufgestauten, langsam fließenden Bereichen – zu mehr oder weniger ausgeprägten Eutrophierungserscheinungen kommen, verbunden mit übermäßigem Pflanzen- und Algenwachstum. Der Abbau dieses übermäßigen Pflanzenmaterials führt zeitweise zu Sauerstoffmangel. Zusammen mit verminderten Fließgeschwindigkeiten und Verschlammung der Gewässersohle kann dies massive Veränderungen der natürlichen Lebensgemeinschaften zur Folge haben. Dabei ist in den Gewässern des Binnenlandes der Phosphorgehalt der entscheidende Faktor. Die hohen Nährstofffrachten in den Fließgewässern fördern auch die Eutrophierung der Übergangs- und Küstengewässer. Hier bestimmt in erster Linie der verfügbare Stickstoff und unter bestimmten Umweltbedingungen auch der Phosphor das Ausmaß des Algenwachstums. Zusätzlich tragen Einträge aus benachbarten Flussgebieten, insbesondere aus dem Rheingebiet, sowie Ferneinträge aus der Nordsee und die atmosphärische Deposition zur Nährstoffbelastung der Übergangs- und Küstengewässer der Ems und im Weiteren der Deutschen Bucht bei.“

Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 44

In das Grundwasser gelangt Stickstoff vor allem durch die Auswaschung von Nitrat und Ammonium aus den Böden landwirtschaftlicher Nutzflächen. Phosphat wird anders als Stickstoff im Boden stark gebunden, sodass es nur bei sauren, sauerstofffreien oder extrem sandigen Böden zu Auswaschungen in das Grundwasser kommt.⁵ Erhöhte Nitratgehalte beeinträchtigen die Trinkwasserqualität und können sich auf die Gesundheit auswirken, da Nitrat im Körper zu krebserregenden Nitrosaminen umgewandelt werden

² Sofern nicht näher spezifiziert, ist im Folgenden Gesamtstickstoff gemeint als Summe aller Stickstoffverbindungen, wie z. B. Nitrat, Nitrit oder Ammonium.

³ Sofern nicht näher spezifiziert ist im Folgenden Gesamtphosphor gemeint als Summe der verschiedenen anorganischen und organischen Phosphorverbindungen, wie z. B. Orthophosphat.

⁴ Arle/Blondzik/Claussen u. a., Gewässer in Deutschland, S. 94, Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 18.

⁵ BMUB, Wasserwirtschaft in Deutschland Teil 1, 2017, S. 103 f.

kann. Mit Nitrat belastetes Grundwasser gelangt weiterhin in Fließgewässer und Seen, die aus dem Grundwasser gespeist werden, und trägt dort zur Eutrophierung bei.⁶

II. Überblick über die FGE Ems und die Planungsunterlagen

Die internationale FGE Ems umfasst die Ems und ihre Nebengewässer, das Ems-Dollart-Ästuar und die angrenzenden Küstengewässer mit Teilen des Wattenmeeres und den zugehörigen Ostfriesischen Inseln. Sie liegt auf deutschem und niederländischem Staatsgebiet. Innerhalb Deutschlands erstreckt sie sich auf Gebiete Niedersachsens und Nordrhein-Westfalens.⁷ Die Beklagten haben eine Verwaltungsvereinbarung über die Bildung einer nationalen, also allein auf deutschem Hoheitsgebiet liegenden, FGE Ems geschlossen, die am 12. Oktober 2002 in Kraft trat (Nds. MBl. 2002, 965) und durch Verwaltungsvereinbarung vom 1. November 2007 (Nds. MBl. 2007, 1312) ersetzt wurde.

Im Dezember 2020 haben die Beklagten Berichtsentwürfe für ihre Bewirtschaftungsplanung Bewirtschaftungszeitraum 2021 – 2027 (dritter Bewirtschaftungszyklus) vorgelegt. Im Rahmen der hierzu durchgeführten Öffentlichkeitsbeteiligung hat der Kläger fristgerecht Stellung genommen mit Schreiben vom 22. Juni 2021 (**Anlage K 3**).

Im Dezember 2021 wurde das finale Maßnahmenprogramm für die FGE Ems 2021-2027 vorgelegt. Das Programm wurde hier im Internet veröffentlicht: https://www.ems-eems.de/fileadmin/co_theme/Default/Media/pdfs/2021_nat_MNP_Ems.pdf (**Anlage K 4**).

Der Beklagte zu 1) hat das finalisierte Maßnahmenprogramm für die FGE Ems 2021-2027 am 22. Dezember 2021 im Niedersächsischen Ministerialblatt Nr. 51/2021 (S. 1986 f.) mit folgender Rechtsbehelfsbelehrung bekanntgegeben (**Anlage K 5**):

„Gegen die Entscheidung über die Annahme des Maßnahmenprogramms kann eine Vereinigung nach Maßgabe des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes innerhalb eines Jahres nach der Bekanntmachung des Maßnahmenprogramms einen Rechtsbehelf beim Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Uelzener Straße 40, 21335 Lüneburg, einlegen“.

⁶ UBA, Die Wasserrahmenrichtlinie - Gewässer in Deutschland 2021 Fortschritte und Herausforderungen, S. 43 f.

⁷ Anlage 2 zu § 7 Abs. 1 S. 3 WHG.

Der Beklagte zu 2) hat am 22. Dezember 2021 das sog. nordrhein-westfälische Maßnahmenprogramm für den dritten Bewirtschaftungszyklus, in welchem der nordrhein-westfälische Anteil u.a. am Maßnahmenprogramm für die FGE Ems beschrieben wird, im Nordrhein-Westfälischen Amtsblatt Nr. 37/2021 (S. 1092) (**Anlage K 6**) wie folgt bekannt gemacht:

„Am 7. Dezember 2021 wurden in Umsetzung der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1), die zuletzt durch Richtlinie 2014/101/EU der Kommission vom 30. Oktober 2014 (ABl. L 311 vom 31.10.2014, S. 32 ff.) geändert worden ist (Wasserrahmenrichtlinie) und gemäß der § 82 und 83 des Wasserhaushaltsgesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3901) geändert worden ist, in Verbindung mit § 86 des Landeswassergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juni 1995 (GV. NRW. S. 926), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Mai 2021 (GV. NRW. S. 560, ber. S. 718) geändert worden ist, der Bewirtschaftungsplan und die zugehörigen Maßnahmenprogramme für die Flussgebietseinheiten Ems, Maas, Rhein und Weser aufgestellt, soweit sie die nordrhein-westfälischen Anteile betreffen.

(...)

Gegen die Entscheidung über die Annahme des jeweiligen Maßnahmenprogramms kann eine nach § 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes anerkannte Vereinigung innerhalb eines Jahres nach der Bekanntmachung des Maßnahmenprogramms Klage beim Obergerverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster erheben.“

Der finale Bewirtschaftungsplan für die Flussgebietseinheit Ems wurde verspätet am 22. März 2022 auf der Internetseite der Geschäftsstelle der Flussgebietsgemeinschaft Ems veröffentlicht (**Anlage K 7**).

III. Nährstoffbelastung der Gewässer der FGE Ems und Auswirkungen auf die Zielerreichung

1. Nährstoffbelastung der Oberflächengewässer

a. Allgemeine Aussagen zum ökologischen Zustand/Potenzial

Die Nährstoffbelastung der Oberflächengewässer ist laut Bewirtschaftungsplan neben den hydromorphologischen Defiziten einer der Hauptgründe dafür, dass 95 % der Oberflächengewässerkörper der FGE Ems den guten ökologischen Zustand bzw. das gute

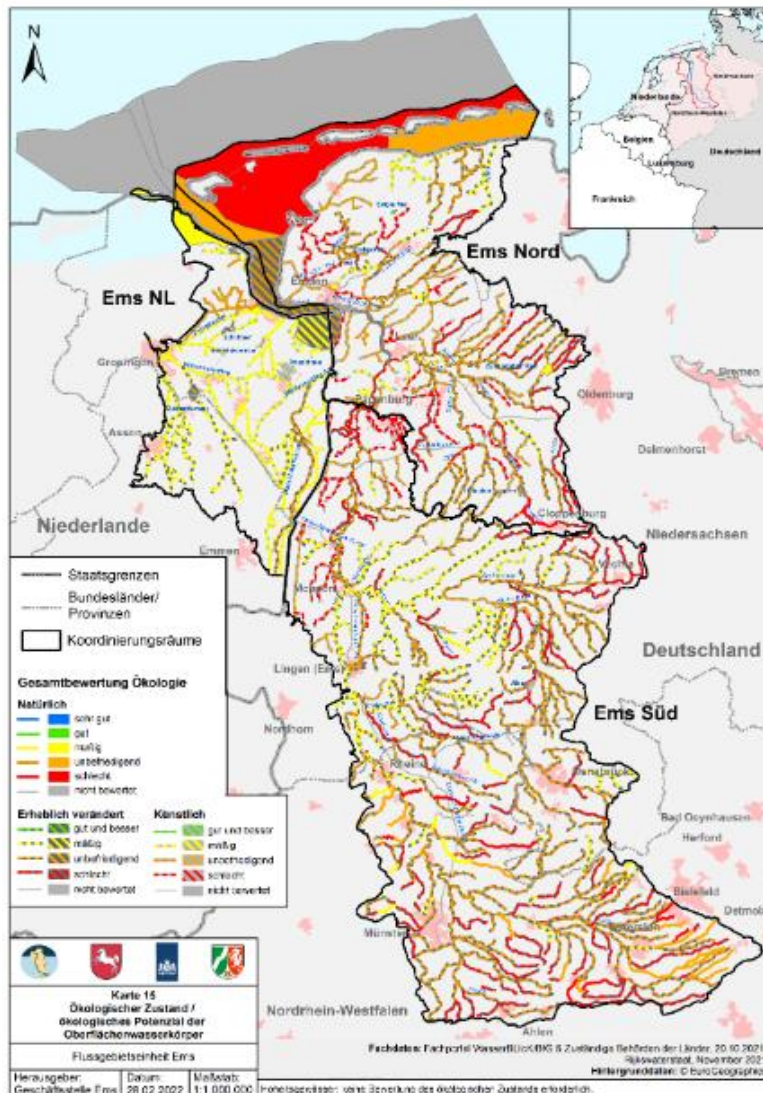
ökologische Potenzial verfehlt.⁸ Hierzu wird im Bewirtschaftungsplan der Beklagten festgestellt:

„Durch die hohen Nährstoffkonzentrationen kann es zu Eutrophierungserscheinungen in den Oberflächengewässern der FGE Ems kommen, insbesondere in den Übergangs- und Küstengewässern. Die natürlichen Lebensgemeinschaften können dadurch erheblich beeinflusst werden. Insbesondere die Makrophyten, das Phytobenthos sowie das Phytoplankton reagieren sensibel auf Nährstoffbelastungen. Belastungen durch Ammonium bzw. Ammoniak können zudem die Qualitätskomponente Fischfauna beeinträchtigen. Die Nährstoffbelastung ist deshalb – neben der schlechten Gewässerstruktur - eine der wesentlichen Ursachen dafür, dass der Großteil der Oberflächenwasserkörper in der FGE Ems den guten ökologischen Zustand bzw. das gute ökologische Potenzial verfehlt.“

Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 102

Die Ergebnisse der jüngsten Zustandsbewertung werden in Anhang 3.1 zum Bewirtschaftungsplan je Wasserkörper aufgeführt und durch die Karten 15-17 des Plananhangs für die einzelnen Bewertungskriterien veranschaulicht. Die Gesamtbewertung des guten ökologischen Zustands bzw. des guten ökologischen Potenzials stellt folgende Karte dar:

⁸ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 219.



Quelle: Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, Anhang, Karte 15

b. Überschreitung der gewässertypspezifischen Orientierungswerte für Phosphor

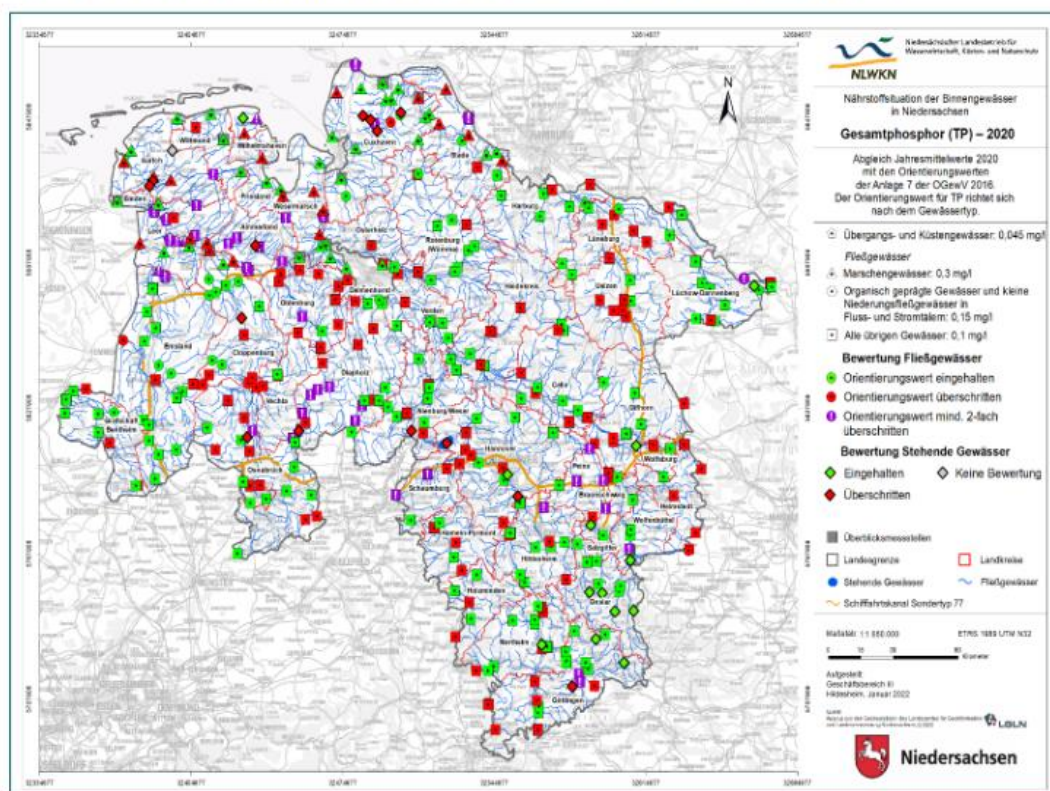
In den Binnengewässern ist überwiegend Phosphor der die Eutrophierung limitierende Faktor. In Deutschland wurden gewässertypspezifische Orientierungswerte für Gesamtposphor (TP) und Orthophosphat⁹ abgeleitet. Diese sind in der Anlage 7 Tabellen 2.1.2 (für Fließgewässer), 2.2 (für Seen) und 2.3 (für Übergangs- und Küstengewässer) als „allgemeine physikalisch-chemikalische Qualitätskomponenten“ festgelegt. Sie werden bei der Beurteilung des ökologischen Zustands bzw. des ökologischen Potenzials unterstützend herangezogen, wobei die Überschreitung der Orientierungswerte eine (widerlegbare) Vermutung der Verfehlung des guten Zustands bzw. des guten Potenzials

⁹ Orthophosphat ist der Anteil des Gesamtposphors, der im Gewässer gelöst vorliegt und somit für Algen und Wasserpflanzen schnell verfügbar ist.

begründet. Die Bewirtschaftungsplanung ist daher auf die Einhaltung dieser Werte zu richten, wie auch die Beklagten in ihrem Bewirtschaftungsplan feststellen.¹⁰

Im Nährstoffbericht für Niedersachsen 2020/2021 (**Anlage K 8**) überschritten in Niedersachsen im Jahr 2020 von den 369 bewerteten Messstellen in Fließgewässern 178 Messstellen den gewässertypspezifischen Orientierungswert für Gesamtposphor, davon 42 Messstellen sogar zweifach. Dies entspricht einem Anteil von 48%. Von den insgesamt 28 WRRL-relevanten niedersächsischen Seen wurde der Orientierungswert in 14 Seen überschritten.¹¹

Übersicht 34: Gesamtposphor in den niedersächsischen Oberflächengewässern



Quelle: Nährstoffbericht für Niedersachsen 2020/2021, S. 55

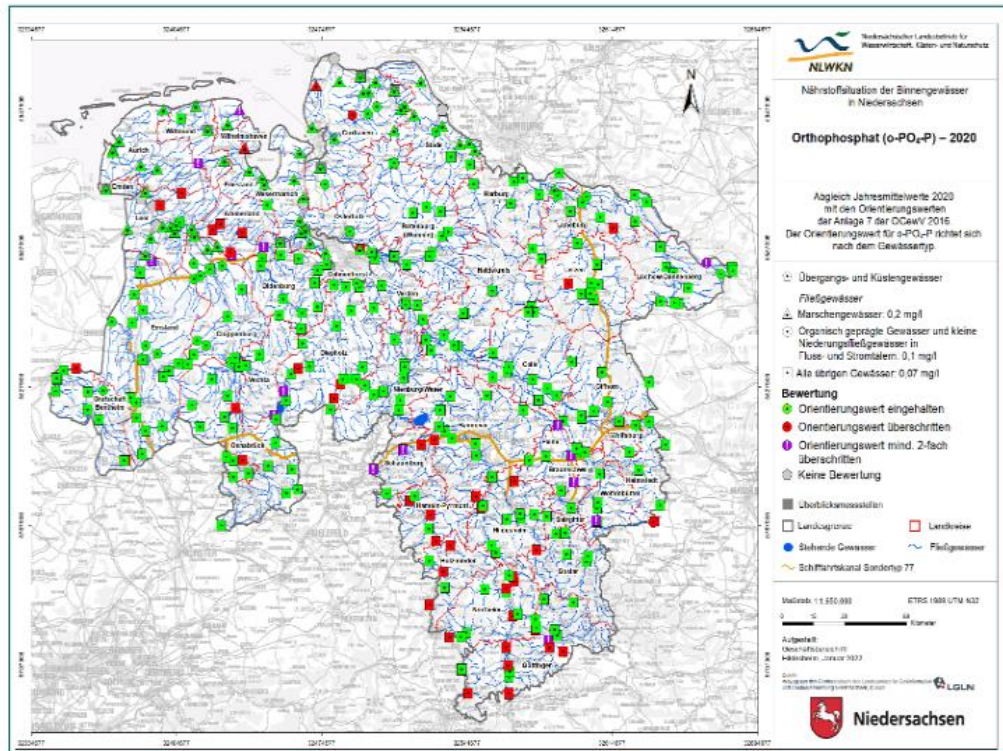
Aufgrund der hohen Bioverfügbarkeit und Sorptionsneigung (z.B. Bindung an in Schwebel befindlichen Partikeln) ist der Gehalt an Orthophosphat gegenüber den Gesamtposphor (TP)-Gehalten eher gering. Dennoch wurden die Orientierungswerte für Orthophosphat im Jahr 2020 noch an 18 % der 369 untersuchten Messstellen verfehlt.¹²

¹⁰ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 103.

¹¹ Nährstoffbericht für Niedersachsen 2020/2021 (Anlage K 8), S. 55.

¹² Nährstoffbericht für Niedersachsen 2020/2021 (Anlage K 8), S. 55.

Übersicht 35: Orthophosphat in den niedersächsischen Oberflächengewässern



Quelle: Nährstoffbericht für Niedersachsen 2020/2021, S. 56

Laut Nährstoffbericht 2021 für Nordrhein-Westfalen (**Anlage K 9**) wurde in den Jahren 2015 bis 2018 an 47,1 % der überwachten Gewässerlänge eine Überschreitung der Orientierungswerte für Gesamtphosphat gemessen. An 31,5 % der Gewässerlänge wurde der Orientierungswert für Orthophosphat überschritten.¹³

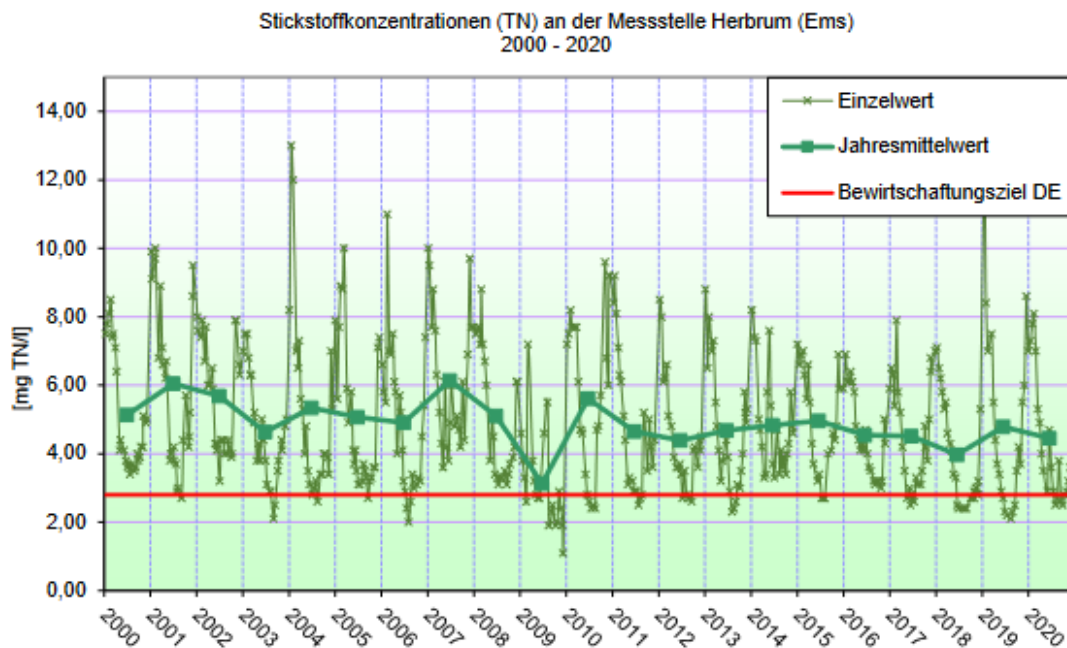
c. Verfehlung des Zielwertes für Gesamtstickstoff

Für die Küstengewässer ist Gesamtstickstoff (TN) der für die Eutrophierung limitierende Faktor. Um die Bewirtschaftungsziele in den Küstengewässern zu erreichen, wurde in § 14 OGewV ein Bewirtschaftungszielwert von 2,8 mg/l Gesamtstickstoff (Jahresmittelwert) für alle in die Nordsee mündenden Flüsse festgelegt. Im deutschen Teil der FGE Ems markiert die Messstelle Herbrum im Hauptlauf der Ems den für die Bewirtschaftungsziele für Stickstoff nach § 14 OGewV maßgeblichen Übergabepunkt in die Nordsee. Dieser Messstelle fließt ein Großteil des Oberflächenabflusses aus dem deutschen Teil der FGE Ems zu.¹⁴ Wie folgende Abbildung aus dem Bewirtschaftungsplan

¹³ Nährstoffbericht Nordrhein-Westfalen 2021 (Anlage K 9), S. 92

¹⁴ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 103.

zeigt, wurde das Ziel der Begrenzung der mittleren jährlichen Stickstoffkonzentration auf 2,8 mg/l Gesamtstickstoff im gesamten dargestellten Zeitraum überschritten:



Quelle: Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2017, S. 105

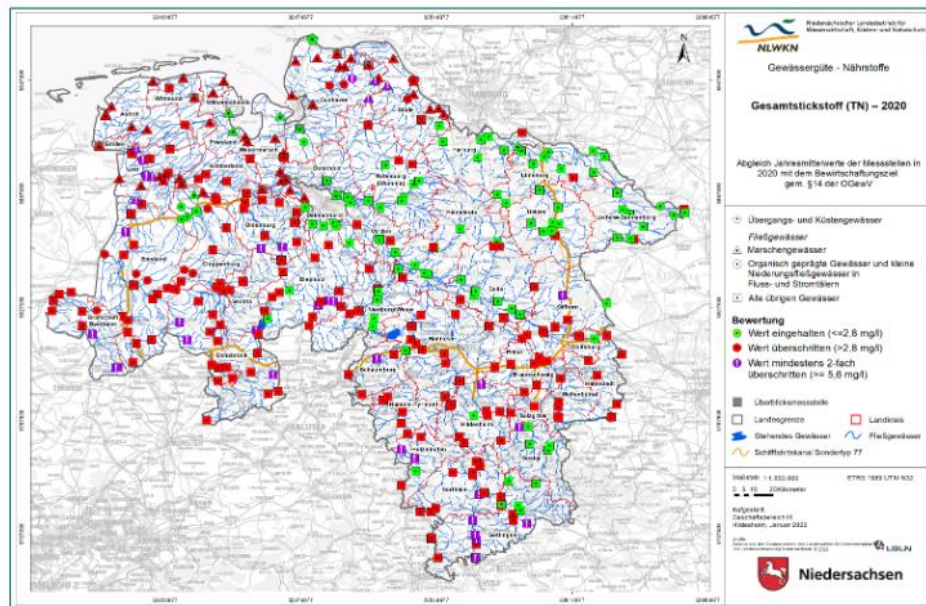
Im Jahr 2020 wurde an der Messstelle Herbrum ein Jahresmittelwert von 4,00 mg/l gemessen.¹⁵

Auch im weiteren Binnenland wird der Wert von 2,8 mg/l überschritten. Die Auswertung der landesweiten Messstellen in Niedersachsen für Gesamtstickstoff im Jahr 2020 zeigt, dass 270 der 369 bewerteten Messstellen das Bewirtschaftungsziel von 2,8 mg/l überschritten, nur 27 % der Messstellen hielten den Zielwert ein.¹⁶ Dies wird durch folgende Karte veranschaulicht:

¹⁵ Nährstoffbericht für Niedersachsen 2020/2021 (Anlage K 8), S. 55.

¹⁶ Nährstoffbericht für Niedersachsen 2020/2021 (Anlage K 8), S. 55.

Übersicht 36: Gesamtstickstoff in den niedersächsischen Oberflächengewässern



Quelle: Nährstoffbericht für Niedersachsen 2020/2021 (Anlage K 8), S. 57

Laut Nährstoffbericht Nordrhein-Westfalens wurde der Zielwert von 2,8 mg/l auch dort in „einigen Binnengewässern“ dieses Landes weiterhin deutlich überschritten.¹⁷

Mit Blick auf die Nährstoffbelastung der Oberflächengewässer konstatieren die Beklagten in ihren Nährstoffberichten, dass sowohl für Phosphor als auch für Stickstoff eine Reduktion der Nährstofffrachten der Binnengewässer in erheblichem Umfang erforderlich ist, um die gesetzlichen Gewässerschutzziele zu erreichen.¹⁸

d. Verfehlung des guten Zustands der Nordsee

Die hohen Nährstoffeinträge in die Oberflächengewässer führen auch dazu, dass der nach Art. 1 Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie 2008/56/EG (MSRL) bis 2020 zu erreichende „guten Zustand der Meeresumwelt“ (Art.1 Abs. 1 MSRL) in Bezug auf das Ziel „Meere ohne Beeinträchtigung durch Eutrophierung“ nicht erreicht wird.¹⁹

¹⁷ Nährstoffbericht Nordrhein-Westfalen 2021 (Anlage K 9), S. 94.

¹⁸ Nährstoffbericht Niedersachsens 2020/2021 (Anlage K 8), S. 62, Nährstoffbericht Nordrhein-Westfalen 2021 (Anlage K 9), S. 94.

¹⁹ MSRL-Maßnahmenprogramm zum Schutz der deutschen Meeresgewässer in Nord- und Ostsee (einschließlich Umweltbericht) Aktualisiert für 2022–2027, S. 37, Anhang 1a.

So verfehlten im Bewertungszeitraum 2007–2012 alle gemäß WRRL für die Bewirtschaftungspläne 2015 bewerteten Küstengewässer den guten ökologischen Zustand vor allem aufgrund von Eutrophierungseffekten.²⁰ Ferner wurden im Bewertungszeitraum 2006–2014 nach der Bewertung nach OSPAR Common Procedure die Küstengewässer und große Teile der deutschen AWZ, insgesamt 55% der deutschen Nordseegewässer, als eutrophiert eingestuft.²¹ Lediglich 6% der deutschen Nordseegewässer, die Deutsche Bucht (Entenschnabel), erreichten in Bezug auf eine Eutrophierung einen guten Zustand.²² Dies lässt jedoch keine Schlussfolgerung darauf zu, dass sich in diesem Gebiet der ökologische Zustand verbessert hat.²³ Denn in der letzten Eutrophierungsbewertung (2001 – 2005) war es ausschließlich aufgrund einer unzureichenden Datenlage als potenzielles Problemgebiet bezeichnet.²⁴

Von den direkten Effekten der Nährstoffanreicherung – darunter erhöhte Chlorophyll-a-Konzentrationen, verringerte Sichttiefen, einen lokalen Rückgang der Seegrasflächen und -bewuchsdichte mit einhergehender Massenvermehrung von Grünalgen sowie erhöhte Zellzahlen störender Phytoplanktonarten (insbesondere *Phaeocystis*) – sind besonders die Küstengewässer in Niedersachsen und Teile der sich an die Küstengewässer anschließenden offenen See betroffen.²⁵

Insgesamt zeigten die Nährstoffeinträge über die Flüsse eine abnehmende Tendenz seit 1980, die aber im Bewertungszeitraum 2006 - 2014 überwiegend stagnierte.²⁶ Hierbei überschreiten die Nährstoffkonzentrationen in den Flussmündungen von Elbe, Ems, Weser und Eider jedoch die Bewirtschaftungsziele für Gesamtstickstoff und -phosphor.²⁷

²⁰ Zustandsbericht 2018 der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Nord- und Ostsee (BLANO), S. 34

²¹ aaO

²² aaO

²³ aaO

²⁴ In den meisten der zehn Bewertungsgebiete, insbesondere in den Küstengewässern, überschritten die Nährstoffkonzentrationen sowie die direkten und die indirekten Eutrophierungseffekte die Schwellenwerte. Sowohl die DIN- als auch die DIP-Konzentrationen überschritten die Schwellenwerte in den Küsten- und Übergangsgewässern und in den sich anschließenden Gebieten der offenen See. Auch die TN- und TP-Konzentrationen überschritten die Schwellenwerte fast flächendeckend (Ausnahme TP in OFFO). Die Nährstoffverhältnisse DIN/DIP überstiegen in den Küstengewässern das Redfield-Verhältnis um mehr als das Doppelte. Nach dem OSPAR Indikator Nährstoffkonzentrationen ergibt sich zudem für DIN und DIP eine signifikante Abnahme der Konzentrationen zwischen 1990 und 2005, jedoch eine Stagnation seit 2006, insbesondere für die Küstengewässer und Teile der offenen See, siehe Zustandsbericht 2018, a.a.O., S. 34 f.

²⁵ Zustandsbericht 2018 der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Nord- und Ostsee (BLANO), S. 35

²⁶ Zustandsbericht 2018 der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Nord- und Ostsee (BLANO), S. 36

²⁷ Zustandsbericht 2018 der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Nord- und Ostsee (BLANO), S. 33

Im Zustandsbericht der Nordsee wird darauf hingewiesen, dass die gegenwärtigen fließgewässerspezifischen Orientierungswerte für Gesamtphosphor für die Erreichung des guten Zustands der Nordsee noch zu hoch sind.

Insgesamt trug im Bewertungszeitraum 2012 - 2014 die Landwirtschaft zu 71% der Stickstoff- und 44% der Phosphoreinträge bei, gefolgt von den Punktquellen (z.B. Kläranlagen) mit 21% der Stickstoff- und 35% der Phosphoreinträge.²⁸ Daneben werden Nährstoffe auch über die Atmosphäre in die Meeresumwelt eingetragen. Der Anteil der atmosphärischen Stickstoffeinträge am Gesamteintrag in die gesamte Nordsee liegt bei ca. 20%.²⁹

Insgesamt reichte die von den laufenden Maßnahmen bisher entfaltete Wirkung nicht aus, um bis 2020 den guten Umweltzustand zu erreichen.³⁰

2. Nährstoffbelastung des Grundwassers

Auch die Grundwasserkörper der FGE Ems sind erheblich durch Nährstoffe belastet, was eine Verfehlung des nach der WRRL zu erreichenden guten chemischen Zustands zur Folge hat.

a. Allgemeine Aussagen zur Zustandsbewertung

Nach der Zustandsbewertung für das Grundwasser befanden sich im Jahr 2020 17 von insgesamt 42 Grundwasserkörpern der FGE Ems in einem schlechten chemischen Zustand. Bei 13 Grundwasserkörpern war der schlechte chemische Zustand auf die Nitratbelastung zurückzuführen.³¹ Obwohl Phosphat kaum ausgewaschen wird, ist aufgrund des langjährigen intensiven Eintrags ein Grundwasserkörper auch erheblich mit Phosphat belastet.³² Zwei Grundwasserkörper sind aufgrund der Belastung durch Ammonium

²⁸ Zustandsbericht 2018 der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Nord- und Ostsee (BLANO), S. 37 m.w.N.

²⁹ MSRL-Maßnahmenprogramm zum Schutz der deutschen Meeresgewässer in Nord- und Ostsee (einschließlich Umweltbericht) Aktualisiert für 2022–2027, S. 37, Anhang 1a

³⁰ MSRL-Maßnahmenprogramm zum Schutz der deutschen Meeresgewässer in Nord- und Ostsee (einschließlich Umweltbericht) Aktualisiert für 2022–2027, S. 41, Anhang 1a

³¹ Die betroffenen Grundwasserkörper sind der Karte 27 des Anhangs des Bewirtschaftungsplans entnehmbar.

³² MNP Ems 2022-2027, S. 36 „Im Einzugsgebiet der Ems wurden in einem GWK signifikante Belastungen mit Phosphat festgestellt. Ein direkter anthropogener Eintrag von Phosphat in das

in einem schlechten chemischen Zustand. Diese Zielverfehlungen sind laut Bewirtschaftungsplan maßgeblich auf das hohe Maß der intensiven Landwirtschaft mit starker Konzentration auf die Nutztierhaltung zurückzuführen.³³

Tab. 4.13: Chemischer Zustand der Grundwasserkörper in der FGE Ems (Quelle: DE: Wasserblick, 24.11.2020; NL: RWS, 01.12.2020)

	Anzahl der Grundwasserkörper				
	GWK gesamt	schlechter chemischer Zustand	schlechter chemischer Zustand	schlechter chemischer Zustand	schlechter chemischer Zustand
		Gesamt	Nitrat	Pflanzen- schutzmittel	Annex II-Schad- stoffe
FGE Gesamt	42	17	13	7	3
Ems Süd	28	15	11	5	3
Ems Nord	12	2	2	2	-
Ems NL	2	-	-	-	-

Quelle: Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 97

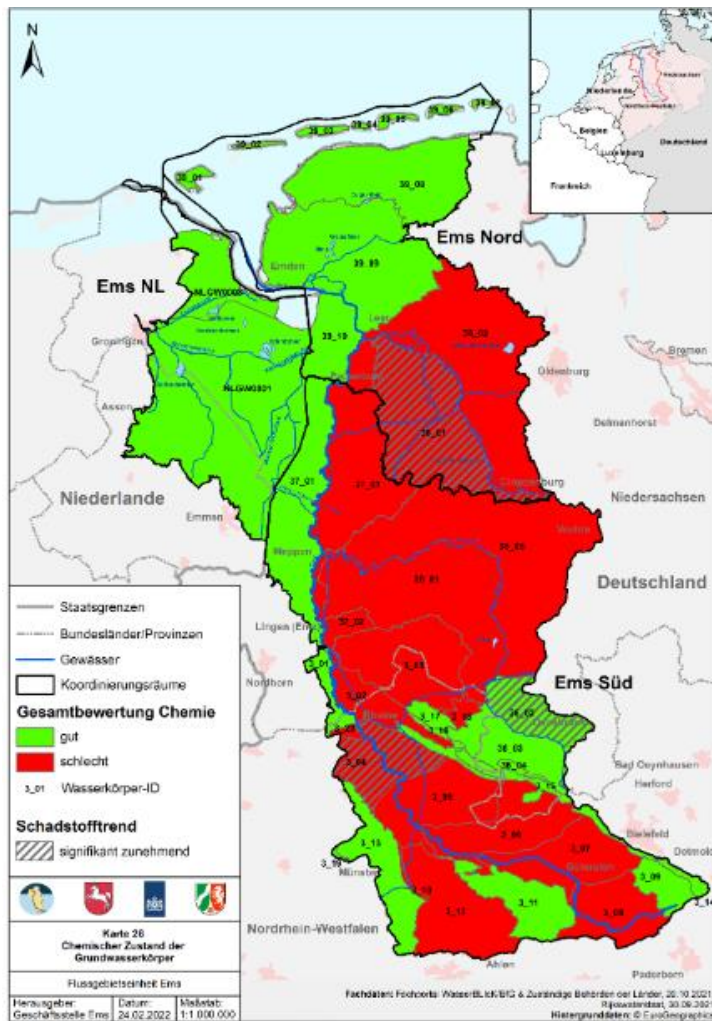
Ein steigender Trend ist bei zwei Grundwasserkörpern im deutschen Teil der FGE Ems in Bezug auf Nitrat, bei einem Grundwasserkörper in Bezug auf Ammonium und bei einem Grundwasserkörper in Bezug auf Orthophosphat zu verzeichnen. Die übrigen Wasserkörper zeigten weder steigende noch fallende Trends.³⁴

Welche Grundwasserkörper sich in einem schlechten Zustand befinden bzw. einen steigenden Trend verzeichnen, ergibt sich im Einzelnen aus den Karten 26 und 27 und der Tabelle 3.2 im Anhang zum Entwurf des Bewirtschaftungsplans. Als Belastungsquelle werden hier hauptsächlich „Diffuse Quellen – Landwirtschaft“ (Kennziffer 2.2) angegeben. Die von steigenden Trends betroffenen Grundwasserkörper werden in folgender Karte dargestellt:

Grundwasser erfolgt insbesondere bei austragsgefährdeten sandigen Böden, die durch langjährige mineralische und organische Düngung mit Phosphat angereichert und überversorgt wurden.“

³³ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 97.

³⁴ Entwurf des Bewirtschaftungsplans 2021-2027, S. 97.



