

Gericht:	OVG Lüneburg 7. Senat
Entscheidungsdatum:	21.11.2023
Aktenzeichen:	7 KS 8/21
ECLI:	ECLI:DE:OVGNI:2023:1121.7KS8.21.00
Dokumenttyp:	Urteil
Quelle:	
Normen:	§ 29 Abs 2 bis 4 WHG, § 30 WHG, § 31 Abs 1 WHG, § 47 Abs 1 Nr 3 WHG, § 7 Abs 2 WHG ... mehr
Zitiervorschlag:	OVG Lüneburg, Urteil vom 21. November 2023 – 7 KS 8/21 –, juris

Verpflichtung der Länder Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, für die Ems ein Maßnahmenprogramm zu erstellen, das zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele für das Grundwasser in Bezug auf Nitrat geeignet ist; Änderung eines wasserrechtlichen Maßnahmenprogrammes

Leitsatz

1. Ein anerkannter Umweltverband kann die zuständige Behörde im laufenden Bewirtschaftungszeitraum mittels der allgemeinen Leistungsklage auf eine Änderung eines Maßnahmenprogrammes im Sinne von § 82 Abs. 5 WHG in Anspruch nehmen.(Rn.93) (Rn.96) (Rn.114)
2. Im Rahmen eines solchen Klageverfahrens ist der Kläger grundsätzlich nicht gezwungen, konkrete Änderungen des Maßnahmenprogrammes geltend zu machen, insbesondere ist er nicht gehalten, die Aufnahme konkret von ihm zu benennender Maßnahmen in das Programm zu fordern. Ein Klageantrag, der lediglich auf eine Änderung des Maßnahmenprogrammes dahingehend gerichtet ist, dass dieses nach Änderung zur Erreichung eines bestimmten (Bewirtschaftungs-) Zieles geeignet ist, wird vor dem Hintergrund der planerischen Gestaltungsfreiheit der zuständigen Behörde regelmäßig hinreichend bestimmt sein.(Rn.103)
3. § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 WHG ist im Lichte des Art. 4 Abs. 4 lit. b) WRRL (juris: EGRL 60/2000) dahingehend auszulegen, dass eine Fristverlängerung gemäß § 29 Abs. 2 bis Abs. 4 i.V.m. § 47 Abs. 2 WHG nur dann ordnungsgemäß begründet ist, wenn die Begründung eine ins Einzelne gehende Darlegung und Erläuterung der Verlängerungsgründe (Rn.136) vornimmt.(Rn.134)
4. Eine hinter den Anforderungen des § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 WHG bzw. Art. 4 Abs. 4 lit. b) WRRL (juris: EGRL 60/2000) zurückbleibende Begründung einer Fristverlängerung gemäß § 29 Abs. 2 bis Abs. 4 i.V.m. § 47 Abs. 2 WHG stellt weder lediglich einen nur formellen Mangel noch einen Mangel nur des Bewirtschaftungsplanes dar. Eine nicht ordnungsgemäß begründete Fristverlängerung ist vielmehr auch materiell rechtswidrig und kann von der zuständigen Behörde nicht wirksam in Anspruch genommen werden.(Rn.135) (Rn.158) (Rn.180)
5. Genügt ein Maßnahmenprogramm (§ 82 WHG) hinsichtlich des das Grundwasser betreffenden Verbesserungsgebotes (§ 47 Abs. 1 Nr. 3 WHG) nicht den gesetzlichen Anforderungen und muss daher geändert werden, hat die zuständige Behörde die Änderung so vorzunehmen, dass wenn sie weder eine Fristverlängerung in Anspruch nimmt (§ 29 Abs. 2 bis Abs. 4 i.V.m. § 47 Abs. 2 WHG), noch ein abweichendes Bewirtschaftungsziel bestimmt (§ 30 i.V.m.

§ 47 Abs. 3 WHG), noch eine Ausnahme von den Bewirtschaftungszielen geltend macht (§ 31 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 i.V.m. § 47 Abs. 3 WHG) dem Verbesserungsgebot schnellstmöglich entsprochen wird. Ein Planungsermessen, das die Bestimmung eines späteren als des schnellstmöglich erreichbaren Zeitpunktes für die Verwirklichung des Verbesserungsgebotes zuließe, besteht in diesem Fall nicht. Vor diesem Hintergrund ist die zuständige Behörde auch nicht generell befugt, den laufenden Bewirtschaftungszeitraum stets dergestalt auszu-schöpfen, dass das Verbesserungsgebot erst an dessen Ende Verwirklichung findet.(Rn.186) (Rn.190)

6. Erstreckt sich eine Flussgebietseinheit auf das Gebiet mehrerer Bundesländer und muss das für diese Flussgebietseinheit erstellte Maßnahmenprogramm (§ 82 WHG) geändert werden, folgt aus § 7 Abs. 2 WHG, dass diese Änderungspflicht sämtliche Bundesländer, auf deren Gebiet sich die Flussgebietseinheit erstreckt, gemeinschaftlich trifft.(Rn.200)

Tenor

Das Verfahren wird eingestellt, soweit der Kläger die Klage sinngemäß zurückge-nommen hat.

Im Übrigen werden die Beklagten verurteilt, gemeinsam das bestehende Maß-nahmenprogramm für die FGE Ems so zu ändern, dass dieses die erforderlichen Maßnahmen enthält, um

1. den Grenzwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, schnellstmög-lich zu erreichen,
2. eine Verschlechterung des chemischen Zustands durch eine Zunahme der Ni-tratbelastung bei allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, zu verhindern,
3. alle menschlich verursachten signifikanten und anhaltenden Trends einer Stei-gerung der Konzentration von Nitrat in den Grundwasserkörpern der Flussge-bietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, umzukehren.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Kläger zu einem Drittel, die Beklagten tra-gen diese zu zwei Dritteln als Gesamtschuldner.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar, für den Kläger allerdings nur gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages. Den Beklagten wird nachgelassen, die Vollstreckung gegen Sicher-heitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund dieses Urteils vollstreckbaren Be-trages abzuwenden, wenn nicht der Kläger vor Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Der Kläger begehrt die Verpflichtung der Länder Niedersachsen und Nordrhein-Westfa-len, für den deutschen Teil der Flussgebietseinheit Ems ein Maßnahmenprogramm zu er-

stellen, das zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele für das Grundwasser in Bezug auf Nitrat geeignet ist.

- 2 Die internationale Flussgebietseinheit Ems umfasst eine Fläche von etwa 18.000 km², von denen der überwiegende Teil auf deutschem Staatsgebiet, davon etwa 70% in Niedersachsen und 30% in Nordrhein-Westfalen, ein Teil auf niederländischem Staatsgebiet und ein weiterer Teil, das Gebiet Ems-Dollart, im von Deutschland und den Niederlanden gemeinsam bewirtschafteten Mündungsbereich der Ems liegt. Das Einzugsgebiet erstreckt sich neben der Ems etwa auf die Flüsse Werse, Münstersche Aa, Hunze, Drentsche Aa und Westerwoldsche Aa sowie Glane, Große Aa, Hase, Nordradde und Leda, aber auch auf die vorgelagerten Küstengewässer der Nordsee mit Teilen des Wattenmeeres und die ostfriesischen Inseln von Borkum bis Wangerooge. Die Flussgebietseinheit umfasst 42 Grundwasserkörper, von denen 40 auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland liegen.
- 3 Während die internationale Zusammenarbeit bezüglich der Flussgebietseinheit Ems zwischen dem Königreich der Niederlande und der Bundesrepublik Deutschland auf ministerieller Ebene stattfindet, schlossen die Beklagten zur Bewirtschaftung des deutschen Teils der Flussgebietseinheit am 15. August 2007 (Nds. MBl., S. 1312) die „Verwaltungsvereinbarung über die Bildung einer Flussgebietsgemeinschaft Ems zur Umsetzung der Richtlinie 2000/60/EG – Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) – in der Flussgebietseinheit Ems“ (VV FGE Ems 2007). Diese trat an die Stelle der zuvor – am 12. Oktober 2002 (Nds. MBl., S. 965) – getroffenen „Verwaltungsvereinbarung über die Bildung einer Flussgebietsgemeinschaft Ems zur Umsetzung der Richtlinie 2000/60/EG – Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) – in der Flussgebietseinheit Ems“. Nach § 1 Abs. 2 VV FGE Ems 2007 setzt sich die nationale Flussgebietseinheit Ems aus den vier nach hydrologischen Gesichtspunkten gebildeten Koordinierungsgebieten obere Ems, mittlere Ems (Hase, Ems/Nordradde, Leda-Jümme), Untere Ems und Ems-Dollart-Ästuar zusammen. Die Länder bilden gemäß § 3 Abs. 1 VV FGE Ems 2007 eine Flussgebietsgemeinschaft Ems, bestehend aus dem Emsrat und der Geschäftsstelle Ems, zum Zwecke der Herbeiführung von Entscheidungen sowie zur Koordinierung und Abstimmung der Bewirtschaftung der nationalen Flussgebietseinheit Ems. Entscheidungsgremium ist dabei der von den zuständigen Ministerien der Länder gebildete Emsrat (§ 3 Abs. 2 VV FGE Ems 2007). Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 VV FGE Ems 2007 ist es Aufgabe der Flussgebietsgemeinschaft Ems, die Koordinierung der Bewirtschaftung in der nationalen Flussgebietseinheit Ems zu regeln und die erforderlichen Abstimmungen zu treffen, um die in den wasserrechtlichen Vorschriften des Bundes und der Länder festgelegten Bewirtschaftungsziele für das Flusseinzugsgebiet Ems zu erreichen; zu den Aufgaben gehören insbesondere: „1. Erarbeitung erforderlicher flussgebietsspezifischer Ergänzungen zu den Vorgaben, die europä- und bundesweit festgelegt sind, 2. Erstellung und Fortschreibung von Zeit- und Arbeitsplänen, 3. Sammlung und Zusammenfassung (auch Abgleich und Abstimmung) der Arbeitsergebnisse zu den von der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) und den nationalen Umsetzungs Vorschriften geforderten Analysen und Bestandsaufnahmen (Ist-Zustand), Zielbestimmungen (Soll-Zustand) sowie Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen einschließlich der Vorbereitung der Vorlage bzw. der Berichterstattung an die Kommission, 4. Unterstützung des Abgleichs in der internationalen Flussgebietseinheit Ems und zwischen verschiedenen Flussgebietseinheiten, 5. Einbeziehung anderer zuständiger Behörden und interessierter Stellen sowie Entwicklung gemeinsamer Strategien für die Information der Öffentlichkeit.“

- 4 Zur Erreichung der Umweltziele in der Flussgebietseinheit Ems wurden im Dezember 2009 ein internationaler Bewirtschaftungsplan sowie ein nationales Maßnahmenprogramm veröffentlicht (unter: www.ems-eems.de/service/veroeffentlichungen). Der internationale Bewirtschaftungsplan enthält eine allgemeine Beschreibung der Flussgebietseinheit und der Ziele für die Oberflächengewässer und das Grundwasser, Ergebnisse der Bestandsaufnahme und Zustandsbewertung sowie eine Zusammenfassung der Maßnahmenprogramme, die in den Niederlanden und Deutschland für den ersten Bewirtschaftungszeitraum von 2009 bis 2015 aufgestellt wurden. Dieser internationale Bewirtschaftungsplan wurde für den Bewirtschaftungszeitraum 2015 bis 2021 fortgeschrieben (veröffentlicht unter: www.ems-eems.de/fileadmin/co_theme/Default/Media/pdfs/2015_int_BWP_Ems_DE.pdf). Die Fortschreibung beruhte auch auf dem vom Land Niedersachsen, handelnd durch das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, aufgestellten Niedersächsischen Beitrag zu den Bewirtschaftungsplänen 2015 bis 2021 der Flussgebiete Elbe, Weser, Ems und Rhein (Stand: Dezember 2015) und dem vom Land Nordrhein-Westfalen, handelnd durch das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, aufgestellten Bewirtschaftungsplan 2016 bis 2021 für die nordrhein-westfälischen Anteile von Rhein, Weser, Ems und Maas (Stand: Dezember 2015, alle veröffentlicht unter: www.ems-eems.de/wasserrahmenrichtlinie/berichte/).
- 5 Auf nationaler Ebene wurde das nationale Maßnahmenprogramm für den auf deutschem Hoheitsgebiet liegenden Teil der Flussgebietseinheit Ems ebenfalls zunächst für den Bewirtschaftungszeitraum 2009 bis 2015 erstellt und sodann für den Bewirtschaftungszeitraum 2015 bis 2021 fortgeschrieben. Das Maßnahmenprogramm fasst den vom Land Niedersachsen, handelnd durch das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, aufgestellten Niedersächsischen Beitrag zu den Maßnahmenprogrammen 2015 bis 2021 der Flussgebiete Elbe, Weser, Ems und Rhein (Stand: Dezember 2015) und das vom Land Nordrhein-Westfalen, handelnd durch das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, aufgestellte Maßnahmenprogramm 2016 bis 2021 für die nordrhein-westfälischen Anteile von Rhein, Weser, Ems und Maas (Stand: Dezember 2015, alle veröffentlicht unter: www.ems-eems.de/wasserrahmenrichtlinie/berichte/) zusammen und beschreibt, welche Maßnahmen zur Verbesserung des Gewässerzustandes im Zeitraum 2016 bis 2021 umgesetzt werden sollen. In der Fortschreibung des Maßnahmenprogrammes wird festgestellt, dass 21 der insgesamt 40 auf deutschem Hoheitsgebiet gelegenen Grundwasserkörper aufgrund einer Überschreitung des Schwellenwertes für Nitrat keinen guten chemischen Zustand erreichen; zu Beginn des vorhergehenden Bewirtschaftungszyklus traf dies auf 12 Grundwasserkörper zu. Wegen der Einzelheiten wird auf das Maßnahmenprogramm verwiesen.
- 6 Der Kläger, ein anerkannter Umweltverband, hat am **20. November 2019 Klage** erhoben. Zu dieser hat er zunächst ausgeführt, die Beklagten hätten mit der Aufstellung des Maßnahmenprogrammes nicht die Maßnahmen ergriffen, derer es bedürfe, um die Bewirtschaftungsziele eines guten chemischen Zustandes der Grundwasserkörper in Bezug auf Nitrat, des Ausbleibens einer Verschlechterung des Zustandes der Grundwasserkörper in Bezug auf Nitrat sowie der Umkehr anhaltender und signifikanter Trends einer Steigerung der Nitratkonzentration im Grundwasser zu erreichen. Seine Klage sei zulässig und begründet. Zur Begründetheit führt er im Einzelnen aus, ein guter chemischer Zustand sei bei der Mehrzahl der Grundwasserkörper im deutschen Teil der Flussgebiets-