Quelle: Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, Anhang, Karte 26

Aus der Gegenüberstellung mit den Daten des Bewirtschaftungsplans 2015 ergibt sich, dass die Zahl der Grundwasserkörper, die sich aufgrund von Nitrat in schlechtem Zustand befinden, von 21 auf 13 zurückgegangen ist. Bezogen auf Nitrat zeigten neun Grundwasserkörper eine Verbesserung und ein Grundwasserkörper eine Verschlechterung in der Zustandsbewertung.³⁵ Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die bessere Zustandsbewertung nicht auf eine deutliche Verringerung der Nitratkonzentration an den Messstellen, sondern insbesondere auf Änderungen der Messmethodik zurückzuführen ist. In dieser Hinsicht nennt der Nährstoffbericht des Beklagten zu 2) als Ursachen für die „scheinbar bessere Situation im aktuellen BWP“ neben der „tendenziellen Verringerung landwirtschaftlicher Emissionen im Wesentlichen unterschiedliche Messstellenkollektive, die veränderte Berechnungsmethodik zur Hochrechnung von Messstel-

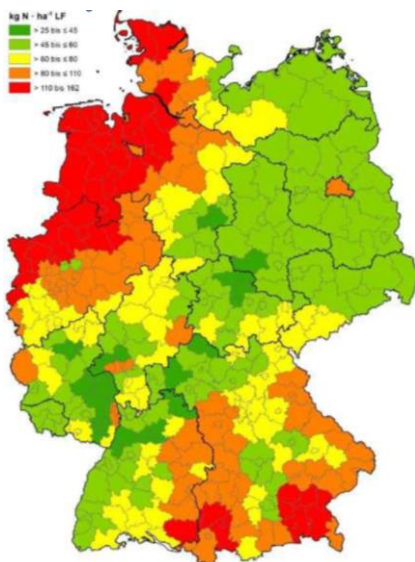
³⁵ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 239.

lenkonzentrationen auf Grundwasserkörperflächen, das Niveau von Über- oder Unterschreitungen bei der Zustandsbewertung der Grundwasserkörper (z.B. „knapp grün“) und die unterschiedlichen Betrachtungszeiträume“.³⁶ In einer weiteren Publikation des Beklagten zu 2) wird zudem darauf hingewiesen, dass nach wie vor viele Grundwasserkörper knapp unter oder im Bereich der Auslöseschwelle („Flächenkriterium“: +/- 20% der GWK-Fläche) belastet sind, sodass trotz besserer Zustandsbewertung eine erhebliche Gefährdung der Zielerreichung besteht. Weiter heißt es zu den Gründen für die Veränderungen gegenüber der vorherigen Zustandsbewertung, dass es wegen der anhaltenden Trockenheit zu einer geringeren Auswaschung und einem Nitratabbau aufgrund längerer Verweilzeit gekommen sei, was jedoch nur temporäre Effekte seien.³⁷

b. Höhe und Entwicklung der Nitratkonzentrationen im Grundwasser

Die an einzelnen Messstellen gemessenen Nährstoff-Konzentrationen lassen sich dem Bewirtschaftungsplan nicht entnehmen. Aus weiteren Publikationen und im Verfahren 7 KS 8/21 vorgelegten Daten ergibt sich jedoch, dass an zahlreichen Messstellen der Schwellenwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l überschritten werden und sich die Nährstoffbelastung der Gewässer teilweise noch verschlimmert.

Die folgende Karte zeigt, dass die FGE Ems zu den Regionen mit den höchsten Nitratkonzentrationen im Grundwasser gehört:



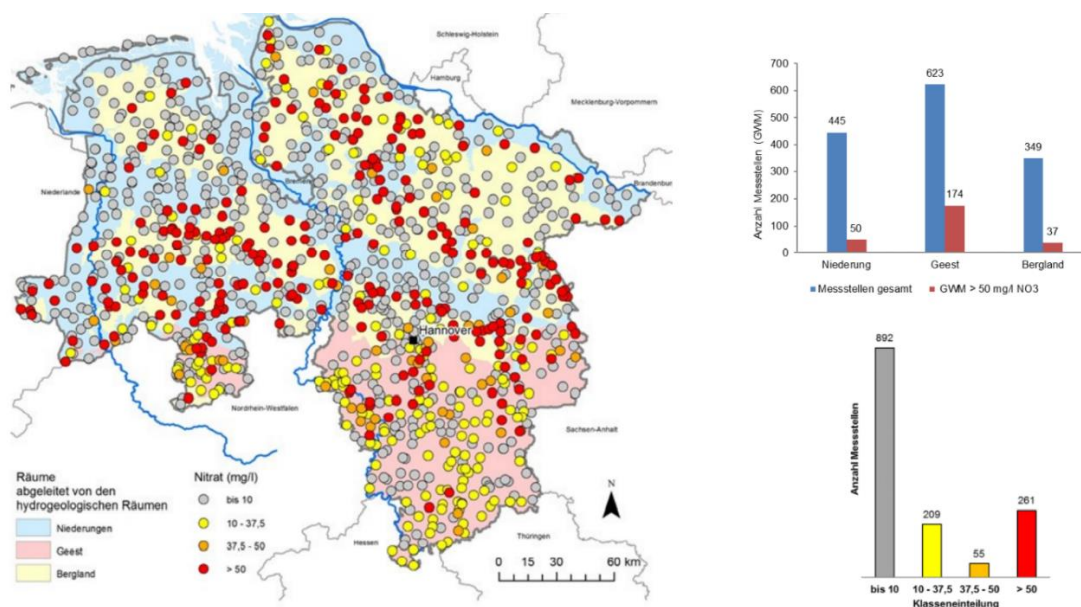
³⁶ Nährstoffbericht für Nordrhein-Westfalen 2021, S. 91.

³⁷ Aktueller Grundwasserzustand in NRW - Ergebnisse des 3. Monitoringzyklus (2013-2018) und der 3. Bestandsaufnahme Grundwasser, 19.2.2020, Anlage K 23 im Verfahren 7 KS 8/21, Folie 98, verfügbar unter https://www.lanuv.nrw.de/fileadmin/lanuv/wasser/pdf/2020-02-03_Ergebnisse_3.WRRL-Zyklus_Grundwasser_druck_.pdf.

Quelle: UBA, 2019

Im jüngsten Nährstoffbericht Niedersachsens wird konstatiert, dass aufgrund des hohen Anteils von Messstellen mit mehr als 50 mg/l Nitrat und solcher mit steigenden Nitratkonzentrationen die Qualitätsziele in Niedersachsen nicht flächendeckend erreicht werden. Im Jahr 2020 wurden an 26 % der 167 Messstellen, die Niedersachsen für den bundesweiten Nitratbericht meldet, Nitratgehalte über 50 mg/l gemessen. 19 % dieser Messstellen weisen einen steigenden Trend auf, bei 27 % nehmen die Werte ab, 54 % sind ohne signifikanten Trend. An 18 % der flach verfilterten Messstellen wurde ein signifikant steigender Trend der Nitratbelastung gemessen. Diese Messstellen weisen bereits bei mehr als 5 mg NO_3/l ein belastbares Trendverhalten im Hinblick auf die Über- und Unterschreitung des Schwellenwertes für Nitrat und einen deutlichen Bezug zu tatsächlichen anthropogenen Beeinträchtigungen auf.³⁸

Auch im „Grundwasserbericht Niedersachsen, Grundwasserstand sowie Güteparameter Nitrat und Pflanzenschutzmittel“ aus dem Jahr 2020 werden als örtlicher Schwerpunkt der Belastung die sandigen Geestböden benannt, in denen das Niederschlagswasser schnell versickert, sodass Nitrat schnell in das Grundwasser ausgewaschen werde. Die Belastungsschwerpunkte zeigt folgende Karte:



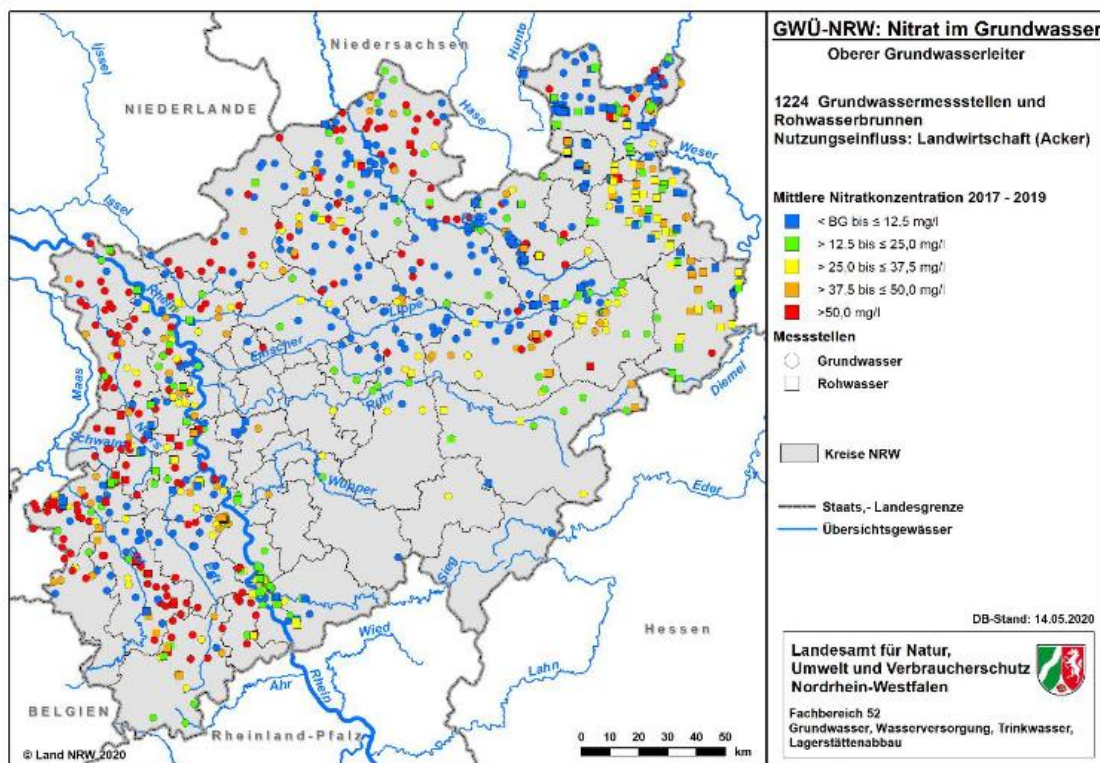
Insbesondere die Geestgebiete weisen eine Belastung des Grundwassers mit Nitrat auf (Messstellen der Messprogramme Grundwasser-Güte und WRRL-Güte, Anzahl 1.417, Datenbestand 2019).

Quelle: NLWKN, Grundwasser Kurzbericht, 2020, S. 5

³⁸ Nährstoffbericht für Niedersachsen 2020/2021, S. 61.

Im Verfahren 7 KS 8/21 hat der Beklagte zu 1) mit Schriftsatz vom 25. Juli 2022 aktuelle Messwerte für die Jahre 2020 und 2021 vorgelegt. Diese bestätigen die Feststellungen im Nährstoff- und Grundwasserbericht, dass an zahlreichen Messstellen grenzwertüberschreitende und teilweise steigende Nitratkonzentrationen gemessen werden und verdeutlichen, dass es sich dabei teilweise um extrem hohe Nitratkonzentrationen (z.B. Messstelle Nikolausdorf im Grundwasserkörper Leda-Jümme Lockergestein rechts 335 mg/l Nitrat im Jahr 2020) und drastische Anstiege der Nitratwerte (z.B. Messstelle Bösel I Anstieg von 82,75 im Jahr 2019 auf 188,33 mg/l im Jahr 2021) handelt.

Beim Beklagten zu 2) sieht es nicht besser aus. Laut Nährstoffbericht 2021 wurde der Schwellenwert für Nitrat an 22,0 % der ackerbeeinflussten Messstellen (237 von 1076 Messstellen für den aktuellen Zeitabschnitt) überschritten, wobei ein „weitgehend unveränderter Status, tendenziell eine leichte Verbesserung, der Grundwasserqualität hinsichtlich Nitrat“ zu verzeichnen sei.³⁹ Auch hier zeigen die über den Kartenserver „Elwas-Web“ (<https://www.elwasweb.nrw.de/elwas-web/index.xhtml>) verfügbaren Messdaten, dass der Grenzwert an zahlreichen Messstellen noch um ein Vielfaches und teilweise mit steigender Tendenz überschritten wird. Die räumliche Verteilung der gemessenen Nitratwerte ergibt sich aus der folgenden Karte:



³⁹ Nährstoffbericht Nordrhein-Westfalen 2021, S. 91.

Quelle: Nährstoffbericht NRW 2021 (Anlage K 9), S. 89 (Abbildung 39)

In der Publikation „Aktueller Grundwasserzustand in NRW Ergebnisse des 3. Monitoringzyklus (2013-2018) und der 3. Bestandsaufnahme Grundwasser“ wird festgestellt, dass die Nitratbelastung des Grundwassers landesweit signifikante Auswirkungen auf die Trinkwassergewinnung hat, dass 49 % der Grundwasserkörper landesweit wegen der Nitratbelastung gefährdet sind, die verbindlichen Gewässerschutzziele im Jahr 2027 nicht zu erreichen, 30 Grundwasserkörper einen maßnahmenrelevanten anhaltend steigenden Schadstofftrend aufweisen und bei der überwiegenden Zahl der Grundwasserkörper keine Trendumkehr eingeleitet werden konnte und zahlreiche Grundwasserkörper im Jahr 2027 von einer Zielverfehlung betroffen sein werden.⁴⁰

Zu berücksichtigen ist bei der Beurteilung der im Grundwasser gemessenen Nitratkonzentration, dass die tatsächliche Belastung des Grundwassers mit Nitrat vielfach durch Denitrifikationsprozesse, also dem bakteriellen Abbau von Nitrat im Boden (heterotroph) und insbesondere im Grundwasserleiter (autotroph), maskiert wird, welche den Nitratgehalt im Grundwasser senken (BT-Drucksache 20/1243, S. 5). Die natürlichen Denitrifikationsressourcen sind jedoch begrenzt.⁴¹ Werden sie aufgebraucht, was zeitlich nicht sicher abgeschätzt werden kann, kann es zu einem sog. Nitratdurchbruch kommen, der erhebliche Auswirkungen insbesondere auf die Nutzbarkeit des Grundwassers zur Trinkwassergewinnung hat.⁴² Dass die Begrenzung des Denitrifikationspotentials ein sehr reales Problem ist, ergibt sich u.a. aus dem als **Anlage K 10** beigefügten Bericht des Bundesumweltministeriums aus dem Jahr 2017. Aus diesem geht hervor, dass es in der Vergangenheit bereits in größerem Umfang zu Nitratdurchbrüchen bzw. zu schnellen Anstiegen von Nitratgehalten im Grundwasser gekommen ist, was jedoch von den Wasserversorgern häufig nicht berichtet werde. Auch in der FGE Ems besteht die Gefahr von Nitratdurchbrüchen: Laut Maßnahmenprogramm wurden bereits Versauerungstendenzen in Grundwasserkörpern festgestellt, welche darauf zurückzuführen sind, dass die Nitratreduktionskapazitäten der Böden bereits erschöpft sind.⁴³

⁴⁰ Aktueller Grundwasserzustand in NRW - Ergebnisse des 3. Monitoringzyklus (2013-2018) und der 3. Bestandsaufnahme Grundwasser, 19.2.2020, Anlage K 23 im Verfahren 7 KS 8/21, Folien 80-81.

⁴¹ Siehe zu diesem Problem u.a. OVG Lüneburg, Urteil vom 20. Dezember 2017, 13 KN 67/14, juris Rn. 125.

⁴² NLWKN, Trinkwasserschutzkooperationen in Niedersachsen, S. 53.

⁴³ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 104.

3. Ursachen der Nährstoffbelastung der Gewässer

Um die Eintragsquellen für Nährstoffe in Gewässer zu ermitteln, werden Stoffeintragsmodelle herangezogen. Zu nennen sind insbesondere das vom UBA entwickelte Modell MoRE (Modelling of Regionalized Emissions),⁴⁴ welches auf dem Modell MONERIS (MODelling Nutrient Emissions in River Systems)⁴⁵ beruht und das vom Thünen-Institut entwickelte Modell AGRUM-DE⁴⁶. Darüber hinaus führen sehr viele Länder landeseigene Nährstoffmodellierungen durch, die überwiegend auf den Ansätzen von AGRUM, MoRE bzw. MONERIS beruhen.

Für die FGE Ems haben die Beklagten für das Jahr 2016 eine Nährstoffmodellierung anhand des Modells AGRUM-DE durchgeführt. Hiernach stammen die Nährstoffeinträge in die Oberflächengewässer bei Stickstoff zu 90 % und beim Parameter Gesamtphosphat zu 76 % aus diffusen Quellen.⁴⁷ Nach dieser Modellierung dominieren sowohl bei Stickstoff als auch bei Phosphor die diffusen Einträge aus der Landwirtschaft (über Zwischenabfluss, Dränagen und den Grundwasserzufluss).⁴⁸ Die anhand der AGRUM-Modellierung ermittelten Einträge werden in folgender Graphik dargestellt:

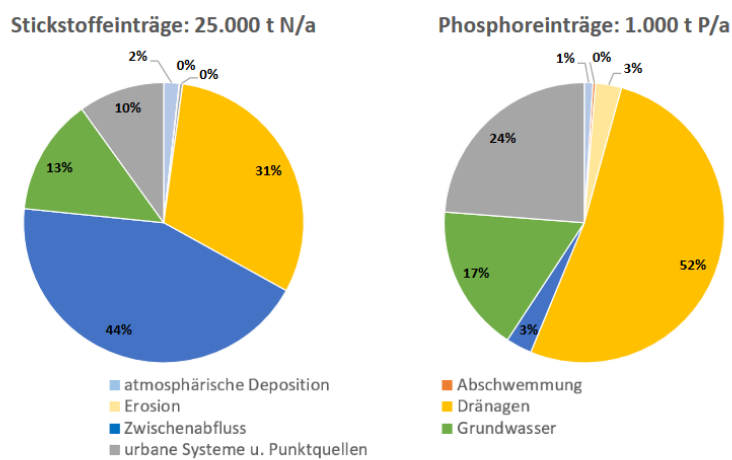


Abb. 7: Stickstoff- und Phosphoreinträge in die Oberflächengewässer im Basisjahr 2016 (Quelle: AGRUM-DE, Bearbeitungsstand: 31.08.2021)

Quelle: Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 20

⁴⁴ Nähere Informationen zu diesem Modell unter <https://iswww.iwg.kit.edu/MoRE.php>.

⁴⁵ Das Modell MONERIS ist ein semi-empirisch, konzeptionelles Modell zur Quantifizierung von Nährstoffeinträgen aus Punktquellen und diffusen Quellen innerhalb von Flusseinzugsgebieten. <http://www.moneris.igb-berlin.de/>

⁴⁶ Dieses Modell wird auf S. 110 f. des Bewirtschaftungsplans vorgestellt.

⁴⁷ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 76.

⁴⁸ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 20.

Beim Grundwasser sind die Belastungen durch Nährstoffe fast ausschließlich auf den diffusen Eintrag über die Landwirtschaft zurückzuführen.⁴⁹ Die Beklagten haben mit dem Modell AGRUM-DE modelliert, dass 98 % der gesamten Stickstoffeinträge (ca. 45.000 t N_{ges}/a) auf diffuse Einträge zurückzuführen sind. Nur etwa 2 % der Einträge stammten aus urbanen Systemen.

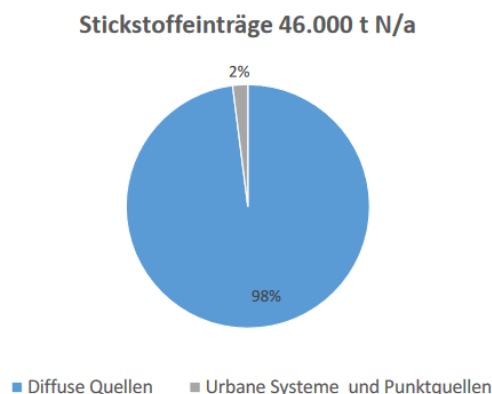


Abb. 8: Stickstoffeinträge in das Grundwasser im Basisjahr 2016 (Quelle: AGRUM-DE, Bearbeitungsstand: 31.08.2021)

Quelle: Maßnahmenprogramm 2021-2027, S. 22

4. Besondere Gefährdung der Gewässer durch Nährstoffe

In der FGE Ems bestehen dabei agrarstrukturelle und geologische Bedingungen, die zu einer besonderen Gefährdung der Gewässer vor einem diffusen Nährstoffeintrag führen.

Hierzu zählt zunächst der besonders hohe Anteil an landwirtschaftlichen Flächen von 77 % (Acker- und Grünland). Zudem hat der Strukturwandel in der Landwirtschaft zu einer regionalen Konzentration und Aufstockung der Viehbestände geführt, die einen erhöhten Anfall an organischem Wirtschaftsdünger zur Folge hat. Die Viehhaltung macht heute einen Großteil der landwirtschaftlichen Produktion in der FGE Ems aus.⁵⁰

Erschwerend hinzu kommt, dass die großräumige landwirtschaftliche Nutzung in der FGE Ems auch auf stark grund- und stauernässten Böden sowie auf Nieder- und Hochmoorflächen erfolgt. Die aus diesem Grund vielerorts vorhandenen Drainagen stellen einen signifikanten Eintragspfad für Stickstoff und Phosphor in Oberflächengewässer dar. Hinzu kommen ungünstige Bodenverhältnisse (leichte Sandböden) und zum Teil

⁴⁹ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 22.

⁵⁰ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 44.

geringe Grundwasserflurabstände.⁵¹ Bei Grundwasserkörpern kommt die unzureichende Schutzfunktion der Deckschichten hinzu.⁵²

Die Kombination dieser Aspekte führt dazu, dass die Gewässer der FGE Ems durch die hohen diffusen Nährstoffeinträge besonders gefährdet sind.

IV. Risikoanalyse der Beklagten

Auf der Grundlage der ermittelten signifikanten Belastungen und ihrer Auswirkungen, sowie unter Berücksichtigung der bis 2021 durchgeführten Maßnahmen haben die Beklagten zur Umsetzung entsprechender Verpflichtungen aus der WRRL⁵³ für die einzelnen Wasserkörper ermittelt, ob diese die Ziele der WRRL bis 2027 erreichen werden.⁵⁴

Nach dieser Risikoanalyse sind insgesamt 95 % der Oberflächengewässerkörper gefährdet, den guten ökologischen Zustand oder das gute ökologische Potential in 2027 nicht zu erreichen, was insbesondere auch auf die hohe Nährstoffbelastung zurückzuführen ist.⁵⁵ Die Ergebnisse der Zielerreichungsprognose für den guten ökologischen Zustand bzw. das gute ökologische Potenzial werden in folgender Karte dargestellt:

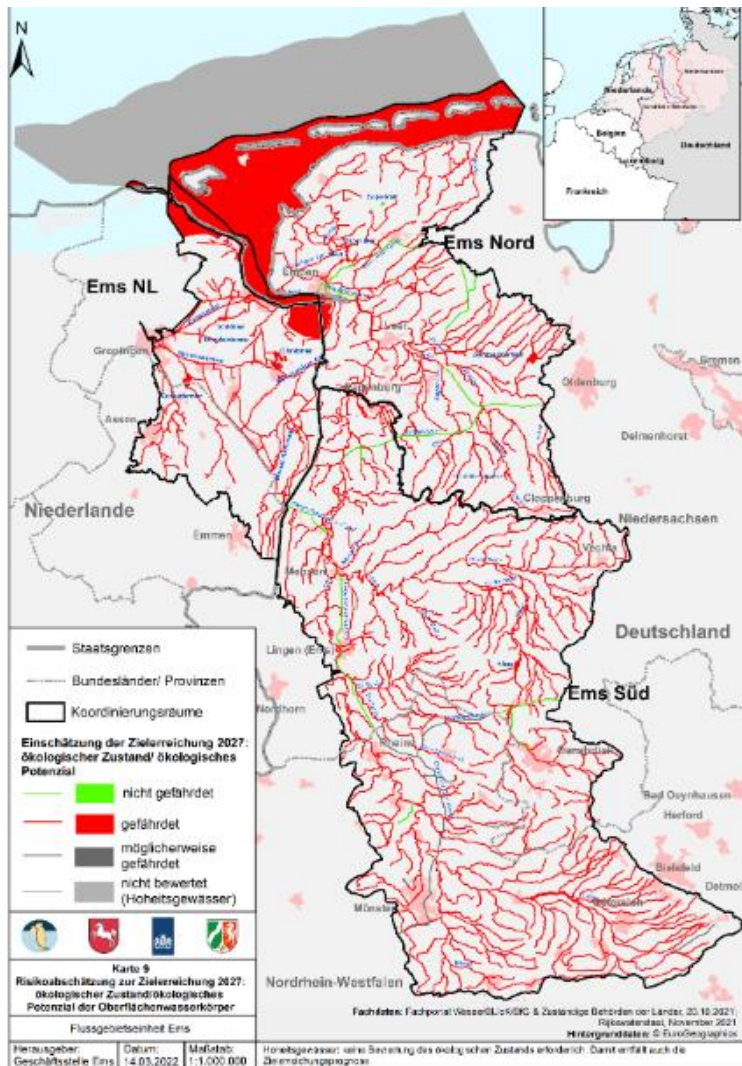
⁵¹ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 76.

⁵² Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 30.

⁵³ Vgl. Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang II Nr. 1.5, 2.1., 2.2. WRRL.

⁵⁴ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 64 ff., 218.

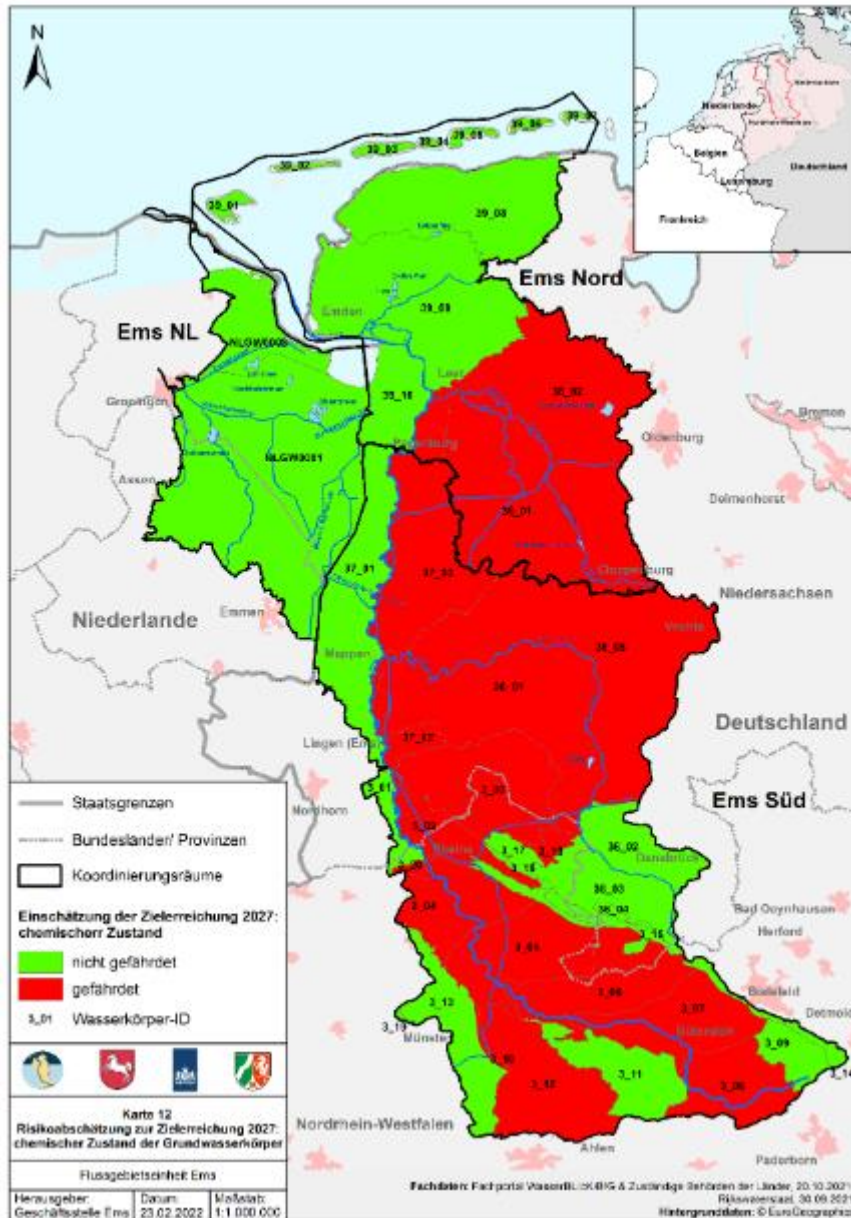
⁵⁵ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 67, 218.



Quelle: Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, Anhang, Karte 9

In Bezug auf das Grundwasser besteht laut Risikoanalyse der Beklagten bei 22 Grundwasserkörpern das Risiko, dass der gute chemische Zustand 2027 nicht erreicht wird. Hierbei führe am häufigsten Nitrat (21 Grundwasserkörper) zu einem Risiko der Zielverfehlung, in einigen Fällen auch Ammonium (6 Grundwasserkörper). In einigen Grundwasserkörpern tragen die Belastungen durch Nitrat und Ammonium im Rohwasser von Trinkwasserentnahmen zum Risiko der Zielverfehlung bei.⁵⁶ Diese Zielerreichungsprognose wird in folgender Karte dargestellt:

⁵⁶ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 69.



Quelle: Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, Anhang, Karte 12

V. Defizitanalyse der Beklagten

Die Beklagten haben für den 3. Bewirtschaftungszyklus erstmals eine Defizitanalyse durchgeführt, um den bestehenden Handlungsbedarf abzuschätzen.

1. Oberflächengewässer

a. Abschätzung des Minderungsbedarfs ausgehend von Messwerten

Hierfür haben die Beklagten zum einen den im Rahmen der Gewässerüberwachung ermittelten Ist-Zustand einem Soll-Zustand gegenübergestellt, welcher durch die in der

OGewV niedergelegten Werte konkretisiert wird, wobei teilweise ergänzend die Ergebnisse von Landesmodellierungen verwendet wurden.⁵⁷

Auf dieser Grundlage wird für ausgewählte Messstellen in Fließgewässern ein Bedarf der Phosphor-Minderung (TP) von ca. 30 bis 40 % ermittelt:

Tab. 5.2: Ist- und Zielkonzentrationen, berechnete Frachten und abgeleiteter Minderungsbedarf für Phosphor an repräsentativen Überblicksmessstellen der FGE Ems (Datengrundlage: Monitoringdaten für den Zeitraum 2013 – 2018, Quelle: NLWKN, LANUV NRW, Waterschap Hunze en Aa's)

Messstelle	Überwachtes Gewässer	Staat / Bundesland	Phosphor (TP)					
			Ist-Konzentration	Ist-Fracht	Ziel-Konzentration	Ziel-Fracht	Minderungsbedarf	
			[mg/l]	[t/a]	[mg/l]	[t/a]	[t/a]	[%]
Einen	Ems	NRW	0,12	56	0,10	39	17	30
Rheine	Ems	NRW	0,14	154	0,10	99	55	36
Bokeloh	Hase	NI	0,16	155	0,10	100	55	36
Herbrum	Ems	NI	0,13	387	0,10	231	156	40
Nieuwe Stantenzijl	Westerwoldse Aa	NL	0,12 ¹⁾		0,14 ¹⁾			

1) Die Ist- und Zielkonzentrationen beziehen sich in den Niederlanden auf Sommermittelwerte (April bis September). Demnach ist keine Berechnung der Jahresfrachten und des Minderungsbedarfs möglich.

Quelle: Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 108

In Seen ergab ein Vergleich zwischen der gemessenen Ist-Konzentration und der typspezifischen Orientierungswerte (Ziel-Konzentration) einen Bedarf der Minderung der Phosphor-Einträge um teilweise bis zu über 80 %:

⁵⁷ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 77, 107 ff.

Tab. 5.3: Gemessene Ist-Konzentrationen und seentypabhängige Zielkonzentrationen für Phosphor in den Seen der FGE Ems (Datengrundlage: Monitoringdaten für das Untersuchungsjahr 2018 bzw. 2019, Quelle: NLWKN, Waterschap Hunze en Aa's)

Überwachtes Gewässer	Staat / Bundesland	Phosphor (TP)		
		Ist-Konzentration im Zeitraum der Vegetationsperiode	Untersuchungsjahr	Ziel-Konzentration
		[µg/l]		[µg/l]
Alfsee	NI	188	2019	35 - 55
Zwischenahner Meer	NI	271	2018	35 - 55
Thülsfelder Talsperre	NI	85	2019	35 - 55
Ewiges Meer	NI	175	2019	- 1)
Großes Meer	NI	305	2019	35 - 55
Hieve	NI	98	2019	35 - 55
Hondshalstermeer	NL	57	2019	90
Oldambtmeer	NL	< 30	2019	90
Schildmeer	NL	35	2019	90
Zuidlaardermeer	NL	67	2019	90

1) Sondertyp 88 (natürlicher Sondertyp, saurer Hochmoorsee); hier liegt bisher noch kein Bewertungsverfahren nach WRRL vor.

Quelle: Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 109

Um die Zielkonzentration von 2,8 mg TN/l an der Messstelle im Übergangsbereich limnisch-marin zu erreichen müssten die Stickstoff-Frachten um 5.500 t (46 %) gesenkt werden.

Tab. 5.4: Ist- und Zielkonzentrationen, berechnete Frachten und abgeleiteter Minderungsbedarf für Stickstoff an den Übergabepunkten in die Nordsee (Datengrundlage: Monitoringdaten für den Zeitraum: 2013 – 2018, Quelle: NLWKN, Waterschap Hunze en Aa's)

Messstelle	Überwachtes Gewässer	Stickstoff (TN)					
		Ist-Konzentration	Ist-Fracht	Ziel-Konzentration	Ziel-fracht	Minderungsbedarf	
		[mg/l]	[t/a]	[mg/l]	[t/a]	[t/a]	[%]
Herbrum	Ems (DE)	5,2 (Jahresmittel)	12.000	2,8 (Jahresmittel)	6.300	5.500	46
Nieuwe Stanzijl	Westerwoldse Aa (NL)	2,9 (Sommernittel)		2,5 (Sommernittel)			

Quelle: Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2017, S. 109

b. Modellierung des Minderungsbedarfs

Zudem haben die Beklagten den zur Erreichung der Ziele in den Oberflächengewässern bestehenden Handlungsbedarf modelliert.

Anhand des Modells AGRUM-DE wurde für den deutschen Teil der FGE Ems ein Bedarf zur Minderung der Phosphoreinträge (Frachten) um 300 t P_{ges}/a zur Zielerreichung ermittelt. Der Minderungsbedarf der Stickstoffeinträge zur Erreichung der Ziele in den Küstengewässern betrug nach den durchgeführten AGRUM-DE Berechnungen ca. 12.000 t N_{ges} /a bezogen auf die zu reduzierenden Frachten am Übergabepunkt limnisch-marin (Ems bei Herbrum).⁵⁸ Dies stellt einen Widerspruch zum von der FGE Ems errechneten Minderungsbedarf von nur 5.500 t/a Stickstoff dar.

2. Grundwasser

Um abzuschätzen, um wieviel die Nährstoffeinträge auf den landwirtschaftlichen Flächen reduziert werden müssen, um die Ziele im Grundwasser zu erreichen, wurden ebenfalls Modellberechnungen durchgeführt.

Anhand des AGRUM-DE-Modells wurde für das Modell-Basisjahr 2016 ein Minderungsbedarf für Stickstoff im deutschen Teil der FGE Ems von 27.000 t N/a ermittelt. Dieser Minderungsbedarf bezieht sich auf die Flächen in den Grundwasserkörpern, die entweder aufgrund von Nitrat schlecht bewertet sind, einen steigenden Nitrat-Trend aufweisen oder für die ein Risiko besteht, dass die Ziele aufgrund von Nitrat im Jahr 2027 verfehlt werden.⁵⁹

Neben dem AGRUM-DE Modell haben die Beklagten laut Maßnahmenprogramm ergänzende Modellanwendungen durchgeführt.⁶⁰ Welcher Minderungsbedarf hier ermittelt wurde und auf welchen Annahmen die Berechnungen beruhten, wird in den Planungsunterlagen nicht dargestellt.

VI. Maßnahmenplanung der Beklagten

Zur Abdeckung des im Rahmen der Defizitanalyse ermittelten Minderungsbedarfs sieht das aktualisierte Maßnahmenprogramm folgende grundlegende und ergänzende Maßnahmen vor:

⁵⁸ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 20.

⁵⁹ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2017, S. 110.

⁶⁰ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 99.

1. Grundlegende Maßnahmen

Bestandteil des Maßnahmenprogramms sind zunächst die grundlegenden Maßnahmen im Sinne von § 82 Abs. 3 WHG und Art. 11 Abs. 3 WRRL. Die grundlegenden Maßnahmen sind in Anhang B des Maßnahmenprogramms tabellarisch aufgeführt und auf S. 55 ff. des Maßnahmenprogramms beschrieben.

Bei den grundlegenden Maßnahmen berufen sich die Beklagten aufgrund des hohen Verursacheranteils diffuser landwirtschaftlicher Nährstoffeinträge insbesondere auf die Regelungen zur Umsetzung der Nitratrichtlinie.⁶¹ Diese wird u.a. den grundlegenden Maßnahmen nach Art. 11 Abs. 3 lit. a (Umsetzung gemeinschaftlicher Wasserschutzvorschriften), Art. 11 Abs. 3 lit. d WRRL (Schutz der Trinkwasserressourcen) und Art. 11 Abs. 3 lit. h WRRL (Regelungen zur Verschmutzung bei diffusen Quellen) zugeordnet.⁶² Dieser Gruppe werden im Maßnahmenprogramm folgende Bestimmungen zugeordnet:⁶³

- die Maßnahmen der Düngeverordnung (DüV) in der Fassung vom 26. Mai 2017, u.a. die Einführung der Stoffstrombilanz für viehstarke Betriebe,
- die Maßnahmen der Novelle der DüV vom April 2020, wobei insbesondere die verschärften Maßnahmen für die nach AVV GeA auszuweisenden rote Gebiete hervorgehoben werden (u.a. Reduzierung der Düngung auf 80 % des ermittelten Düngedarfs, einzelschlagbezogene Grenze der organischen Düngung von 170 kg N/ha und Jahr, verpflichtende Zwischenfrucht vor Sommerungen, „deutliche“ Einschränkung der Herbsdüngung)
- die Landesdüngeverordnungen (NDüngGewNPVO vom 28.11.2019; LDüngVONRW vom 19.2.2019 und ÄnderungsVO vom 24.3.2020), in denen nach §13a DüV die entsprechenden Gebietskulissen sowie zwei ergänzende landesrechtliche Maßnahmen festgelegt werden
- die in Niedersachsen eingeführten Meldepflichten in Bezug auf Düngedarf und Nährstoffvergleich (NDüngMeldVO)
- die Verbringungsverordnungen der beiden Länder (WDüngMeldPflichtV vom 1.6.2012; WDüngNachwV v. 24.4.2012)
- Vorgaben zu Gewässerrandstreifen nach § 38a WHG und Landesrecht.

⁶¹ Maßnahmenprogramm 2021-2027, S. 23, 57, 76, 98, Anhang B-2, siehe auch Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 112 ff.

⁶² Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 58 f., 61.

⁶³ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 23, 76.