einheit Ems nicht erreicht, überwiegend werde der Schwellenwert für Nitrat von 50 mg/l nicht eingehalten. Ausweislich der Risikoanalyse im internationalen Bewirtschaftungsplan sei für das Jahr 2021 lediglich bei fünf Grundwasserkörpern das Erreichen eines guten chemischen Zustandes wahrscheinlich. Die Voraussetzungen für die Verlängerung der Frist zum Erreichen der Bewirtschaftungsziele, die eigentlich im Dezember 2015 abgelaufen sei, lägen nicht vor. Der von den Beklagten ganz überwiegend angeführte Verlängerungsgrund einer Verzögerung aufgrund der bestehenden natürlichen Gegebenheiten sei nicht erfüllt. Dieser werde zum einen nicht ordnungsgemäß dargelegt. Zum anderen läge er auch nicht vor. Dass ermittelt worden sei, wie lange festgesetzte Maßnahmen bis zur Entfaltung einer Wirkung bräuchten, sei nicht ersichtlich. Erhebliches spreche dafür, dass die allein maßgeblichen Verweilzeiten des Grundwassers in vielen Grundwasserkörpern des deutschen Teils der Flussgebietseinheit deutlich kürzer als die von den Beklagten in Anspruch genommenen Fristverlängerungen seien. Nicht statthaft sei überdies die pauschale Inanspruchnahme von Fristverlängerungen bis zum Jahr 2027 und teils darüber hinaus. Auch eine nachvollziehbare und konsistente Maßnahmenplanung sei nicht erkennbar. Bestehende Verweil- und Fließzeiten des Wassers seien nicht geeignet, vorhandene Mängel in der Maßnahmenplanung und Verzögerungen bei der Maßnahmenumsetzung zu rechtfertigen. Soweit die Beklagten technische Schwierigkeiten bei der Maßnahmenumsetzung als Grund für die Fristverlängerung angegeben hätten, fehle es vollkommen an einer Nachvollziehbarkeit der Angabe. Abweichende Bewirtschaftungsziele würden von den Beklagten nicht festgesetzt, Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen nicht in Anspruch genommen; die Voraussetzungen hierfür lägen auch nicht vor. In dem auf deutschem Hoheitsgebiet liegenden Teil der Flussgebietseinheit komme es überdies zu nicht nur vorübergehenden Verschlechterungen des Grundwasserzustandes. Von einer solchen Verschlechterung sei bereits dann auszugehen, wenn lediglich eine Grundwasserqualitätsnorm nicht eingehalten werde oder es bei schon nicht eingehaltenen Qualitätsnormen zu weiteren Verschlechterungen komme. Zusätzlich seien auch signifikante und anhaltende Trends einer ansteigenden Nitratkonzentration festzustellen.

- 7 Ursprünglich hat der Kläger mit der Klageschrift vom 20. November 2019 beantragt,
- 8 1. a) die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, gemeinsam ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, den Grenzwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, schnellstmöglich zu erreichen,
- 9 b) hilfsweise zu 1.a), die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, gemeinsam ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, den Grenzwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, spätestens bis Ende 2027 zu erreichen,
- 10 c) hilfsweise zu 1.b), die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, gemeinsam ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, den Grenzwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, schnellstmöglich nach 2027 zu erreichen,
- 11 d) weiter hilfsweise zu 1.a), festzustellen, dass die Beklagten zu 1) und 2) verpflichtet sind, gemeinsam ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems

- zu erstellen, welches geeignet ist, den Grenzwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, schnellstmöglich zu erreichen,
- 12 e) weiter hilfsweise zu 1.b), festzustellen, dass die Beklagten zu 1) und 2) verpflichtet sind, gemeinsam ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, den Grenzwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, spätestens bis Ende 2027 zu erreichen,
- 13 f) weiter hilfsweise zu 1.c), festzustellen, dass die Beklagten zu 1) und 2) verpflichtet sind, gemeinsam ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, den Grenzwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, schnellstmöglich nach 2027 zu erreichen,
- 14 und
- 15 2. a) die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, gemeinsam ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, eine Verschlechterung des chemischen Zustands aller Grundwasserkörper der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, durch eine Zunahme der Nitratbelastung zu verhindern,
- 16 b) hilfsweise zu 2.a), festzustellen, dass die Beklagten zu 1) und 2) verpflichtet sind, gemeinsam ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, eine Verschlechterung des chemischen Zustands aller Grundwasserkörper der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, durch eine Zunahme der Nitratbelastung zu verhindern,
- 17 und
- 18 3. a) die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, gemeinsam ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, alle menschlich verursachten signifikanten und anhaltenden Trends einer Steigerung der Konzentration von Nitrat in den Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, umzukehren,
- 19 b) hilfsweise zu 3.a), festzustellen, dass die Beklagten zu 1) und 2) verpflichtet sind, gemeinsam ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, alle menschlich verursachten signifikanten und anhaltenden Trends einer Steigerung der Konzentration von Nitrat in den Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, umzukehren.
- 20 Mit **Schriftsatz vom 12. August 2020** hat der Kläger die Klageanträge angepasst und beantragt,
- 21 „1.
- 22 a. die Beklagten zu 1) und 2) jeweils zu verurteilen, Beiträge für ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, den

Grenzwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, schnellstmöglich zu erreichen,

- 23 Für den Fall, dass das Gericht eine Verpflichtung zur schnellstmöglichen Erreichung des guten chemischen Zustands verneint, werden unter 1b. und 1c. folgende Hilfsanträge gestellt:
- 24 b. hilfsweise zu 1a, die Beklagten zu 1) und 2) jeweils zu verurteilen, Beiträge für ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, den Grenzwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, bis spätestens Ende 2027 zu erreichen,
- 25 c. hilfsweise zu 1b, die Beklagten zu 1) und 2) jeweils zu verurteilen, Beiträge für ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, den Grenzwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, bis schnellstmöglich nach 2027 zu erreichen,
- 26 Für den Fall, dass der Senat eine Verpflichtung zur Erstellung länderspezifischer Beiträge verneinen und nur das Bestehende Verpflichtung zu einem gemeinsamen Handeln bejahen sollte, beantragen wir hilfsweise unter 1d-f:
- 27 d. weiter hilfsweise zu 1a, die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, gemeinsam ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, den Grenzwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern in der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, schnellstmöglich zu erreichen,
- 28 e. weiter hilfsweise zu 1b, die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, gemeinsam ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, den Grenzwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern in der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, bis spätestens Ende 2027 zu erreichen,
- 29 f. weiter hilfsweise zu 1c, die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, gemeinsam ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, den Grenzwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern in der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, schnellstmöglich nach 2027 zu erreichen,
- 30 Weiter hilfsweise für den Fall, dass das Gericht keine Verpflichtung zur „Erstellung“ eines Maßnahmenprogrammes, sondern lediglich eine Verpflichtung zur Anpassung des für die FGE Ems bereits existierenden Maßnahmenprogrammes (durch individuelle Maßnahmen Beiträge bzw. durch gemeinsames Handeln) als gegeben erachtet, beantragen wir weiter hilfsweise:
- 31 g. weiter hilfsweise zu 1a und 1d: die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, das bestehende Maßnahmenprogramm für die FGE Ems so zu ändern, dass dieses die erforderlichen Maßnahmen enthält zur schnellstmöglichen Einhaltung des Grenzwertes für Nitrat

in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen,

- 32 h. weiter hilfsweise zu 1b und 1e: die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, das bestehende Maßnahmenprogramm für die FGE Ems so zu ändern, dass dieses die erforderlichen Maßnahmen enthält zur Einhaltung des Grenzwertes für Nitrat in Höhe von 50 mg/l bis spätestens Ende 2027 in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen,
- 33 i. weiter hilfsweise zu 1c und 1f: die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, das bestehende Maßnahmenprogramm für die FGE Ems so zu ändern, dass dieses die erforderlichen Maßnahmen enthält zur Einhaltung des Grenzwertes für Nitrat in Höhe von 50 mg/l schnellstmöglich nach 2027 in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen.
- 34 Entsprechend wird kumulativ unter 2. beantragt:
- 35 und
- 2.
- 36 a. die Beklagten zu 1) und 2) jeweils zu verurteilen, Beiträge für ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, eine Verschlechterung des chemischen Zustands aller Grundwasserkörper der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, durch eine Zunahme der Nitratbelastung zu verhindern,
- 37 b. hilfsweise zu 2a: die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, gemeinsam ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, eine Verschlechterung des chemischen Zustands aller Grundwasserkörper der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, durch eine Zunahme der Nitratbelastung zu verhindern,
- 38 c. weiter hilfsweise zu 2a und 2b: die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, das bestehende Maßnahmenprogramm für die FGE Ems so zu ändern, dass es die erforderlichen Maßnahmen enthält, um eine Verschlechterung des chemischen Zustands aller Grundwasserkörper der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, durch eine Zunahme der Nitratbelastung zu verhindern,
- 39 Daneben wird unter 3. beantragt:
- 40 und
- 3.
- 41 a. die Beklagten zu 1) und 2) jeweils zu verurteilen, Beiträge für ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, alle menschlich verursachten signifikanten und anhaltenden Trends einer Steigerung der Konzentration von Nitrat in den Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, umzukehren,
- 42 b. hilfsweise zu 3a: die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, gemeinsam ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist,

alle menschlich verursachten signifikanten und anhaltenden Trends einer Steigerung der Konzentration von Nitrat in den Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, umzukehren,

- 43 c. weiter hilfsweise zu 3a und 3b: die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, das bestehende Maßnahmenprogramm für die FGE Ems so zu ändern, dass dieses die erforderlichen Maßnahmen enthält, um alle menschlich verursachten signifikanten und anhaltenden Trends einer Steigerung der Konzentration von Nitrat in den Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, umzukehren.
- 44 Weiter hilfsweise zu den Hauptanträgen zu 1a, 2a und 3a und den Hilfsanträgen zu 1b-i, 2b-c und 3b-c wird außerdem jeweils die gerichtliche Feststellung einer entsprechenden Verpflichtung beantragt für den Fall, dass das Gericht die Statthaftigkeit der allgemeinen Leistungsklage verneint.“
- 45 Er führt aus, seine Klage sei zulässig. Eine Klageänderung liege in der Anpassung seiner Anträge nicht. Klagebefugt sei er sowohl auf Grundlage des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG), das auf die Klage auch Anwendung finde, als auch auf Grundlage des Unionrechts. Sein Begehren sei nicht zwingend auf die Neufassung eines Maßnahmenprogrammes gerichtet, sondern diesem könne auch durch eine Änderung des bestehenden Programmes genügt werden. Änderungen des Maßnahmenprogrammes seien nicht nur zu Beginn eines Bewirtschaftungszyklus, sondern auch innerhalb eines solchen möglich und unter Umständen geboten. Der Bewirtschaftungsplan sei nicht Gegenstand seines Klagebegehrens, lasse sich von diesem aber auch nicht vollständig trennen, da die Prüfung der durch die Beklagten in Anspruch genommenen Fristverlängerungen eine Betrachtung auch des Bewirtschaftungsplanes und dessen inzidente Prüfung bedinge. An Bestimmtheit mangle es seinen Anträgen nicht, insbesondere sei er nicht gehalten, konkrete Maßnahmen einzufordern. Ein derartiges Vorgehen stelle einen unzulässigen Eingriff in das Planungsermessen der Beklagten dar. Statthaft zur Verfolgung seines Klagebegehrens sei die allgemeine Leistungsklage. Entgegen der Einschätzung der Beklagten sei die Klage nicht verfristet. Der von den Beklagten insoweit angeführte § 2 Abs. 3 UmwRG finde keine Anwendung, da er – der Kläger – sich nicht gegen den Inhalt des bestehenden Maßnahmenprogrammes wende, sondern ein pflichtwidriges Unterlassen moniere und die Ausweitung des Maßnahmenprogrammes begehre.
- 46 Was die Begründetheit seiner Klage angehe, stehe ihm ein Anspruch auf schnellstmögliche Erreichung der Bewirtschaftungsziele zur Seite. Das Gebot der schnellstmöglichen Umsetzung ergebe sich nicht zuletzt aus dem gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz des *effet utile*. Präkludiert sei er mit seinem Begehren nicht, die Voraussetzungen für eine Präklusion lägen nicht vor, insbesondere nicht für eine Präklusion gemäß § 7 Abs. 3 UmwRG. Wollte man dies anders sehen, müsse man zu der Erkenntnis gelangen, dass eine solche Präklusion unionrechtswidrig und die entsprechende Vorschrift daher nicht anzuwenden sei. Hinsichtlich der Defizite des Maßnahmenprogrammes vertieft und ergänzt der Kläger seinen Vortrag und zeigt insbesondere mehrere von den Beklagten nicht oder seines Erachtens nicht ausreichend intensiv ergriffene Handlungsmöglichkeiten auf. Ein wesentlicher Mangel liege darin, dass nicht ordnungsgemäß analysiert und berücksichtigt worden sei, wie viel Nitratüberschuss in welchem Bereich vorliege. Er weist ferner darauf hin, dass der EuGH nunmehr klargestellt habe, dass von der Verschlechterung des Gewässerzustandes bereits dann auszugehen sei, wenn an nur einer einzigen Mess-

stelle eine Qualitätskomponente nicht mehr erfüllt werde oder es bei einer von vornherein nicht erreichten Qualitätsanforderung zu einer weiteren Verschlechterung komme.