Den grundlegenden Maßnahmen werden auch Vorgaben in Wasserschutzgebietsverordnungen zugeordnet.⁶⁴

Auch die Anforderungen an die kommunale Abwasserreinigung, die sich aus der Kommunal-Abwasserrichtlinie und der Industrieemissions-Richtlinie ergeben, und deren Umsetzung im WHG, BImSchG, KrwG sowie in der Abwasserverordnung (AbwV) und der Industriekläranlagen-Zulassungs- und Überwachungsverordnung (IZÜV) erfolgt, gehört zu den hier einschlägigen grundlegenden Maßnahmen nach Art. 11 Abs. 3 lit. a, g WRRL.⁶⁵

2. Ergänzende Maßnahmen

Nach der Prognose der Beklagten reichen die grundlegenden Maßnahmen nicht aus, um die nährstoffbezogenen Ziele zu erreichen. Daher sieht das Maßnahmenprogramm ergänzende Maßnahmen vor.⁶⁶ Die ergänzenden Maßnahmen werden für die einzelnen Gewässerkörper in Anhang C zum Maßnahmenprogramm tabellarisch dargestellt. Dabei wird der von der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) gemeinsam mit der Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft Nord- und Ostsee (BLANO) erstellte Maßnahmenkatalog herangezogen.

a. Ergänzende Maßnahmen für Oberflächengewässer

aa. Maßnahmen zur Reduzierung des Nährstoffeintrags über Punktquellen

Wegen der bereits sehr guten Eliminationsleistungen der Kläranlagen ist laut Maßnahmenprogramm der Spielraum für weitere Verringerungen der Nährstoffeinträge im Bereich der Abwasserbehandlung begrenzt.⁶⁷ Gleichwohl seien ergänzende Maßnahmen an Kläranlagen erforderlich.⁶⁸ Der weiteren Reduzierung der Stickstoff- und Phosphorbelastungen aus Punktquellen dienen die Maßnahmen mit den LAWA-Kennziffern 2 („Ausbau kommunaler Kläranlagen zur Reduzierung der Stickstoffeinträge“), 3 („Ausbau kommunaler Kläranlagen zur Reduzierung der Phosphoreinträge“) und 5 („Optimierung der Betriebsweise kommunaler Kläranlagen“). Diese Maßnahmen sind an insgesamt 25 Oberflächengewässern vorgesehen.⁶⁹

⁶⁴ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 101

⁶⁵ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 56 f., 60 f.

⁶⁶ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 77.

⁶⁷ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 70.

⁶⁸ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 69.

⁶⁹ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 71 f.

bb. Maßnahmen zur Reduzierung des diffusen Nährstoffeintrags

Der weiteren Reduzierung des diffusen Nährstoffeintrags dienen die Maßnahmen mit den Kennziffern 29 („Reduzierung der Nährstoff- und Feinmaterialeinträge durch Erosion und Abschwemmung aus der Landwirtschaft“), 30 („Reduzierung der Nährstoffeinträge durch Auswaschung aus der Landwirtschaft“) und 31 („Reduzierung der Nährstoffeinträge durch Drainagen“). Diese Maßnahmen sind an insgesamt 427 Oberflächengewässerkörpern vorgesehen.⁷⁰ Sie beinhalten vorrangig die Umsetzung gewässerschonender Bewirtschaftungspraktiken und werden in der Regel über Agrarumweltmaßnahmen umgesetzt.⁷¹

b. Ergänzende Maßnahmen für das Grundwasser

Zum Schutz der Grundwasserkörper vor Nährstoffeinträgen aus der Landwirtschaft sind die Maßnahmen mit den Kennziffern 41 („Maßnahmen zur Reduzierung der Nährstoffeinträge in GW durch Auswaschung aus der Landwirtschaft“) und 43 („Maßnahmen zur Reduzierung der Nährstoffeinträge durch besondere Anforderungen in Wasserschutzgebieten“) vorgesehen.

Die für 23 Grundwasserkörper vorgesehene Maßnahme Nr. 41 soll durch freiwillige Agrarumweltmaßnahmen umgesetzt werden. Dabei wird im Maßnahmenprogramm beispielhaft auf denkbare Agrarumweltmaßnahmen (Anbau von winterharten Zwischenfrüchten, Cultan-Verfahren zur Ausbringung von Mineraldüngern, Verzicht auf Bodenbearbeitung nach Mais, Ökologischer Landbau, Zusatzförderung Wasserschutz) hingewiesen, die im Maßnahmenprogramm selbst aber nicht verbindlich vorgeschrieben werden. Im Maßnahmenprogramm wird erörtert, dass derzeit die Gesamtstrategie für die neue Förderperiode des Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) in den Bundesländern abgestimmt werde.⁷²

Die für acht Grundwasserkörper vorgesehene Maßnahme Nr. 43 bezieht sich auf die in Wasserschutzgebietsverordnungen geregelten Anforderungen und wird im Maßnahmenprogramm aufgrund ihres ordnungsrechtlichen Charakters den grundlegenden Maßnahmen zugeordnet.⁷³ Es handelt sich daher um keine ergänzende Maßnahme.

⁷⁰ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 78.

⁷¹ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 79.

⁷² Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 101

⁷³ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 101

Verwiesen wird zudem auf Kooperationen zum Trinkwasserschutz, in deren Rahmen sich Landwirte freiwillig dazu bereit erklären, gegen Entschädigung auf den Grundwasserschutz ausgerichteten Bewirtschaftungsmaßnahmen, die über die ordnungsrechtlichen Anforderungen hinausgehen, durchzuführen.⁷⁴

3. Konzeptionelle Maßnahmen

Schließlich sollen konzeptionelle Maßnahmen zur Reduzierung der nahezu flächendeckend auftretenden Stickstoff- und Phosphoreinträge weitergeführt werden.⁷⁵ Die konzeptionellen Maßnahmen sollen eine unterstützende Wirkung auf die grundlegenden und ergänzenden Maßnahmen haben, ihnen wird aber keine unmittelbare Auswirkung auf einen Wasserkörper zugeschrieben.⁷⁶

Unter diese Gruppe fallen z.B. die Erstellung von Konzeptionen/Studien/Gutachten, die Durchführung von Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsvorhaben und Informations- und Fortbildungsmaßnahmen.⁷⁷

Zu den konzeptionellen Maßnahmen zählen auch „Beratungsmaßnahmen“ (Nr. 504 des LAWA-Blano-Maßnahmenkatalogs), denen im Maßnahmenprogramm sowohl zur Reduzierung der diffusen Einträge in die Oberflächengewässer, als auch zur Reduzierung des Nitratreintrags in das Grundwasser eine besondere Bedeutung beigemessen wird. Für Grundwasserkörper, die aufgrund von Nitrat oder Ammonium in schlechtem Zustand sind, sollen bestehende Beratungsprogramme „fortgeführt und ausgedehnt“ werden.⁷⁸ Zudem ist eine Beratung in Einzugsgebieten von Oberflächengewässern vorgesehen, wenn signifikante Belastung durch Phosphor oder Stickstoff festgestellt wurden und diese auf landwirtschaftlich bedingte Einträge zurückzuführen sind. Die Beratung soll dabei einem „mehrstufigen Ansatz mit unterschiedlicher Intensität“ folgen, bei dem für einen Großteil der landwirtschaftlichen Betriebe eine „überbetriebliche Informationsberatung über Rundschreiben, das Internet und Veranstaltungen wie z.B. Feld- oder Hof-

⁷⁴ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 102.

⁷⁵ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 188.

⁷⁶ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 194.

⁷⁷ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 194.

⁷⁸ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 102.

tage“ vorgesehen ist. Darüber hinaus erfolge auf regionaler Ebene eine einzelbetriebliche Beratung auf Nachfrage u.a. durch Demonstration von Best-Practices in Modellbetrieben.⁷⁹

4. Maßnahmen unter der MSRL

Auch die bisher laufenden Maßnahmen unter der MSRL genügen nicht, um den guten Umweltzustand der Nordsee in Hinblick auf die Eutrophierung zu erreichen.⁸⁰

Das fortgeschriebene Maßnahmenprogramm 2022 – 2027 sieht daher vor, die Umsetzung laufender Maßnahmen zu intensivieren (1), die MSRL-Maßnahmen des Maßnahmenprogramms 2016-2021 fortzuschreiben, anzupassen und umzusetzen (2) sowie zusätzliche MSRL-Maßnahmen im Maßnahmenprogramm 2022–2027 zu ergreifen (3).⁸¹

Folgende Maßnahmen zur Erreichung der Reduktionsziele für Nährstoffe über Flüsse (operatives Umweltziel 1.1) und über die Atmosphäre (operatives Umweltziel 1.3) sollen intensiviert werden:⁸²

- schrittweise Ausweitung des Ökolandbaus bis zur Erreichung des 20%-Ziels
- Verringerung der Viehbesatzdichte und Flächenbindung der Tierhaltung
- Evaluierung der betrieblichen Stoffstrombilanzverordnung, u.a. mit Blick auf den Meeresschutz
- Verminderung von Nährstoffeinträgen über Dränagen
- Förderung von Strategien und Methoden des Phosphatrecyclings
- Gewässerrandstreifen (in Kombination mit laufendem Insektenschutz im WHG)
- erfolgreiche Umsetzung der Düng-Verordnung und des geltenden Göteborg-Protokolls nicht nur im Nordseeeinzugsgebiet, sondern in ganz Deutschland, um den hohen Anteil an atmosphärischen Stickstoffeinträgen zu reduzieren
- Umsetzung des Maßnahmenpakets für den Natur-, Arten- und Gewässerschutz (u.a. breitere Gewässerrandstreifen, Ausbau des Ökolandbaus auf 15% bis 2030 oder mehr ökologische Beratung für Landwirte) im Rahmen des sog. Niedersächsischen Wegs vom 29.10.2020 als Vereinbarung zwischen der Landesregierung, der Landwirtschaftskammer, dem Landvolk Niedersachsen – Landesbauernverband e.V. und Umweltverbänden
- Umsetzung kontinuierlich wirkender Maßnahmen, z.B. zur Nährstoffreduzierung bei der Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP), aufgrund umweltpolitischer Rahmenbedingungen der EU

⁷⁹ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 102 f.

⁸⁰ MSRL-Maßnahmenprogramm zum Schutz der deutschen Meeresgewässer in Nord- und Ostsee (einschließlich Umweltbericht) Aktualisiert für 2022–2027, S. 40, Anhang 1a

⁸¹ ebd. S. 41

⁸² aaO

Als zusätzliche Maßnahmen sind vorgesehen:⁸³

- Meeresrelevante Revision des Göteborg-Protokolls des Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigungen (CLRTAP), insbesondere zur Minderung der atmosphärischen Einträge von Stickstoffdioxid und Ammoniak (UZ1-05)
- Entwicklung von meeresrelevanten Zielwerten für die Minderung von Einträgen von Phosphor, Schadstoffen sowie Kunststoffen (inkl. Mikroplastik) am Übergangsbereich limnisch/marin, als Grundlage für die Bewirtschaftung der Flussgebiets-einheiten gemäß WRRL (UZ1-07)
- Wiederherstellung und Erhalt von Seegraswiesen (UZ1-08)
- Pilotstudie zu umweltfreundlichen Umschlagstechniken von Düngemitteln in Häfen (UZ1-09)
- Kriterien, Rahmenbedingungen und Verfahrensweisen für nachhaltige Marikultursysteme (UZ1-10)

VII. Zielerreichungsprognose

Hinsichtlich des genauen Beitrags der einzelnen grundlegenden und ergänzenden Maßnahmen zur Zielerreichung bleibt das Maßnahmenprogramm ungenau. Den einzelnen Maßnahmen wird überwiegend kein Emissionsminderungspotential zugeordnet.

Ansatzweise quantifiziert wird lediglich die Wirkung der novellierten DüV 2020 unter Berücksichtigung der Gebietsausweisung und Festlegung ergänzender Maßnahmen durch Landesverordnung (Stand: Mai 2021). Dieser „Maßnahme“ wird auf der Grundlage der AGRUM-Modellierung ein Reduktionspotential in Bezug auf den Stickstoffüberschuss von -40 % gegenüber dem Basisjahr 2016 zugeschrieben. Hinsichtlich der Gesamtwirkung des Maßnahmenkomplexes „DüV 2020“ wird davon ausgegangen, dass sich hierdurch ausgehend vom für das Modell-Basisjahr 2016 ermittelten Stickstoffüberschuss in Höhe von 84.000 t N_{ges}/a eine Reduktion der Stickstoffbilanz auf 34.000 t N_{ges}/a für den deutschen Teil der FGE Ems ergibt. Durch weitere Modellierungen, in denen die Beklagten von den errechneten Stickstoffüberschüssen zu reduzierende Einträge errechnen, wird ermittelt, dass auch bei Umsetzung der DüV für die Erreichung der Ziele im Grundwasser ein Minderungsbedarf von „circa“ 3000 t N_{ges}/a verbliebe.⁸⁴ Um die Ziele in den Küstengewässern zu erreichen, müssten die Stickstoffeinträge zusätzlich um 510 t N/a gemindert werden.⁸⁵ Eine differenzierte Wirkungszuordnung zu den verschiedenen Einzelmaßnahmen der DüV 2020 und der Landesdüngeverordnungen lässt sich dem Maßnahmenprogramm nicht entnehmen. Dabei wird eingeräumt, dass diese Berechnungen

⁸³ MSRL-Maßnahmenprogramm zum Schutz der deutschen Meeresgewässer in Nord- und Ostsee (einschließlich Umweltbericht) Aktualisiert für 2022–2027, S. 42/43, Anhang 1a

⁸⁴ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 24.

⁸⁵ Bewirtschaftungsplan Ems 2021-2027, S. 115.

„auch vor dem Hintergrund der Umsetzung der Maßnahmen und der laufenden Diskussionen über die Umsetzung der Nitratrichtlinie“ mit großen Unsicherheiten verbunden sind.⁸⁶

Der Beklagte zu 2) hat nach dem NRW-Landesmodell GROWA + NRW 2021 berechnet, dass die grundlegenden Maßnahmen des Düngerechts die zur Zielerreichung im Grundwasser erforderliche Reduktion im NRW-Einzugsgebiet der Ems bis 2027 sogar insgesamt überschreiten und nur noch in einigen Gemeinden ein Nachsteuerungsbedarf bestehe.⁸⁷

Abgesehen vom Maßnahmenpaket der Düngerechtsnovelle von 2020 wird für keine der weiteren grundlegenden oder der ergänzenden Einzelmaßnahmen ein quantifiziertes Minderungspotential angegeben.

Hinsichtlich des Anteils an der Reduktionswirkung der grundlegenden Maßnahmen einerseits und der ergänzenden Maßnahmen andererseits finden sich im Maßnahmenprogramm dabei widersprüchliche Aussagen:

Überwiegend wird angegeben, dass der ermittelte Handlungsbedarf erst durch die Kombination von grundlegenden und ergänzenden Maßnahmen bis zum Jahr 2027 abgedeckt werde. So heißt es, dass es bei Berücksichtigung der Wirkung der DüV 2020 (ca. 3000 t N_{ges}/a) „für eine sichere Zielerreichung“ ergänzender Maßnahmen bedarf. In diesem Sinne wird auch festgestellt, dass die grundlegenden Maßnahmen „in Verbindung mit der Umsetzung von weiteren ergänzenden Maßnahmen“ bzw. „unter Einbeziehung der ergänzenden Maßnahmen“ bis 2027 zur von den Beklagten berechneten Emissionsreduktion führen.⁸⁸

An anderer Stelle des Maßnahmenprogramms wird es demgegenüber so dargestellt, dass bereits die grundlegenden Maßnahmen für sich genommen die erforderliche Reduktion des Stickstoffeintrags leisten. So heißt es auf S. 98 des Maßnahmenprogramms: „Aufgrund der oben beschriebenen weitergehenden Anforderungen der grundlegenden Maßnahmen wird aktuell davon ausgegangen, dass bis 2027 die Emissionen und damit auch die Frachten auf das erforderliche bzw. erlaubte Maß reduziert werden können und langfristig keine Überschreitungen des Schwellenwertes für Nitrat oder steigende Trends

⁸⁶ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 24.

⁸⁷ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2017, S. 115.

⁸⁸ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 26, 65.

im Grundwasser festgestellt werden“. Weiter wird angegeben, dass durch ergänzende Umsetzungsmaßnahmen und konzeptionelle Maßnahmen der „Zeitraum der Zielerreichung“ (nur noch) „verkürzt“ werden soll bzw. eine „weitere Reduktion“ der Nitratbelastung erreicht werden soll.⁸⁹

Ungeachtet dieser ungenauen und teils widersprüchlichen Aussagen zur Wirkung von grundlegenden und ergänzenden Maßnahmen gelangt das Maßnahmenprogramm hinsichtlich der Gesamtwirkung aller Maßnahmen letztlich zu dem Schluss, hierdurch würde bis zum Jahr 2027 „grundsätzlich“ die zur Erreichung des guten chemischen Zustands erforderliche Emissionsreduktion erzielt, wenn auch die immissionsseitige Zielerreichung erst „mittel- bis langfristig“ möglich sei,⁹⁰ wobei im Anhang 4.1 und 4.2 zum Bewirtschaftungsplan als zeitlicher Horizont der Zeitraum „nach 2027“, „vor 2045“, „nach 2045“ und „unbekannt“ angegeben wird.

An zahlreichen Stellen des Bewirtschaftungsplanentwurfs und Maßnahmenprogramms wird eingeräumt, dass die Prognose der Zielerreichung mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist, u.a. weil die Wirkung vorgesehener Maßnahmen noch nicht sicher eingeschätzt werden könne, weil Kenntnisse über natürliche Prozesse und die Wirkung der vorgesehenen Maßnahmen fehlten und der Klimawandel ein zunehmender Unsicherheitsfaktor sei.⁹¹ Zudem wird auf Unsicherheiten hinsichtlich der Maßnahmenumsetzung hingewiesen.⁹²

Unter anderem mit Blick auf diese Unsicherheiten bei der Maßnahmenplanung kündigen die Beklagten unter der Überschrift „Vorbehalt weiterer Maßnahmen zur Minderung von Nährstoffeinträgen“ an, „bis 2027“ ggf. weitere Maßnahmen zu ergreifen:

„Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen werden die Entwicklung von Nährstoffeinträgen in das Grundwasser, insbesondere in Bezug auf Nitrat, sowie die diesbezügliche Rechtslage während des Planungszeitraums 2021 - 2027 laufend weiter beobachten. Ob das Düngerecht auf Bundesebene eventuell erneut geändert wird, ist derzeit - im 4. Quartal 2021 – ungewiss. Die Länder werden unter Berücksichtigung standörtlicher Gegebenheiten im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten, etwa auf dem Gebiet des Düngerechts, möglichst zeitnah - spätestens bis 2027 - diejenigen Maßnahmen ergreifen, die erforderlich sind, damit die Anwendung

⁸⁹ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 98.

⁹⁰ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 65.

⁹¹ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 144.

⁹² Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 12, 67; Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 193.

stickstoffhaltiger Düngemittel keine Überschreitung des Schwellenwertes von 50 mg/l Nitrat in den Grundwasserkörpern verursacht. Dabei werden etwaige Änderungen des Bundesrechts im Jahr 2022 berücksichtigt.“

Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 26

VIII. Fristverlängerung und Transparenzansatz

Laut Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm können viele Oberflächen- und/oder Grundwasserkörper aufgrund langer Verweilzeiten und natürlicher Transportprozesse die Nährstoffreduzierungsziele sowie aufgrund von „Unsicherheiten bei der Maßnahmenplanung“⁹³ nicht bis zum Jahr 2027 erreichen. Für diese Gewässerkörper werde eine Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten in Anspruch genommen.⁹⁴

Im Bewirtschaftungsplan heißt es zur Erörterung der Fristverlängerungen in Bezug auf die Nährstoffproblematik:

„Insgesamt ist festzustellen, dass mit einer weiteren Umsetzung der nun geplanten Maßnahmen die Nährstoffminderungsziele im Grundwasser, an der Ems (Übergabepunkt limnisch-marin) und in den Küstengewässern grundsätzlich erreicht werden können. Dazu tragen insbesondere die grundlegenden Maßnahmen bei (in Deutschland die Änderungen der DüV 2017 und 2020 sowie die entsprechenden landesrechtlichen Regelungen). Soweit die langen Verweilzeiten und natürlichen Transportprozesse dazu führen, dass Oberflächen- und/oder Grundwasserkörper die Nährstoffreduzierungsziele im Jahr 2027 nicht erreichen, sind rechtmäßiger Weise Fristverlängerungen aufgrund von natürlichen Gegebenheiten in Anspruch zu nehmen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Nährstoffe bis zum Eintrag in die Oberflächengewässer und/oder das Grundwasser Verweilzeiten von weniger als 1 Jahr, aber auch bis zu mehr als 100 Jahren unterliegen. Geringe Verweilzeiten ergeben sich dabei generell für Regionen in Gewässernähe, für Regionen mit hoher Gewässerdichte und/oder für Regionen mit steilen hydraulischen Gradienten (Festgesteinsregionen). Ob und wann damit eine Zielerreichung auch für alle Fließgewässer-, Seen- und Grundwasserkörper im Binnenland möglich ist, hängt demnach von den jeweiligen lokalen Randbedingungen und der tatsächlichen Wirkung der vorgesehenen Maßnahmen ab. Ebenso sind Unsicherheiten bei der Maßnahmenplanung zu berücksichtigen, die in Kapitel 7 erläutert werden. Zusammenfassend wird eingeschätzt, dass für viele der Wasserkörper die Nährstoffreduzierungsziele aufgrund der natürlichen Gegebenheiten noch nicht bis 2027 erreicht werden, sondern erst danach.“

Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 116 f.

⁹³ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 26.

⁹⁴ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 116 f.

1. Fristverlängerungen für das Grundwasser

In Anhang 4 Tabelle 4.2 zum Bewirtschaftungsplan werden die Grundwasserkörper, für die eine Fristverlängerung in Anspruch genommen wird, tabellarisch aufgeführt und einem Schadstoff zugeordnet. Für insgesamt 21 der in Deutschland liegenden Grundwasserkörper wird eine Fristverlängerung in Anspruch genommen, für 13 Grundwasserkörper explizit aufgrund von Nitrat. Für vier in Deutschland liegende Grundwasserkörper werden andere Schad- bzw. Nährstoffe (Pestizide, Ammonium, Phosphat) für die Zielverfehlung verantwortlich gemacht. Für weitere vier Grundwasserkörper wird eine Fristverlängerung geltend gemacht, ohne den ausschlaggebenden Schadstoff anzugeben.

Zur Begründung der Fristverlängerung wird den einzelnen Grundwasserkörpern ein „Code“ zugeordnet. Für sämtliche Fristverlängerungen aufgrund des Schadstoffs Nitrat, Ammonium und Phosphat wird der Code „10-1 zeitliche Wirkung schon eingeleiteter bzw. geplanter Maßnahmen“ als vermeintlicher Unterfall des Fristverlängerungsgrundes nach Art. 4 Abs. 4 („natürliche Ursachen“) angegeben. Eine nähere gewässerkörperspezifische Begründung erfolgt nicht. Im Textteil des Bewirtschaftungsplans wird lediglich allgemein auf teilweise lange Verweilzeiten und natürliche Transportprozesse hingewiesen.⁹⁵

Bis zu welchem Zeitpunkt die Frist zur Zielerreichung verlängert wird, wird nicht genau angegeben. Der Bewirtschaftungsplan macht nur ungefähre Angaben zum Zeitpunkt der voraussichtlichen Zielerreichung („nach 2027“, „vor 2045“, „nach 2045“, „unbekannt“).

2. Oberflächengewässer

In Anhang C Tabelle 4.1 zum Bewirtschaftungsplan werden die Oberflächengewässer, für die Fristverlängerungen oder sonstige Ausnahmen in Anspruch genommen werden, aufgeführt.⁹⁶ Hier werden für einen Großteil der Gewässer Makrophyten, Makrozoobenthos, Fische und teilweise auch Phytoplankton als relevante Qualitätskomponenten angegeben – also solche, die insbesondere auch aufgrund der Nährstoffbelastung der Oberflächengewässer verfehlt werden. Für 390 Oberflächengewässer wird die Fristverlängerung mit natürlichen Gegebenheiten begründet.⁹⁷

⁹⁵ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 116 f., 151 f.

⁹⁶ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 146.

⁹⁷ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 147.

Nur drei der Oberflächengewässerkörper, für die eine Fristverlängerung in Anspruch genommen wird, werden den guten ökologischen Zustand bzw. das gute ökologische Potential bis 2027 erreichen.⁹⁸ Für den Großteil der Wasserkörper mit einer Fristverlängerung (496 Wasserkörper) wird angegeben, dass eine Zielerreichung erst nach 2027 möglich ist, wobei in Anhang C Tabelle 4.1 als zeitliche Horizonte „2033 oder früher“, „2039 oder früher“, „2045 oder früher“ oder auch „nach 2045“ genannt werden.

Bei 388 der Wasserkörper gehen die Beklagten davon aus, dass die Maßnahmenumsetzung erst nach 2027 vollständig abgeschlossen sein wird – insbesondere aufgrund technischer Probleme oder fehlender personeller und/oder finanzieller Ressourcen.⁹⁹ In Bezug auf diese Wasserkörper wird der sog. Transparenz-Ansatz angewendet. Dieser soll dem Umstand Rechnung tragen, dass eine Fristverlängerung über das Jahr 2027 aus finanziellen oder technischen Gründen durch die WRRL nicht vorgesehen ist, sondern allein auf natürliche Gegebenheiten gestützt werden kann. Er sieht vor, dass die „Probleme und gewählten Lösungsansätze in den aktualisierten Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen transparent und nachvollziehbar“ dargelegt werden.¹⁰⁰ Ob der Transparenzansatz nur auf die Themen Gewässermorphologie und Durchgängigkeit oder auch im Hinblick auf die Nährstoffbelastung der Oberflächengewässer angewandt wurde, geht aus den Planungsunterlagen der Beklagten nicht eindeutig hervor. In Bezug auf das Grundwasser wird hingegen explizit festgestellt, dass die Anwendung des Transparenzgrundsatzes nicht erforderlich ist aufgrund der Annahme, dass durch die veränderten grundlegenden Maßnahmen, die „bis 2027“ ergriffen werden, grundsätzlich eine „weitgehende Zielerreichung“ (nach 2027) erreicht werden kann.¹⁰¹

IX. Außergerichtliches Verfahren

Mit Schreiben vom 2. Dezember 2022 hat der Kläger die Beklagten dazu aufgefordert, den oben beschriebenen Mängeln des Maßnahmenprogramms abzuhelpen (**Anlage K 11**). Hierauf haben die Beklagten nicht geantwortet.

C. Zulässigkeit

⁹⁸ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 148.

⁹⁹ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 148.

¹⁰⁰ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 145, siehe auch S. 13 des Maßnahmenprogramms FGE Ems 2021-2027, S. 13.

¹⁰¹ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S.13

Die Klage ist zulässig.

1. Zuständigkeit des Gerichts

a. Sachliche Zuständigkeit

Die sachliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts folgt aus § 7 Abs. 2 S. 1 UmwRG. Danach entscheidet über Rechtsbehelfe gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG oder deren Unterlassen im ersten Rechtszug das Oberverwaltungsgericht.

b. Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit durch das BVerwG

Die örtliche Zuständigkeit ist vorliegend nach der Regelung in § 53 Abs. 1 Nr. 3 VwGO durch das BVerwG zu bestimmen.

Nach dieser Regelung wird das zuständige Gericht innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch das nächsthöhere Gericht bestimmt, wenn sich der Gerichtsstand nach § 52 richtet und verschiedene Gerichte in Betracht kommen. Diese Vorschrift ist auch dann anzuwenden, wenn sich die Klage gegen mehrere Beklagte richtet (subjektive Klagehäufung), eine notwendige Streitgenossenschaft zwischen den Beklagten besteht oder nicht fernliegt und die örtliche Zuständigkeit verschiedener Gerichte in Betracht zu ziehen ist (OVG Lüneburg, Beschluss vom 10. September 2020, 13 KS 371/19, S. 13 mit Verweis auf BVerwG, Beschl. v. 10.2.2020 - BVerwG 1 AV 1.20 -, juris Rn. 9; Beschl. v. 22.11.1999 - BVerwG 11 AV 2.99, Buchholz 310 § 53 VwGO Nr. 27 - juris Rn. 2 f.; Niedersächsisches OVG, Beschl. v. 27.3.2003 - 8 PS 37/03 -, juris Rn. 9).

Wie der Senat bereits in seinem Beschluss vom 10. September 2020 im parallel gelagerten Verfahren XXX festgestellt hat, sind die Voraussetzungen des § 53 Abs. 1 Nr. 3 VwGO hier erfüllt.

Der Gerichtsstand bestimmt sich nach § 52 Nr. 1 oder nur Nr. 5 VwGO, wonach für den Rechtsstreit sowohl das angerufene Niedersächsische Oberverwaltungsgericht in Lüneburg als auch das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sachlich erstinstanzlich und örtlich zuständig sind.

Die vorliegende Klage richtet sich gegen mehrere Beklagte, zwischen denen eine materiell-rechtlich notwendige Streitgenossenschaft jedenfalls nicht fernliegt. Denn über die Klage kann allen Beklagten gegenüber nur einheitlich entschieden werden.¹⁰²

Dies gilt zunächst hinsichtlich des Hauptantrags zu 1). Denn die beiden beklagten Länder sind verpflichtet, gemäß § 82 Abs.1 S. 1 WHG ein (länderübergreifendes) Maßnahmenprogramm für die gesamte Nationale Flussgebietseinheit Ems zu erstellen.¹⁰³ Diese Verpflichtung kann nur von allen beklagten Ländern gemeinsam erfüllt werden, so dass auch über einen darauf gerichteten Anspruch nur einheitlich entschieden werden kann.¹⁰⁴

Ebenso liegt in Bezug auf die Hilfsanträge 2), 3) und 4) eine materiell-rechtlich notwendige Streitgenossenschaft nicht fern.

Mit dem Hilfsantrag zu 2) wird für den Fall, dass das Gericht eine Verpflichtung der Beklagten zur Anpassung des Nationalen Maßnahmenprogramms nicht annimmt, die Verurteilung zur Erstellung von Landesbeiträgen für ein insgesamt zur Zielerreichung geeignetes Maßnahmenprogramm beantragt. Auch dieser Anspruch kann dem Kläger nur gegen alle Beklagten gemeinsam zustehen. Wie der Senat in seinem Beschluss vom 10. September 2020 im Verfahren 7 KS 8/21 festgestellt hat, liegt eine notwendige Streitgenossenschaft auch bezüglich des Begehrens, mehrere Länder zu verurteilen, "jeweils" einen Beitrag für ein zur Zielerreichung geeignetes Maßnahmenprogramm zu erstellen, nicht fern.¹⁰⁵

Die Verpflichtung zur Aufstellung gerade eines Maßnahmenprogrammes ergibt sich aus zwei rechtlichen Erwägungen: erstens können die Beklagten nur so dem Ziel einer großräumig angelegten und integrativen Gewässerbewirtschaftung Rechnung tragen.¹⁰⁶ Zweitens ergibt sich die Notwendigkeit eines einzigen Maßnahmenprogramms für die Flussgebietseinheit auch aus der in § 7 Abs. 2 WHG bzw. Art. 3 Abs. 4 WRRL niedergelegten Koordinierungspflicht.¹⁰⁷

¹⁰² OVG Lüneburg, Beschluss vom 10. September 2020, 13 KS 371/19, S. 15.

¹⁰³ OVG Lüneburg, a.a.O., S. 15.

¹⁰⁴ OVG Lüneburg, a.a.O., S. 15.

¹⁰⁵ OVG Lüneburg, a.a.O. S. 14 f.

¹⁰⁶ OVG Lüneburg, a.a.O., S. 16 f.

¹⁰⁷ OVG Lüneburg, a.a.O. S. 16 f.

Da sich die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen demnach nur gemeinsam überprüfen lässt, liegt auch in Bezug auf die Hilfsanträge 3) und 4) eine Streitgenossenschaft nicht fern.

Zur Anrufung des BVerwG zur Zuständigkeitsbestimmung sind nach § 53 Abs. 3 S. 1 VwGO jeder am Rechtsstreit Beteiligte und jedes mit dem Rechtsstreit befasste Gericht befugt. Zur Verfahrensbeschleunigung wird der Kläger einen entsprechenden Antrag stellen.

Mit Blick auf die im Beschluss des BVerwG vom 23. November 2020 (Az.: 7 AV 1/20) ausgeführten Zweckmäßigkeitserwägungen gehen wir davon aus, dass das BVerwG angesichts des deutlich größeren Flächenanteil Niedersachsens am deutschen Teil der FGE Ems die örtliche Zuständigkeit dem Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht zuweisen wird, welches zudem aufgrund des Verfahrens 7 KS 8/21 mit der Sache vorbefasst ist.

2. Passivlegitimation

Die Klage ist gegen das Land Niedersachsen und das Land Nordrhein-Westfalen als Rechtsträger der für die Erstellung des streitgegenständlichen Maßnahmenprogramms zuständigen Behörde zu richten. Zuständig für die Erstellung der Maßnahmenprogramme sind in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen jeweils das für Umwelt zuständige Ministerium als oberste Wasserbehörde, § 86 S. 1 LWG NRW und § 6 der niedersächsischen ZustVO-Wasser.

3. Klagebefugnis

a. Klagebefugnis nach dem UmwRG

Die Klagebefugnis ergibt sich zunächst aus § 2 Abs. 1, § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG. Hiernach kann ein nach § 3 UmwRG anerkannter Umweltverband 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 sein können.

Der Kläger ist ein nach § 3 UmwRG anerkannter Verband.

Er macht geltend, dass das ungenügende Maßnahmenprogramm für die FGE Ems gegen die Vorgaben der WRRL, der MSRL, der Grundwasserrichtlinie und die nationalen

Umsetzungsbestimmungen in der WHG und der GrwV verstößt. Diese Rechtsvorschriften dienen dem Umweltschutz.

Hierdurch ist der Kläger im Sinne von § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UmwRG in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Ziele des Umweltschutzes berührt.

Der Kläger hat sich gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 b) UmwRG im Rahmen der durchgeführten Öffentlichkeitsbeteiligung in der Sache geäußert.

Bei dem streitgegenständlichen Maßnahmenprogramm handelt es sich um eine Entscheidung im Sinne von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG. Diese Vorschrift erfasst Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen im Sinne von § 2 Abs. 7 UVPG, für die nach Anlage 5 UVPG oder landesrechtlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) bestehen kann. Vorliegend ergibt sich die SUP-Pflicht aus § 35 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Anlage 5 Nr. 1.4. UVPG. Hiernach ist für „Maßnahmenprogramme nach § 82 WHG“ eine strategische Umweltprüfung durchzuführen.

Die rechtlichen Voraussetzungen für die Klagebefugnis nach dem UmwRG liegen somit vor. Hiervon gehen auch die Beklagten in ihrer Rechtsbehelfsbelehrung aus, die auf die Klagemöglichkeit nach dem UmwRG hinweisen.

Sofern die Klage auch eine inzidente Überprüfung der Festlegungen der Bewirtschaftungsziele im nordrhein-westfälischen Bewirtschaftungsplan erforderlich machen sollte, dieser aber nicht in der Anlage 5 zum UVPG aufgeführt ist, steht dies der Zulässigkeit der Klage nicht entgegen. Die Bewirtschaftungspläne legen die Ziele fest, die durch die Maßnahmenprogramme zu erreichen sind. Angesichts dieser engen inhaltlichen Verknüpfung zwischen Bewirtschaftungsplanung und Maßnahmenprogramm ist eine sinnvolle gerichtliche Überprüfung der Maßnahmenprogramme vielfach nur dann möglich, wenn inzident auch die Rechtmäßigkeit der Zielfestlegung überprüft werden kann. Das vom Gesetzgeber mit der Novellierung des UmwRG verfolgte Ziel, Art. 9 Abs. 3 der Aarhus Konvention in das nationale Recht umzusetzen, kann nur erreicht werden, wenn auch die Rechtmäßigkeit der Bewirtschaftungspläne überprüft werden kann. Hiernach müssen *alle* von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen vor Gericht auf ihre Vereinbarkeit mit Umweltrecht überprüft werden können. Hierzu zählen auch die Festlegungen der Bewirtschaftungsziele in den

Bewirtschaftungsplänen. Diese Auslegung von Art. 9. Abs. 3 der Aarhus Konvention folgt auch aus den Entscheidungen des "Compliance Committees" der Aarhus Konvention,¹⁰⁸ welche einstimmig von der Mitgliedstaatenkonferenz der Aarhus Konvention angenommen wurden.

b. Klagebefugnis aus Unionsrecht nach EuGH

Die Klagebefugnis folgt zudem aus dem Unionsrecht und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, nach der zur effektiven Durchsetzung des Unionsrechts weitreichende Klagerechte zu gewähren sind.

Der EuGH hat mit Urteil vom 20. Dezember 2017 (C-664/15, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, ECLI:EU:C:2017:987) geklärt, dass Umweltverbände sich auf die mit der vorliegenden Klage geltend gemachten Verpflichtungen aus Art. 4 WRRL berufen können. Die praktische Wirksamkeit der WRRL und deren Ziel des Umweltschutzes verlangen es, dass Einzelne oder auch ordnungsgemäß gegründete Umweltorganisationen sich vor Gericht auf sie berufen und die nationalen Gerichte sie als Bestandteil des Unionsrechts berücksichtigen können, so der EuGH unter Verweis auf seine ständige Rechtsprechung und den Gewährleistungsgehalt des Art. 19 Abs. 1 EUV und Art. 47 GRCh (EuGH, a.a.O., Protect, Rn. 34 f.; siehe auch EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008 – C-237/07, Rn. 37 f. – Janecek; EuGH, Urteil vom 26. Mai 2011, C-165/09 bis C-167/09, Rn. 100 – Stichting; EuGH, Urteil vom 19. November 2014, C-404/13, Rn. 56 – ClientEarth; EuGH, Urteil vom 8. November 2016, C-243/15, Rn. 44 – Lesoochránárske zoskupenie VLK [„Slowakischer Braunbär II“]; EuGH, Urteil vom 26. Juni 2019, C-723/17, Rn. 53 – Craeynest; EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2019, C-197/18, Rn. 31 – Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland). Der EuGH hat dabei deutlich gemacht, dass eine konkrete Gesundheitsgefährdung nicht Voraussetzung einer Klageerhebung ist (EuGH, a.a.O., Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland).

Für die in Art. 11 und Art. 13 WRRL verankerten Planungsverpflichtungen kann nichts anderes gelten. Insbesondere sind diese Verpflichtungen trotz des hier eingeräumten Planungsermessens inhaltlich unbedingt und hinreichend genau, sodass sich Umweltverbände direkt auf sie berufen können. In seiner Rechtsprechung hat der EuGH die Verbandsklagebefugnis und den „direct-effect“-Charakter in Bezug auf vergleichbare Verpflichtungen zur Aufstellung von Programmen bejaht, so etwa in Bezug auf die nach

¹⁰⁸ Siehe insbesondere: ACCC/2005/11 (Belgium), para. 28) und ACCC/C/2008/32(European Union), Part II, paras 98-99 und 101.