- 47 Im Dezember 2021 haben die Beklagten das Maßnahmenprogramm für den Bewirtschaftungszeitraum 2021-2027 sowie im März 2022 den internationalen Bewirtschaftungsplan für den Bewirtschaftungszeitraum 2021-2027 für die Flussgebietseinheit Ems veröffentlicht. Das Maßnahmenprogramm beruht auf dem Niedersächsischen Beitrag zu den Maßnahmenprogrammen 2021-2027 der Flussgebiete Elbe, Weser, Ems und Rhein (https://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/162215/Niedersaechsicher_Beitrags_zu_den_Massnahmenprogrammen_2021_bis_2027_der_Flussgebiete_Elbe_Weser_Ems_und_Rhein.pdf) sowie dem Maßnahmenprogramm 2022-2027 für die nordrhein-westfälischen Anteile von Rhein, Weser, Ems und Maas (https://www.flussgebiete.nrw.de/system/files/atoms/files/massnahmenprogramm_nrw_2022-2027.pdf), der Bewirtschaftungsplan auf dem Niedersächsischen Beitrag zu den Bewirtschaftungsplänen 2021-2027 der Flussgebiete Elbe, Weser, Ems und Rhein (https://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/162214/Niedersaechsicher_Beitrags_zu_den_Bewirtschaftungsplaenen_2021_bis_2027_der_Flussgebiete_Elbe_Weser_Ems_und_Rhein.pdf) sowie dem Bewirtschaftungsplan 2022-2027 für die nordrhein-westfälischen Anteile von Rhein, Weser, Ems und Maas (https://www.flussgebiete.nrw.de/system/files/atoms/files/bewirtschaftungsplan_nrw_2022-2027_anhang_mit_karten.pdf). Die Landesbeiträge wurden jeweils erstellt vom Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz bzw. vom Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen.
- 48 Aus dem Bewirtschaftungsplan (Anhang 3.2) ergibt sich, dass sich 13 Grundwasserkörper aufgrund des festgestellten Nitratwertes in einem schlechten chemischen Zustand befinden. Gegenüber dem vorhergehenden Bewirtschaftungszeitraum hätten sich bei neun Grundwasserkörpern Verbesserungen gezeigt, in einem Fall sei es zu einer Verschlechterung gekommen (S. 239 des Bewirtschaftungsplans). Zwei Grundwasserkörper wiesen mit Blick auf Nitrat einen steigenden Trend auf.
- 49 Vor dem Hintergrund der Fortschreibung des Maßnahmenprogrammes hat der Kläger mit **Schriftsatz vom 7. März 2022** (datiert „7. März 2021“) seine Anträge nochmals angepasst und beantragt,
- 1.
- 50 a) die Beklagten zu 1) und 2) jeweils zu verurteilen, Beiträge für ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, den Grenzwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, schnellstmöglich einzuhalten,
- 51 b) hilfsweise zu 1.a), die Beklagten zu 1) und 2) jeweils zu verurteilen, Beiträge für ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, den Grenzwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, bis spätestens zum 22. Dezember 2027 zu erreichen, bzw. sofern die natürlichen Gegebenheiten am jeweiligen Grundwasserkörper eine Zielerreichung bis zu diesem Datum nicht ermöglichen, schnellstmöglich danach,

- 52 c) weiter hilfsweise zu 1.a), die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, gemeinsam ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, den Grenzwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, schnellstmöglich zu erreichen,
- 53 d) weiter hilfsweise zu 1.b), die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, gemeinsam ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, den Grenzwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, bis spätestens zum 22. Dezember 2027 zu erreichen, bzw. sofern die natürlichen Gegebenheiten am jeweiligen Grundwasserkörper eine Zielerreichung bis zu diesem Datum nicht ermöglichen, schnellstmöglich danach,
- 54 e) weiter hilfsweise zu 1.a): die Beklagten zu 1) und 2) jeweils zu verurteilen, ihren jeweiligen Beitrag für das bestehende Maßnahmenprogramm für die FGE Ems so zu ändern, dass dieses die erforderlichen Maßnahmen enthält, um den Grenzwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, schnellstmöglich zu erreichen,
- 55 f) weiter hilfsweise zu 1.b): die Beklagten zu 1) und 2) jeweils zu verurteilen, ihren jeweiligen Beitrag für das bestehende Maßnahmenprogramm für die FGE Ems so zu ändern, dass dieses die erforderlichen Maßnahmen enthält, um den Grenzwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, bis spätestens zum 22. Dezember 2027 zu erreichen, bzw. sofern die natürlichen Gegebenheiten am jeweiligen Grundwasserkörper eine Zielerreichung bis zu diesem Datum nicht ermöglichen, schnellstmöglich danach,
- 56 g) weiter hilfsweise zu 1.a): die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, gemeinsam das bestehende Maßnahmenprogramm für die FGE Ems so zu ändern, dass dieses die erforderlichen Maßnahmen enthält, um den Grenzwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, schnellstmöglich zu erreichen,
- 57 h) weiter hilfsweise zu 1.b): die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, gemeinsam das bestehende Maßnahmenprogramm für die FGE Ems so zu ändern, dass dieses die erforderlichen Maßnahmen enthält, um den Grenzwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, bis spätestens zum 22. Dezember 2027 zu erreichen, bzw. sofern die natürlichen Gegebenheiten am jeweiligen Grundwasserkörper eine Zielerreichung bis zu diesem Datum nicht ermöglichen, schnellstmöglich danach.
- 58 und
- 2.
- 59 a) die Beklagten zu 1) und 2) jeweils zu verurteilen, Beiträge für ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, eine Verschlechterung des chemischen Zustands durch eine Zunahme der Nitratbelastung bei

allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, zu verhindern,

- 60 b) hilfsweise zu 2.a): die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, gemeinsam ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, eine Verschlechterung des chemischen Zustands durch eine Zunahme der Nitratbelastung bei allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, zu verhindern,
- 61 c) weiter hilfsweise zu 2.a): die Beklagten zu 1) und 2) jeweils zu verurteilen, ihren Beitrag für das bestehende Maßnahmenprogramm für die FGE Ems so zu ändern, dass dieses die erforderlichen Maßnahmen enthält, um eine Verschlechterung des chemischen Zustands durch eine Zunahme der Nitratbelastung bei allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, zu verhindern,
- 62 d) weiter hilfsweise zu 2.a): die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, gemeinsam das bestehende Maßnahmenprogramm für die FGE Ems so zu ändern, dass dieses die erforderlichen Maßnahmen enthält, um eine Verschlechterung des chemischen Zustands durch eine Zunahme der Nitratbelastung bei allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, zu verhindern,
- 63 und
- 3.
- 64 a) die Beklagten zu 1) und 2) jeweils zu verurteilen, Beiträge für ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, alle menschlich verursachten signifikanten und anhaltenden Trends einer Steigerung der Konzentration von Nitrat in den Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, umzukehren,
- 65 b) hilfsweise zu 3.a): die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, gemeinsam ein nationales Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, alle menschlich verursachten signifikanten und anhaltenden Trends einer Steigerung der Konzentration von Nitrat in den Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, umzukehren,
- 66 c) weiter hilfsweise zu 3.a): die Beklagten die Beklagten zu 1) und 2) jeweils zu verurteilen, ihren Beitrag für das bestehende Maßnahmenprogramm für die FGE Ems so zu ändern, dass dieses die erforderlichen Maßnahmen enthält, um alle menschlich verursachten signifikanten und anhaltenden Trends einer Steigerung der Konzentration von Nitrat in den Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, umzukehren.
- 67 d) weiter hilfsweise zu 3.a): die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, gemeinsam das bestehende Maßnahmenprogramm für die FGE Ems so zu ändern, dass dieses die erforderlichen Maßnahmen enthält, um alle menschlich verursachten signifikanten und anhaltenden Trends einer Steigerung der Konzentration von Nitrat in den Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, umzukehren.

- 68 Darüber hinaus hat er klargestellt, dass er hilfsweise auch entsprechende Feststellungsanträge stelle.
- 69 Er trägt vor, die von den Beklagten festgestellten Verbesserungen lägen ganz überwiegend tatsächlich nicht vor, sondern gingen mehrheitlich auf geänderte Messmethoden zurück. Der von dem Beklagten zu 1) veröffentlichten interaktiven Umweltkarte aus dem Jahr 2019 sowie dem „Grundwasserbericht Niedersachsen, Grundwasserstand sowie Güteparameter Nitrat und Pflanzenschutzmittel“ aus dem Jahr 2020 ließen sich in deutlich größerer Anzahl signifikant steigende Trends bei der Nitratbelastung und eine Vielzahl von Überschreitungen des Nitrat-Schwellenwertes entnehmen. Ein ähnliches Bild vermittelten die für die Grundwasserkörper auf dem Gebiet des Beklagten zu 2) unter <https://www.elwasweb.nrw.de> eingestellten Messdaten. Dem Maßnahmenprogramm liege nicht das erforderliche und gebotene Gesamtkonzept zugrunde. Dieses erfordere – erstens – eine Defizitanalyse, der – zweitens – die Ermittlung der potenziell durchführbaren Maßnahmen zu folgen habe. Drittens sei erforderlichenfalls die Möglichkeit einer Fristverlängerung zu prüfen, bevor – viertens – aus den zur Verfügung stehenden Maßnahmen die festzusetzenden Maßnahmen ausgewählt werden. Auf sämtlichen vier Ebenen weise das Vorgehen der Beklagten Mängel auf. Die nunmehr im dritten Bewirtschaftungszyklus erstmals durchgeführte Defizitanalyse sei insbesondere aufgrund des verwendeten Berechnungsmodells AGRUM-DE nicht belastbar. Das Modell sei unter mehreren Aspekten nicht geeignet, aussagekräftige Ergebnisse zu erzielen. Zur Begründung beruft der Kläger sich insoweit auf eine von ihm vorgelegte Stellungnahme des Dr. I. (Anlage K 53), auf deren Inhalt verwiesen wird. Ergänzend zu Dr. I.s Aussagen zur fehlenden Validierung der Annahmen zum Denitrifikationsvermögens des Bodens sei festzuhalten, dass das Denitrifikationspotential im Rahmen der Defizitanalyse keine Berücksichtigung finden dürfe. Eine solche Berücksichtigung ignoriere die Endlichkeit des im Wesentlichen unbekannten Denitrifikationspotentials und gehe mit dem erhöhten Risiko eines Nitratdurchbruchs einher. Die Ermittlung der im Grundsatz zur Verfügung stehenden Maßnahmen sei vollkommen intransparent. Die Beklagten hätten sich von vornherein auf einige politisch opportune Maßnahmen beschränkt. Die Inanspruchnahme von Fristverlängerungen sei nicht rechtmäßig. Es werde fast ausschließlich der Verlängerungsgrund der „natürlichen Gegebenheiten“ angeführt, obwohl mehrere Passagen sowohl im Maßnahmenprogramm als auch im Bewirtschaftungsplan nahelegten, dass eigentlicher Hinderungsgrund – häufig finanziell bedingte – Schwierigkeiten in der Maßnahmenplanung und -umsetzung seien. Die Darlegung der Gründe für die einzelnen Fristverlängerungen genüge nicht den normativen Anforderungen. Auch werde hinsichtlich der Zielerreichung mit Angaben wie „nach 2027“, „vor 2045“ oder „nach 2045“ kein ordnungsgemäßer zeitlicher Endpunkt bestimmt, auf dessen Grundlage eine ordnungsgemäße Planung überhaupt erfolgen könne. Die letztlich von den Beklagten ausgewählten Maßnahmen seien überdies nicht geeignet, die erforderliche Reduktion des Nitratreintrages zu bewirken, dies auch nicht „mittel- bis langfristig“, wie das Maßnahmenprogramm in Aussicht stelle. Dem Maßnahmenprogramm fehle darüber hinaus nicht nur die Eignung zur ordnungsgemäßen Einhaltung des Schwellenwertes für Nitrat, sondern, wie die vorliegenden Messdaten zeigten, ebenso die Eignung zur Beachtung des Verschlechterungsverbotes sowie des Gebotes zur Einleitung einer Trendumkehr.
- 70 Mit **Schriftsatz vom 15. März 2023** hat der Kläger nochmals hervorgehoben, dass der Schwellenwert für Nitrat an jeder einzelnen Grundwassermessstelle eingehalten werden müsse, um von einem guten chemischen Zustand des Grundwasserkörpers ausgehen zu

können. Ferner trägt er vor, dass mit Blick auf die zuletzt erfolgte Änderung in Anlage 2 der Grundwasserverordnung klargestellt worden sei, dass das natürliche Denitrifikationspotential des Grundwassers bei der Beantwortung der Frage, ob der Schwellenwert eingehalten werde, außer Betracht zu bleiben habe. Der Schwellenwert erhöhe sich im Falle des Vorliegens denitrifizierender Verhältnisse im Grundwasser um den Betrag des Denitrifikationspotentials des Grundwassers. Zwar sei eine Pflicht zur Ermittlung des Denitrifikationspotentials erst spätestens bis zum 22. Dezember 2025 vorgesehen. Die Beklagten verfügten allerdings bereits über die entsprechenden Daten. Im Übrigen wiederholt und vertieft der Kläger seinen bisherigen Vortrag.