Art. 6 der NEC-Richtlinie 2001/42/EG zu erstellenden nationalen Luftreinhalteprogramme (Joined cases C-165 to C-167/09 Stichting Natuur en Milieu, Rdn. 99), in Bezug auf Art. 23 der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG zu erstellende Luftreinhaltepläne (EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008 – C-237/07, Rn. 37 f. – Janecek) oder die nach Art. 5 Abs. 4 und 5 der Nitratrichlinie 91/676/EWG zu erstellenden Nitrataktionsprogramme (EuGH, aaO, Rn. 70 – Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland). In Bezug auf Letztere hat der EuGH mit Urteil vom 3. Oktober 2019 – C-197/18 – Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, Rn. 47 ff., bezogen auf Art. 5 Nitratrichlinie klargestellt, dass die Mitgliedstaaten die in Art. 5 dieser Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen ergreifen müssen, d. h. die Aktionsprogramme und, falls erforderlich, die zusätzlichen Maßnahmen und verstärkten Aktionen (vgl. Rn. 52). Daran anknüpfend müssen (natürliche und) juristische Personen auch von den zuständigen nationalen Behörden (gerichtlich) verlangen können, dass diese ein bestehendes Aktionsprogramm ändern oder zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen gemäß Art. 5 dieser Richtlinie erlassen, solange der Nitratgehalt im Grundwasser ohne solche Maßnahmen an einer oder mehreren Messstellen im Sinne des Art. 5 Abs. 6 der Richtlinie 50 mg/l überschreitet oder zu überschreiten droht (vgl. Rn. 73), also sobald festgestellt wird, dass die Maßnahmen erforderlich sind (vgl. Rn. 56). Es sei Aufgabe der nationalen Gerichte, zu überprüfen, ob die Behörden die Grenzen des ihnen bei der Programmerstellung zukommenden Ermessens eingehalten haben (Rn. 72).

Es ist kein Grund ersichtlich, warum in Bezug auf die hier in Frage stehende Verpflichtung zur Aufstellung eines zielkonformen Maßnahmenprogramms im Sinne von Art. 11 WRRL etwas anderes gelten sollte. Auch hier muss der Kläger als anerkannter Umweltverband verlangen können, dass die zur Einhaltung der Vorgaben der WRRL erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden. Die Klagebefugnis ergibt sich somit auch unmittelbar aus dem Unionsrecht.

4. Statthaftigkeit

Die auf schlichthoheitliches Handeln gerichtete Klage ist in ihren Hauptantrag und dem Hilfsantrag zu 2) als allgemeine Leistungsklage statthaft.

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit seiner Rechtsprechung zu Luftreinhalteplänen geklärt, dass ein Anspruch auf Erlass eines Planes, der seiner Rechtsnatur nach einer Verwaltungsvorschrift ähnlich ist, im Wege der allgemeinen Leistungsklage zu verfolgen ist (BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21.12, BVerwGE 147, 312, Rn. 18

m.w.N.). Hieran hat auch die Novelle des UmwRG nichts geändert, wie in dessen Gesetzesbegründung klargestellt wird (BT-Drs. 18/9526, S. 43). Ebenso wie Luftreinhaltepläne ähnelt das hier streitgegenständliche Maßnahmenprogramm Verwaltungsvorschriften. Hierfür sprechen bereits die Feststellungen im einschlägigen Landesrecht, wonach die Maßnahmenprogramme keine Außenwirkung entfalten, sondern lediglich behördenverbindlich sind (siehe § 88 Abs. 2 LWG NRW).

Unabhängig von der Rechtsprechung des BVerwG zur Statthaftigkeit der Leistungsklage ergibt sich diese auch aus dem Unionsrecht. Das Effektivitätsgebot erfordert nicht nur, dass die Umsetzung unionsrechtlicher Planungsverpflichtungen (hier Art. 11 WRRL) *überhaupt* gerichtlich überprüfbar ist. Vielmehr müssen die Gerichte auch in der Lage sein, die zuständigen Behörden zur Erstellung einer unionsrechtskonformen Planung zu verpflichten. So hat der EuGH im Janecek-Urteil festgestellt, dass unmittelbar Betroffene unter Anrufung der zuständigen Gerichte „erwirken können müssen, dass beim Vorliegen einer solchen Gefahr ein Aktionsplan erstellt wird“ (EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008, C-237/07, Rn. 39 – Janecek). Ein solches Erwirken setzt entsprechende Verurteilungen durch das Gericht voraus. Noch deutlicher hat der EuGH in den Urteilen „ClientEarth“ und „Craeynest“ festgestellt, dass es dem gegebenenfalls angerufenen zuständigen nationalen Gericht obliegt, gegenüber der nationalen Behörde „jede erforderliche Maßnahme, wie eine Anordnung, zu erlassen, damit diese Behörde den nach dieser Richtlinie erforderlichen Plan gemäß den in der Richtlinie vorgesehenen Bedingungen erstellt“ (EuGH, Urteil vom 19. November 2014, C-404/13, Rn. 58 – ClientEarth; EuGH, Urteil vom 26. Juni 2019, C-723/17, Rn. 53 – Craeynest). Eine bloße gerichtliche Feststellung genügt demnach nicht.

Der auf Aufhebung des rechtswidrigen Maßnahmenprogramms gerichtete Hilfsantrag zu 3) ist analog § 47 VwGO statthaft. Da das streitgegenständliche Maßnahmenprogramm keine Außenwirkung entfaltet, kommen hier weder eine Anfechtungsklage noch eine Normenkontrolle als statthafte Klagearten in Betracht, sodass nach § 7 Abs. 2 S. 2 UmwRG § 47 VwGO entsprechend anwendbar ist.

Mit dem Hilfsantrag zu 4) verfolgt der Kläger seine Rechte hilfsweise durch ein Feststellungsbegehren.

5. Klagefrist

Die Klage ist fristgerecht eingelegt worden.

Das mit dem Hauptantrag geltend gemachte Leistungsbegehren unterliegt von vornherein keiner Klagefrist.

Auch hinsichtlich ihres Hilfsantrags zu 2) ist die Klage fristgerecht. Sofern man aus der Regelung in § 7 Abs. 2 S. 2 UmwRG eine Jahresfrist für Klagen auf die Aufhebung eines Programms ableiten wollte, wäre diese hier eingehalten. Aufgrund der Bekanntgabe des Maßnahmenprogramms für die FGE Ems am 22. Dezember 2021 im Niedersächsischen Ministerialblatt Nr. 51/2021 (Anlage K 5) endete die Klagefrist am 22. Dezember 2022.

6. Rechtsschutzbedürfnis

Besondere Umstände, die das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis entfallen lassen, sind nicht ersichtlich. Insbesondere kann der Kläger das Klageziel nicht auf anderem Weg als durch verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz einfacher oder schneller erreichen.

D. Begründetheit

Die Klage ist auch begründet.

Das Maßnahmenprogramm für die FGE Ems verstößt gegen die Vorgaben der WRRL, der MSRL, der Grundwasserrichtlinie bzw. die nationalen Umsetzungsbestimmungen im WHG, der OGewV und der GrwV. Dieser Rechtsverstoß begründet einen Anspruch des Klägers auf Fortschreibung des Maßnahmenprogramms (Klageantrag zu 1a-g) und hilfsweise auf Aufhebung des ungenügenden Maßnahmenprogramms (Klageantrag zu 2).

Sollte der Senat eine Konkretisierung der angekündigten Anträge für geboten erachten, bitten wir um einen entsprechenden Hinweis (§ 86 Abs. 3 VwGO).

Im Einzelnen:

I. Gesetzliche Anforderungen an das zu erstellende Maßnahmenprogramm

Dem mit dem Hauptantrag geltend gemachten Anspruch auf Fortschreibung des Maßnahmenprogramms für die Flussgebietseinheit Ems liegen die Verpflichtungen des § 82 Abs. 1 und 5 WHG zugrunde. Dort ist geregelt:

„(1) Für jede Flussgebietseinheit ist nach Maßgabe der Absätze 2 bis 6 ein Maßnahmenprogramm aufzustellen, um die Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 27 bis 31, 44 und 47 zu erreichen.

(...)

(5) Ergibt sich aus der Überwachung oder aus sonstigen Erkenntnissen, dass die Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 27 bis 31, 44 und 47 nicht erreicht werden können, so sind die Ursachen hierfür zu untersuchen, die Zulassungen für Gewässerbenutzungen und die Überwachungsprogramme zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen sowie nachträglich erforderliche Zusatzmaßnahmen in das Maßnahmenprogramm aufzunehmen.“

Hieraus folgt eine Verpflichtung der Beklagten zur Erstellung eines Maßnahmenprogramms, welches prognostisch zur Realisierung der jeweiligen Bewirtschaftungsziele entsprechend der gesetzlichen Vorgaben geeignet ist.

Die gebotene finale Ausrichtung auf die Realisierung der Bewirtschaftungsziele ergibt sich bereits aus dem Wortlaut von § 82 WHG und der zugrunde liegenden unionsrechtlichen Regelung in Art. 11 WRRL („um die Ziele gemäß Artikel 4 zu verwirklichen“).

Auch das BVerwG hat die gebotene finale Ausrichtung der Maßnahmenprogramme auf die Realisierung der Bewirtschaftungsziele hervorgehoben:

„Das Maßnahmenprogramm muss jedenfalls auf die Verwirklichung des jeweiligen Bewirtschaftungsziels angelegt sein; dies erfordert ein kohärentes Gesamtkonzept, das sich nicht lediglich in der Summe von punktuellen Einzelmaßnahmen erschöpft (Durner, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand Dezember 2015, § 27 WHG Rn. 30 unter Hinweis auf EuGH, Urteil vom 21. Januar 1999 - C-207/97 - Rn. 39 ff.).“

BVerwG, Urteil vom 9. Februar 2017 – 7 A 2/15 –, BVerwGE 158, 1-142, Rn. 586

Zwingender Bestandteil des Maßnahmenprogramms sind die in Art. 11 Abs. 3 WRRL bezeichneten „grundlegenden“ Maßnahmen. Soweit dies erforderlich ist, um die Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 27 bis 31, 44 und 47 WHG zu erreichen, sind „ergänzende“ Maßnahmen in das Maßnahmenprogramm aufzunehmen, bezüglich derer den zuständigen Behörden ein Auswahlmessen eingeräumt wird. Der Maßnahmenbegriff ist dabei weit zu verstehen, wie die nicht erschöpfende Liste denkbarer Maßnahmen in Anhang VI Teil B WRRL verdeutlicht.

Aus der gebotenen Ausrichtung auf die Realisierung der Bewirtschaftungsziele ergeben sich in Bezug auf die Nährstoffproblematik in der FGE Ems folgende Anforderungen an das Maßnahmenprogramm:

1. Eignung zur schnellstmöglichen Erreichung des guten Zustands (Verbesserungsgebot)

Das von den Beklagten zu erstellende Maßnahmenprogramm muss zunächst dazu geeignet sein, den guten Zustand der Gewässer herzustellen (sog. Verbesserungsgebot). Hierauf richten sich die Klageanträge zu 1 a), d), e) und f).

a. Guter chemischer Zustand des Grundwassers (Klageantrag zu 1 a.)

Im Grundwasser ist ein guter chemischer Zustand zu erhalten oder zu erreichen, Art. 4 Abs. 1 lit. b) ii) WRRL i.V.m. Art. 2 Nr. 20 WRRL, § 47 Abs. 1 Nr. 3 WHG. Zur Realisierung dieses Bewirtschaftungsziels muss das Maßnahmenprogramm der Beklagten prognostisch dazu geeignet sein, die in Anlage 2 GrwV festgelegten Schwellenwerte für Nitrat, Ammonium und Orthophosphat eingehalten werden. Hierauf richtet sich der Klageantrag zu 1 a.

Zur Begründung dieses Klageantrags im Einzelnen:

Die Kriterien zur Beurteilung des chemischen Zustands des Grundwassers sind unionsrechtlich in Anhang V Tabelle 2.3.2 WRRL und der auf der Grundlage des Art. 17 WRRL erlassenen Grundwasserrichtlinie geregelt und sind auf nationaler Ebene in den §§ 5 -7 GrwV normiert.

Nach Anhang V Tabelle 2.3.2 sind zur Bestimmung des guten chemischen Zustands des Grundwassers folgende Kriterien relevant:

2.3.2 Bestimmung des guten chemischen Zustands

Komponenten	Guter Zustand
Allgemein	Die chemische Zusammensetzung des Grundwasserkörpers ist so beschaffen, dass die Schadstoffkonzentrationen — wie unten angegeben keine Anzeichen für Salz- oder andere Intrusionen erkennen lassen; — die nach anderen einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft gemäß Artikel 17 geltenden Qualitätsnormen nicht überschreiten; — nicht derart hoch sind, dass die in Artikel 4 spezifizierten Umweltziele für in Verbindung stehende Oberflächengewässer nicht erreicht, die ökologische oder chemische Qualität derartiger Gewässer signifikant verringert oder die Landökosysteme, die unmittelbar von dem Grundwasserkörper abhängen, signifikant geschädigt werden.
Leitfähigkeit	Änderungen der Leitfähigkeit sind kein Hinweis auf Salz- oder andere Intrusionen in den Grundwasserkörper.

Nach Art. 17 Abs. 1 WRRL verlangt die unionsrechtliche Regelung spezielle Maßnahmen zur Verhinderung und Begrenzung der Grundwasserverschmutzung, um das Ziel eines guten chemischen Zustands des Grundwassers gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b) zu erreichen. Gemäß Art. 17 Abs. 2 WRRL umfassen diese Maßnahmen u.a. Kriterien zur Beurteilung des guten chemischen Zustands des Grundwassers und Kriterien für die Ermittlung signifikanter und anhaltender steigender Trends. Zur Erfüllung des Regelungsauftrags wurde die Richtlinie 2006/118/EG zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung (GRWRL) erlassen.

Nach dieser Richtlinie ist das primäre Kriterium für die Beurteilung des chemischen Zustands die Einhaltung der unionsrechtlich vorgegebenen Grundwasserqualitätsnormen bzw. der durch die Mitgliedstaaten festgelegten Schwellenwerte, Art. 3 Abs. 1 GRWRL (§ 5 Abs. 1 S. 1 GrwV). Gemäß Art. 4 Abs. 2 GRWRL bzw. § 7 Abs. 2 GrwV wird ein Grundwasserkörper dann als in gutem chemischem Zustand betrachtet, wenn a) die einschlägige Überwachung zeigt, dass die Bedingungen des Anhangs V Abschnitt 2.3.2 WRRL eingehalten werden, oder b) die in Anhang I aufgeführten Grundwasserqualitätsnormen und die von den Mitgliedstaaten festgesetzten einschlägigen Schwellenwerte „an keiner Überwachungsstelle in diesem Grundwasserkörper oder dieser Gruppe von Grundwasserkörpern überschritten werden“.

Anhang I der Grundwasserrichtlinie sieht eine Grundwasserqualitätsnorm für Nitrat in Höhe von 50 mg/l vor. Dieser Wert wurde in Anlage 2 zur GrwV als „Schwellenwert“ übernommen. Er darf „aus Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes nicht überschritten werden“, Art. 2 Nr. 1 GRWRL.

Mit der zweiten Verordnung zur Änderung der Grundwasserverordnung wurde in Fußnote 6 zur Anlage 2 GrwV festgelegt, dass bei der Ermittlung des einzuhaltenden Nitrat-Schwellenwertes die Auswirkungen denitrifizierender Verhältnisse (Bedingungen im Grundwasser, die den Abbau von Nitraten bewirken) zu berücksichtigen sind. Der in der Anlage 2 festgeschriebene Schwellenwert für die Belastung des Grundwassers durch Nitrat in der GrwV (50 mg/l) bezieht sich in Folge dieser Änderung auf den Nitratgehalt vor der Denitrifikation im Grundwasser.¹⁰⁹ Liegen denitrifizierende Verhältnisse vor, so ist der maßgebliche Wert die Summe aus dem gemessenen Nitratgehalt im Grundwasser und dem ermittelten Denitrifikationswert. Der Denitrifikationswert ist der Wert, der angibt, wie viel Nitrat im Grundwasser bereits abgebaut worden ist.

Zur Erläuterung dieser Änderung der GrwV heißt es in der amtlichen Begründung, dass die Messung der Denitrifikation in Umsetzung der Anforderungen der Nitratrictlinie dem Gedanken Rechnung trägt, dass die Denitrifikationskapazität sich über einen längeren Zeitraum aufbraucht und letztendlich erschöpft. Die Nitratrictlinie erfordere es, dass rechtzeitig vor dem Aufbrauchen der Denitrifikationskapazität durch entsprechende Maßnahmen einer Überschreitung des Schwellenwertes von 50 mg/l entgegengewirkt wird.¹¹⁰

Der Denitrifikationswert ist mit der besten verfügbaren Methode „spätestens“ bis zum Ablauf des 22. Dezember 2025 erstmalig zu ermitteln. Durch die Formulierung „spätestens“ soll der Verordnungsbegründung zufolge sichergestellt werden, dass bereits vorliegende Messungen und Ergebnisse in einzelnen Bundesländern auch schon früher und vor Ablauf der genannten Frist Berücksichtigung finden sollen.¹¹¹ Dies ist bei den Beklagten der Fall. In Bezug auf den Beklagten zu 1) wird sogar in der Verordnungsbegründung festgestellt, dass in Niedersachsen aufgrund der „langjährigen Anwendung der N2/Ar-Methode“ repräsentative Messreihen vorliegen, sodass sie bereits zu berücksichtigen sind.¹¹² Auch der Beklagte zu 2) scheint über die erforderlichen Daten zu verfügen,

¹⁰⁹ BR-Drs. 349/22, S. 7.

¹¹⁰ BR-Drs. 349/22, S. 7 f.

¹¹¹ BR-Drs. 349/22, S. 7.

¹¹² BR-Drs. 349/22, S. 6 f.

zumal er im Rahmen seiner jüngst geänderten Gebietsausweisung nach § 13a Abs. 1 DüV das Denitrifikationspotenzial im Grundwasser berücksichtigt hat. Wenn, wie bei den Beklagten der Fall, Denitrifikationswerte bereits heute vorliegen, dann dürfen die Beklagten mit Blick auf die Endlichkeit der natürlichen Denitrifikationsressourcen mit der Berücksichtigung der denitrifizierenden Verhältnisse nicht bis zum 22. Dezember 2025 zuwarten. Aufgrund des Vorsorgeprinzips und der verfassungsrechtlichen Verpflichtung aus Art. 20a GG zum Schutz der natürlichen Grundwasserressourcen ist vielmehr eine sofortige Heranziehung der Denitrifikation geboten.

Ammonium gehört zu den Schadstoffen, bezüglich derer die Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 1 lit. b) i.V.m. Anhang II Teil B GRWRL zwingend die Festlegung eines Schwellenwertes zu erwägen hatten. Deutschland hat in Anlage 2 GrwV für Ammonium einen Schwellenwert in Höhe von 0,5 mg/l festgelegt.

Für Orthophosphat hat Deutschland auf der Grundlage des Art. 3 Abs. 1 lit. b) GRWRL in Anlage 2 GrwV ebenfalls einen Schwellenwert in Höhe von 0,5 mg/l festgelegt.

Das Maßnahmenprogramm der Beklagten muss geeignete Maßnahmen enthalten, um diese Schwellenwerte für Nitrat, Ammonium und Orthophosphat einzuhalten.

Hieran ändert auch die Regelung in Art. 4 Abs. 2 lit. c GRWRL bzw. § 7 Abs. 3 GrwV nichts, nach der trotz einer Überschreitung des Schwellenwertes der gute chemische Zustand unter den dort geregelten Bedingungen¹¹³ bejaht werden kann. Hierbei handelt es sich um eine Ausnahmeregelung, die eine positive Zustandsbewertung nur unter engen Bedingungen zulässt. Sie setzt Untersuchungen und Wertungen voraus, die sich nur rückblickend, nicht aber für die Zukunft beurteilen lassen und daher bei der in die Zukunft gerichteten Bewirtschaftungsplanung nicht als Planungsziel herangezogen werden können. Würde sie bei der Bewirtschaftungsplanung „einkalkuliert“, widerspräche dies dem unionsrechtlichen Effektivitätsgebot und dem aus Art. 191 Abs. 2 AEUV resultierenden Gebot des Anstrebens eines hohen Schutzniveaus.

Dass die Möglichkeit einer positiven Zustandsbewertung trotz Schwellenwertüberschreitung keine Auswirkungen auf die Maßnahmenplanung hat, geht auch aus Art. 4 Abs. 5

¹¹³ Bei Berücksichtigung der Ausdehnung keine signifikante Gefährdung der Umwelt, übrige Kriterien des Anhangs V Abschnitt 2.3.2 WRRL und die Anforderungen des Art. 7 Abs. 3 WRRL sind erfüllt, keine signifikante Beeinträchtigung der Brauchbarkeit des Grundwasserkörpers für die menschliche Nutzung.

GRWL bzw. § 7 Abs. 4 GrwV hervor. Hiernach sind dann, wenn ein Grundwasserkörper trotz Schwellenwertüberschreitung als in gutem Zustand eingestuft wurde, die nach Art. 11 WRRL bzw. § 82 WHG erforderlichen Maßnahmen zum Schutz der aquatischen und terrestrischen Ökosysteme und der Grundwassernutzungen zu ergreifen, soweit die Ökosysteme und Nutzungen von den von Überschreitungen betroffenen Grundwasserteilen abhängen. Der EuGH hat diese Bestimmung auch herangezogen, um zu begründen, warum trotz der Regelung in Art. 4 Abs. 2 Buchst. c GRWL bei der Beurteilung einer Verschlechterung auf die Schadstoffentwicklung an den einzelnen Messstellen abzustellen ist (EuGH, Urteil vom 28. Mai 2020 – C-535/18, Rn. 115-118). In Bezug auf das Verbesserungsgebot gilt nichts anderes.

Festhalten lässt sich, dass zur Erreichung des Bewirtschaftungsziels des guten chemischen Zustands im Grundwasser das Maßnahmenprogramm auf die Einhaltung der Schwellenwerte für Nitrat, Ammonium und Orthophosphat zu richten ist.

b. Guter ökologischer Zustand und gutes ökologisches Potenzial der Oberflächengewässer

In oberirdischen Gewässern ist nach § 27 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Nr. 2 WHG¹¹⁴ ein guter ökologischer Zustand bzw., sofern sie als künstlich oder erheblich verändert eingestuft wurden, ein gutes ökologisches Potenzial zu erreichen oder zu erhalten. Hierauf richten sich die Anträge 1 e., f., g. und h., die im Folgenden näher begründet werden:

aa. Orientierungswerte der Anlage 7 OGewV (Klageanträge zu 1 e.-g.)

Zur Realisierung dieser Bewirtschaftungsziele muss das Maßnahmenprogramm zunächst Maßnahmen enthalten, um die gewässertypspezifischen Orientierungswerte der Anlage 7 OGewV einzuhalten.

Gemäß § 5 Abs. 1 OGewV richtet sich die Einstufung des ökologischen Zustands eines Oberflächenwasserkörpers nach den in der Anlage 3 OGewV aufgeführten Qualitätskomponenten, auf deren Grundlage die zuständige Behörde den ökologischen Zustand nach Maßgabe der Anlage 4 in die Klassen sehr guter, guter, mäßiger, unbefriedigender oder schlechter Zustand bzw. höchstes, gutes, mäßiges, unbefriedigendes oder schlechtes Potenzial einstuft.

¹¹⁴ Art. 4 Abs. 1 lit. ii) i.V.m. Art. 2 Nr. 18 WRRL.

Gemäß § 5 Abs. 4 OGewV ist maßgebend für die Einstufung die jeweils schlechteste Bewertung einer der biologischen Qualitätskomponenten nach Anlage 3 Nr. 1 i.V.m. Anlage 4. Die biologischen Qualitätskomponenten sind somit das zentrale Bewertungselement für den ökologischen Zustand. Sie umfassen Wirbellose, Fische, Makrophyten und Phytobenthos sowie das Phytoplankton.

Bei der Bewertung der biologischen Qualitätskomponenten unterstützend heranzuziehen sind u.a. die allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten nach Anlage 3 Nr. 3.2. i.V.m. Anlage 7, § 5 Abs. 4 S. 2 OGewV. Hierzu zählen u.a. die Nährstoffverhältnisse, genauer Gesamtphosphor, Orthophosphat-Phosphor, Gesamtstickstoff, Nitrat-Stickstoff, Ammonium-Stickstoff und bei Fließgewässern zusätzlich Ammoniak-Stickstoff und Nitrit-Stickstoff. Während die Parameter Gesamt-Phosphor, Orthophosphat-Phosphor und Gesamtstickstoff Aussagen über die düngende (eutrophierende) Wirkung treffen, bilden die Parameter für Ammonium, Ammoniak und Nitrit eher toxische Wirkungen auf Gewässerorganismen ab.¹¹⁵

Für einen „guten ökologischen Zustand“ bzw. das „gute ökologische Potential“ müssen diese Werte in einem Bereich liegen, bei dem die Funktionsfähigkeit des typspezifischen Ökosystems und die Einhaltung der oben beschriebenen Werte für die biologischen Qualitätskomponenten gewährleistet ist, vgl. Anlage 3 Tabellen 2-6 OGewV. Dieser Bereich wird durch die in den Tabellen 2.1.2 (Flüsse), 2.2 (Seen) und 2.3. (Übergangs- und Küstengewässer) der Anlage 7 OGewV gewässertypspezifisch festgelegten sog. „Orientierungswerte“ konkretisiert.¹¹⁶

Zur Rolle der physikalisch-chemischen Orientierungswerte für die Bewertung des guten ökologischen Zustands bzw. des guten ökologischen Potenzials heißt es in der amtlichen Begründung zur OGewV, dass diese Orientierungswerte als die

„oberen Belastungsgrenzen des guten ökologischen Zustands für die einzelnen Parameter [fungieren], bei denen die empfindlichsten der relevanten biologischen Qualitätskomponenten einen guten ökologischen Zustand gerade noch erreichen können.“¹¹⁷

¹¹⁵ LAWA, RaKon Teil B Arbeitspapier II, Stand 06.08.2021, S. 21.

¹¹⁶ BT-DRs. 627/15, S. 109; grundlegend: LAWA, RaKon Teil B Arbeitspapier II: Hintergrund- und Orientierungswerte für physikalisch-chemische Qualitätskomponenten zur unterstützenden Bewertung von Wasserkörpern entsprechend EG-WRRL, Stand 09.01.2015, aktueller Stand: 06.08.2021, verfügbar unter: <https://www.wasserblick.net/servlet/is/142684/>.

¹¹⁷ LAWA, RaKon Teil B Arbeitspapier II: Hintergrund- und Orientierungswerte für physikalisch-chemische Qualitätskomponenten zur unterstützenden Bewertung von Wasserkörpern entsprechend EG-WRRL, Stand 09.01.2015, S. 7.

Von der LAWA wird hierzu näher ausgeführt, dass die Nichteinhaltung der allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten als solche keine Zielverfehlung bewirkt, solange alle biologischen Qualitätskomponenten die jeweils erforderliche Qualität aufweisen.¹¹⁸ Wenn die biologischen Komponenten hinreichend sensitiv sind, alle relevanten Belastungen erfassen und keine Verzögerung in der biologischen Reaktion besteht, sei aber zu erwarten, dass bei Überschreitung der Orientierungswerte bei einer oder mehreren biologischen Qualitätskomponenten der „mäßige“ oder ein schlechterer Zustand angezeigt werden. Zeigen die biologischen Qualitätskomponenten trotz nicht eingehaltener Orientierungswerte den guten Zustand an, sei daher zu überprüfen, ob die biologischen Ergebnisse ausreichend belastbar sind.¹¹⁹ Die Überschreitung der Orientierungswerte begründet somit eine widerlegbare Vermutung der Verfehlung des wenigstens guten ökologischen Zustands bzw. des guten ökologischen Potenzials.¹²⁰

Weil bei Überschreitung der Orientierungswerte der Anlage 7 OGewV von eutrophierten oder eutrophierungsgefährdeten Gewässern auszugehen ist, die den guten ökologischen Zustand bzw. das gute ökologische Potenzial verfehlen, muss sich die Bewirtschaftungsplanung auf die Einhaltung dieser Werte beziehen. Hiervon gehen auch die Beklagten aus.¹²¹

bb. Bewirtschaftungsziel des § 14 OGewV (Klageantrag zu 1 d.)

Zudem muss das Maßnahmenprogramm Maßnahmen enthalten, um an der Messstelle Herbrum und in den Binnengewässern der FGE Ems einen Jahresmittelwert von 2,8 mg/l Gesamtstickstoff einzuhalten.

Dieser Wert wurde im Jahr 2015 durch § 14 OGewV als „Bewirtschaftungsziel für Stickstoff“ für in die Nordsee mündende Flüsse eingeführt. § 14 Abs. 1 Nr. 1 OGewV regelt:

¹¹⁸ BT-DRs. 627/15, S. 108.

¹¹⁹ LAWA, RaKon Teil B Arbeitspapier II: Hintergrund- und Orientierungswerte für physikalisch-chemische Qualitätskomponenten zur unterstützenden Bewertung von Wasserkörpern entsprechend EG-WRRL, Stand 06.08.2021, S. 4 f.

¹²⁰ In dieser Hinsicht heißt es auch im LAWA, RaKon Teil B Arbeitspapier II, Stand 06.08.2021, S. 6: „An anderer Stelle wird der Orientierungswert definiert als „Wert, bei dessen Verletzung dieser Parameter eine Größenordnung annimmt, die in aller Regel keinen guten ökologischen Zustand des Gewässers mehr erlaubt, ohne dass es dazu noch eines weiteren Parameters mit Orientierungswertverletzung brauchen würde“. Ist der Orientierungswert dagegen eingehalten, bedeutet dies, dass der gute ökologische Zustand sehr wahrscheinlich nicht durch diesen Parameter verhindert wird“.

¹²¹ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 103; Nährstoffbericht für Niedersachsen 2020/2021, S. 54.

„Die Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme in den Flussgebietseinheiten richten sich zum Schutz der Meeresgewässer an dem Ziel aus, dass folgende Jahresmittelwerte für Gesamtstickstoff nicht überschritten werden: 1. bei in die Nordsee mündenden Flüssen 2,8 Milligramm pro Liter

- a) an den jeweiligen Süßwassermessstellen am Grenzscheitel limnisch/marin zum Zeitpunkt Kenterpunkt Ebbe,
- b) bei Flüssen, deren Mündungsbereich sich außerhalb des Bundesgebiets befindet, an den Punkten, an denen diese Flüsse das Bundesgebiet endgültig verlassen.“

Für den Nordseezufluss über die Ems ist der entscheidende Punkt im Sinne dieser Vorschrift die Messstelle Herbrum.¹²²

Nach der amtlichen Begründung ist der Wert von 2,8 mg/l einzuhalten, „um den guten ökologischen Zustand der Übergangs- und Küstengewässer gemäß § 44 Satz 1 in Verbindung mit § 27 Absatz 1 Nummer 2 und Absatz 2 Nummer 2 WHG zu erreichen“.¹²³ Weiter heißt es in der Verordnungsbegründung:

„Zu hohe Nährstoffeinträge über die Flüsse stellen eine Hauptursache für die Verfehlung eines guten ökologischen Zustands in Grundwasser, Oberflächengewässern und den Küstengewässern der deutschen Nord- und Ostsee dar. Von den 72 Küstenwasserkörpern befinden sich 71 aufgrund zu hoher Nährstoffkonzentrationen (Stickstoff-Gesamt und Phosphor) in einem mäßigen bis schlechten Zustand. Die EU-Kommission hat Deutschland 2014 aufgefordert, den Minderungsbedarf zu ermitteln, der notwendig ist, um die Ziele der WRRL in Grundwasser, Oberflächengewässern und insbesondere den Küstengewässern zu erreichen. Die neuen Bewirtschaftungsziele setzen diese Anforderung immissionsseitig um. Die festgelegten Jahresmittelwerte für Gesamtstickstoff sind mindestens einzuhalten, um den guten ökologischen Zustand in den Küstengewässern von Nord- und Ostsee zu erreichen, der u.a. durch die in Anlage 7 Nummer 2.3 festgelegten Gesamtstickstoffkonzentrationen charakterisiert ist. Die in § 14 für Gesamtstickstoff am jeweiligen Übergabepunkt limnisch-marin festgelegten Werte wurden vom Bund-Länder-Ausschuss Nord- und Ostsee (BLANO) erarbeitet und verabschiedet.“

BT-DRs. 627/15, S. 94

Aufgrund der Relevanz der Nährstofffrachten der Binnengewässer für die Erreichung des Meeresschutzziels des § 14 OGewV hat die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) empfohlen, die Ziele des § 14 OGewV unter Berücksichtigung des natürlichen Stickstoffabbaus im Wasserkörper (Retention) diese Ziele in das Binnenland zu übertragen. Dabei wird in der FGE Ems aufgrund der relativ kurzen Fließwege bis zur

¹²² BT-DRs. 627/15, S. 94.

¹²³ BT-DRs. 627/15, S. 94.

Einmündung in die Nordsee eine Retention nicht in Ansatz gebracht, wie folgende Karte zeigt:

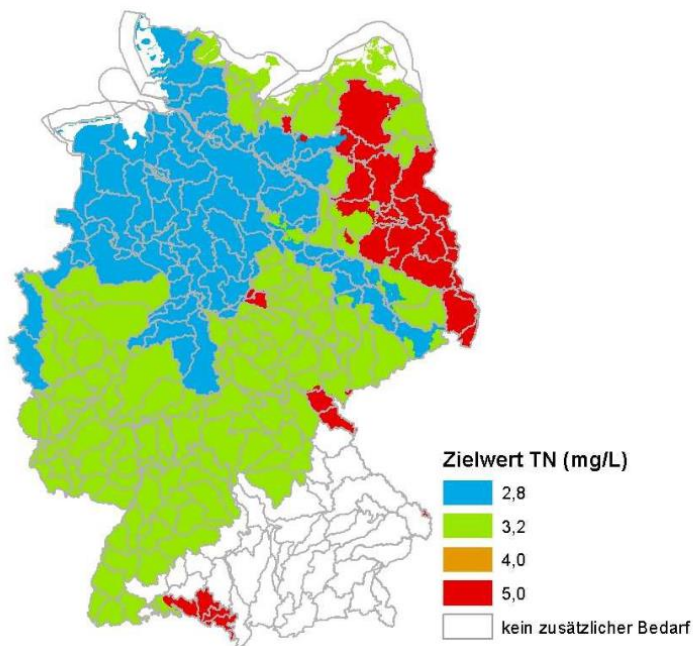


Abb. 4: Meeresökologisch notwendige, maximale mittlere jährliche Stickstoffkonzentrationen im Binnenland, abgeleitet unter Berücksichtigung der Retention für Planungseinheiten.

Quelle: LAWA, Empfehlung zur Übertragung flussbürtiger, meeresökologischer Reduzierungsziele ins Binnenland, S. 14

Die ins Binnenland übertragenen meeresökologischen Zielwerte für die mittlere jährliche Gesamtstickstoffkonzentration sind eine Bewirtschaftungsempfehlung, um die für Nord- und Ostsee notwendigen Stickstoffreduzierungsvorgaben erfüllen zu können. Werden die Zielwerte überschritten, sollten entsprechende Maßnahmen zur Minderung der Stickstoffeinträge geplant und umgesetzt werden.¹²⁴

Einer effektiven Begrenzung des Nährstoffeintrags bedarf es dabei auch zur Umsetzung der Anforderungen der Meeresstrategierahmenrichtlinie (MSRL) und der umsetzenden Bestimmungen in §§ 45a–45l WHG.

In der MSRL selbst wird der nach Art. 1 zu erreichende gute Zustand der Meere nicht konkretisiert. Vielmehr mussten die Mitgliedsstaaten den guten Umweltzustand der jeweiligen Meeresregion (d.h. in Deutschland der Nord- und Ostsee) aufbauend auf einer

¹²⁴ LAWA, Empfehlung zur Übertragung flussbürtiger, meeresökologischer Reduzierungsziele ins Binnenland, 2014, S. 14 f.

Anfangsbewertung selbst beschreiben (Art. 5 Abs. 2 lit. a) ii), Art. 9 Abs. 1 MSRL). Hierbei mussten die in Anhang I festgelegten Qualitativen Deskriptoren zugrunde gelegt werden, darunter Deskriptor 5 zur Reduzierung der vom Menschen verursachten Eutrophierung „auf ein Minimum“.

Die Anfangsbewertung Deutschlands verdeutlichte, dass sowohl Nord- und Ostsee in keinem guten Umweltzustand sind, wobei die durch landwirtschaftliche Nährstoffeinträge als eine der Hauptbelastungen identifiziert wurden.¹²⁵ In Bezug auf den Eutrophierungsdiskriptor wurde festgelegt, dass der gute Umweltzustand von Nord- und Ostsee dann vorliegt, wenn der gute ökologische Zustand nach der WRRL erreicht ist und der Eutrophierungsstatus nach dem Bewertungsverfahren der einschlägigen völkerrechtlichen Abkommen mindestens „gut“ ist bzw. der Status eines sog. Nicht-Problemgebiets erzielt wurde.¹²⁶

Das Maßnahmenprogramm verweist bezüglich der flussbürtigen Einträge von durch die Landwirtschaft emittierten Nähr- und Schadstoffen überwiegend auf die in den WRRL-Maßnahmenprogrammen festgelegten Maßnahmen sowie u. a. auf Maßnahmen zur Umsetzung der Nitratrichtlinie. Die Defizite der WRRL-Maßnahmenprogramme in diesem Bereich führen daher auch zur Verfehlung der Ziele der MSRL. So schätzt eine methodisch unterlegte Analyse der Wirksamkeit der laufenden Maßnahmen die Wirksamkeit des Maßnahmenprogramms 2016 - 2021 für die Erreichung der Ziele in Bezug auf die Eutrophierung insgesamt als gering ein, da die Zielerreichung wesentlich auch von der Umsetzung von Maßnahmen nach anderen Politiken, z.B. der WRRL, abhängt.¹²⁷

cc. Kleingewässer sind in die Bewirtschaftungsplanung einzubeziehen

Die Verpflichtung zur Erreichung eines guten Zustands unter Einhaltung der oben genannten Werte beschränkt sich nicht auf Oberflächen-Wasserkörper nach der räumlichen Aufteilung durch den Beklagten, sondern betrifft auch Kleingewässer < 10 km² und Seen mit einer Größe < 0,5 km² und Gewässer untergeordneter Bedeutung

¹²⁵ BMU, Anfangsbewertung Ostsee (S. 51 f.)/ Nordsee (S. 52).

¹²⁶ BMU, Beschreibung des guten Umweltzustands der Ostsee (S. 30)/ Nordsee (S. 29).

¹²⁷ MSRL-Maßnahmenprogramm zum Schutz der deutschen Meeresgewässer in Nord- und Ostsee (einschließlich Umweltbericht) Aktualisiert für 2022–2027, S. 41, Anhang 1a.