- 71 Im Weiteren (mit **Schriftsätzen vom 7. Juli, 20. Oktober, 26. Oktober, 31. Oktober, 13. November und 16. November 2023**) hat der Kläger die Antworten der Beklagten auf mehrere Anfragen nach dem Umweltinformationsgesetz übersandt, hierunter aktuelle Nitratmesswerte von Grundwassermessstellen im deutschen Teil der Flussgebietseinheit Ems, und ausgeführt, dass entgegen der Ansicht der Beklagten eine Verbesserung der Belastungssituation noch immer nicht eingetreten sei und insbesondere die düngerechtlichen Regelungen zur Einhaltung des Schwellenwertes für Nitrat nicht ausreichend seien und auch nicht in ausreichendem Maße vollzogen würden. Insbesondere seien die Modelle AGRUM-DE und GROWA+ NRW 2021 nicht nur unter verschiedenen Gesichtspunkten defizitär, sondern zur Erstellung ordnungsgemäßer Prognosen auch deshalb nicht geeignet, weil sie den Nitratwert im Sickerwasser, nicht aber im Grundwasser ermittelten, weshalb hinreichende Rückschlüsse auf den zeitlichen Rahmen, innerhalb dessen die Schwellenwerte im Grundwasser erreicht werden könnten, nicht möglich seien.
- 72 In der mündlichen Verhandlung hat der Kläger (lediglich) beantragt,
- 73 1. die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, gemeinsam das bestehende Maßnahmenprogramm für die FGE Ems so zu ändern, dass dieses die erforderlichen Maßnahmen enthält, um den Grenzwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, schnellstmöglich zu erreichen,
- 74 2. die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, gemeinsam das bestehende Maßnahmenprogramm für die FGE Ems so zu ändern, dass dieses die erforderlichen Maßnahmen enthält, um eine Verschlechterung des chemischen Zustands durch eine Zunahme der Nitratbelastung bei allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, zu verhindern,
- 75 und
- 76 3. die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, gemeinsam das bestehende Maßnahmenprogramm für die FGE Ems so zu ändern, dass dieses die erforderlichen Maßnahmen enthält, um alle menschlich verursachten signifikanten und anhaltenden Trends einer Steigerung der Konzentration von Nitrat in den Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, umzukehren.
- 77 Die Beklagten beantragen,
- 78 die Klage abzuweisen.

79 Mit **Schriftsatz vom 12. Juni 2020** führen die Beklagten aus, die Klage sei unzulässig. Der Kläger sei nicht klagebefugt. Eine Klagebefugnis lasse sich nicht aus nationalem Recht ableiten. Begehren des Klägers sei eine neue Planung, dies zudem außerhalb der Bewirtschaftungszyklen. Eine solche sei weder im Wasserhaushaltsgesetz noch in der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehen, weshalb das klägerische Begehren von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG nicht erfasst sei. Auch aus dem Europarecht lasse sich eine Klagebefugnis nicht ableiten. Der EuGH habe zwar festgestellt, dass Umweltverbände die Einhaltung des Art. 4 der Wasserrahmenrichtlinie einfordern könnten; eine Pflicht zur Neuplanung in der laufenden Bewirtschaftungsphase sei dort indes nicht vorgesehen. Dem Kläger unter diesem Gesichtspunkt eine Klagebefugnis abzusprechen, verstoße daher auch nicht gegen Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention. Soweit die Klage den internationalen Bewirtschaftungsplan betreffe, fehle es ebenfalls an einer Klagebefugnis, da dieser nicht SUP-pflichtig und folglich ebenfalls nicht von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG erfasst sei. Die vom Kläger erhobene allgemeine Leistungsklage sei nicht statthaft. Es fehle den Anträgen an einer hinreichenden Bestimmtheit. Die vom Kläger angeführte Rechtsprechung zur Luftreinhalteplanung sei auf die vorliegende Konstellation nicht übertragbar, da für das Maßnahmenprogramm der Inhalt der grundlegenden Maßnahmen gesetzlich festgelegt sei und ein Planungsermessen insoweit nicht bestehe. Darüber hinaus festgesetzte ergänzende Maßnahmen müssten aber unter Berücksichtigung der grundlegenden Maßnahmen erforderlich sein, was im Verwaltungsprozess eine Auseinandersetzung mit der Reichweite der grundlegenden Maßnahmen erfordere. Aus diesem Grunde müsse der Kläger konkrete Maßnahmen benennen und geltend machen. An einer Übertragbarkeit fehle es auch deshalb, weil das Bundesverwaltungsgericht hinsichtlich der Regelungen zur Luftreinhalteplanung den Umweltverbänden eine für den Schutz der Gesundheit der Allgemeinheit quasi prokuratorische Stellung bescheinige und auch aufgrund dieser von der Statthaftigkeit einer allgemeinen Leistungsklage ausgehe. Einem solchen Gesundheitsschutz dienten die Regelungen des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) und der WRRL jedoch allenfalls mittelbar im Hinblick auf die Trinkwassergewinnung. Der Kläger habe zudem die Möglichkeit, einzelne Maßnahmen direkt anzugreifen, etwa die Festsetzung einer Wasserschutzgebietsverordnung im Wege des Normenkontrollverfahrens. Es sei zwar davon auszugehen, dass ein Anspruch auf Ergänzung eines bestehenden Maßnahmenprogrammes im Sinne von § 82 Abs. 5 WHG geltend gemacht werden könne; einen solchen verfolge der Kläger jedoch ausdrücklich nicht. Des Weiteren sei die Klage „nach der Übergangsregelung in § 8 Abs. 2 Nr. 1 UmwRG [...] verfristet“. Der in der Norm verwendete Begriff der Bestandskraft könne nicht rechtstechnisch verstanden werden, da anderenfalls Pläne und Programme unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Aufstellung unbeschränkt angreifbar wären. Abgelaufen sei darüber hinaus auch die Jahresfrist gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1 UmwRG. Der von dem Kläger geltend gemachte Anspruch auf Neuplanung versuche, in rechtsmissbräuchlicher Weise die Frist zu umgehen. Der Kläger hätte allerdings ebenso gegen das Maßnahmenprogramm selbst vorgehen oder dessen Ergänzung einfordern können. Unschädlich sei, dass § 2 Abs. 3 UmwRG erst 2017 und damit nach Aufstellung des Maßnahmenprogrammes in Kraft getreten sei. Denn auch seit Inkrafttreten der Regelung sei bis zur Klageerhebung mehr als ein Jahr verstrichen. Darüber hinaus sei der Kläger nicht rechtsschutzbedürftig. Wie sich nicht zuletzt aus § 7 Abs. 3 UmwRG ergebe, habe die Beteiligung der Verbände im Rahmen der Aufstellung einen hohen Stellenwert. Der Kläger sei daher gegenwärtig darauf verwiesen, sich im Rahmen der Aufstellung des Maßnahmenprogrammes für den Zeitraum 2021-2027 einzubringen. Für die hilfsweise gestellten Feststellungsanträge fehle es dem

Kläger an einem Feststellungsinteresse; ein solches sei im laufenden Bewirtschaftungszyklus nicht erkennbar.