Wie *Möckel* und *Bathe* in der beigelegten Publikation (**Anlage K 12**) ausführen, ergibt sich dies zunächst aus dem Wortlaut des § 27 WHG, wo von „oberirdischen Gewässern“ die Rede ist, die nach der Legaldefinition des § 3 Nr. 1 WHG auch Quellgewässer umfassen.¹²⁸

Kleine Gewässer von der regelmäßigen Überwachung, Zustandsbewertung und Bewirtschaftungsplanung auszunehmen, widerspräche zudem dem flächenhaften Ansatz von Anhang II WRRL. Auch die WRRL nimmt in Art. 5 Abs. 1, 8 Abs. 1, 10 Abs. 1, Art. 11 und 13 i.V.m. Anhängen VI und VII WRRL Kleingewässer gerade nicht von ihren Bestimmungen über Umweltziele, Überwachung, Zustandsbewertung, Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen aus.¹²⁹

Auch die EU-Kommission hat in ihren Pilotschreiben bemängelt, dass durch die Ausklammerung kleiner Flüsse und Seen der Anwendungsbereich der WRRL unangemessen eingeschränkt wird (Anlage K 2).

c. Zügigkeitsgebot

Es genügt den gesetzlichen Anforderungen nicht, wenn die oben dargestellten Zustandsziele irgendwann erreicht werden oder wie vom Beklagten ungenau angegeben „mittel- bis langfristig“. Aus der WRRL ergibt sich vielmehr eine Verpflichtung, die oben dargestellten Qualitätsziele „schnellstmöglich“, d.h. so schnell die natürlichen Gegebenheiten es erlauben, zu erreichen.

Zwar verpflichtet die WRRL nicht explizit zur „schnellstmöglichen“ Zielerreichung. Jedoch ergibt sich aus dem abgestuften Fristenregime des Art. 4 Abs. 4 WRRL, dem Sinn und Zweck der WRRL und den Anforderungen des Art. 20a GG im vorliegenden Fall ein Zügigkeitsgebot.

Dies beruht auf folgenden Erwägungen:

¹²⁸ Möckel/Bathe, DVBl 2013, 220 (220 ff.)

¹²⁹ Ibid.

aa. Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten erlaubt kein Absehen von wirksamen Maßnahmen

Zunächst begründet sich der Anspruch auf schnellstmögliche Erreichung des Zustandsziels dadurch, dass die von den Beklagten geltend gemachte Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten generell nicht von der Verpflichtung entbindet, den guten Zustand schnellstmöglich zu erreichen.

Stichtag zur Erreichung des guten Gewässerzustands war der 22. Dezember 2015, Art. 4 Abs. 1 lit. a ii), iii) WRRL bzw. 29 Abs. 1 WHG. Bereits zu Beginn des ersten Bewirtschaftungszyklus im Jahr 2008 hätten die Bemühungen des Beklagten darauf gerichtet werden müssen, eine Zielerreichung bis zu diesem Datum sicherzustellen.

Die WRRL sieht in Art. 4 Abs. 4 zwar die Möglichkeit einer Verlängerung der Frist zur Erreichung des guten Zustands vor. Diese Fristverlängerung ist jedoch nur bei Darlegung und objektivem Vorliegen eng umgrenzter Fristverlängerungsgründe möglich, für deren Vorliegen die planerstellenden Behörden die materielle Beweislast tragen.¹³⁰

Mit den Fristverlängerungsgründen der „fehlenden technischen Durchführbarkeit“ und der „unverhältnismäßigen Kosten“ nach Art. 4 Abs. 4 lit. a) i) und ii) WRRL konnte die Frist zur Erreichung des guten Zustands maximal bis zum 22. Dezember 2027 verlängert werden.

Eine über dieses Datum hinausgehende Zielverfehlung kann gemäß Art. 4 Abs. 4 lit. a) iii) nur durch „natürliche Gegebenheiten“ gerechtfertigt werden. Dieser Fristverlängerungsgrund setzt voraus, dass „die natürlichen Gegebenheiten [...] keine rechtzeitige Verbesserung des Zustands des Wasserkörpers zu[lassen].“ Die Regelung trägt dem allgemeinen Grundsatz Rechnung, dass niemand zu objektiv Unmöglichem verpflichtet werden kann.¹³¹ Wenn die natürlichen Bedingungen einer fristgerechten Zielerreichung entgegenstehen, kann die Realisierung des Zustandsziels innerhalb der ursprünglich vorgesehenen Frist nicht verlangt werden. Aus diesem Grund ist eine Fristverlängerung aufgrund natürlicher Bedingungen auch über das Jahr 2027 hinaus möglich.

¹³⁰ Durner, in: Landmann/Rohmer, WHG, 78. EL, 2015, § 29 Rn. 1.

¹³¹ Durner, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 96. EL September 2021, WHG § 29 Rn. 15.

„Natürliche Gegebenheiten“ sind dabei nur die nicht oder nur mit erheblichem Aufwand durch den Menschen beeinflussbaren Faktoren, wie z. B. klimatische, geogene oder hydrologische Bedingungen.¹³² Nicht zu den natürlichen Gegebenheiten zählen hingegen anthropogen, etwa durch unzureichende Gewässerschutzmaßnahmen, bedingte Verzögerungen der Zielerreichung. Wenn daher wirksame Maßnahmen zur Minderung der diffusen Nährstoffeinträge nicht oder zu spät ergriffen werden, dann ist die damit verbundene Verzögerung der Erreichung des guten chemischen Zustands in den Oberflächengewässern nicht natürlich, sondern menschlich bedingt. Eine Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten ist nur zulässig, wenn es wirklich die tatsächlichen natürlichen Faktoren und nicht Aspekte der anthropogen bedingten Maßnahmenplanung sind, die einer fristgerechten Zielerreichung entgegenstehen.

Die auf natürliche Bedingungen gestützte Fristverlängerung steht insoweit im Gegensatz zu den anderen beiden Fristverlängerungsgründen der „unverhältnismäßig hohen Kosten“ und der „technischen Durchführbarkeit“. Diese beiden Gründe betreffen die Konstellation, dass eine frühere Zielerreichung zwar objektiv, also nach den natürlichen Gegebenheiten, möglich ist, allerdings nur unter sehr hohen Kosten bzw. mit sehr großem technischem Aufwand. Die Mitgliedstaaten dürfen unter den in Art. 4 Abs. 4 i) und ii) WRRL genannten Voraussetzungen eine objektiv früher mögliche Erreichung des Zustandsziels weiter verzögern – allerdings nur bei entsprechender Begründung und maximal bis zum 22. Dezember 2027.

Wenn der finanzielle und technische Aufwand lediglich bei Begründung der Fristverlängerungsgründe der Art. 4 Abs. 4 lit. a i) und ii) WRRL und lediglich bis zum Jahr 2027 eine Zielverfehlung rechtfertigt, folgt hieraus im Umkehrschluss, dass eine alleinige Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten es nicht ermöglicht, von wirksamen Maßnahmen aufgrund der Kosten oder des technischen Aufwandes ihrer Umsetzung abzusehen. Der Fristverlängerungsgrund der natürlichen Gegebenheiten entbindet die Planungsträger daher nicht davon, unverzüglich alle geeigneten und erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um das Zustandsziel schnellstmöglich, d.h. so schnell die natürlichen Bedingungen es erlauben, zu erreichen.

Dieses Verständnis teilt auch die EU-Kommission, die in ihrem Bericht zum Fitness-Check der WRRL schreibt:

¹³² Kotulla, § 29 Rn. 8; Knopp, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, § 29 Rn. 4; Durner, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 96. EL September 2021, WHG § 29 Rn. 15.

„Nach 2027 wird es weniger Ausnahmemöglichkeiten geben, da Verlängerungen nach Artikel 4 Absatz 4 nur in Fällen genehmigt werden können, in denen zwar alle Maßnahmen ergriffen wurden, die Ziele sich aufgrund der natürlichen Gegebenheiten jedoch nicht bis 2027 erreichen lassen.“

SWD(2019) 440 final, S. 4

Die Rechtsauffassung des Klägers zur zeitlichen Effektivität der Bewirtschaftungsplanung wird auch durch das „Guidance Document No. 20 on Exemptions to the Environmental Objectives“ aus dem Jahr 2009 bestätigt. In diesem Leitfaden wird betont, dass die WRRL eine Umweltrichtlinie ist und Ausnahmen von ihren Zielen nicht die Regel, sondern die Ausnahme sein sollte.¹³³ Die Kriterien, die bei der Anwendung einer Fristverlängerung nach Art. 4 Abs. 4 WRRL anzuwenden sind, werden im CIS-Leitfaden mit folgendem Schema beschrieben:

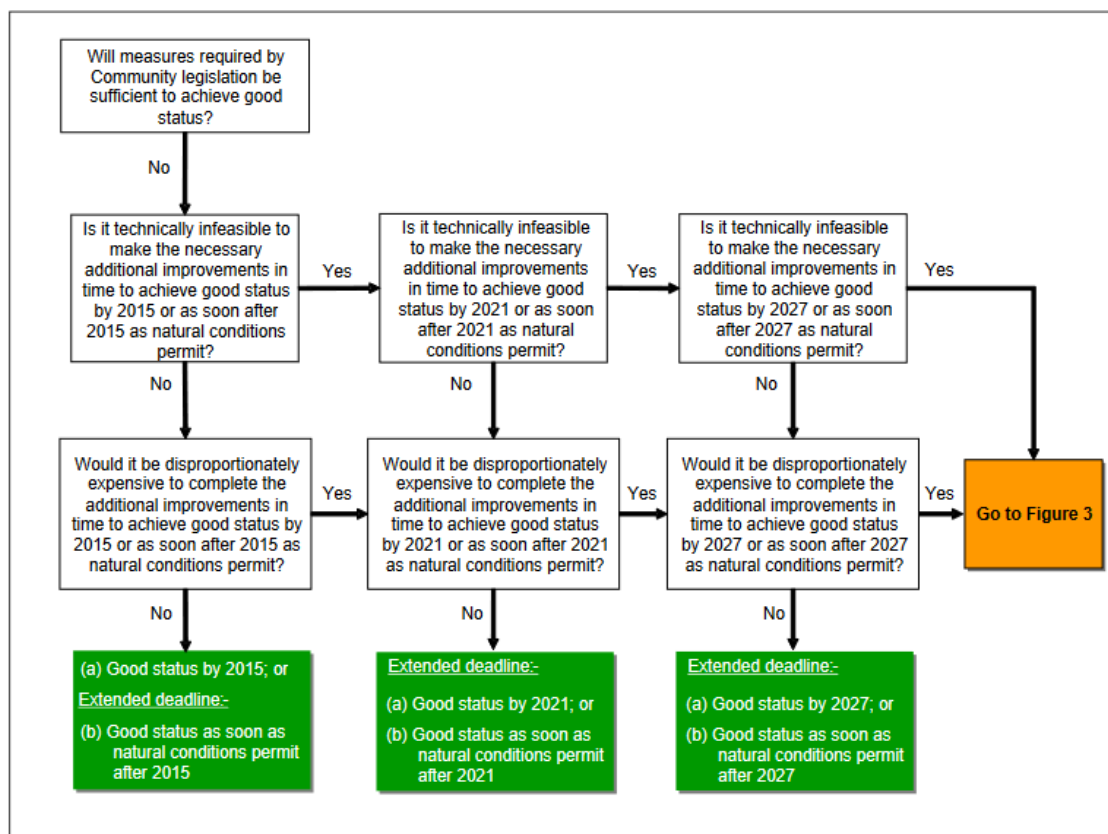


Figure 2: Internal logic of Article 4.4 - References in the Figure to good status should be interpreted as references to good ecological potential and good chemical status when dealing with heavily modified or artificial water bodies.

Quelle: Guidance Document No. 20, Guidance Document On Exemptions To The Environmental Objectives, S. 19

¹³³ EU-Kommission, Guidance Document No. 20 Guidance Document On Exemptions To The Environmental Objectives, S. 10.

Aus diesem Schema ergibt sich, dass dann, wenn die Ausnahmegründe der Unverhältnismäßigkeit der Kosten und der technischen Durchführbarkeit keine Fristverlängerung rechtfertigen, der gute Zustand „so schnell die natürlichen Bedingungen es zulassen“ (“as soon as natural conditions permit”) erreicht werden muss. Dabei verlängert sich die Frist nicht automatisch bis zum Ablauf des Bewirtschaftungszyklus, vielmehr ist das Zustandsziel innerhalb des jeweiligen Zyklus so schnell, wie es die natürlichen Gegebenheiten erlauben, zu verwirklichen. Genau dies verlangt der Kläger.

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass im Jahr 2017 ein weiteres CIS-Dokument mit dem Titel “Clarification on the application of WFD Article 4(4) time extensions in the 2021 RBMPs and practical considerations regarding the 2027 deadline” veröffentlicht wurde, welches durch das Dokument “Natural Conditions in relation to WFD Exemptions” ergänzt wird. Darin werden niedrigere Anforderungen an die Bewirtschaftungsplanung gestellt als das zum Beginn des ersten Bewirtschaftungszyklus veröffentlichte Dokument. Dies dürfte insbesondere auf den Einfluss der an der Leitfadenerstellung beteiligten Mitgliedstaaten zurückzuführen sein, die im Jahr 2017 mit Blick auf die drastischen Zielverfehlungen um eine extensive Auslegung der Fristverlängerungsgründe bemüht waren.

Gleichwohl ergibt sich auch aus diesen neuen Leitfäden, dass eine Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten keinen Verzicht auf wirksame Maßnahmen rechtfertigt. Hinzuwiesen ist beispielsweise auf folgende Ausführungen:

„Note that the application of Article 4(4) time extensions on grounds of 'natural conditions' does not require that pressures are removed completely but that the 2021 RBMPs include the measures envisaged as necessary to achieve good status, and there is evidence that nevertheless the achievement of the objectives will require more time due to natural conditions.

For instance, if measures are taken to stop over-fertilisation of soils used for agricultural purposes, the reduced rate of fertiliser application for crop production, though expected to allow good status to be achieved, may still affect the time scale of the recovery of water bodies (e.g. phosphorus in surface water bodies or nitrates in groundwater bodies).“

CIS, Natural Conditions in relation to WFD Exemptions, S. 7 f.

Auch wenn hier die vollständige Beseitigung der Belastung nicht für erforderlich erachtet wird, wird über das verwendete Beispiel zur Düngung deutlich, dass gleichwohl sehr

effektive Maßnahmen zur Belastungsminderung für geboten erachtet werden. Es müssen „Maßnahmen ergriffen werden, um die Überdüngung landwirtschaftlich genutzter Böden zu stoppen“ – was einem Stickstoffüberschuss von 0 kg/ha entspricht. Das Maßnahmenprogramm der Beklagten ist weit davon entfernt, eine vollständige Vermeidung der Überdüngung zu gewährleisten.

Es ist dem Kläger bewusst, dass die CIS-Leitfäden keine rechtliche Verbindlichkeit enthalten. Gleichwohl ist insbesondere der erste, von den Misserfolgen der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung unbeeinflusste Leitfaden, eine wertvolle Auslegungshilfe.

bb. Sinn und Zweck der Bewirtschaftungsplanung

Dass die Bemühungen zur Erreichung des Zustandsziels bei anhaltender Zielverfehlung beschleunigt werden müssen, ergibt sich auch aus den Zielen der WRRL und den unionsrechtlichen Auslegungsgrundsätzen.

Zu den Zielen der WRRL gehört nach Art. 1 die Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung auf der Grundlage eines langfristigen Schutzes der vorhandenen Ressourcen (lit. b), das Anstreben eines stärkeren Schutzes und einer Verbesserung der aquatischen Umwelt (lit. c) und die Sicherstellung einer schrittweisen Reduzierung der Verschmutzung des Grundwassers und Verhinderung seiner weiteren Verschmutzung (lit. d). Hierbei strebt die WRRL entsprechend der Vorgabe in Art. 191 Abs. 2 AEUV ein hohes Schutzniveau an.

Zur Verwirklichung dieser Ziele hat der Unionsgesetzgeber einen Zeitplan festgelegt, der bei sinn- und sachgerechter, am europarechtlichen Grundsatz des *effet utile* (Art. 4 Abs. 3 EUV) ausgerichteter Auslegung nicht beliebig ausgedehnt werden darf. Die volle Wirksamkeit der Bestimmungen des Art. 4 Abs. 1 und 4 WRRL wäre nicht gewährleistet, dürften die Mitgliedstaaten unter Berufung auf den Fristverlängerungsgrund der natürlichen Gegebenheiten die Zielerreichung immer weiter in die Zukunft schieben.

Es entspricht zudem der ständigen Rechtsprechung des EuGH, dass Ausnahmeregelungen eng auszulegen sind.¹³⁴ Es ist nicht ersichtlich, warum für die Ausnahmebestimmungen der Art. 4 Abs. 4-7 WRRL etwas anderes gelten sollte.

¹³⁴ Siehe etwa zur FFH-Richtlinie EuGH, siehe Urte. v. 21.07.2016 – C-387/15 –, Ls 2 und v. 14.01.2016 – C-399/14 –, Rn. 73, beide juris.

cc. Dauer der Zielverfehlung, Umsetzungsversäumnisse, Belastungstrend

Bei der rechtlichen Bewertung der zeitlichen Anforderungen an die Bewirtschaftungsplanung für den dritten Bewirtschaftungszyklus sind aus Sicht des Klägers auch die Dauer der Zielverfehlung und der Umstand, dass man gerade auch aufgrund von Versäumnissen bei der Umsetzung europäischen Gewässerschutzrechts heute noch so weit von der Zielerreichung entfernt ist, zu berücksichtigen.

Die Dauer der Zielverfehlung ist ein entscheidendes Kriterium zur Beurteilung der Frage, wie lange eine Zielverfehlung nach Fristablauf noch hinnehmbar ist und wie sehr die Bemühungen zur Zielerreichung zu beschleunigen sind. Nach der Rechtsprechung des EuGH zur Luftqualitätsrichtlinie belegt eine „systematische und andauernde“ Überschreitung eines Qualitätsstandards „aus sich selbst heraus“, dass dieser Mitgliedstaat keine geeigneten und wirksamen Maßnahmen durchgeführt hat, um den Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten (EuGH, Urteil vom 5. April 2017, C-488/15 Rn. 116 f. – Kommission/Bulgarien).

Auch in Bezug auf die nach Art. 5 der Nitratrictlinie zu erstellenden Aktionsprogramme hat der EuGH betont, dass die „Dauer der Gewässerverunreinigungen“ sowie ihre Höhe und Tendenz und die Stickstoffüberschüsse wichtige Indizien zur Ermittlung der Erforderlichkeit zusätzlicher Maßnahmen seien (EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2019, C-197/18, Rn. 59-63, GA Kokott, Schlussanträge vom 28.3.2019 in der Rs. C-197/1, Rn. 90, 104 f Rn. 90).

Die Planungsverpflichtung ist somit graduell zu verstehen: Je stärker und weitreichender eine festgestellte Gewässerverunreinigung ist und je länger sie anhält, umso dringender erforderlich sind schnell wirksame Maßnahmen. Es ist daher bei der Bewertung der Anforderungen an die zeitliche Effektivität der Maßnahmenplanung zu berücksichtigen, dass die WRRL im Jahr 2000 in Kraft getreten ist (die zugrundeliegende Nitratrictlinie sogar schon im Jahr 1991 !) und das bis zum 22. Dezember 2015 zu erreichende Zustandsziel nun schon seit über sieben Jahren verfehlt wird, wobei die Belastungssituation überwiegend stagniert und sich teilweise sogar noch verschlimmert.

dd. Verhältnismäßigkeit

Dem Erfordernis einer schnellstmöglichen Erreichung des guten Zustands steht auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht entgegen. Zumal auch nach der Auslegung des Klägers nur geeignete und erforderliche Maßnahmen zu ergreifen sind, stellt sich allein die Frage, wie sich die hier angenommene Verpflichtung zur Beschleunigung der Reduktionsbemühungen auf die Angemessenheit auswirkt.

Hierbei ist aus Sicht des Klägers zu berücksichtigen, dass das in Art. 4 Abs. 4-7 WRRL geregelte Ausnahmeregime bereits selbst Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist. Mit der Einräumung von Übergangsfristen (Zielerreichung 15 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie) und der Möglichkeit der Fristverlängerung aufgrund unverhältnismäßiger Kosten oder aufgrund eines hohen technischen Aufwands hat der Unionsgesetzgeber dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bereits Rechnung getragen. Den Beklagten steht es frei, von der Möglichkeit einer Fristverlängerung aufgrund der Unverhältnismäßigkeit der Kosten einer Maßnahme oder technischer Herausforderungen in Anspruch zu nehmen.

Dies müssen sie dann aber auch unter Beachtung der gesetzlichen Begründungserfordernisse tun. Die Beklagten können nicht einerseits von den begründungsabhängigen Ausnahmetatbeständen, die dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen sollen, absehen und sich andererseits – ohne nähere Begründung – auf die Unverhältnismäßigkeit einer noch nicht einmal eruierten schnelleren Zielerreichung berufen. Der pauschale Hinweis auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz kann daher bei einer Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten keinen Verzicht auf schneller wirkende Maßnahmen rechtfertigen.

Selbst wenn man der Auffassung wäre, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch außerhalb des in Art. 4 Abs. 4-7 WRRL festgelegten Ausnahmeregimes Anwendung findet und dieser auch bei der Anwendung einer Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten die weitere Verzögerung einer – naturwissenschaftlich schon vorher möglichen – Zielerreichung rechtfertigen kann, wären mit Blick auf die Dauer der Zielverfehlung und der Bedeutung sauberen Grundwassers jedenfalls hohe Anforderungen an die Unverhältnismäßigkeit einer zur schnelleren Zielerreichung geeigneten Maßnahme zu stellen.

Bei der Abwägung des Gewässerschutzes mit betroffenen privaten und öffentlichen Interessen ist zudem die kaum zu überschätzende Bedeutung von schadstofffreiem Grundwasser, u.a. für die Trinkwasserversorgung, zu berücksichtigen.

ee. Jedenfalls: Rechtswidrigkeit der Fristverlängerung

Selbst wenn man der Rechtsauffassung des Klägers, dass eine Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten nicht von einer bestmöglichen Beschleunigung der Zielerreichung entbindet, nicht folgen würde, wäre vorliegend eine schnellstmögliche Zielerreichung zu fordern.

Denn eine Verzögerung der Zielerreichung setzt jedenfalls voraus, dass von der Möglichkeit der Fristverlängerung rechtmäßig Gebrauch gemacht wurde. Es wäre mit den Zielen der WRRL offensichtlich nicht vereinbar, dürfte der Zeitpunkt der Zielerreichung beliebig verschoben werden, ohne dass die gesetzlich klar geregelten Voraussetzungen einer Fristverlängerung überhaupt objektiv vorliegen und entsprechend dargelegt wurden. Bei einer rechtswidrigen Fristverlängerung muss daher das ursprüngliche Zieldatum der Zielerreichung, also der 22. Dezember 2015, gelten. Liegt dieses Datum in der Vergangenheit, ist der Zeitraum bis zur Zielerreichung so kurz wie möglich zu halten.

Die von den Beklagten in Bezug auf die Nährstoffbelastung geltend gemachte Fristverlängerung ist rechtswidrig.

(1) Unzureichende Begründung

Sie wurde nur unzureichend begründet. Nach Art. 4 Abs. 4 lit. b) WRRL müssen die Fristverlängerung und die entsprechenden Gründe im Bewirtschaftungsplan „im Einzelnen dargelegt und erläutert“ werden.

Die Bedeutung einer transparenten Vorgehensweise und nachvollziehbaren Begründung der Fristverlängerung hebt auch Erwägungsgrund 30 WRRL hervor, in dem es heißt:

„Im Hinblick auf eine vollständige und korrekte Umsetzung dieser Richtlinie sollten etwaige Verlängerungen der Fristen anhand geeigneter, eindeutiger und transparenter Kriterien erfolgen und von den Mitgliedstaaten in den Bewirtschaftungsplänen für das Einzugsgebiet begründet werden.“

Auch in der Literatur wird die Bedeutung einer ordnungsgemäßen Begründung der im Bewirtschaftungsplan in Anspruch genommenen Ausnahmen hervorgehoben:

„In den in § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1–4 jeweils geforderten Begründungen sind demzufolge sowohl die erwähnten tatbestandlichen Voraussetzungen darzulegen als auch die für das Ermessen maßgeblichen Erwägungen der Behörde. Regelmäßig muss sich die Begründung sowohl auf das Entschließungsermessen als auch auf das Auswahlermessen beziehen (näher zu dieser Unterscheidung Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 8. Aufl. 2014, § 40 Rn. 46), also sowohl auf das „Ob“ der Inanspruchnahme eines Ausnahmetatbestandes als auch auf das „Wie“ eines beispielsweise abweichenden Bewirtschaftungszieles. Dieses Erfordernis dient keineswegs nur einer „behördlichen Selbstreflexion“ (so indes Appel, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, § 83 Rn. 21; Knopp, in: Sieder/Zeitler/Dahme, § 83 WHG Rn. 21), sondern nach § 39 Abs. 1 Satz 3 VwVfG vor allem auch dem Nachweis einer ermessensfehlerfreien Entscheidung (näher Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 8. Aufl. 2014, § 39 Rn. 55).“

Landmann/Rohmer UmweltR/Durner, 97. EL Dezember 2021, WHG § 83 Rn. 44

Die Fristverlängerung setzt dabei eine gewässerkörperspezifische Begründung voraus. Dies folgt bereits aus dem Wortlaut des Art. 4 Abs. 4 WRRL, welcher sich auf den Zustand „des beeinträchtigten Wasserkörpers“ bezieht und bei einer Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten auf die nicht rechtzeitige Verbesserung des „Zustands der Wasserkörper“ abstellt. Das Vorliegen eines Fristverlängerungsgrundes kann daher nicht pauschal für alle Gewässerkörper unterstellt werden. Ebenso wie das Zustandsziel für die jeweiligen Gewässerkörper zu erreichen ist, ist auch eine etwaige Fristverlängerung gewässerkörperspezifisch zu begründen.

Dies ist im Besonderen dann erforderlich, wenn die Fristverlängerung wie hier mit Sicker- und Transportprozessen begründet wird, zumal diese je nach Bewirtschaftungsart der Nutzflächen und den geologischen Gegebenheiten (Grundwasserflurabstand, vorhandene Deckschichten, Bodenart, Durchlässigkeit (kf-Wert), (De-)Nitrifikationspotenzial etc.) stark variieren. Der pauschale Hinweis auf Sicker- und Fließzeiten vermag keine maximale Fristverlängerung zu rechtfertigen.

Voraussetzung einer Fristverlängerung wegen natürlicher Gegebenheiten wäre gewesen, dass die Beklagten die Reaktionszeit für die jeweiligen Grundwasserkörper berechnen und auf dieser Grundlage im Einzelnen darlegen und erörtern, weshalb auch bei Durchführung wirksamer Reduktionsmaßnahmen die Nitratkonzentration im Grundwas-

ser erst frühestens bis 2027 sinken würde. Es genügt nicht, unter schlagwortartiger Nennung des Problems der Reaktionszeiten die Frist pauschal bis „nach 2027“ oder gar bis „nach 2045“ zu verlängern. Nur durch eine detaillierte Begründung, die sich mit den konkreten natürlichen Bedingungen am jeweiligen Gewässerkörper und den zur Verfügung stehenden Maßnahmenoptionen auseinandersetzt, kann die Öffentlichkeit und können die Gerichte nachvollziehen, ob von der Fristverlängerung in rechtmäßiger Weise Gebrauch gemacht wurde.

Die unzureichende Begründung führt auch zur Rechtswidrigkeit der Fristverlängerung. Das BVerwG hat zwar zu § 83 Abs. 2 Nr. 2 WHG festgestellt, dass diese Vorschrift lediglich eine inhaltliche Anforderung an den Bewirtschaftungsplan, nicht jedoch eine Wirksamkeitsvoraussetzung für die Fristverlängerung regelt und sich Letztere allein nach den Anforderungen des § 29 WHG richtet (BVerwG, Urteil vom 2. November 2017 – 7 C 25/15, juris Rn. 63). Dies überzeugt jedoch nicht. Im allgemeinen Verfahrensrecht führt eine mangelhafte Begründung regelmäßig zur Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes (SchochKoVwGO/Schuler-Harms, 1. EL August 2021, VwVfG § 39 Rn. 100). Es ist mit Blick auf Rechtsschutz- und Kontrollfunktion, die der Begründung der Fristverlängerung zukommt (siehe Erwägungsgrund 30 WRRL), nicht nachvollziehbar, warum die unzureichende Begründung der Fristverlängerung keine Auswirkungen auf ihre Rechtmäßigkeit haben sollte.

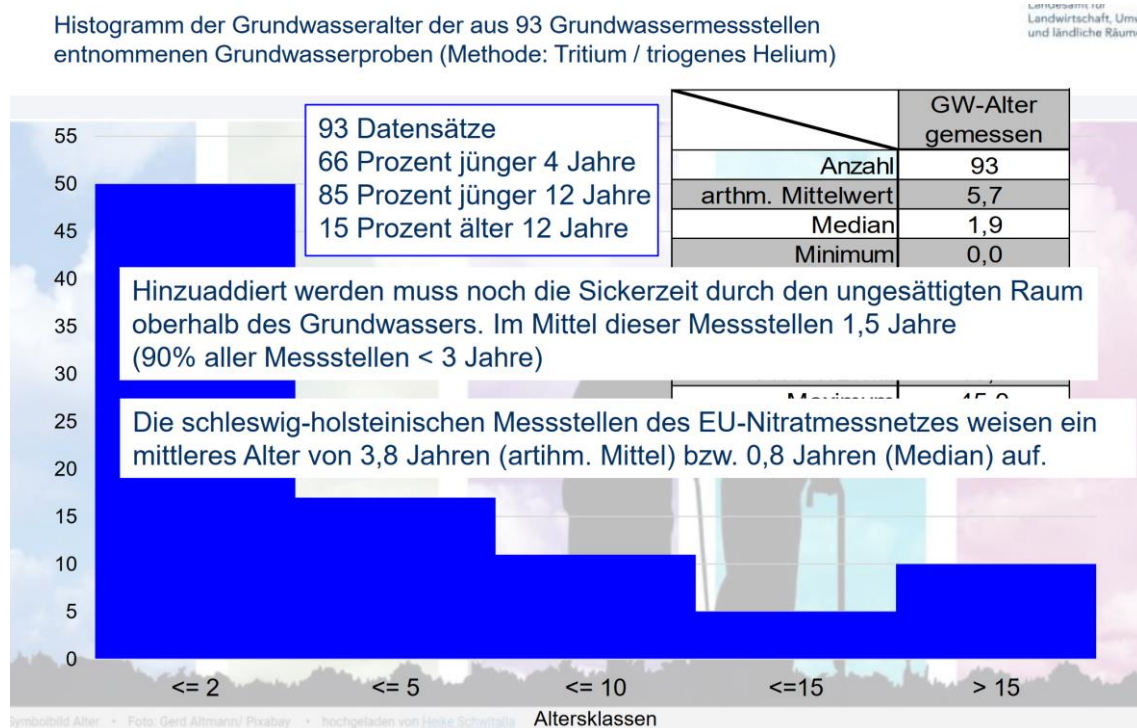
(2) Nichtvorliegen fristverlängernder natürlicher Gegebenheiten

Abgesehen von der unzureichenden Darlegung im Bewirtschaftungsplan bestehen auch Zweifel daran, ob tatsächlich an allen von Fristverlängerungen betroffenen Grundwasserkörpern natürliche Bedingungen vorliegen, die zu einer Verzögerung der Zielerreichung noch um viele Jahre führen.

Wie wir bereits in der Klagebegründung im Verfahren 7 KS 8/21 (dort S. 30 ff.) ausgeführt haben, liegen im Planungsgebiet der Beklagten zu großen Teilen hydrogeologische Bedingungen (u.a. geringe Feldkapazität, hohe Niederschlagsmengen) vor, die für eine kurze Reaktionszeit der Gewässer sprechen.

Dass der unzureichende Rückgang der Nitratgehalte nicht in der langen Reaktionszeit des Grundwassers begründet ist, sondern auf weiterhin zu hohen Nitratreinträgen aus der Fläche beruht, wird u.a. durch die als **Anlage K 13** beigelegte Präsentation eines

Mitarbeiters des Schleswig-Holsteinischen Landesamtes für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume bestätigt. Diese bezieht sich zwar auf Schleswig-Holsteinische Grundwasserkörper. Die Standorte im Einzugsgebiet der Ems sind jedoch pedologisch/hydrologisch vergleichbar. Nach den von Steinbach vorgestellten Untersuchungsergebnissen lag das Alter des Grundwassers im Median bei zwei Jahren:



Quelle: Steinbach (Anlage K 13), Folie 20

Die analytische Altersdatierung belegt eindeutig, dass der unzureichende Rückgang der Nitratgehalte nicht in der langen Reaktionszeit des Grundwassers begründet ist, sondern auf weiterhin zu hohen Nitratreinträgen aus der Fläche beruht (**Anlage K 14**, Folie 11).

Da der Nitratgrenzwert in Höhe von 50 mg/l im Grundwasser und nicht nur an der Grundwassermessstelle einzuhalten ist, kommt es dabei lediglich auf die Verweildauer im Aquifer (Grundwasserleiter) und nicht auf die Fließzeit zur Messstelle an. Der Unterschied zwischen Verweilzeit und Fließzeit wird durch folgende Abbildung veranschaulicht:



Quelle: Taube (Anlage K 14)

(3) Keine Benennung der zur Zielerreichung nach Ablauf der verlängerten Frist erforderlichen Maßnahmen

Die Fristverlängerung ist auch deshalb rechtswidrig, weil aus dem Bewirtschaftungsplan nicht hinreichend deutlich hervorgeht, bis zu welchem Zeitpunkt die Frist zur Erreichung des guten Zustands verlängert wird und mit welchen Maßnahmen die Zielerreichung bis zum Ablauf der verlängerten Frist festgestellt werden soll.

Art. 4 Abs. 4 lit. d) WRRL verlangt als „Bedingung“ für die Fristverlängerung die Benennung zeitlich konkretisierter Maßnahmen im Bewirtschaftungsplan, welche die Wasserkörper bis zum Ablauf der verlängerten Frist schrittweise in den geforderten Zustand überführen können, wobei die Gründe für jede signifikante Verzögerung bei der Umsetzung dieser Maßnahmen und der voraussichtliche Zeitplan für die Durchführung dieser Maßnahmen zu benennen sind. Dieses Erfordernis verdeutlicht, dass die Inanspruchnahme einer Fristverlängerung mit gesteigerten Darlegungslasten einhergeht und dass jede nicht ganz unerhebliche Verzögerung der sachlichen Rechtfertigung bedarf.¹³⁵

Dies entspricht den gesetzlichen Anforderungen in anderen vergleichbaren Rechtsbereichen, etwa im Luftreinhalterecht. So war bspw. nach Art. 22 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG die Möglichkeit einer Fristverlängerung ebenfalls an die Bedingung geknüpft, dass für das betroffene Gebiet ein Luftqualitätsplan im Einklang mit Art. 23 der Richtlinie erstellt wurde, der insbesondere aufzeigt, „wie die Einhaltung der Grenzwerte vor Ablauf der neuen Frist erreicht werden soll“ (EuGH, Urteil vom 19. November 2014,

¹³⁵ Landmann/Rohmer UmweltR/Durner, 97. EL Dezember 2021, WHG § 83 Rn. 47.

C-404/13, Rn. 26, 29). Die Mitgliedstaaten mussten daher alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen und durften nicht davon ausgehen, dass die in Art. 22 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50 eröffnete Möglichkeit einer Fristverlängerung es ihnen erlaubt, die Umsetzung „nach eigenem Ermessen hinauszuschieben“, wie der EuGH in diesem Zusammenhang betont hat (Rn. 31).

Ebenso wenig erlaubt es Art. 4 Abs. 4 WRRL, die Erreichung des guten Gewässerzustands beliebig hinauszuzögern. Vielmehr darf die Frist nicht länger als nötig verlängert werden. Die Bestimmung unter Art. 4 Abs. 4 lit. d) WRRL macht dabei deutlich, dass der Zeitpunkt, bis zu dem die Frist verlängert werden soll, konkret zu benennen ist. Denn nur dann lässt sich der „Ablauf der verlängerten Frist“ als Zielpunkt für die Maßnahmenplanung bestimmen. Erforderlich ist somit eine hinreichend konkrete Prognose der Zielerreichung. Hieran fehlt es vorliegend, zumal im Bewirtschaftungsplan der Beklagten nur vage Zeithorizonte der Zielerreichung („nach 2027“, „vor 2033“, „nach 2045“) genannt werden. Dies bildet keine ausreichende Grundlage für eine zielorientierte Maßnahmenplanung.

(4) Dauerhafter Ausschluss der Zielerreichung in anderen Gewässern

Eine Fristverlängerung aufgrund der Nährstoffbelastung des Grundwassers dürfte zudem nach Art. 4 Abs. 8 WRRL bzw. § 29 Abs. 2 Satz 2 WHG deshalb ausscheiden, weil sie die Verwirklichung der Bewirtschaftungsziele in anderen Gewässern derselben Flussgebietseinheit dauerhaft ausschließt oder gefährdet. Die Fristverlängerung für die Erreichung des guten chemischen Zustands im Grundwasser gefährdet über den Grundwasserzufluss die Erreichung des guten ökologischen Zustands in Oberflächengewässern.

2. Eignung zur Verhinderung einer weiteren Verschlechterung des Gewässerzustands (Verschlechterungsverbot)

Das Maßnahmenprogramm für die FGE Ems muss zudem Maßnahmen enthalten, um eine Verschlechterung des Gewässerzustands zu verhindern. Hierauf richten sich die Klageanträge zu 1 b) und 1 h).

a. Verschlechterung des ökologischen Zustands bzw. des ökologischen Potenzials der Oberflächengewässer (Klageantrag zu 1 h.)

Oberflächengewässer sind so zu bewirtschaften, dass eine Verschlechterung ihres ökologischen Zustands verhindert wird, § 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG bzw. 4 Abs. 1 lit. a i) WRRL.

Eine Verschlechterung im Sinne von Art. 4 Abs. 1 lit. a i) WRRL liegt nach der Rechtsprechung des EuGH vor, sobald sich der Zustand mindestens einer Qualitätskomponente im Sinne des Anhangs V der Richtlinie um eine Klasse verschlechtert, auch wenn diese Verschlechterung nicht zu einer Verschlechterung der Einstufung des Oberflächenwasserkörpers insgesamt führt. Ist die betreffende Qualitätskomponente im Sinne von Anhang V bereits in der niedrigsten Klasse eingeordnet, stellt jede Verschlechterung dieser Komponente eine „Verschlechterung des Zustands“ eines Oberflächenwasserkörpers im Sinne von Art. 4 Abs. 1 lit. a i) WRRL dar (EuGH, Urteil vom 1. Juli 2015, C-461/13, Rn. 70; EuGH, Urteil vom 5. Mai 2022, C-525/20, Rn. 27).

Obwohl der EuGH in seiner Rechtsprechung allgemein auf Qualitätskomponenten im Sinne des Anhangs V WRRL verweist, zu denen auch die „Nährstoffverhältnisse“ gehören, geht das BVerwG davon aus, dass für die Annahme einer Verschlechterung des ökologischen Zustands oder Potenzials eine negative Veränderung der unterstützenden Qualitätskomponenten (auch solchen in der niedrigsten Klassenstufe) allein nicht ausreicht. Vielmehr müsse die Veränderung darüber hinaus zu einer Verschlechterung einer biologischen Qualitätskomponente führen (BVerwG, Urteil vom 9. Februar 2017 - 7 A 2.15 - BVerwGE 158, 1 Rn. 499, BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2019 – 9 A 13/18 –, BVerwGE 166, 132-171, Rn. 182).

Hierzu stellt das BVerwG fest:

„Anhang V Nr. 1.2 Tabelle 1.2 WRRL und Anlage 7 Nr. 1.1.2 und 2.1.2 OGewV regeln die Mindestanforderungen an den sehr guten und guten ökologischen Zustand und das sehr gute und gute ökologische Potenzial im Hinblick auf die allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten. Werden diese Anforderungen wegen nachteiliger Veränderungen dieser unterstützenden Qualitätskomponenten nicht mehr erfüllt, verschlechtern sich nach den genannten Regelungen der sehr gute oder gute ökologische Zustand und das sehr gute oder gute ökologische Potenzial zwar ohne Weiteres. In Fällen, in denen der ökologische Zustand oder das ökologische Potenzial diese Mindestanforderungen ohnehin nicht erfüllen oder sich aus anderen Gründen nicht in einem guten oder sehr guten Zustand befinden, haben Änderungen der allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten jedoch nicht diese Wirkung. Sie haben in solchen Fällen vielmehr

nur dann eine Verschlechterung zur Folge, wenn sie zu einer Verschlechterung der biologischen Qualitätskomponenten führen, die im Übrigen nach § 5 Abs. 4 Satz 1 OGewV für die Einstufung des ökologischen Zustands oder Potenzials maßgebend sind.“

BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2019 – 9 A 13/18 –, BVerwGE 166, 132-171, Rn. 189

Es liegt auf der Hand, dass eine Überschreitung der Orientierungswerte grundsätzlich zu einer Verschlechterung einer biologischen Qualitätskomponente führen wird. Denn dann kann der ökologische Zustand und das ökologische Potenzial in der Regel nicht mehr angenommen werden (siehe oben D.I.1.b.aa.). Im Bewirtschaftungsplan der Beklagten wird festgestellt, dass insbesondere die Makrophyten, das Phytobenthos sowie das Phytoplankton sensibel auf Nährstoffbelastungen reagieren.¹³⁶ Zumal diese biologischen Qualitätskomponenten vielfach schon in der schlechtesten Einstufung nach Anlage 3 Nr. 1 in Verbindung mit Anlage 4 OGewV sind, reicht jede weitere Verschlechterung der biologischen Qualitätskomponenten aus.

Demnach dürften eine erstmalige Überschreitung der gewässertypspezifischen Orientierungswerte für Gesamtphosphor, Orthophosphat-Phosphor und Gesamtstickstoff der Anlage 7 Nr. 2.1.2, 2.2. und 2.3. oder ein Anstieg der Nährstoffkonzentrationen oberhalb dieser Werte regelmäßig eine Verschlechterung im Sinne des Art. 4 Abs. 1 lit. a i) WRRL zur Folge haben. Dasselbe gilt für eine Überschreitung des Bewirtschaftungsziels von 2,8 mg/l Gesamtstickstoff. Das Maßnahmenprogramm ist daher zur Verhinderung einer Verschlechterung des ökologischen Zustands bzw. des ökologischen Potentials auf die Verhinderung einer erstmaligen oder intensivierten Überschreitung dieser Werte zu richten.

b. Verschlechterung des chemischen Zustands des Grundwassers (Klageantrag zu 1 b.)

Grundwasserkörper sind so zu bewirtschaften, dass eine Verschlechterung ihres chemischen Zustands verhindert wird, § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG bzw. 4 Abs. 1 lit. b i) WRRL.

In Bezug auf projektbezogene Verschlechterungen hat der EuGH festgestellt, dass von einer Verschlechterung im Sinne von 4 Abs. 1 lit. b i) WRRL sowohl dann auszugehen ist, wenn mindestens eine der Qualitätsnormen oder einer der Schwellenwerte im Sinne von Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und

¹³⁶ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 102.

Verschlechterung überschritten wird, als auch dann, wenn sich die Konzentration eines Schadstoffs, dessen Schwellenwert bereits überschritten ist, voraussichtlich erhöhen wird (EuGH, Urteil vom 28. Mai 2020 – C-535/18, Rn. 119). Auch das BVerwG wendet diese Maßstäbe an (BVerwG, Urteil vom 30. November 2020 – 9 A 5/20, BVerwGE 170, 378-390, juris Rn. 38).

Der EuGH betonte dabei, dass die an jeder Überwachungsstelle gemessenen Werte individuell zu berücksichtigen sind (EuGH, a.a.O. Rn. 115-118).

Hieraus folgt, dass das Maßnahmenprogramm zur Verhinderung einer Verschlechterung des chemischen Zustands darauf gerichtet sein muss, eine erstmalige Überschreitung der Schwellenwerte für Nitrat, Ammonium und Orthophosphat sowie einen weiteren Anstieg der Nährstoffkonzentrationen oberhalb dieser Schwellenwerte zu verhindern.

In Bezug auf Wasserkörper, die für die Entnahme von Wasser für den menschlichen Verbrauch genutzt werden oder künftig genutzt werden sollen, ergibt sich die Verpflichtung zur Verhinderung eines Anstiegs der Nitratkonzentration auf 50 mg/l oder mehr auch aus Art. 7 Abs. 3 WRRL. Dieser lautet:

„Die Mitgliedstaaten sorgen für den erforderlichen Schutz der ermittelten Wasserkörper, um eine Verschlechterung ihrer Qualität zu verhindern und so den für die Gewinnung von Trinkwasser erforderlichen Umfang der Aufbereitung zu verringern. Die Mitgliedstaaten können Schutzgebiete für diese Wasserkörper festlegen.“

Dieser Verpflichtung zum Schutz der Gewässer dahingehend, dass der Umfang der Trinkwasseraufbereitung verringert wird, hat das BVerwG ein besonderes Verschlechterungsverbot entnommen:

„Dieses allgemeine Verschlechterungsverbot, das die Vorgaben des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b i der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327, S. 1) - Wasserrahmenrichtlinie - umgesetzt, wird ergänzt durch die Bestimmung des Art. 7 Wasserrahmenrichtlinie, der besondere Vorschriften für die Gewässer für die Entnahme von Trinkwasser enthält, um Verschlechterungen der Gewässerqualität zu verhindern“
BVerwG, Urteil vom 26. November 2015 – 7 CN 1/14, juris Rn. 34

Unter welchen Voraussetzungen davon auszugehen ist, dass eine Erhöhung des erforderlichen Umfangs der Aufbereitung für die Trinkwassergewinnung eintritt, ist bisher

nicht gerichtlich geklärt. Die Inbezugnahme der (alten) Richtlinie 80/778/EWG über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch in Art. 7 Abs. 2 letzter Halbsatz WRRL spricht aber dafür, dass der relevante Bezugspunkt für die Erhöhung des Aufbereitungsumfangs und damit für das Verschlechterungsverbot des Art. 7 Abs. 3 WRRL in den Grenzwerten des Trinkwasserschutzrechts zu sehen ist. Denn die Zunahme einer Stoffkonzentration im Rohwasser oberhalb der Trinkwassergrenzwerte führt zwangsläufig zu einer Steigerung des Umfangs der Aufbereitung.¹³⁷ Da in Anhang I der neuen Richtlinie (EU) 2020/2184 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch für Nitrat ein Grenzwert von 50 mg/l festgelegt ist, ist davon auszugehen, dass Konzentrationen im Rohwasser oberhalb dieses Wertes den Aufwand der Wasseraufbereitung erhöhen.

Da die Maßnahmenprogramme gemäß Art. 11 Abs. 3 lit. d) WRRL zwingend auch „Maßnahmen zur Erreichung der Anforderungen nach Artikel 7, einschließlich Maßnahmen zum Schutz der Wasserqualität, um den bei der Gewinnung von Trinkwasser erforderlichen Umfang der Aufbereitung zu verringern“, enthalten müssen, muss sich das Maßnahmenprogramm der Beklagten auch an diesen Anforderungen messen lassen.

3. Eignung zur Einleitung einer Trendumkehr (Antrag zu 1 c.)

Auch das in Art. 4 Abs. 1 lit. b) iii) WRRL bzw. § 47 Abs. 1 Nr. 2 WHG geregelte Gebot der Trendumkehr ist im Rahmen der Maßnahmenplanung zu realisieren. Nach diesen Bestimmungen ist das Grundwasser so zu bewirtschaften, dass alle signifikanten und anhaltenden Trends ansteigender Schadstoffkonzentrationen auf Grund der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten umgekehrt werden.

Schadstoffe werden in Art. 2 Nr. 31 WRRL definiert als Stoffe, die zu einer Verschmutzung führen können, insbesondere Stoffe des Anhangs VIII WRRL. Im nicht abschließenden Verzeichnis der wichtigsten Schadstoffe in Anhang VIII WRRL werden unter Nr. 11 auch „Stoffe, die zur Eutrophierung beitragen (insbesondere Nitrate und Phosphate)“ aufgeführt.

Konkretisiert wird das Trendumkehrgebot insbesondere durch die Bestimmung in Art. 5 Grundwasserrichtlinie bzw. im nationalen Recht §§ 10 -11 GrwV. Nach § 10 Abs. 1 GrwV ist bei Grundwasserkörpern, die als gefährdet eingestuft sind, jeder signifikante und an-

¹³⁷ So wohl auch Reese, ZUR 2020, 645 (648).

haltende steigende Trend im Grundwasserkörper nach Maßgabe der Anlage 6 zu ermitteln. Dabei sind nach § 3 GrwV alle Grundwasserkörper, bei denen das Risiko besteht, dass sie die Ziele nach § 47 WHG nicht erreichen, als gefährdet einzustufen.

Gemäß § 10 Abs. 2 GrwV veranlasst die zuständige Behörde bei Trends, die zu einer signifikanten Gefahr für die Qualität der Gewässer- oder Landökosysteme, für die menschliche Gesundheit oder die potentiellen oder tatsächlichen legitimen Nutzungen der Gewässer führen können, die erforderlichen Maßnahmen zur Trendumkehr. Maßnahmen zur Trendumkehr sind erforderlich, wenn die Schadstoffkonzentration drei Viertel des Schwellenwertes nach Anlage 2 GrwV erreicht.¹³⁸ Wie sich aus der zugrunde liegenden unionsrechtlichen Bestimmung in Art. 5 Abs. 2 GWRL ergibt, ist die Trendumkehr dabei „mit Hilfe des in Artikel 11 der Richtlinie 2000/60/EG genannten Maßnahmenprogramms“ zu bewirken.

Die Ermittlung steigender Trends wird in Anlage 6 Nr. 1 zur GrwV näher definiert. Hiernach ist ein Trend signifikant, wenn die statistische Wahrscheinlichkeit mindestens 95 Prozent beträgt. Für einen Grundwasserkörper oder eine Gruppe von Grundwasserkörpern liegt ein signifikanter und anhaltender Trend im Sinne des § 1 Nr. 3, § 10 Abs. 2 und § 11 vor, wenn an Messstellen ein Trend nach Nr. 1.1 festgestellt wird.

Gemäß Anlage 6 Nr. 2 zur GrwV wird die Trendumkehr durch die Bildung von gleitenden Sechs-Jahres-Intervallen über mindestens drei Sechs-Jahres-Intervalle ermittelt, also vom ersten bis zum sechsten Jahr, dann vom zweiten bis zum siebten Jahr, vom dritten bis zum achten Jahr und so weiter. Für jedes Intervall wird über eine lineare Regression die Steigung entsprechend Nummer 1 bestimmt und als Zeitreihe eingetragen. Geht ein Trend von einem steigenden in einen fallenden oder von einem fallenden in einen steigenden Trend über (Nulldurchgang), bedeutet dies eine Trendumkehr.

Laut Bewirtschaftungsplan sind im deutschen Teil der FGE Ems zwei Grundwasserkörper von einem signifikant steigenden Trend in Bezug auf Nitrat, ein Grundwasserkörper in Bezug auf Ammonium und ein Grundwasserkörper in Bezug auf Orthophosphat betroffen. Dies löst nach den oben dargestellten Bestimmungen eine Verpflichtung aus, in das Maßnahmenprogramm für die FGE Ems Maßnahmen zur Trendumkehr festzulegen.

¹³⁸ Die zuständige Behörde legt frühere Ausgangskonzentrationen für Maßnahmen der Trendumkehr fest, soweit dies aus Gründen des Schutzes der Trinkwasserversorgung oder Gewässer- oder Landökosysteme erforderlich ist, § 10 Abs. 2 S. 4 GrwV.

4. Verfassungsrechtlicher Auftrag zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

Ein schneller und konsequenter Schutz der Gewässer vor Nährstoffeinträgen ist auch aufgrund des verfassungsrechtlichen Auftrags aus Art. 20a GG geboten.

Das BVerfG hat bereits in seinem Nassauskiesungs-Beschluss die hohe Bedeutung des Wassers als einer „der wichtigsten Grundlagen allen menschlichen, tierischen und pflanzlichen Lebens“ hervorgehoben (BVerfG, Beschluss vom 15.7.1981 – 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300, juris Rn. 164). Gerade dem Grundwasser komme für die Allgemeinheit, insbesondere für die öffentliche Wasserversorgung, „eine kaum zu überschätzende Bedeutung zu“ (BVerfG, a.a.O., Rn. 203).

Wie das Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein in einem Urteil vom 25. November 2020 (5 KN 10/20, Rn. 103) feststellt, hat dabei vor dem Hintergrund des Art. 20a GG besonderes Gewicht, dass die Verunreinigung des Grundwassers mit Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen und der mit Nitratreinträgen verbundene Verbrauch der natürlichen Denitrifikationsressourcen nicht nur aktuelle Nutzungsinteressen, sondern auch die Nutzungsinteressen künftiger Generationen tangiert.

Das Fehlen wirksamer Maßnahmen zur Reduzierung des Nährstoffeintrags in Gewässer entfaltet daher im Sinne des sog. Klimabeschlusses des BVerfG vom 24. März 2021 eine gewisse eingriffsähnliche Vorwirkung (BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, juris, Rn. 186 ff.). Denn je weniger wirksame Maßnahmen zur Reduzierung des Nitratreintrags in das Grundwasser eingeleitet werden, desto mehr der endlichen natürlichen Denitrifikationsressourcen werden aufgebraucht und desto schwieriger und kostenintensiver wird es für die künftigen Generationen, einen gesundheitlich unbedenklichen Nitratgehalt im Trinkwasser sicherzustellen. Verhältnismäßig einfache Verfahren wie Brunnenverlagerung, Vertiefung und Verschneidung kommen dann nicht mehr in Betracht, sodass dann auf sehr teure technische Verfahren zur Entfernung von Nitrat aus dem Grundwasser zurückgegriffen werden muss.¹³⁹ Für die Anwendung solcher technischen Aufbereitungsanlagen können nach derzeitigen Schätzungen der Wasserversorger Kosten von bis zu 1,00 Euro/m³ anfallen, was bei einem 6-Familienhaus zu

¹³⁹ Siehe zu den Kosten https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2546/dokumente/factsheet_kosten_nitrat_trinkwasser_0.pdf

einer Erhöhung der Jahresrechnung um 62 % führen könnte.¹⁴⁰ Diese relative Kostensteigerung würde auch grundsätzlich unabhängig von der Verbrauchsmenge stattfinden, mit Ausnahme der Fixkosten der Zählergebühr.

Die einzige Möglichkeit, dem irreversiblen Abbau des Denitrifikationsvermögens nachhaltig und verursachergerecht zu begegnen, ist, den Nährstoffeintrag zu reduzieren, so wie es das Unionsrecht schon seit Jahrzehnten fordert.

5. Berücksichtigung der Folgen des Klimawandels

Zu berücksichtigen sind bei der Bewirtschaftungsplanung zudem die Folgen des Klimawandels, welche den Druck auf die Gewässer nochmals erhöhen. Der Klimawandel wird in vielen Bereichen Deutschlands zu einem Absinken des Grundwasserspiegels führen, was weitreichende Konsequenzen für die angrenzenden grundwasserabhängigen Ökosysteme hat und u.a. zu einer geringeren Verdünnung führt.¹⁴¹ Parallel zur Verschlechterung von Qualität und Quantität der Gewässer erhöht der Klimawandel zudem den Bedarf an schadstofffreiem Wasser – insbesondere zur landwirtschaftlichen Beregnung. Durch den Klimawandel werden somit die Grund- und Trinkwasserressourcen knapper, zugleich steigt die Nachfrage. Auch dies verdeutlicht nochmals die Notwendigkeit einer schnellen und wirksamen Reduktion der Nährstoffeinträge in Gewässer.

II. Nichterfüllung dieser Anforderungen durch die Beklagten

Das Maßnahmenprogramm der Beklagten für die FGE Ems für den dritten Bewirtschaftungszyklus wird den oben genannten Anforderungen nicht gerecht. Es enthält keine ausreichenden Maßnahmen, um die nährstoffbezogenen Bewirtschaftungsziele entsprechend den gesetzlichen Anforderungen zu realisieren.

Im Einzelnen:

1. Ausklammerung kleiner Gewässer aus der Maßnahmenplanung

Das Maßnahmenprogramm der Beklagten ist bereits deshalb zu bemängeln, weil kleinere Oberflächengewässer vollständig aus der Bewirtschaftungsplanung ausgeklammert werden.

¹⁴⁰ Oelmann/Czichy/Hormann, Gutachten zur Berechnung der Kosten der Nitratbelastung in Wasserkörpern für die Wasserwirtschaft, 2017, S. 25.

¹⁴¹ https://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Wasser/Projekte/abgeschlossen/F+E/Klimawandel/klimawandel_projbeschr.html.

In der Flussgebietseinheit Ems wurden Fließgewässer mit einem Einzugsgebiet < 10 km² und Seen mit einer Größe < 0,5 km² nicht als berichtspflichtig betrachtet und nicht in die Maßnahmenplanung einbezogen.¹⁴² Zahlreiche kleine Gewässer wie natürliche Quellflüsse aus Mooren und Sümpfen, sowie Be- und Entwässerungsgräben, sowie kleine natürliche und künstliche Seen (Fischteiche, Bergbauseen, Hochwasserrückhaltebecken, kleine Talsperren) fallen daher aus der Bewirtschaftungsplanung heraus.

Diese Ausklammerung von Kleingewässern aus der Überwachung und Bewirtschaftung ist in mehrfacher Hinsicht äußerst bedenklich: Kleingewässer haben als Lebensraum und Fortpflanzungs- und Ruhestätte sowie als Nahrungsquelle und weil sie zwei Drittel des gesamten Flussnetzes ausmachen, eine herausragende ökologische Bedeutung.¹⁴³ Zugleich sind Kleingewässer besonders von Stoffeinträgen aus der Landwirtschaft betroffen, da sie oft in unmittelbarer Nähe zu landwirtschaftlichen Feldern liegen und weil hier die Stoffeinträge im Verhältnis zur Wassermenge oftmals höher sind als bei den größeren Vorflutern und hier auch verstärkt Eintragungsspitzen eintreten können.¹⁴⁴

2. Keine Eignung zur schnellstmöglichen Erreichung des guten Zustands

Das Maßnahmenprogramm ist zunächst nicht dazu geeignet, den guten chemischen Zustand im Grundwasser und den guten ökologischen Zustand bzw. das gute ökologische Potenzial der Oberflächengewässer schnellstmöglich zu realisieren. Die Klage ist daher mit ihren Anträgen 1 a) und 1 c) begründet.

Fragwürdig ist bereits, ob die vorgesehenen Maßnahmen zur Reduktion der Nährstoffeinträge genügen, um die Bewirtschaftungsziele der Gewässer zumindest *irgendwann* zu erreichen. Die Prognose der Beklagten, dass die im Maßnahmenprogramm vorgesehenen Maßnahmen ausreichen, um die Nährstoffziele für die Gewässer „grundsätzlich“ zu erreichen, ist nicht belastbar und mit erheblichen Unsicherheiten behaftet (a.).

¹⁴² Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 7.

¹⁴³ Bundesamt für Naturschutz (BfN), 2021. Gesamtlänge Fließgewässer <https://www.bfn.de/infothek/daten-fakten/nutzung-der-natur/nutzung-von-binnengewassern/ii-32-1-gesamtlaenge-fliesssgewaesser-einzugsgebiet.html>; siehe Artikel in Natur und Landschaft 2012, Heft 8, mit dem Schwerpunkt: Tieflandgräben Norddeutschlands.

¹⁴⁴ Möckel/Bathe, Kleingewässer und Wasserrahmenrichtlinie – Ist die deutsche Handhabung korrekt?, DVBl 2013, 220 (221 f.) m.w.N.

Abgesehen davon ist das Maßnahmenprogramm jedenfalls in zeitlicher Hinsicht unzureichend. Es ermöglicht eine Erreichung des guten Zustands nach der eigenen (unge-
nauen) Prognose vielfach erst „nach 2027“ oder sogar erst „nach 2045“. Die Möglichkei-
ten zur schnelleren Zielerreichung werden nicht ausgeschöpft, sodass das Maßnahmen-
programm dem Anspruch an die schnellstmögliche Erreichung des guten Zustands nicht
genügt (b.).

**a. Zweifel an der behaupteten Eignung des Maßnahmenprogramms zur Errei-
chung der nährstoffbezogenen Zustandsziele**

Die Prognose der Beklagten, dass die im Maßnahmenprogramm vorgesehenen Maß-
nahmen grundsätzlich ausreichen, um die nährstoffbezogenen Zustandsziele zu errei-
chen, ist nicht belastbar.

aa. Maßstab für die Überprüfung von Prognoseentscheidungen

Bei Heranziehung der ständigen Rechtsprechung des BVerwG zur Überprüfbarkeit von
Prognoseentscheidungen ist diese Prognose gerichtlich jedenfalls daraufhin überprüf-
bar, ob sie methodisch einwandfrei erarbeitet worden ist, nicht auf unrealistischen An-
nahmen beruht und ob das Prognoseergebnis einleuchtend begründet worden ist
(BVerwGE 168, 20 Rn. 42 = NVwZ 2020, 1191; vgl. auch schon BVerwG NVwZ 2012,
1175 Rn. 11 = Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 49; BVerwG Urt. v. 28.5.2021 – 7 C
2/20).

Diese Kriterien wurden in der nationalen Rechtsprechung in Bezug auf Prognosen in
Luftreinhalteplänen näher konkretisiert:

Hier wurde festgestellt, dass Maßnahmen, für die bislang nur sehr pauschale und unge-
naue Abschätzungen der Minderungseffekte vorgenommen wurden, in der Prognose
nicht berücksichtigt werden dürfen (VG Gelsenkirchen, Urteil vom 15. November 2018 –
8 K 5068/15, juris Rn. 199). Die Prognose der Minderungseffekte muss möglichst genau
sein, konkret beziffert werden und auf nachvollziehbaren Berechnungen beruhen und
plausibel begründet werden (Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 10. Dezem-
ber 2019 – 9 A 2691/18, juris Rn. 93; Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil
vom 29. November 2019 – 10 S 2741/18, juris Rn. 67). Eine Prognose sei u.a. dann
fehlerhaft, wenn die für einzelne Maßnahmen angenommene Minderungswirkung und
das Prognoseergebnis nicht belastbar begründet wurden u.a. wegen mangelnder Pra-
xiserfahrung zur Wirkung von Maßnahmen (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 – 7 C

3/19 –, BVerwGE 168, 20-39, Rn. 28 f., 45).

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). Maßnahmen, die etwa auf ein geändertes Verhalten Dritter abzielen, zuvor politischer Leitentscheidungen oder Förderzusagen bedürfen oder Unternehmen, Landesbehörden etc. betreffen, die in ihre Zuständigkeit fallenden Entscheidungen entweder noch gar nicht getroffen oder aber jedenfalls noch nicht vollständig umgesetzt haben, können 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 nicht konkret bezifferbar sind, weil die zugrunde liegenden Maßnahmen ausschließlich auf eine Anreizfunktion beschränkt sind oder deren Eintritt ungewiss ist bzw. die allenfalls längerfristige Effekte hervorrufen oder die reine Absichtsbekundungen darstellen; auch Maßnahmen, zu denen nur sehr pauschale und ungenaue Abschätzungen zur NO₂-Immissionsreduktion vorgenommen wurden, haben außer Betracht zu bleiben (VG Gelsenkirchen, Urteil vom 15. November 2018 – 8 K 5068/15, juris Rn. 199).

Zur Verminderung von Unsicherheiten müssen als Prognosegrundlage möglichst aktuelle Daten herangezogen werden, die eine realitätsnahe Feststellung der derzeitigen und zukünftigen Situation ermöglichen (OVG Münster, Urt. v. 31. Juli 2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 176; OVG Hamburg, Urteil vom 29. November 2019 – 1 E 23/18, juris Rn. 113). Die herangezogene Tatsachengrundlage muss hinreichend gesichert sein (BVerwG, Urteil vom 28. Mai 2021 – 7 C 4/20, BVerwGE 172, 383-401, Rn. 38).

Weiter gehört zu den anerkannten Prognoseanforderungen, dass die Annahmen in der Prognose realistisch sind und sie 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). Zwar ist keine Vorsorgeplanung für den Fall, dass sich die dem Luftreinhalteplan zugrundeliegenden Prognosen als fehlerhaft oder die festgesetzten Maßnahmen als nicht ausreichend erweisen, geboten; allerdings ist die zuständige Behörde verpflichtet, die Entwicklung der Luftschadstoffbelastung ständig und ausreichend engmaschig zu beobachten und die Wirksamkeit sowie Nachhaltigkeit der festgelegten Maßnahmen zu kontrollieren (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 –

7 C 3/19 –, BVerwGE 168, 20-39, Rn. 50).

Insoweit wurde bei Luftreinhalteplänen jedenfalls eine „hinreichende Wahrscheinlichkeit dafür verlangt“, dass mit einer geplanten Maßnahme die Einhaltung des Grenzwerts gelingt (Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 18. März 2019 – 10 S 1977/18, juris Rn. 45; i. Erg. ähnlich VG Berlin, Urteil vom 09.10.2018 - 10 K 207.16 - juris Rn. 81).

Bei Heranziehung dieser Kriterien ist die dem Maßnahmenprogramm zugrunde liegende Prognose der Erreichung der nährstoffbezogenen Ziele mangelhaft. Bereits die Ermittlung der Lücke zur Zielerreichung (Defizitanalyse) beruht auf unrealistischen Annahmen und weist methodische Mängel auf. Es ist anzunehmen, dass der tatsächliche Minderungsbedarf noch größer ist (bb.). Methodisch nicht nachvollziehbar und auf unrealistischen Annahmen beruhend ist auch die Ermittlung der Minderungswirkung der im Maßnahmenprogramm vorgesehenen Maßnahmen (cc.). Die Prognose, dass die Maßnahmen zur Erreichung der stickstoffbezogenen Zustandsziele ausreichen, ist daher nicht belastbar.

Im Einzelnen:

bb. Nicht belastbare Defizitanalyse

Es fehlt bereits an einer nachvollziehbaren Analyse der Lücke zur Zielerreichung. Die Beklagten legen in ihrem Maßnahmenprogramm nicht plausibel und nachvollziehbar dar, um wieviel die Stickstoff- und Phosphoreinträge reduziert werden müssten, um den guten chemischen Zustand im Grundwasser und den guten ökologischen Zustand bzw. das gute ökologische Potenzial in den Oberflächengewässern zu erreichen.

In den ersten beiden Bewirtschaftungszyklen haben die Beklagten noch nicht einmal untersucht, um wieviel man die Einträge senken müsste, um die Zustandsziele zu erreichen, sodass ein gezieltes planerisches Vorgehen überhaupt nicht möglich war. Die fehlende Bestimmung der Herkunft der Nährstoffe und deren Minderungsbedarf und das Fehlen von Daten für eine nachvollziehbare Defizitanalyse hat auch die EU-Kommission in ihrer Pilotanfrage vom 22. Juli 2015 Nr. 7806/15/ENVI sowie im Assessment-Bericht zu den Bewirtschaftungsplänen des 2. Bewirtschaftungszyklus kritisiert.

Mit der nunmehr vorgelegten Planung für den 3. Bewirtschaftungszyklus machen die Beklagten erstmals überhaupt Anstalten, den bestehenden Handlungsbedarf zu ermitteln. Hierbei wird die Lücke zur Zielerreichung aber leider nicht zuverlässig ermittelt.

(1) Mängel des Modells AGRUM-DE

Die Beklagten stützen ihr Maßnahmenprogramm insbesondere auf die Berechnung des Minderungsbedarfs anhand des Modells AGRUM-DE. Anhand dieses Modells wurde für den deutschen Teil der FGE Ems ein Bedarf zur Minderung der Phosphoreinträge (Frachten) um 300 t P_{ges}/a zur Zielerreichung ermittelt. Der Minderungsbedarf der Stickstoffeinträge zur Erreichung der Ziele in den Küstengewässern betrug nach den durchgeführten AGRUM-DE Berechnungen ca. 12.000 t N_{ges}/a bezogen auf die zu reduzierenden Frachten am Übergabepunkt limnisch-marin (Ems bei Herbrum). Zur Erreichung der Ziele für das Grundwasser wurde ein Minderungsbedarf von 27.000 t N_{ges}/a ermittelt.¹⁴⁵

Das verwendete AGRUM-DE-Modell erlaubt jedoch keine zuverlässigen Aussagen über die Höhe der bestehenden Stickstoffüberschüsse und über den bestehenden Eintrags-Reduzierungsbedarf. Insoweit kann auf die im Verfahren 7 KS 8/21 vorgelegte Stellungnahme des Herrn Dr. Martin Bach (**Anlage K 15**) verwiesen werden, in der Bach ausführt, dass das AGRUM-DE-Modell aufgrund fehlender Dokumentation und Validierung und nicht ausreichend belegten bzw. unrealistischen Annahmen und Berechnungsansätzen keine zuverlässige Planungsgrundlage bildet. Zu kritisieren sind nach Bach u.a. die

- beschränkte räumliche Auflösung der Modellergebnisse,
- systematische Unterschätzung des N-Flächenbilanzüberschusses,¹⁴⁶
- nicht validierten Annahmen zur Denitrifikation,¹⁴⁷

¹⁴⁵ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 20.

¹⁴⁶ Diese ist auch darauf zurückzuführen, dass LANUV NRW und LBEG Niedersachsen für die Berechnung des N-Überschuss der Landwirtschaftsflächen einen Abschlag von 30 % Immobilisierung auf Grünland vorsehen, bezogen auf die Summe aus N-Bilanzüberschuss und atmosphärischer N-Deposition. Für diesen Abschlag werden aber keine unabhängigen fachlichen Belege angeführt.

¹⁴⁷ Für die Berechnung der Nitratkonzentration im Sickerwasser wird in AGRUM bzw. AGRUM-DE der N-Saldo der Landwirtschaftsflächen mit der Modellkomponente DENUZ um die Denitrifikation in der Wurzelzone vermindert. Die Annahmen zur Höhe der Denitrifikation sind nicht wissenschaftlich belegt, außerdem gibt es aus anderen AGRUM-Modellanwendungen Hinweise, dass die Denitrifikation möglicherweise nicht unabhängig modelliert wurde, sondern an die N-Konzentration im Sickerwasser angepasst wurde.

- fehlende Berücksichtigung der Freisetzung von Stickstoff aus der organischen Substanz des Bodens¹⁴⁸ und
- die offenbar nicht erfolgten Berücksichtigung der Änderungen der Sickerwassermenge im Zuge des Klimawandels¹⁴⁹

Die Kritik des Autors wurde mittlerweile auch in einem begutachteten Beitrag in der Zeitschrift WasserWirtschaft publiziert (**Anlage K 16**). Der Beklagte hat im Verfahren 7 KS 8/21 auf die Stellungnahme von Herrn Bach mit der Anlage B3-6 erwidert. Bach setzt sich in einer als **Anlage K 17** beigefügten weiteren Stellungnahme umfassend mit den Kritikpunkten des Beklagten auseinander. Auf die überzeugenden Ausführungen Bachs sei an dieser Stelle verwiesen.

Ergänzend zu *Bachs* Kritik, dass die im AGRUM-DE Modell verwendeten Annahmen zur Denitrifikation nicht verifiziert sind, weisen wir darauf hin, dass bereits generell fragwürdig ist, ob die Denitrifikation im Boden bei der Ermittlung des Handlungsbedarfs für die Maßnahmenplanung überhaupt berücksichtigt werden darf. Mit Blick auf die Endlichkeit der Denitrifikationsressourcen ist es nicht vertretbar, den natürlichen Nitratabbau bei der Ermittlung des Handlungsbedarfs einzukalkulieren. Insofern ist es konsequent, dass durch die zweite Verordnung zur Änderung der Grundwasser die Berücksichtigung des Denitrifikationsvermögens vorschreibt (siehe oben unter D.I.1.a.). Eine Wirkungsprognose, die die Begrenztheit natürlicher Denitrifikationsressourcen außer Acht lässt, ist hiermit nicht vereinbar. Gegen großzügige Abzüge bei der Ermittlung des Reduzierungsbedarfs spricht im Fall der Flussgebietseinheit Ems zudem, dass sich diese aufgrund ungünstiger Deckschichten des Grundwasserleiters durch eine besondere Schutzbedürftigkeit der dortigen Grundwasserkörper auszeichnen.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Die Landwirtschaftsflächen in der Region Weser-Ems werden seit Jahrzehnten mit großen Mengen von Wirtschaftsdüngern (Gülle, Gärreste) versorgt. Diese Standorte (Böden) sind durch eine großes N-Mineralisationspotenzial gekennzeichnet. Die Mobilisierung von N aus dem Boden (N-Mineralisation) erhöht den N-Saldo und damit den berechneten N-Austrag. In den dokumentierten Anwendungen von AGRUM wird die Mineralisation von Stickstoff aus dem Boden als Zufuhrgröße in der N-Bilanz jedoch nicht oder nur bedingt berücksichtigt. In einer früheren AGRUM-Anwendung für Niedersachsen (Ackermann et al. 2015) wurde die N-Mobilisierung für Maisanbau und Grünlandumbruch berücksichtigt. Es ist nicht nachzuvollziehen, ob bzw. in welchem Umfang in der AGRUM-DE-Anwendung für die FGE Ems die N-Mineralisation berücksichtigt wird.

¹⁴⁹ AGRUM verwendet als Eingangsdaten zur Grundwasserneubildung das Mittel der Jahre 1981-2010. Eine Prognose der Nitratkonzentration im Grundwasser für Zieljahr 2027 muss jedoch die seit 2010 bereits eingetretene und zukünftig zu erwartende weitere Verminderung der Grundwasserneubildung infolge des Klimawandels berücksichtigen, andernfalls wird die prognostizierte Nitratkonzentration im Grundwasser zu niedrig ausgewiesen.

¹⁵⁰ Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, Kapitel 1.3.1., Lage und Grenzen der Grundwasserkörper, Tabelle 1.14, Kapitel 1.3.2.

(2) Ergänzende Landesmodellierung

Auch die von den Beklagten ergänzend durchgeführten Landesmodellierungen „tragen“ die Prognose der Beklagten nicht. Dies schon deshalb nicht, weil sie sich auf das jeweilige Landesgebiet der Beklagten erstrecken, nicht aber auf die FGE Ems. Abgesehen davon werden die Ergebnisse der Landesmodellierung nicht nachvollziehbar erörtert.

Hinsichtlich der Landesmodellierung in Niedersachsen findet sich lediglich auf S. 44 des Bewirtschaftungsplans die Aussage, dass ein sog. LUH-Modell verwendet wurde. Die Ergebnisse dieser Modellierung und die zugrunde liegenden Annahmen werden nicht angegeben.

Das von NRW verwendete Modell hat offenbar einen geringeren Minderungsbedarf für das NRW-Einzugsgebiet der Ems ermittelt als AGRUM-DE.¹⁵¹ Im Schriftsatz der Gegenseite vom 31. Mai 2022 im Verfahren 7 KS 8/21 wird ausgeführt, dass das GROWA-NRW-Modell einen deutlich geringeren Stickstoffbilanzüberschuss berechnet hat als AGRUM-DE (in NRW gesamt nach AGRUM-DE 120.000 t, nach GROWA+NRW 2021 82.000 t).

Dieser Unterschied ist eklatant und wird weder in den Planungsunterlagen, noch in den Schriftsätzen der Beklagtenseite nachvollziehbar erörtert. Sofern der Beklagte zu 2) in seinem Schriftsatz vom 31. Mai 2022 im Verfahren 7 KS 8/21 diese Unterschiede mit der besseren Auflösung der Bodenkarte (1:50.000 vs. 1:200.000) zu erklären versucht, ist festzustellen, dass dies keinen (oder höchstens einen geringen) Einfluss auf die Berechnung des N-Überschuss hat. Soweit ersichtlich verwendet AGRUM-DE auch ebenso wie das Landesmodell die "unvermeidbaren Verluste" nach DüV, sodass der beträchtliche Unterschied in den Berechnungen auch hierdurch nicht erklärt werden kann. Die Ausführungen des Beklagten zu 2) liefern keine überzeugende Erklärung für die unterschiedlichen Ergebnisse. Tatsächlich dürften die Unterschiede wohl eher auf die „teilweise anderen Eingangsdaten und Berechnungsansätze“¹⁵² des Landesmodells zurückzuführen sein, die im Bewirtschaftungsplan jedoch nicht nachvollziehbar dargelegt sind.

¹⁵¹ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 24

¹⁵² Zitat oben, Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 44

Festzuhalten ist nach alledem, dass dem neuen Maßnahmenprogramm keine plausible Defizitanalyse zugrunde liegt.

cc. Nicht belastbare Prognose der Minderungswirkung der geplanten Maßnahmen

Zugleich wird die Stickstoff-Minderungswirkung der vorgesehenen grundlegenden und ergänzenden Maßnahmen überschätzt. Die Prognose zur Minderungswirkung der im Maßnahmenprogramm vorgesehenen Maßnahmen beruht auf einer nicht validierten Methodik und unrealistischen Annahmen.

Zu den Zweifeln an der Wirkungsanalyse im Einzelnen:

(1) Keine Quantifizierung der Minderungswirkung

Für die meisten Maßnahmen des Maßnahmenprogramms wurde die Minderungswirkung nicht ansatzweise ermittelt. Die Behauptung der Beklagten, dass die Maßnahmen zur Abdeckung des von ihnen ermittelten Minderungsbedarfs ausreichen, beruht daher größtenteils auf Vermutungen.

Die einzige „Maßnahme“ deren Wirkungspotential die Beklagten wenigstens ansatzweise quantifizieren, ist das Maßnahmenpaket zur Umsetzung der Nitratrichtlinie. Auch hier wird jedoch nur die Stickstoffminderungswirkung quantifiziert. In Bezug auf Phosphor wurde keinerlei Wirkungsrechnung durchgeführt. Ermittelt wurde zudem nur die Wirkung des Gesamtpakets „DüV 2020“, welches zahlreiche über verschiedene Rechtsakte verteilte Einzelmaßnahmen zur Begrenzung der Düngung umfasst.

(2) Überschätzte Wirkung der düngerechtlichen Maßnahmen

Für diese Maßnahme „DüV 2020“ wird ein Potential zur Minderung der Gesamtbilanzüberschüsse um 40 % ermittelt. Diese Minderungswirkung ist jedoch nicht nachvollziehbar begründet und unrealistisch.

Auch von behördlicher Seite wird „angezweifelt (...), ob die aktuelle DüV, die Stoffstrombilanz und die Ausweisung von „Roten Gebieten“ mit einer Erweiterung der Grundwassermessnetze ein geeignetes Mittel sind, die vermeidbaren Nährstoffüberschüsse und damit letztlich auch die vermeidbaren Stoffausträge auf das notwendige Maß zu verringern“ (Anlage K 13, S. 21).

Der Trend des Überschusses der N-Flächenbilanz im Bundesgebiet zeigt für die letzten zehn Jahren (gleitende dreijährige Mittel von 2009/10/11 bis 2018/19/20) einen Anstieg um 10 %. Eine Verminderung des N-Überschuss um 40 % für die Periode 2016 bis 2027 Jahren erscheint in Anbetracht der Erfahrungen der vergangenen Dekaden mit der Anpassungsgeschwindigkeit der Landwirtschaftsbetriebe an Novellierungen der Düngeverordnung bzw. die Umsetzung von düngerechtlichen Vorschriften unrealistisch (Anlage K 15).

Das im Maßnahmenprogramm angegebene Minderungspotential wurde zudem mit dem AGRUM-DE-Modell ermittelt, welches jedoch aus den oben genannten Gründen nicht aussagekräftig ist. Es ist auch nicht dokumentiert und es ist nicht nachzuvollziehen, auf Basis welcher Annahmen, geänderter Parameter oder Eingabedaten die Bewertung der Wirkung der DüV 2020 im Rahmen dieses Modells vorgenommen wurden. Die Erwartung einer „deutlich stärkeren Reduzierung“ wird fachlich nicht weiter ausgeführt und ist fragwürdig (Anlage K 15).

Auch bei einer Betrachtung der einzelnen Maßnahmen ist die angenommene starke Minderungswirkung des Düngerechts nicht plausibel, insbesondere bei Berücksichtigung der unzureichenden Ausweisung der sog. roten Gebiete durch die Beklagten. Dies verdeutlicht nicht zuletzt das noch nicht abgeschlossene Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen unzureichender Umsetzung der Nitratrichtlinie.

Im Einzelnen:

(a) Unzureichende flächendeckende Düngerrestriktionen

Von beschränkter Wirkungskraft sind zunächst die flächendeckend anwendbaren Anforderungen der DüV.

Offensichtlich unzureichend sind zunächst die Düngerrestriktionen der DüV 2017. Die darin vorgesehenen Maßnahmen hätten – ginge von Ihnen eine Minderungswirkung aus – dieses Wirkung angesichts des geringen Alters des oberflächennahen Grundwassers auf den typischen Sandstandorten im Planungsgebiet bereits bis zum Jahr 2019 oder spätestens 2020 entfalten müssen. Dies ist jedoch nicht erfolgt. Auch im Jahr 2020/21, also über drei Wirtschaftsjahre nach der Implementierung der DüV 2017, weisen Land-

kreise im Einzugsgebiet der Ems immer noch einen durchschnittlichen Anfall an organischen Düngern nach Verbringung auf, der nicht den Vorgaben der DüV (max. 170 kg N/ha) entspricht.¹⁵³ Gleiches gilt für die Phosphatüberschüsse: Statt der maximal erlaubten +10 kg P₂O₅/ha weisen einzelne Landkreise um 300 - 400% erhöhte Salden auf.¹⁵⁴ Die daraus resultierende Wahrscheinlichkeit erhöhter P-Austräge in die Gewässer ist evident.

Denn tatsächlich müssten die Maßnahmen innerhalb weniger Jahre Wirkung entfalten und hätten so bspw. schon in den Daten des Nitratberichts 2020/2021 (Anlagen K 7, 8) sichtbar sein müssen, wenn sie effizient wären. Dies hätte eine Kombination aus einer DüV mit höheren Ansprüchen seit 2017 und gleichzeitig dem geringen Alter (Median) des oberflächennahen Grundwassers auf den typischen Sanderstandorten Norddeutschlands (nicht mehr als zwei Jahre) erreicht (Anlagen K 13, 14). Hierbei zeigen die genannten Arbeiten von Steinmann auch, dass bisher ein erheblicher Anteil der belasteten Einträge noch der Denitrifikation unterliegt, die aber endlich ist. Zudem zeigen die Verstöße gegen die Einhaltung der DüV, dass die Maßnahmen insbesondere in den viehstarken Regionen des Ems-Einzugsgebiets weitgehend nicht umgesetzt werden.

Wie eine Wirkungsanalyse des Agrarwissenschaftlers Prof. Friedhelm Taube vom Juli 2021 zeigt, sind die Verschärfungen der flächendeckend anwendbaren Maßnahmen durch die Novelle der DüV aus dem Jahr 2020 nicht geeignet, die Gewässerbelastung deutlich zu senken (**Anlage K 18**).

Das Gutachten weist u.a. auf folgende Mängel hin:

- Mit der Regelung in § 3 Abs. 3 DüV werde weiterhin eine Überschreitung des N-Düngebedarfs zugelassen. Die Regelung sei daher vollständig zu streichen (Anlage K 18, S. 25 f.).
- Die Anhebung der Mindestanrechenbarkeiten sei teilweise, nämlich für Gärreste und in Bezug auf das zeitlich verzögerte Inkrafttreten für Grünland, immer noch unzureichend. In dieser Hinsicht bedürfe es einer Anhebung bzw. Vorziehung der Mindestanrechenbarkeiten (Anlage K 18, S. 26 f.).
- Die Regelungen in § 3 Abs. 6 und § 4 Abs. 3 DüV zur Ermittlung des Phosphordüngebedarfs erlaubten weiterhin eine mit dem Bedarfsgrundsatz nicht vereinbare Düngung auf überversorgten Böden. Darüber hinaus entspreche der

¹⁵³ Nährstoffbericht für Niedersachsen 2020/2021.

¹⁵⁴

in § 3 Abs. 6 DüV festgelegte Schwellenwert von 20 mg/l nicht den wissenschaftlichen Erkenntnissen. Zudem fehlten klare methodische Vorgaben für eine bundeseinheitliche P-Bedarfsermittlung. Weiter wird bemängelt, dass einige Bundesländer die von den Landwirten dokumentierte P-Versorgung nicht festhalten und die Daten nicht genutzt werden (Anlage K 18, S. 27 ff.).

- Die an der DüV 2017 bereits kritisierten zu niedrige Düngeabschläge für die N-Nachlieferungen aus Vor- und Zwischenfrüchten (§ 4 Abs. 1 Nr. 6 DüV), die zu einer Überschätzung des Düngebedarfs führen, seien auch mit der Novelle aus dem Jahr 2020 nicht in Einklang mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen angehoben worden (Anlage K 18, S. 29 f.).
- Die in § 4 Abs. 1 Nr. 7 DüV eingeführte Anrechnung der N-Herbst-Düngung von Gerste und Raps im Folgejahr sei zwar positiv zu würdigen, allerdings würden durch den neuen Parameter „verfügbarer Stickstoffanteil“ insbesondere bei Festmist mögliche N-Düngeabschläge im Folgefrühjahr unterschätzt (Anlage K 18, S. 31).
- Als völlig inakzeptabel bewertet wird die in § 6 Abs. 11 DüV zugelassene Herbstdüngung flüssiger organischer Dünger auf Grünland, weil – sogar bei einer gesetzlich nicht einmal vorausgesetzten Ernteabsicht – nach dem 01.09. kein Düngebedarf mehr bestehe. Die Regelung fungiere vielmehr „als Ventil zur Entsorgung von organischen Düngern im Herbst auf Grünland“ und sei mit den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis und den Zielen der Nitratrichtlinie nicht vereinbar. Der Sachverständige fordert, dass die organische Düngung max. bis zum 01.09. erfolgen sollte, damit die applizierten Nährstoffe noch vom Grünlandbestand in ausreichendem Maße in den Ertrag überführt werden können, und sie ab dem 15. August zwingend an eine Ertragspflicht (Schnittnutzung) gekoppelt wird (Anlage K 18, S. 33 f.).
- Die Aufhebung der Regelungen zum Nährstoffvergleich bewertet der Sachverständige aufgrund der Mangelhaftigkeit der Vorgaben als positiv. Der Gutachter kritisiert jedoch wie der Kläger das nunmehrige Fehlen eines Kontrollinstruments zur Begrenzung der Nährstoffüberschüsse, weshalb es dringend einer umfassenden und ambitionierten StoffBiV (Stoffstrombilanzverordnung) bedürfe. Hingewiesen wird auch darauf, dass über die emissionsbasierte Binnendifferenzierung in der AVV GeA die Nährstoffbilanzierung durch die Hintertür wieder eingeführt wurde (Anlage K 18, S. 34 f.).

- Die Verpflichtung zur Aufzeichnung der tatsächlichen Düngung auf Schlagebene und des gesamtbetrieblichen Nährstoffeinsatzes wird zwar begrüßt. Wirksamkeitsmindernd wirke sich jedoch aus, dass jegliche Plausibilisierungsansätze zur Überprüfung der wahrheitsgemäßen Aufzeichnung fehlten; auch fehle es an der verbindlichen Vorgabe bundesweit geltender Meldepflichten (Anlage K 18 S. 35).

Auch die Stoffstrombilanzverordnung (StoffBilV) leistet bislang keinen ausreichenden Beitrag zur Senkung der Nährstoffüberschüsse. Zu kritisieren sind u.a. die Herleitung und die absolute Höhe der in der StoffBilV zugelassenen, extrem hohen jährlichen N-Überschüsse in Höhe von 175 kg N/ha und das vollständige Fehlen einer verbindlichen Begrenzung der Phosphorüberschüsse (**Anlage K 18a**).¹⁵⁵

(b) Unzureichende verschärfte Maßnahmen in sog. roten Gebieten

Mit Blick auf die unzureichende Wirkung der flächendeckend anwendbaren Maßnahmen kommt der Regelung des § 13 a DüV, welche verschärfte Vorgaben für durch die Länder auszuweisende besonders belastete Gebiete vorschreibt, eine besondere Bedeutung zu. Auch diese Regelung kann jedoch keinen ausreichenden Minderungsbeitrag leisten, was insbesondere auch auf die unambitionierte Umsetzung durch die Beklagten zurückzuführen ist.

Im Einzelnen:

(i). Wirksamkeitsdefizite bzgl. der bundesweit vorgeschriebenen Anforderungen des § 13a Abs. 2 DüV

Festzustellen ist zunächst, dass die in § 13a Abs. 2 DüV bundeseinheitlich vorgeschriebenen verschärften Maßnahmen aufgrund verschiedener Ausnahmeregelungen nur eine beschränkte Wirkung haben. Taube benennt dabei folgende Schwachstellen:

- Die in nitratbelasteten Gebieten geltende Minus-20%-Regelung (§ 13a Abs. 2 Nr. 1 DüV) wird durch die nachträglich eingeführte betriebsbezogene Anwendung sowie durch die verschiedenen Ausnahmetatbestände verwässert (Anlage K 18, S. 37 f.).

¹⁵⁵ Siehe hierzu u.a. Taube, Expertise zur Bewertung des neuen deutschen Düngerechts von 2017, S. 21 ff.

- Die nur für nitratbelastete Gebiete eingeführte schlagbezogene Anwendung der 170-kg-Obergrenze (§ 13a Abs. 2 Nr. 2 DüV) ist ebenfalls unzureichend. Fachlich geboten wäre eine Obergrenze von 120 - 130 kg Norg/ha auf Acker. Zudem wird auch die geltende Regelung durch die vorgesehenen Ausnahmetatbestände aufgeweicht (Anlage K 18, S. 38 f.).
- Ebenso wird die in nitratbelasteten Gebieten vorgesehene erweiterte Dünge-Sperrfrist für Grünland (§ 13a Abs. 2 Nr. 3) und die zusätzliche Beschränkung der Herbst-Düngung flüssiger organischer Dünger auf Grünland (§ 13a Abs. 2 Nr. 6) für unzureichend erachtet, da die organische Düngung zwingend am 31.08. eines Jahres enden und zwingend an eine Ertragspflicht gekoppelt werden müsste (Anlage K 18, S. 39 f., 40 f.).
- Die in § 13a Abs. 2 Nr. 5 DüV vorgesehene Ausnahme vom Herbst-Düngeverbot von Winterraps bei < 45 kg N/ha sei nur bei einer Beschränkung der Ausnahme auf den Einsatz von Mineraldünger und voller Anrechnung der Düngemengen im Folgefrühjahr tolerierbar. Diese Bedingungen werden jedoch in der DüV nicht vorgegeben (Anlage K 18, S. 40).
- Auch die in § 13a Abs. 2 Nr. 7 DüV vorgesehene Regelung der N-Düngung zu Sommerungen nur bei vorheriger Zwischenfrucht sei nur unter bestimmten Anbaubedingungen wirkungsvoll, die aber derzeit nicht verbindlich in der DüV vorgesehen sind (Anlage K 18, S. 41 f.).

(ii). Unzureichende Wirkung der zusätzlichen abweichenden Landesmaßnahmen nach § 13a Abs. 3 DüV

In § 13a Abs. 3 DüV werden die Länder zur Festlegung von mindestens zwei zusätzlichen abweichenden oder ergänzenden Anforderungen nach Maßgabe der Sätze 2 und 3 verpflichtet. Diese zusätzlichen Anforderungen müssen nach § 13 Abs. 3 S. 2 geeignet sein, die dort genannten Nährstoffziele zu erreichen.

Den Ländern werden in § 13a Abs. 3 S. 3 DüV in einem nicht abschließenden Katalog mehrere Maßnahmen zur Auswahl gestellt. Diesen Maßnahmen kommt jedoch überwiegend keine nennenswerte Minderungswirkung zu („Scheinmaßnahmen“ Anlage K 18, S. 42 f.). Ausgenommen hiervon sind die Maßnahmen Nr. 12 zur weiteren Begrenzung der maximal zulässigen organischen Düngung von 170 kg Gesamt-N/ha für Ackerland auf 130 kg Gesamt-N/ha und Nr. 2 zur Begrenzung der Phosphat-Düngung. Diese wird unter Ausnutzung der vom Bund eingeräumten Wahlfreiheit von den Beklagten umgangen.

Diese haben aus dem Katalog des § 13a Abs. 3 S. 3 DüV überwiegend sog. Scheinmaßnahmen mit geringem Umsetzungsaufwand gewählt und von der Festlegung sonstiger ergänzender Maßnahmen abgesehen.

So hat der Beklagte zu 1) in § 3 NDüngGewNPVO für die „Gebietskulisse Grundwasser“ nur die unwirksamen Maßnahmen Nr. 4 (Untersuchung des Stickstoffgehalts durch Bodenproben) und Nr. 5 (Frist zur Einarbeitung) festgelegt. Die Maßnahme des § 13a Abs. 3 S. 3 Nr. 2 DüV (Begrenzung der Phosphatdüngung) schreibt der Beklagte in § 4 NDüngGewNPVO lediglich für die Gebietskulisse Oberflächengewässer vor, obwohl diese auch für andere Gebiete erforderlich wäre. Auch von der Maßnahme in § 13a Abs. 3 S. 3 Nr. 12 DüV oder der Möglichkeit, darüberhinausgehende sonstige Maßnahmen festzulegen, wird nicht Gebrauch gemacht. Auch die durch § 5 NDüngGewNPVO vorgegebene ergänzende Datenlieferung führt zu keiner wirksamen Reduktion des Nährstoffeintrags. Diese Kritikpunkte werden in den Stellungnahmen der DUH und des BDEW (**Anlagen K 19**) näher ausgeführt.

Der Beklagte zu 2) wählt in §§ 3 und 4 LDüngVO NRW sowohl für die nitratbelasteten Gebiete als auch für die Eutrophierungsgebiete die Maßnahme des § 13a Abs. 3 S. 3 Nr. 1 DüV (Feststellung des Stickstoffgehalts in organischen und organisch-mineralischen Düngern), welche im Sinne einer Scheinmaßnahme jedoch lediglich das verlangt, was ohnehin Gegenstand der guten fachlichen Praxis ist. Daneben werden Betriebsinhaber zur Teilnahme an Schulungsmaßnahmen verpflichtet, wovon offensichtlich keine nennenswerte Minderungswirkung zu erwarten ist. Kontraproduktiv sind auch die in § 5 LDüngVO NRW vorgesehenen Erleichterungen von den bundesweit vorgeschriebenen Aufzeichnungspflichten der DüV. Diese Kritikpunkte werden auch in den als **Anlagen K 20** beigefügten Stellungnahmen ausgeführt.

Im Ergebnis werden die von den Beklagten festgelegten zusätzlichen Anforderungen daher der Anforderung des § 13 Abs. 3 S. 2 DüV nicht gerecht.

(iii). Unzureichende Gebietsausweisung insbesondere durch den Beklagten zu 1)

Zudem können die Düngerrestriktionen der § 13a Abs. 2 und 3 DüV deshalb keine ausreichende Wirkung entfalten, weil ihnen aufgrund der restriktiven Gebietsausweisung durch die Beklagten nur ein sehr beschränkter Anwendungsbereich zukommt.¹⁵⁶

Gemäß § 13 Abs. 1 S. 1 DüV haben die Landesregierungen zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat oder Phosphat durch Rechtsverordnung verschiedene Gebiete auszuweisen.

Nach § 13 Abs. 1 S. 2 DüV erlässt die Bundesregierung zur Vereinheitlichung der Vorgehensweise bei der Ausweisung der Gebiete nach S. 1 Nr. 1 bis 4 eine allgemeine Verwaltungsvorschrift. Auf der Grundlage dieser Bestimmung hat die Bundesregierung am 3. November 2020 die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten (AVV GeA) erlassen.¹⁵⁷

Die EU-Kommission hatte im Januar 2022 bemängelt, dass die AVV GeA in ihrer ursprünglichen Form insbesondere aufgrund der dort verwendeten Emissionsmodellierung anhand des Modells AGRUM-DE nicht mit den Vorgaben der Nitratrichtlinie vereinbar sei, weil diese nicht alle belasteten Gebiete erfasste.

Daraufhin wurde am 8. Juli 2022 eine Änderung der AVV GeA beschlossen und am 16. August 2022 im Bundesanzeiger veröffentlicht.¹⁵⁸ Diese Anpassung der AVV GeA hilft den Problemen bei der Gebietsausweisung jedoch nicht vollständig ab. Vielmehr lässt die AVV GeA weiterhin methodisch fragwürdige und räumlich zu beschränkte Gebietsausweisungen durch die Länder zu, wie der Kläger sowie weitere Verbände in Stellungnahmen umfänglich dargelegt haben (**Anlagen K 21**). Es ist insbesondere auf folgende Defizite hinzuweisen:

- Zwar sollen im Unterschied zur AVV GeA vom 3. November 2020 die nitratbelasteten Gebiete nicht mehr nach der statistischen Modellierung AGRUM DE, sondern nach Messwerten und den Vorgaben in §§ 3, 4 und 5 Abs. 2 „durch

¹⁵⁶ Zur Problematik der zu kleineiligen Gebietsausweisung OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 25. November 2020 - 5 KN 10/20, juris Rn. 103.

¹⁵⁷ Banz AT 10.11.2020; AVV GeA.

¹⁵⁸ Banz AT 16.8.2022.

die Anwendung eines geostatistischen Regionalisierungsverfahrens nach Anlage 2“ ausgewiesen werden. Wenn die dafür benötigte Messstellendichte bis 2024 bzw. 2028 nicht vorliegt, gelten jedoch nach §15 Abs. 2 AVV GeA Übergangsregelungen und damit die Möglichkeit zur Anwendung alternativer Verfahren (AVV GeA Anlage 3 und 4) zur Ausweisung. Bis dahin werden daher Modellierungsverfahren, die zu einer künstlichen Verkleinerung führen können, toleriert. Hierzu zählt das sog. Inverse Distance Weighting (IDW)-Verfahren, für welches nachgewiesen wurde, dass es zu einer künstlichen Verkleinerung der belasteten Gebiete führt (**Anlage K 22**).¹⁵⁹

- Die Ausweisung der eutrophierten Gebiete soll trotz der Kritik der EU-Kommission emissionsbasiert und nach § 17 AVV GeA mit dem von der EU-Kommission abgelehnten AGRUM DE Modellierungsverfahren bis 2024 und danach auch mit systemverwandten Modellierungsverfahren auf unbestimmte Zeit durchgeführt werden dürfen.
- Für die Ausweisung der eutrophierten Gebiete soll wegen fehlender landwirtschaftlicher Phosphatdaten auf die Phosphatdaten der Kläranlagen zurückgegriffen werden können.
- Mit der „rechnerischen“ Berücksichtigung des Denitrifikationsvermögens soll eine Überdüngung quasi „legalisiert“ werden können.

Unter diesen Mängeln leiden auch die von den Beklagten auf der Grundlage der AVV GeA vorgesehenen bzw. beschlossenen neuen Gebietsausweisungen.

Der Beklagte zu 1) hat im Oktober 2022 einen Entwurf zur Änderung der NDüngGewNPVO veröffentlicht, in dem auch eine Neuausweisung der Gebiete angekündigt wird. Die hier angekündigte Gebietsausweisung ist, u.a. aufgrund der fehlenden Berücksichtigung denitrifizierender Verhältnisse, schlichtweg nicht haltbar. Dies führen der Kläger und der BDEW in den als **Anlagen K 23** beigefügten Stellungnahmen aus.

Aus der Begründung zum niedersächsischen Vorschlag zur Änderung der Gebietskulisse geht hervor, dass sich die Flächen der mit Nitrat belasteten Gebiete gegenüber der

¹⁵⁹ Ohlert et al., Verfahren zur Regionalisierung der Nitratkonzentration im Grundwasser, 2023, v.a. Fazit auf S. 30: „Die in der AVV vorgesehenen geostatistischen und deterministischen Regionalisierungsverfahren verkleinern die Areale mit höheren Nitratkonzentrationen systematisch, weiterhin stimmt die Lage der interpolierten Areale mit einer Nitratkonzentration über 50 mg/l mit den tatsächlichen Arealen über 50 mg/l nur unzureichend überein. Die Verfahren Inverse Distanzgewichtung (IDW), Ordinary Kriging sind für eine belastbare und problemadäquate Abgrenzung von mit Nitrat belasteten Gebieten nicht geeignet.“

vorherigen Ausweisung insgesamt von vormals ca. 24,5 % auf ca. 21 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche verringert. Hierbei wurde das Modellierungsverfahren IDW angewandt, welches zu einer künstlichen Verkleinerung der Gebiete führt. Schlichtweg nicht zu rechtfertigen ist, dass Niedersachsen – trotz des Vorliegens entsprechender Messreihen – die denitrifizierenden Verhältnisse bei der Gebietsausweisung unberücksichtigt lässt.

Als eutrophiert sollen 1,4 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Niedersachsens ausgewiesen werden. Der dramatischen Situation der Oberflächengewässer, die sich nahezu alle u.a. aufgrund der Nährstoffbelastung in einem schlechten ökologischen Zustand befinden, wird dies nicht gerecht. In der Begründung zum Verordnungsentwurf wird darauf hingewiesen, dass auf eine Ausweisung eutrophierter Gebiete im Bereich Fließgewässer verzichtet wird und stattdessen die Option der Regelung nach § 13a Abs. 5 DüV in Anspruch genommen wird. Nach dieser Vorschrift ist, sofern die Landesregierungen Einzugsgebiete oder Teileinzugsgebiete nach Abs. 1 S.1 Nr. 4 nicht ausgewiesen haben, ab dem 1. Januar 2021 die Anforderung nach Abs. 3 S. 3 Nr. 4 auf den dort genannten Flächen im gesamten Landesgebiet anzuwenden. Diese unzureichende Regelung zu Gewässerabständen kann eine effektive Ausweisung eutrophierter Gebiete und die Festlegung zielführender Maßnahmen nicht ersetzen. Schließlich wurden denitrifizierende Verhältnisse bei der Gebietsausweisung offenbar nicht berücksichtigt.

Die aktualisierte Gebietsausweisung des Beklagten zu 2) ist etwas positiver zu bewerten.¹⁶⁰ Er hat, ohne vorherige Verbändeanhörung, am 24. November 2022 durch Änderung der LDüngVO NRW eine neue Gebietskulisse beschlossen.¹⁶¹ Die Neuausweisung führt zu einer deutlichen Vergrößerung der nitratbelasteten Gebiete; die Eutrophierungsgebiete bleiben weitgehend gleich. Positiv zu bemerken ist, dass sich die Gebietsausweisung auf Messwerte stützt und das Denitrifikationspotenzial im Grundwasser berücksichtigt wird, wie in dem als **Anlage K 24** beigefügten Fragen & Antworten-Dokument erörtert wird. Zu bemängeln ist außerdem auch hier, dass das Messnetz noch nicht ausreichend ist, um das von der AVV GeA vorgesehene Regionalisierungsverfahren anzuwenden. Obwohl die Gebietsausweisung deutlich besser ist als die vom Beklagten zu 1) vorgeschlagene, besteht daher auch hier noch ein Verbesserungsbedarf und zudem das Erfordernis der Festlegung wirksamer Maßnahmen.

¹⁶⁰ Ausweitung des Flächenanteils LF in roten Gebieten von vorher ca. 165.000 ha (11,2 %) auf über 500.000 Hektar ha (über 33,9 %) (Presseinformation MULV - 888/11/2022, Düsseldorf, 24. November 2022), Prozentwerte von Bach berechnet

¹⁶¹ Siehe Anlage 2 zur LDüngVO NRW.

(iv). Unzureichende Düngerrestriktionen in der Nähe von Gewässern

Auch die grundlegenden Maßnahmen zu einer Vermeidung von Abschwemmungen von Nährstoffen in Oberflächengewässer sind unzureichend.

Der in § 38 Abs. 3 WHG geregelte 5-Meter-Gewässerrandstreifen gilt nach Abs. 4 Nr. 3 der Vorschrift vorbehaltlich anderweitiger landesrechtlicher Regelung nicht für die Anwendung von Düngemitteln.

Hinsichtlich des Beklagten zu 1) ist zwar grundsätzlich positiv zu vermerken, dass abweichend von § 38 Abs. 3, 4 Nr. 3 WHG seit dem 1. Juli 2021 (Gewässer erster Ordnung) ein Gewässerrandstreifen von 10 m und seit dem 1. Juli 2022 an Gewässern zweiter und dritter Ordnung ein Gewässerrandstreifen von 5 bzw. 3 m einzuhalten ist, auf dem die Anwendung von Düngemitteln untersagt ist, § 58 Abs. 1 Niedersächsisches Wassergesetz (NWG). Aus Sicht des Gewässerschutzes wären jedoch deutlich breitere Randstreifen erforderlich.

Zudem wird die Wirkung der Maßnahme durch zahlreiche Ausnahmeregelungen beschränkt. So gilt für die zahlreichen Gewässer, die regelmäßig weniger als sechs Monate im Jahr wasserführend und in ein von der zuständigen Behörde zu führendes Verzeichnis eingetragen sind, gemäß § 58 Abs. 1 S. 2 NWG kein Gewässerrandstreifen. Zudem kann das Landesumweltministerium im Einvernehmen mit dem für die landwirtschaftliche Bodennutzung zuständigen Ministerium durch Verordnung zum Schutz agrarstruktureller Belange engere Randstreifen festlegen. Weiter eingeschränkt wird der Anwendungsbereich durch die Kleingewässerregelung in § 1 Abs. 1 Nr. 1 NWG.

Der Beklagte zu 2) hat von der Möglichkeit, auf dem bundesrechtlich vorgesehenen Gewässerrandstreifen von 5 m nach § 38 Abs. 3 WHG die Anwendung von Düngemitteln zu verbieten oder sogar noch weitergehende Randstreifen zu regeln, nicht Gebrauch gemacht. In § 31 des nordrhein-westfälischen Wassergesetzes (LWG) wird lediglich die zuständige Behörde dazu ermächtigt, „weitergehende Regelungen zu Gewässerrandstreifen [zu] treffen, soweit es zum Schutz der Gewässer vor Schadstoffeinträgen erforderlich ist“. Auch in Nordrhein-Westfalen sind Kleingewässer nach § 2 Abs. 2 S. 2 LWG von den wasserrechtlichen Anforderungen ausgenommen.

Die düngerechtlichen Vorgaben zur Düngung in Gewässernähe nach § 5 DüV sind für eine zuverlässige Vermeidung von Abschwemmungen ebenfalls unzureichend. In § 5

Abs. 2 DüV ist die Düngung in Gewässernähe abhängig von der Technik der Düngerausbringung lediglich auf 4 m bzw. 1 m zur Böschungsoberkante verboten. Auch die für Flächen mit Hangneigung vorgesehenen Abstände nach § 5 Abs. 3 WHG sind noch unzureichend. Insbesondere aber finden diese Regelungen nach § 5 Abs. 4 keine Anwendung, sofern die Länder nach § 2 Abs. 2 WHG kleine Gewässer von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung von den Bestimmungen des WHG ausgenommen haben. Hiervon haben sie mit § 1 Abs. 1 Nr. 1 NWG und § 2 Abs. 2 S. 2 LWG Gebrauch gemacht, sodass die Vorgaben des § 5 DüV insoweit ins Leere laufen.

Die Regelung des § 38a WHG zur Randstreifenbegrünung ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Allerdings wird auch hier, dadurch, dass Kleingewässer nach dem Landesrecht vom Anwendungsbereich der wasserrechtlichen Vorgaben ausgenommen wurden, die Wirksamkeit der Regelung deutlich eingeschränkt.

(v). Unzureichende Maßnahmen in Wasserschutzgebieten

Auch von den in Schutzgebieten ergriffenen Maßnahmen, die derzeit vielfach nach dem Prinzip der Freiwilligkeit umgesetzt werden, ist keine hinreichende Wirkung zu erwarten. Dies belegt auch die im Bericht des NLWKN „Trinkwasserschutzkooperationen in Niedersachsen Grundlagen des Kooperationsmodells und Darstellung der Ergebnisse“ (Nr. 5.4 des Anlagenbandes) diskutierte Erfolgskontrolle. Hiernach konnten auch die in Trinkwassergewinnungsgebieten ergriffenen ergänzenden Maßnahmen (Gewässerschutzberatung, freiwillige Vereinbarungen, Agrarumweltmaßnahmen, ökologische Vorrangflächen) hohe Stickstoffüberschüsse und teilweise sogar steigende Nitratgehalte im Grundwasser nicht verhindern (S. 26 ff.).

(c) Unzureichende Vollzugskontrolle

Die Anforderungen des Düngerechts können nur dann eine positive Umweltwirkung entfalten, wenn sie in der Praxis umgesetzt, ausreichend überwacht und Verstöße sanktioniert werden. Dies ist jedoch leider nicht der Fall. Insbesondere in den viehstarken Regionen des Ems-Einzugsgebiets werden die durch das Düngerecht vorgegebenen Maßnahmen vielfach nicht umgesetzt. Die erheblichen Vollzugsdefizite des bisherigen Düngerechts haben wesentlich dazu beigetragen, dass die Düngeregulierung keine nennenswerten Erfolge bei der Reduzierung der Nährstoffbelastung aus der Landwirtschaft erzielen konnte.¹⁶²

¹⁶² Taube Expertise, Anlage K 18a, S. 19.

Der unzureichende Vollzug der ordnungsrechtlichen Vorgaben wird durch Zahlen aus dem Nährstoffbericht Niedersachsens bestätigt: Die dort dokumentierten Zahlen legen nahe, dass die Maßnahmen des Düngerechts insbesondere in den viehstarken Regionen des Ems-Einzugsgebiets weitgehend nicht umgesetzt werden. Die Tatsache, dass zudem bei mehr als 75 % der Kontrollen Beanstandungen festgestellt wurden, untermauert dies.

Diese Vollzugsprobleme müssten die Beklagten durch eine Erhöhung der Vollzugskapazitäten und Kontrollrate adressieren und bei der Abschätzung der Minderungswirkung der Maßnahmen berücksichtigen. Dies ist jedoch von den Beklagten nicht vorgesehen. Ihr Maßnahmenprogramm verweist lediglich auf die Überwachung der Umsetzung der Maßnahmen „regelmäßig durch die zuständigen Behörden“.¹⁶³

Zur Überwachung der Einhaltung von Dokumentationspflichten (z.B. in Bezug auf den Düngebedarf und Bodenuntersuchungen) können u.a. Meldepflichten beitragen, deren Festlegung in das Ermessen der Länder gestellt wird.¹⁶⁴ Der Beklagte zu 1) hat in der NDüngMeldVO Meldepflichten in Bezug auf Düngebedarf und Nährstoffvergleich eingeführt. Dies ist grundsätzlich positiv zu bewerten, ändert jedoch noch nichts an dem soeben beschriebenen Problem der schwierigen Vollziehbarkeit der Düngeeinschränkungen. Zumal die Meldung immer noch bis zum 31. März für das jeweils vorangegangene Jahr zu übermitteln ist, ermöglicht sie keine *zeitnahe* Überwachung der gesetzlichen Vorgaben.

Aufgrund der Regionalisierung der ordnungsrechtlichen Düngeanforderungen kommt der Überwachung der Wirtschaftsdüngerverbringung eine besondere Bedeutung zu. Die Abgabe überschüssiger Gülle ist mit extrem hohen Kosten verbunden, was zu einem erheblichen Risiko einer gewässerschädlichen Wirtschaftsdüngerentsorgung führt. Die effektive Überwachung der Verbringung von Wirtschaftsdüngern ist daher ein wichtiger Faktor für eine effektive Senkung der Nährstoffeinträge.

Die Bemühungen der Beklagten zur Überwachung der Wirtschaftsdüngerverbringung sind jedoch unzureichend. Die auf der Grundlage von § 6 der Verordnung über das Inverkehrbringen und Befördern von Wirtschaftsdünger des Bundes (WDüngV) erlassenen

¹⁶³ Maßnahmenprogramm FGE Ems 2021-2027, S. 116.

¹⁶⁴ § 4 DüngG, § 13 Abs. 6 Nr. 1 DüV und § 8 Abs. 3 StoffBilV.

Verbringungsverordnungen der Länder gewährleisten keine effektive Kontrolle der Wirtschaftsdünger-Stoffströme:

Der Beklagte zu 1) hat am 1. Juni 2012 eine Verordnung über Meldepflichten und die Aufbewahrung von Aufzeichnungen in Bezug auf Wirtschaftsdünger (WDüngMV) verabschiedet, welche zuletzt im Februar 2022 geändert wurde. Hiernach ist die Abgabe oder Übernahme von Wirtschaftsdünger binnen eines Monats an die zuständige Behörde zu melden. Um eine wirksame Überwachung der Wirtschaftsdüngerverbringung zu ermöglichen, müsste die Meldung jedoch vor der Verbringung erfolgen. Zudem fehlen wirksame Mechanismen, um die Richtigkeit der gemeldeten Verbringungen überprüfen zu können. Es besteht die Gefahr, dass Wirtschaftsdüngerabgaben im Lieferscheinverfahren nach der WDüngMV gemeldet bzw. in einem elektronischen Meldesystem verbucht werden, ohne dass tatsächlich eine physische Verbringung erfolgt. Die Gefahr der Aufdeckung solcher Leerbuchungen ist gering – erst recht nach der Streichung der Vorgaben in §§ 8 und 9 DüV 2017 zum Nährstoffvergleich, welche noch eine gewisse Plausibilisierung der gemeldeten Wirtschaftsdüngerverbringungen ermöglichten.

Dasselbe gilt in Bezug auf die WDüngNachwV des Beklagten zu 2) vom 24. April 2012, nach der die Abgabe und Übernahme von Wirtschaftsdüngern sogar nur halbjährlich nachträglich zu melden ist.

(d) Zwischenfazit

Festhalten lässt sich somit, dass in der Prognose der Beklagten die Minderungswirkung des Düngerechts als zentrale grundlegende Maßnahme zur Reduzierung der Nährstoffeinträge deutlich überschätzt wird.

Im Niedersächsischen Beitrag zum Bewirtschaftungsplan 2021 bis 2027 der Flussgebiete Elbe, Weser, Ems und Rhein wird auf S. 6 konstatiert, dass „auch bei konsequenter Umsetzung der grundlegenden Maßnahmen, wie z. B. der Düngeverordnung (DüV), die Zielerreichung 2027 für fast alle Wasserkörper unwahrscheinlich ist.“

Im Nährstoffbericht des Beklagten zu 2) heißt es:

„Nach ersten Überprüfungen mit Modellen und Abgleich mit den Monitoringergebnissen muss damit gerechnet werden, dass die für Oberflächengewässer und das Grundwasser notwendigen Maßnahmen zur Reduzierung der Nährstoffeinträge

ggf. noch nicht ausreichen, um flächendeckend die Meeresschutzziele im Binnenland zu erreichen. Daher sind über die Anforderungen der Düngeverordnung hinaus vermutlich weitere Anstrengungen notwendig.“

Nährstoffbericht 2021 für Nordrhein-Westfalen, S. 94

(3) Überschätzte Wirkung der ergänzenden Maßnahmen

Auch die Prognose der Beklagten, dass die ergänzenden Maßnahmen die bei Betrachtung der grundlegenden Maßnahmen verbleibende (deutlich unterschätzte) Lücke zur Zielerreichung füllen können, ist nicht nachvollziehbar begründet und mit Blick auf das zugrunde liegende Freiwilligkeitsprinzip unrealistisch.

(a) Keine Quantifizierung bzw. nachvollziehbare Begründung der Minderungswirkung, unzureichende Maßnahmenausarbeitung

Den Beklagten ist es nicht einmal ansatzweise möglich, das Minderungspotential der ergänzenden Maßnahmen zu quantifizieren. Dies dürfte u.a. darauf zurückzuführen sein, dass die geplanten Maßnahmen nicht konkret genug ausgearbeitet worden sind. Entsprechend der Praxis der beiden vorangegangenen Bewirtschaftungszyklen wird lediglich pauschal auf die Nummern des seinerseits viel zu pauschalen LAWA-Maßnahmenkatalogs Bezug genommen. Auf der Grundlage einer derart vagen und oberflächlichen Maßnahmenbeschreibung ist eine hinreichend konkrete Einschätzung der Wirksamkeit gar nicht möglich. Statt dem bloßen Ankreuzen einer Maßnahmenkategorie bedürfte es konkreter Ausführungen, was genau in welchem Gewässerabschnitt bis wann und durch wen getan wird, um die relevanten Belastungen zu reduzieren. Bereits aufgrund der Größe und Diversität der Wasserkörper ist eine solche, gerade auch örtliche Spezifizierung der Maßnahmen vonnöten.

(b) Freiwilligkeitsprinzip

Die ergänzenden Maßnahmen entfalten bei realistischer Betrachtung vor allem deshalb keine bedeutende Minderungswirkung, weil ihre Umsetzung nur auf freiwilliger Basis erfolgt. Die bisherigen Erfahrungen haben jedoch gezeigt, dass diese Freiwilligkeit – insbesondere im Zusammenhang mit einer unzureichenden Finanzierung und Kontrolle – zu einem niedrigen Umsetzungsstand und demnach einer nur geringen Minderungswirkung der Maßnahmen führt.

Diese Mängel des Freiwilligkeitsprinzips werden in zahlreichen Publikationen der Beklagten eingeräumt. So heißt es im Bericht zur „Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Niedersachsen“ aus dem Jahr 2017:

„Das Maßnahmenprogramm von Niedersachsen ist als Angebotsplanung konzipiert. Das bedeutet, dass auf eine detaillierte und verortete Festlegung von Einzelmaßnahmen zugunsten eines flexiblen programmatischen Vorgehens bei der Maßnahmenplanung und -umsetzung verzichtet wird. Die Umsetzung der ergänzenden Maßnahmen, die im Maßnahmenprogramm dargestellt werden, erfolgt freiwillig. Die Maßnahmentypen werden in Niedersachsen, wie auch in anderen Ländern, auf der Ebene der hydrologisch abgegrenzten Wasserkörper zugeordnet. Wesentliche Änderungen im Maßnahmenprogramm für den zweiten Bewirtschaftungszeitraum sind, dass mehr Maßnahmentypen zur Nährstoffreduzierung aufgenommen wurden, die Beratung zur gewässerschonenden Landbewirtschaftung inhaltlich und räumlich ausgeweitet und mit der Gründung der Gewässerallianz Niedersachsen (siehe Kapitel „Gewässerallianz Niedersachsen“) eine stärkere räumliche Bündelung der Maßnahmenaktivität initiiert wurde. Es ist allerdings absehbar, dass allein damit die Zielerreichung im Jahr 2027 nicht gelingen wird. Insbesondere das bisherige Prinzip der Freiwilligkeit erweist sich zunehmend als Hemmnis.“

Auch die Erfahrungen aus den ersten beiden Bewirtschaftungszyklen zeigen, dass die freiwillige Umsetzung der Maßnahmen nicht ohne Weiteres angenommen werden kann. Folgendes Diagramm verdeutlicht den Umsetzungsstau insbesondere bei Maßnahmen zur Reduktion der Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft:

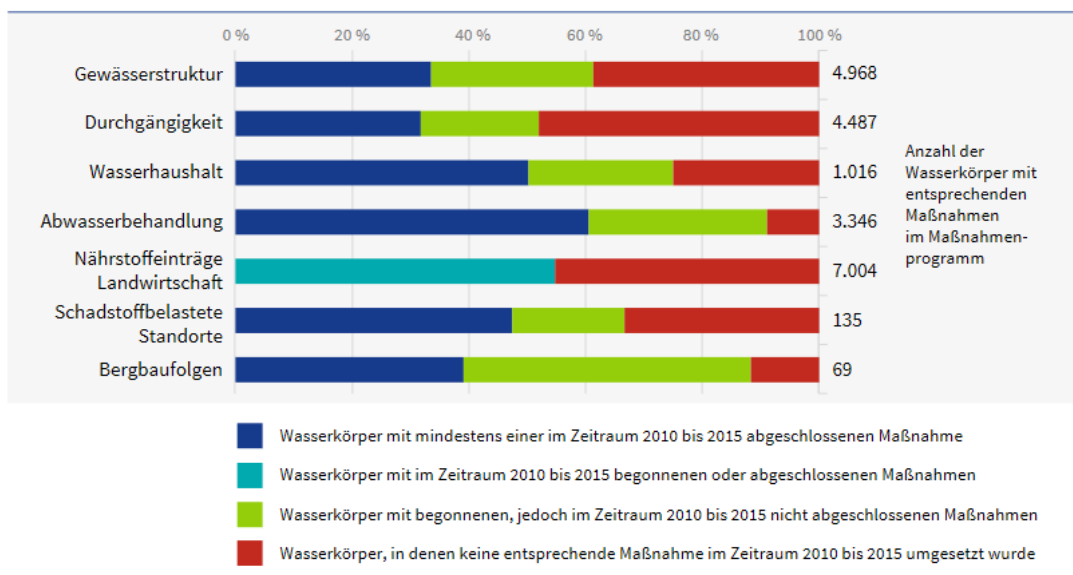


Abbildung 2-3: Stand der Maßnahmenumsetzung in Oberflächen- und Grundwasserkörpern in Deutschland, bezogen auf die wichtigsten Handlungsfelder und den ersten Bewirtschaftungszeitraum 2010 bis 2015 (Datengrundlage: Angaben der Länder, Stand: Ende 2018)

Quelle: LAWA, Umsetzungsstand der Maßnahmen nach Wasserrahmenrichtlinie, Zwischenbilanz 2018, Umsetzungsstand der Maßnahmen nach WRRL, S. 11

Es ist bereits im Ansatz fraglich, ob freiwillig umzusetzende Maßnahmen überhaupt bei der Prognose, ob die ergriffenen Maßnahmen zur Zielerreichung ausreichen, berücksichtigt werden dürfen. Wie das BVerwG zum Luftreinhalterecht festgestellt hat, wird eine Planung, die das Wirksamwerden der darin vorgesehenen Maßnahmen von Bedingungen abhängig macht, deren Eintritt ungewiss ist und die vom Plangeber nicht selbst herbeigeführt werden können, den gesetzlichen Anforderungen an die Wirksamkeit des Plans nicht gerecht (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 7 C 30.17, Rn. 35).

(c) Unzureichende Finanzierung

Eine Minderungswirkung dürfte rein freiwillig umzusetzenden Maßnahmen allenfalls dann zugeschrieben werden, wenn sie hinreichend finanziert sind und ihre Umsetzung hinreichend kontrolliert wird. Konkrete Angaben zur Finanzierung der Maßnahmen und zu den bereitstehenden personellen Ressourcen, eine klare Zuständigkeitszuweisung sowie ein konkreter Umsetzungszeitplan lassen sich den Planungsunterlagen jedoch nicht entnehmen.

Aus der Übersicht zu den Kosten der Umsetzung der WRRL in der Tabelle auf S. 113 ergibt sich vielmehr, dass die geschätzten Kosten der Umsetzung der WRRL in Bezug auf die Maßnahmen zur Reduktion diffuser Belastungen sogar noch niedriger als im vorherigen Bewirtschaftungszyklus geschätzt werden und im Vergleich zu anderen Handlungsfeldern vergleichsweise gering sind:

Tab. 14: Geschätzte Kosten der Umsetzung der WRRL im deutschen Teil der FGE Ems (Quelle: LAWA Expertenkreis „Wirtschaftliche Analyse“)

	Geschätzte Kosten der Umsetzung der WRRL (Mio. Euro)				
Zeitraum / Handlungsfeld	2010 - 2015	2015 - 2021	2022 - 2027	Zuschlag 2027 ff.	Kosten Vollplanung
Gewässermaßnahmen	59,3	70,9	157,5	803,2	1.090,9
Durchgängigkeit	15,6	16,9	53,7	290,8	376,9
Gewässerstruktur	41,7	54,0	103,8	512,4	712,0
Wasserhaushalt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Stehende Gewässer	2,0	0,0	0,0	0,0	2,0
Abwassermaßnahmen	449,7	494,6	539,4	181,6	1.665,3
Diffuse Belastungen	44,6	56,4	55,9	35,5	192,3
Summe	553,7	621,8	752,7	1.020,2	2.948,5

Quelle: Maßnahmenprogramm 2021-2027, S. 113

Die für die „diffusen Belastungen“ vorgesehenen rund 56 Mio € in sechs Jahren, also 9,3 Mio €/a, verteilen sich auf rd. 1,16 Mio ha landwirtschaftlicher Fläche (LF)¹⁶⁵ im FGE Ems (deutscher Teil). Dies ergibt 8 €/ha LF und Jahr – ein vollkommen lächerlicher Beitrag zur Induzierung freiwilliger Maßnahmen.

Im niedersächsischen Beitrag zu den Maßnahmenprogrammen der Flussgebiete Elbe, Weser, Ems und Rhein 2021 bis 2027 (Nds. Entwurf Maßnahmenprogramm 2021-2027) wird die unzureichende Finanzierung auf S. 8 sogar konkret als Problem benannt:

„Das Prinzip der Freiwilligkeit wird vom Land durch die Bereitstellung von Fördermitteln flankiert. Dadurch können zwar zur Förderung eingereichte Maßnahmen fachlich geprüft und bewertet werden. Aber leider ist in Niedersachsen die Haushaltsfinanzierung der Gewässerentwicklung weitgehend auf eine Kofinanzierung von EU-geförderten Maßnahmen beschränkt, die unzureichend ist. Die freiwilligen Maßnahmenträgerschaften und Unterfinanzierung haben bisher nicht dazu geführt, dass alle an den Fließgewässern notwendigen Maßnahmen zum Erreichen der Bewirtschaftungsziele auch umgesetzt werden konnten.“

Niedersächsischer Beitrag zu den Maßnahmenprogrammen 2021 bis 2027 der Flussgebiete Elbe, Weser, Ems und Rhein, S. 8

Entsprechende Lehren will man hieraus aber offenbar nicht ziehen. Vielmehr soll das Prinzip der Freiwilligkeit „grundsätzlich fortgesetzt werden“, wobei, „soweit dabei bestimmte Hemmnisse bestehen“, diese im 3. Bewirtschaftungszeitraum „möglichst abgebaut werden“ sollen.¹⁶⁶

(4) Überschätzte Wirkung der konzeptionellen Maßnahmen

Die teilweise genannten weiteren konzeptionellen Maßnahmen können vielfach schon deshalb keine Minderungswirkung entfalten, weil sie lediglich vor- oder nachbereitenden Charakter haben. Die theoretische Beratung der Landwirte ist zwar zu befürworten, allerdings fehlen Anreize oder Vorgaben zur Umsetzung der Empfehlungen in die Praxis.

¹⁶⁵ Fläche FGE: 15.008 km² (https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2466/dokumente/steckbrief_ems.pdf), Anteil landwirtschaftlicher Fläche: rd. 77 % (Maßnahmenprogramm 2021-2027, S. 13).

¹⁶⁶ Niedersächsischen Beitrag zu den Maßnahmenprogrammen 2021 bis 2027 der Flussgebiete Elbe, Weser, Ems und Rhein, S. 169.

dd. Zwischenergebnis

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die dem Maßnahmenprogramm der Beklagten zugrunde liegende Prognose, die darin vorgesehenen Maßnahmen reichten in ihrer Gesamtheit aus, um den guten chemischen Zustand im Grundwasser und den guten ökologischen Zustand bzw. das gute ökologische Potential in den Oberflächengewässern (wenn auch mit zeitlicher Verzögerung) zu erreichen, unrealistisch und nicht nachvollziehbar begründet ist.

Dass ihre Prognose, die vorgesehenen grundlegenden und ergänzenden Maßnahmen reichten zur Abdeckung des ermittelten Minderungspotentials aus, mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist, räumen auch die Beklagten ein. So wird im Entwurf des Bewirtschaftungsplans festgestellt:

„Die Wirkung vorgesehener Maßnahmen kann nicht sicher eingeschätzt werden, da fachlich noch nicht genügend Erkenntnisse dazu vorliegen bzw. die bisherigen Bewirtschaftungszeiträume nicht ausgereicht haben, um dies bewerten zu können. Hier spielt auch der Einfluss natürlicher Gegebenheiten eine Rolle.“

Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 144

Weiter beruft man sich auf fehlendes Wissen über natürliche Prozesse:

„Die Prognose, innerhalb welchen Zeithorizonts die Erreichung eines guten Zustands für realistisch gehalten werden kann, ist mit Unsicherheiten insbesondere aufgrund noch fehlender Kenntnisse über natürliche Prozesse und/oder die Wirkung der vorgesehenen Maßnahmen verbunden.“

Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 144

Zudem wird auf die unsichere Maßnahmenumsetzung verwiesen.

„Die Erfahrungen aus den letzten Bewirtschaftungszyklen zeigen, dass insbesondere bestehende Nutzungskonflikte und die fehlende Akzeptanz von Maßnahmen einen Unsicherheitsfaktor bei der Umsetzung von Maßnahmen darstellen. Dabei stellt insbesondere die Verfügbarkeit von Flächen, vor allem aufgrund des weiter zunehmenden Flächennutzungsdrucks, eine Unsicherheit dar. Zudem liegen in der Verfügbarkeit von Fördermitteln für finanzielle Anreizprogramme Unsicherheiten bei der Maßnahmenumsetzung begründet. Weiterhin gehören Klimaänderungen und unvorhersehbare Extremereignisse, wie z. B. Hochwässer, zu den nichtvorhersehbaren Einflussfaktoren.“

Bewirtschaftungsplan FGE Ems 2021-2027, S. 204

Der Kläger verkennt nicht, dass Prognosen immer mit einer gewissen Unsicherheit verbunden sind. Daraus folgt aber nicht, dass die Unsicherheiten ohne Weiteres hingenommen werden dürften. So müssen sich die Beklagten zur Reduzierung der Unsicherheiten bezüglich der Wirkung der Maßnahmen um eine realistische Einschätzung der Minderungswirkung bemühen. Zu berücksichtigen ist auch, dass die WRRL bereits im Jahr 2000 in Kraft getreten ist, sodass die Beklagten genügend Zeit hatten, den Einfluss natürlicher Gegebenheiten und die Wirkung von Maßnahmen genauer zu untersuchen und daraus die relevanten Schlüsse zu ziehen. Dass dies in den letzten 20 Jahren unterlassen wurde, kann nun nicht (erneut) als Rechtfertigung für auf unrealistischen Prognosen beruhende, unzureichende Schutzmaßnahmen für Gewässer dienen.

Die Mängel der Prognose werden auch nicht durch den „Vorbehalt weiterer Maßnahmen zur Minderung von Nährstoffeinträgen“, mit dem die Beklagten ankündigten „im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten“ „möglichst zeitnah - spätestens bis 2027“ die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, geheilt. Wenn wie hier bereits jetzt offensichtlich ist, dass die vorgesehenen Maßnahmen den bestehenden Handlungsbedarf nicht abdecken, kann nicht auf ein unbestimmtes zukünftiges Handeln verwiesen werden.

b. Keine Eignung zur schnellstmöglichen Zielerreichung

Selbst wenn die Prognose der Beklagten, wonach die im Maßnahmenprogramm vorgesehenen Maßnahmen ausreichen, um die Zustandsziele grundsätzlich zu erreichen, zuträfe, würde das Programm den gesetzlichen Anforderungen nicht entsprechen. Denn es ist nicht dazu geeignet, den guten Zustand der Gewässer „schnellstmöglich“, so schnell die natürlichen Bedingungen es erlauben, zu erreichen. Die Beklagten verkennten das oben dargelegte Zügigkeitsgebot.

aa. Fehlendes kohärentes Gesamtkonzept

Der Zeitpunkt, bis zu dem das Zustandsziel bei einer Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten erreicht werden kann, lässt sich nicht abstrakt bestimmen. Denn er hängt von den natürlichen Gegebenheiten am jeweiligen Gewässerkörper und den verfügbaren Maßnahmen ab.

Ob die oben beschriebenen zeitlichen Anforderungen an die Erreichung des Zustandsziels erfüllt sind, lässt sich daher nur überprüfen, wenn die Bewirtschaftungsplanung hinreichend konkret Auskunft darüber gibt, bis wann bei Anwendung welcher Maßnahmen

das Zustandsziel aufgrund der natürlichen Bedingungen am jeweiligen Gewässerkörper erreicht werden kann.

Dies entspricht den Anforderungen an die Luftreinhalteplanung, die insoweit übertragbar sind. Für die Überprüfbarkeit der nach § 47 Abs. 1 S. 1, 3 BImSchG geforderten Eignung zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung verlangte die Rechtsprechung dort ein kohärentes planerisches Gesamtkonzept, welches die Wirkung aller denkbaren Maßnahmen untersucht. Das VG Sigmaringen stellte insoweit fest:

„Der Zeitraum, der erforderlich ist, um die Überschreitung so kurz wie möglich zu halten, lässt sich nicht abstrakt bestimmen. Er hängt von jeweiligen örtlichen Umständen und den erforderlichen Maßnahmen ab. Der Zeitraum kann kürzer oder länger sein, je nachdem, wieviel Zeit die Umsetzung der Maßnahmen im Einzelfall erfordert. Ob die zuständige Behörde ihren Verpflichtungen nachgekommen ist, lässt sich aber nur dann feststellen, wenn hinter der Planung ein Gesamtkonzept steht, das die Einhaltung der Werte zum Ziel hat. Es reicht nicht aus, sich in der Planung nur mit einzelnen Maßnahmen zu beschäftigen und dabei offen zu lassen, wann das Gesamtziel aufgrund welcher Maßnahmen erreicht sein wird. Der Bürger und stellvertretend für ihn der Kläger kann nur dann prüfen, ob seinem Anspruch auf Aufstellung eines effektiven Luftreinhalteplans Genüge getan ist, wenn der Luftreinhalteplan entsprechende Aussagen enthält.“

VG Sigmaringen, Urteil vom 22. Oktober 2014 – 1 K 154/12, juris Rn. 49

Das VG Wiesbaden führte zum erforderlichen planerischen Gesamtkonzept ergänzend aus:

„Gemäß § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG ist es Aufgabe der zuständigen Umweltbehörde, in einem Luftreinhalteplan unabhängig von den jeweiligen Zuständigkeiten für die jeweilige Umsetzung Maßnahmen aufzulisten, die überhaupt geeignet sind, die Schadstoffbelastung zu reduzieren. Darüber hinaus ist es ihre Aufgabe, dabei prognostisch die Wirksamkeit dieser grundsätzlich geeigneten Maßnahmen zu quantifizieren (Reduzierungswerte), so dass in einem weiteren Schritt geprüft und ausgewählt werden kann, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, um zu einer Einhaltung der ohne Weiteres verbindlichen Grenzwerte zu gelangen.“

VG Wiesbaden, Urteil vom 30. Juni 2015 – 4 K 97/15.WI, juris Rn. 91

Dabei betont das VG Wiesbaden, dass im Rahmen des als ersten Schritt erforderlichen „Kassensturzes“ alle denkbaren Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirkung zu untersuchen sind. Erforderlich, so das VG Wiesbaden, sei

„ein Konzept mit einem Zeitplan, der beinhaltet, mit welchen Maßnahmen zu welchem Zeitpunkt der Grenzwert erreicht wird. Das Konzept muss alle denkbaren Maßnahmen zur Reduzierung der Stickstoffdioxidbelastung und deren Wirksamkeit (Reduzierungswerte) enthalten. Erst in einem zweiten Schritt, also nachdem

alle denkbaren Maßnahmen aufgezeigt wurden, stellt sich dann die Frage der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen oder der rechtlichen bzw. finanziellen Durchsetzbarkeit, wobei fraglich ist, ob wirtschaftliche Aspekte überhaupt eine Rolle spielen dürfen“

VG Wiesbaden, Urteil vom 30. Juni 2015 – 4 K 97/15.WI, juris Rn. 18, 93 f.

Diese Anforderungen lassen sich auf die hier in Rede stehenden Maßnahmenprogramme nach Art. 11 WRRL bzw. § 82 WHG übertragen. Auch hier bedarf es zunächst einmal der Ermittlung der grundsätzlich geeigneten Minderungsmaßnahmen, der Quantifizierung und zeitlichen Abschätzung ihrer Minderungswirkung sowie der Abschätzung ihrer Kosten, um in einem nächsten Schritt ermitteln zu können, bis zu welchem Zeitpunkt eine Zielerreichung möglich ist. Nur auf dieser Grundlage kann auch rechtmäßig von der Möglichkeit der Fristverlängerung Gebrauch gemacht werden.

Ein solches kohärentes planerisches Gesamtkonzept fehlt hier. Die Beklagten haben in der fehlerhaften Annahme, dass eine pauschale Berufung auf natürliche Gegebenheiten eine unbegrenzte Fristverlängerung über das Jahr 2027 hinaus rechtfertigt, eventuell bestehende Möglichkeiten einer schnelleren Zielerreichung, etwa durch eine vorgezogene Maßnahmenumsetzung oder zusätzliche Maßnahmen, nicht einmal untersucht. Sie haben vielmehr *zuerst* eine Auswahl politisch opportuner Maßnahmen getroffen und dann (in intransparenter Weise) abgeschätzt, ob und bis wann der gute chemische Zustand bei einer Umsetzung dieser Maßnahmen bis 2027 erreicht werden kann.

Aufgrund der fehlenden Untersuchung der objektiven Möglichkeiten zur Zielerreichung können die Beklagten auch nicht transparent darlegen, dass es an den jeweiligen Gewässerkörpern tatsächlich die „natürlichen Gegebenheiten“, und nicht letztlich Aspekte einer unzureichenden Maßnahmenplanung und -umsetzung sind, die einer Erreichung des guten chemischen Zustands sogar noch vor 2027 oder zumindest bis Ende 2027 entgegenstehen. Auch der Umstand, dass nur ein sehr vager Zeithorizont der Zielerreichung angegeben wird, zeigt letztlich, dass sie sich mit den Szenarien zur Realisierung des Zustandsziels nicht hinreichend auseinandergesetzt haben.

bb. Schnellere Zielerreichung durch vorgezogene Umsetzung

Tatsächlich ist davon auszugehen, dass die nährstoffbezogenen Zustandsziele schneller erreicht werden können als von den Beklagten (vage) abgeschätzt. Eine schnellere Zielerreichung wäre zunächst durch eine vorgezogene Maßnahmenumsetzung realisierbar.

Die Beklagten geben in ihrem Maßnahmenprogramm an, dass bei einer „Umsetzung der Maßnahmen bis 2027“ das Zustandsziel mittel- bis langfristig (überwiegend aber erst nach 2027) erreicht werden könne. Indem sie ihrem Programm eine Maßnahmenumsetzung „bis 2027“ zugrunde legen, verwechseln sie Handlungs- und Erfolgszeitpunkt. Die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen sind *unverzüglich* zu ergreifen, damit der gute Zustand schnellstmöglich, spätestens aber bis 2027 oder zumindest schnellstmöglich danach realisiert wird. Für eine gestaffelte Umsetzung der Maßnahmen „bis 2027“ lassen die gesetzlichen Fristen zur Zielerreichung allenfalls dann Raum, wenn die Fristverlängerungsgründe der unverhältnismäßigen Kosten oder Probleme bei der technischen Umsetzung rechtmäßig in Anspruch genommen wurden. Dies ist jedoch hier nicht erfolgt. Die Beklagten rechtfertigen die Fristverlängerung bezüglich der nährstoffbezogenen Zustandsziele allein mit den natürlichen Gegebenheiten.

Diesem Fehlverständnis des gebotenen Umsetzungszeitraums entsprechend werden zahlreiche Maßnahmen erst mit deutlicher Verzögerung umgesetzt.

Die grundlegenden (ordnungsrechtlichen) Maßnahmen finden sich zwar überwiegend bereits in der Umsetzung. Allerdings finden sich auch hier einige Übergangsfristen, die zu einer Verzögerung der Minderungswirkung führen. So gelten beispielsweise zahlreiche Düngere restriktionen für organische und organisch-mineralische Düngemittel nach § 6 DüV erst ab dem 1. Februar 2025. Auch werden die Mindestwerte zur Ausnutzung von Stickstoff in Rinder- und Schweinegülle und flüssigen Gärresten erst zum 1. Februar 2025 angehoben, § 3 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 i.V.m. Anlage 3 DüV. Diese Maßnahmen können daher erst ab diesem Zeitpunkt eine Minderungswirkung entfalten. Es wäre den Beklagten jedoch im Rahmen ihrer Befugnis zur Festlegung zusätzlicher Düngere restriktionen nach § 13a Abs. 3 DüV ohne weiteres möglich, die Umsetzung dieser Maßnahmen und damit die Realisierung ihrer Minderungswirkung vorzuziehen.

Auch bei den ergänzenden Maßnahmen zur Nährstoffreduktion fehlen jegliche Bemühungen zur Beschleunigung ihrer Umsetzung. Nach den Tabellen in den Anhängen C1 und C2 zum Maßnahmenprogramm sollen die Maßnahmen zur Reduzierung des diffusen Nährstoffeintrags aus der Landwirtschaft „bis 2027“ umgesetzt werden sollen. Es bleibt völlig offen, ob die Maßnahmen bereits im Jahr 2022 oder erst im Jahr 2027 umgesetzt werden. Die bereitgestellten (unzureichenden) Fördermittel lassen dabei keinerlei Bemühungen zur Beschleunigung der Umsetzung aufzeigen. Bei den ergänzenden

Maßnahmen zur Reduzierung des Nährstoffeintrags aus Punktquellen ist eine Umsetzung teilweise auch erst „nach 2033“ vorgesehen,¹⁶⁷ sodass der Beitrag zur Zielerreichung bis spätestens 2027 von vornherein nicht einleuchtet.

Schon aus den Angaben zur zeitlichen Umsetzung folgt demnach, dass das Maßnahmenprogramm nicht dazu geeignet ist, die Zustandsziele schnellstmöglich zu erreichen.

Zudem ließe sich der gute Zustand durch effektivere Maßnahmen und eine verbesserte Maßnahmenumsetzung schneller erreichen. Die Beklagten haben ihre Handlungsmöglichkeiten bei weitem nicht ausgeschöpft.

3. Keine Verhinderung weiterer Verschlechterung

Aufgrund der oben beschriebenen Wirksamkeitsdefizite der im Maßnahmenprogramm vorgesehenen Maßnahmen ist das Maßnahmenprogramm der Beklagten auch offensichtlich nicht dazu geeignet, eine weitere Verschlechterung des Zustands der Grundwasserkörper und der Oberflächengewässerkörper aufgrund der Nährstoffbelastung zu verhindern, wie es zur Realisierung des Verschlechterungsverbotes nach Art. 4 Abs. 1 lit. a) i), lit. b) i) WRRL bzw. § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG und § 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG erforderlich wäre. Daher ist die Klage auch in ihren Anträgen zu 1 b. und 1 h. begründet.

Eine weitere Verschlechterung kann keinesfalls, also weder durch eine Fristverlängerung, noch durch eine Absenkung der Schutzziele, noch durch eine dauerhafte Ausnahme Art. 4 Abs. 4, Abs. 5 lit. c, Abs. 7 WRRL, § 29 -31 WHG gerechtfertigt werden.

Die fehlende Eignung zur Verhinderung einer Verschlechterung ist dabei nicht nur dann gegeben, wenn durch die im Maßnahmenprogramm vorgesehenen Maßnahmen „aktiv eine Verschlechterung herbeigeführt würde“. Vielmehr ist ausreichend, dass die Maßnahmen prognostisch nicht dazu geeignet sind, eine Verschlechterung zu verhindern.

Dies ist hier der Fall. Die Nährstoffkonzentrationen in Gewässern nehmen vielerorts zu. Es ist nicht ersichtlich, dass die im Maßnahmenprogramm vorgesehenen unzureichenden Maßnahmen dieser Entwicklung etwas entgegensetzen können. Das Maßnahmen-

¹⁶⁷ So etwa in Bezug auf die Gewässerkörper DELW_DENI_04002 und DERW_DENI_04046, vgl. Anhang C.1. zum Maßnahmenprogramm.

programm führt im Sinne eines „business-as-usual“ unzureichende auf Freiwilligkeit beruhende Maßnahmen fort und verweist im Übrigen auf ein – den unionsrechtlichen Anforderungen noch immer nicht genügendes – Düngerecht.

Dass das Maßnahmenprogramm nicht geeignet ist, eine weitere Verschlechterung zu verhindern, ergibt sich zudem bereits aus der Zielerreichungsprognose der Beklagten. Danach wird der Zustand des Grundwassers unter Berücksichtigung „der bis 2021 umgesetzten Maßnahmen“ – d.h. u.a. der Maßnahmen der DüV 2020 als zentralem Standbein des Maßnahmenprogramms – aufgrund der Belastung durch Nitrat im Jahr 2027 ggf. sogar noch schlechter sein als heute. Denn während nach der aktualisierten Zustandsbewertung im Jahr 2020 13 Grundwasserkörper der FGE Ems wegen der Nitratbelastung in einem schlechten chemischen Zustand waren, besteht laut Zielerreichungsprognose im Jahr 2027 bei 21 Grundwasserkörpern das Risiko, dass sie aufgrund von Nitrat das Zustandsziel verfehlen.

Eine Verschlechterung des Zustands der Oberflächengewässer ist konkret auch aufgrund der derzeit unzureichenden Phosphoreliminierung in Kläranlagen zu beobachten.¹⁶⁸ Dass diese auf eine ggf. Knappheit von Fällmitteln zurückzuführen ist, steht der Qualifikation als Verschlechterung nicht entgegen. Der EuGH hat mit Urteil vom 5. im Mai 2022 noch einmal klargestellt, dass die Mitgliedsstaaten die Verpflichtung trifft, selbst vorübergehende Verschlechterungen von kurzer Dauer im Rahmen des Art. 4 lit. a i) WRRL zu verhindern:

„Sowohl diese Ziele und Grundsätze als auch das Endziel der Richtlinie 2000/60, das darin besteht, einen zumindest „guten Zustand“ aller Oberflächengewässer der Union zu erreichen und diesen Zustand zu bewahren, wie im 26. Erwägungsgrund dieser Richtlinie dargelegt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, Rn. 37), bestätigen jeweils die Auslegung, wonach vorbehaltlich der Anwendung von Art. 4 Abs. 6 und 7 der Richtlinie und unbeschadet von Art. 4 Abs. 8 jede Verschlechterung des Zustands eines Wasserkörpers, auch wenn sie vorübergehend und von kurzer Dauer ist, angesichts negativer Auswirkungen auf die Umwelt oder die menschliche Gesundheit, die sie verursachen kann, vermieden werden muss.“

EuGH, Urteil vom 5. Mai 2022, C-525/20, Rn. 39

Dies verlangt, dass bei einem Lieferengpass schnellstmöglich Alternativen für die knappen Fällmittel eingesetzt werden.

¹⁶⁸ <https://www.agrarheute.com/politik/ausnahmeregeln-klaeranlagen-leiten-mehr-phosphate-ge-waesser-599236>; <https://www.zeit.de/news/2022-09/09/klaeranlagen-gehen-chemikalien-zur-wasserreinigung-aus>.

4. Keine Eignung zur Einleitung einer Trendumkehr

Das Maßnahmenprogramm ist auch nicht dazu geeignet, signifikante und anhaltende Trends der steigenden Nitratkonzentrationen, die nach der Zustandsbewertung im Bewirtschaftungsplan an zwei Grundwasserkörpern und zudem an zahlreichen Messstellen vorliegen, umzukehren, sodass die Klage auch mit ihrem Klageantrag zu 1 c. begründet ist.

5. Verfügbarkeit weiterer Maßnahmen

Die Handlungsmöglichkeiten zur effektiveren und schnelleren Senkung der punktuellen und diffusen Nährstoffeinträge sind bei weitem nicht ausgeschöpft, wie sich bereits aus der Kritik an der Wirkung der im Programm vorgesehenen Maßnahmen ergibt.

Zur Senkung und dauerhaften Begrenzung der diffusen Nährstoffeinträge bedarf es insbesondere einer konsequenteren Beschränkung des Anfalls und der Ausbringung von Düngemitteln, um das Risiko der Einträge von Nährstoffen in Gewässer über Auswaschung, Erosion, Abschwemmung, Drainagen oder sonstige Wege zu reduzieren. Es gibt zahlreiche Maßnahmen, die hierfür fachlich geeignet sind. Hierzu zählen u.a.

- zur Reduzierung des Nährstoffanfalls und des Entsorgungsdrucks eine Reduzierung der Tierzahlen und eine stärkere Flächenbindung der Tierhaltung,
- zur Vermeidung von Nährstoffüberschüssen eine Reduzierung der Düngemenge (präzisere und vorsorgeorientierte Bedarfsermittlung, ggf. Vorgabe der Unterschreitung eines ermittelten Düngebedarfs, Ausdehnung der Sperrfristen, effektive ordnungsrechtliche Begrenzung der Nährstoffüberschüsse, durchgehende ganzjährige Feldbegrünung v.a. durch Zwischenfrüchte vor der Sommerung)
- zur Vermeidung von Erosion, Abschwemmung und Auswaschung und Erhöhung der Bodenfruchtbarkeit bodenschützende Maßnahmen wie Vorgaben zur schonenden, möglichst pfluglosen Bodenbearbeitung (flach wenden), konservierende Bodenbearbeitungs- oder Direktsaatverfahren, Befahrung und Bearbeitung der Böden nur bei geeigneter Bodenfeuchte, Fruchtfolge, Tieflockerung durch tiefwurzelnde Pflanzen in der Fruchtfolge, Verwendung organischer Dünger, die möglichst gut zur Stabilität der Bodenaggregate beitragen,
- Förderung des ökologischen Landbaus, der diese bodenschützenden Maßnahmen stärker realisiert,

- zur Vermeidung von Abschwemmung und Oberflächenabfluss Einrichtung erheblich breiterer Gewässerrandstreifen in Verbindung mit Begrünungsanforderungen ohne Ausnahmeregelungen,¹⁶⁹
- naturnaher Umbau Gewässer auch (und besonders) in Agrargebieten. Natürliche/naturnahe Auen haben neben der Kohlenstoffspeicherung auch die Fähigkeit, Nährstoffe in gewissem Umfang abzubauen,
- zur Reduzierung des Eintrags über Entwässerungsanlagen der Rückbau von Drainagen (welcher auch aus Sicht des Klimaschutzes von erheblicher Bedeutung ist),
- zur Realisierung der Minderungswirkung Sicherstellung einer wirksamen Kontrolle und eines effektiven Vollzugs aller vorstehenden Maßnahmen.

Wie oben dargelegt wurde, sind derzeit die in diesen Bereichen ergriffenen Maßnahmen unzureichend. Sinnvolle Bewirtschaftungsmaßnahmen werden vielfach nicht verbindlich vorgeschrieben, sondern sollen nur über unzureichend finanzierte Agrarumweltmaßnahmen oder Beratungsangebote umgesetzt werden. Dies führt offensichtlich zu keiner flächenhaften Anwendung. Sofern ordnungsrechtliche Vorgaben bereits im Bundes- und Landesrecht vorgesehen sind, werden diese von den Beklagten durch eine unzureichende Gebietsausweisung oder Ausnahmeregelungen (z.B. hinsichtlich kleiner Gewässer) verwässert. Zudem machen die Beklagten von den Möglichkeiten, in ihren Landeswassergesetzen, in der Landesdüngeverordnung und Wasserschutzgebietsverordnungen weitergehende Vorgaben zum Schutz der Gewässer vor Nährstoffeinträgen festzulegen, keinen oder nur unzureichenden Gebrauch. Es gibt auch keinerlei Bemühungen, das Problem der Nährstoffüberschüsse am Ursprung, nämlich den hohen Tierzahlen, anzugehen.

Es ist den Beklagten möglich, diesen Defiziten abzuhelpen. Beispielhaft erinnert sei an die Möglichkeit der Festlegung ordnungsrechtlicher Schutzmaßnahmen für Wasserschutzgebiete (§§ 51 f. WHG) oder zusätzlicher Düngauflagen per Landesverordnung gemäß § 13a Abs. 3 S. 1 DüV. Der Bund hat von seiner konkurrierenden Gesetzge-

¹⁶⁹ Vgl. etwa Kali/Palt/Hund u.a., Ökologische Funktionen von Gewässerrandstreifen, 2022, S. 25 f. Bei einer Randstreifenbreite von 15 m liege der Nährstoffrückhalt erst bei > 65 %, für einen effektiveren Rückhalt von > 80 % seien teilweise sogar Randstreifen von 30 m erforderlich, verfügbar unter <https://slub.qucosa.de/api/qucosa%3A79740/attachment/ATT-0/>.

bungskompetenz ersichtlich nicht abschließend Gebrauch gemacht. Auch haben die Beklagten es in der Hand, die für eine bessere und schnellere Maßnahmenumsetzung erforderlichen finanziellen und personellen Mittel bereitzustellen.

Die Handlungsmöglichkeiten für eine schnellere Erreichung des Zustandsziels, für eine Verhinderung weiterer Verschlechterungen und für die einzuleitende Trendumkehr wurden somit offensichtlich nicht ausgeschöpft.

6. Kein Warten auf ein Tätigwerden des Bundes

Die Beklagten können die fehlende Eignung ihrer Maßnahmenplanung zum zügigen Erreichen des guten chemischen Zustands auch nicht damit rechtfertigen, dass von anderen Rechtsträgern, insbesondere vom Bund oder der EU, effektivere Maßnahmen ergriffen werden könnten.¹⁷⁰

Das Argument, der Bund müsse für eine effektive Reduzierung der Stickstoffeinträge tätig werden, ist irrelevant. Die unionsrechtlichen Pflichten aus Art. 4 Abs. 3 EUV zur Ergreifung aller geeigneten und notwendigen Maßnahmen zur Erfüllung der unionsrechtlichen Aufgaben und Verpflichtungen treffen alle Träger öffentlicher Gewalt in den Mitgliedstaaten und damit im föderalen Bundestaat insbesondere auch die Länder.¹⁷¹

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH kann sich ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um die Nichtbeachtung der in den Richtlinien festgelegten Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen (EuGH, Urteil vom 3. Oktober 1984, C-279/83, Kommission/Italien; EuGH, Urteil vom 25. November 1992, C-337/89, Kommission/Vereinigtes Königreich, Rn. 15; EuGH, Urteil vom 13. Dezember 2001, C-1/00, Kommission/Frankreich juris Rn. 130.) Die interne Zuständigkeitsverteilung innerhalb eines Mitgliedstaats, namentlich zwischen zentralen, regionalen und lokalen Behörden, kann nicht davon entbinden, den genannten Verpflichtungen nachzukommen (EuGH, Urteil vom 08. September 2010 – C-46/08, juris Rn. 69).

¹⁷⁰ So betonen die Beklagten auf S. 67 ihres Maßnahmenprogramms, „dass die Zielerreichung in den Wasserkörpern nicht allein von den Aktivitäten in den Flussgebieten/Bundesländern, sondern zunehmend auch von einem globalen, europäischen und nationalen Handeln abhängig ist“, was u.a. „viele Rahmenbedingungen die auf europäischer und nationaler Ebene in verschiedenen Politikfeldern gesetzt werden“ betreffe

¹⁷¹ *Schill/Krenn*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Band I, 74. EL, September 2021, Art. 4 EUV, Rn. 70 mit Verweis auf EuGH-Rspr.

Das Argument, für eine effektivere Reduzierung der Stickstoffeinträge müsse letztlich der Bundesgesetzgeber tätig werden, ist daher aus unionsrechtlicher Sicht völlig irrelevant und – wegen der erwähnten Regelungskompetenz der Beklagten – auch in der Sache falsch.

Die Verwaltungsgerichte haben diese Argumentation im Bereich der Luftreinhalteplanung zurückgewiesen und klargestellt, dass ein mögliches Tätigwerden anderer Rechtsträger die Planungsträger nicht von der Erfüllung ihrer Verpflichtung zur Erstellung einer wirksamen Planung befreit.¹⁷² Ebenso wenig kann im vorliegenden Kontext der Verweis auf ein mögliches Tätigwerden des Bundes oder der EU die Beklagten von der Erfüllung der ihnen auferlegten Planungsverpflichtung befreien.

Nach alledem ist der Klage stattzugeben.

¹⁷² VG Hamburg, Urteil vom 5. November 2014, 9 K 1280/13, juris Rn. 48; BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 7 C 26/16, juris Rn. 28 ff., 32.