- 80 Die Klage sei auch unbegründet. Das Gesetz sehe die vom Kläger begehrte Neuaufstellung des Maßnahmenprogrammes innerhalb eines laufenden Bewirtschaftungszyklus nicht vor. Die nach § 82 Abs. 5 WHG mögliche Ergänzung des Maßnahmenprogrammes werde vom Kläger nicht eingefordert. Ferner könne der Kläger weder eine schnellstmögliche Einhaltung des Schwellenwertes für Nitrat einfordern, noch eine solche bis spätestens Ende 2027 oder schnellstmöglich nach 2027 geltend machen. Die vom Kläger gezogenen Parallelen zum Recht der Luftreinhaltung verfangen nicht, da weder das WHG noch die WRRL eine § 47 Abs. 1 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) entsprechende, auf Beschleunigung abzielende Regelung enthielten. Auch die Rechtsprechung des EuGH zur Nitratrichtlinie finde vorliegend keine Anwendung, da das Maßnahmenprogramm Gegenstand nicht der Nitrat-, sondern der Wasserrahmenrichtlinie sei. Für eine Einhaltung des Schwellenwertes bis spätestens Ende 2027 oder schnellstmöglich danach fehle es ebenfalls an einer entsprechenden Ergebnisverpflichtung. Der Kläger sei darüber hinaus mit sämtlichen in der Klage vorgebrachten Einwendungen gemäß § 7 Abs. 3 Satz 1 UmwRG präkludiert. Er habe zwar gemeinsam mit anderen Umweltverbänden unter dem 15. Juli 2015 im Verwaltungsverfahren zur Aufstellung des Maßnahmenprogrammes für den Zeitraum 2015-2021 eine Stellungnahme abgegeben. In Bezug auf die Nitratbelastung des Grundwassers verfehle diese Stellungnahme allerdings das erforderliche Maß an Substantiierung und reiche daher nicht aus, um den Eintritt der Präklusionswirkung zu verhindern. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Beklagten im Hinblick auf ergreifbare Maßnahmen seien beschränkt. Das Düngerecht, das maßgeblich den Nitratreintrag reguliere, werde bundesrechtlich ausgestaltet. Zudem dürften die Länder nach der Novelle des Düngerechts, in die auch die EU-Kommission eingebunden gewesen sei, darauf vertrauen, dass das Düngerecht die Eignung aufweise, die bestehenden Umweltziele zu erreichen. Die Beklagten könnten weder die Importe von Wirtschaftsdünger aus den Niederlanden noch Sojaimporte, die als Futtermittel in der Tierhaltung von mittelbarer Bedeutung für den Nitratausstoß seien, regulieren, ohne hierdurch gegen die Warenverkehrsfreiheit zu verstoßen. Im Hinblick auf Tierhaltungsanlagen sähen das Immissionschutz- sowie das Baurecht ebenfalls praktisch keine rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten für die Beklagten vor. Den Nitratausstoß erhöhende Anreize würden zudem durch das EU-Subventionsrecht gesetzt, auf das die Beklagten ebenfalls keinen Einfluss hätten. Die Beklagten hätten sämtliche im Katalog der LAWA aufgeführten Maßnahmentypen zur Verringerung von Nitrat festgesetzt. In Niedersachsen seien etwa zwei Drittel der Trinkwassergewinnungsgebiete, die im Bereich „roter“ Grundwasserkörper lägen, als Wasserschutzgebiete ausgewiesen. Eine weitere wesentliche Maßnahme in Trinkwassergewinnungsgebieten seien sogenannte Trinkwasserkooperationen, dies seien auf Freiwilligkeit beruhende, von den Beklagten finanzierte Kooperationen zwischen Wasserversorgungsunternehmen und Landwirten. Auch außerhalb von Trinkwassergewinnungsgebieten werde auf freiwillige Beratung von Landwirten gesetzt, denen anderenfalls nicht die für die Anwendung des Düngerechts erforderlichen Kenntnisse vermittelt werden könnten. Weitere Maßnahmen, mit denen Einfluss auf die Nitratbelastung genommen werden könnte, seien nicht ersichtlich. Vor diesem Hintergrund sei das Maßnahmenprogramm als rechtmäßig einzustufen. Der Klage zu entsprechen, hieße, die Beklagten zu objektiv Unmöglichem zu verpflichten. Durch die Novellierung des Düngerechts sei überdies sichergestellt, dass dem Begehren des Klägers entsprochen werde. Die in Anspruch genommenen Fristverlängerungen seien nicht zu beanstanden. Selbst wenn sich dies anders verhielte, lägen insoweit lediglich Mängel des Bewirtschaftungsplans vor, die aller-

dings nicht auf die Rechtmäßigkeit des Maßnahmenprogrammes durchschlüßen. Gegen das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot werde nicht mit der Folge verstoßen, dass eine Fristverlängerung von vornherein ausgeschlossen sei. Zum einen führe die festgestellte Verschlechterung bei einzelnen Wasserkörpern nicht dazu, dass für die gesamte Flussgebietseinheit eine Fristverlängerung ausgeschlossen sei. Die Betrachtung habe stets wasserkörperscharf zu erfolgen. Zum anderen sei die Frage, ob eine Verschlechterung eintreten werde, auf Grundlage einer anzustellenden Prognose zu beantworten. Die Prognose, dass es zu einer weiteren Verschlechterung nicht kommen werde, sei insbesondere mit Blick auf die Verbesserungen im Düngerecht und weiterreichende Erkenntnisse als im Jahr 2009 jedenfalls vertretbar gewesen. Von der Möglichkeit einer Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten könne bei einzelnen Grundwasserkörpern in der Flussgebietseinheit Ems durchaus ausgegangen werden. Zu berücksichtigen seien hier die Verweil- und Fließzeiten. Messungen und Erfahrungen aus der Altlastensanierung zeigten, dass der für eine wesentliche Verbesserung erforderliche Zeitraum generell mit mehr als zehn Jahren angesetzt werden könne. Auch die Voraussetzungen für eine Fristverlängerung aufgrund einer Unverhältnismäßigkeit der Kosten seien ersichtlich gegeben. Für das Einhalten des Schwellenwertes für Nitrat seien eine Verringerung der Tierbesatzdichte sowie eine Abkehr von der Massentierhaltung erforderlich. Abgesehen von der Frage, ob derartige Schritte rechtlich überhaupt umsetzbar wären, bestünde der einzige Vorteil entsprechender Maßnahmen darin, dass der Schwellenwert im Grundwasser eingehalten würde. Die Trinkwasserqualität sei bereits jetzt gewährleistet. Die Begründungen für die Inanspruchnahme der Fristverlängerungen seien entgegen der Auffassung des Klägers rechtmäßig. Selbst wenn sich dies anders verhielte, sei fraglich, ob dies Folgen für die Wirksamkeit der Inanspruchnahme der jeweiligen Fristverlängerung hätte. Abweichende Bewirtschaftungsziele und Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen gemäß §§ 30, 31 WHG seien nicht in Anspruch genommen worden. Für die Begründetheit der Klage sei allerdings gleichwohl zu berücksichtigen, dass die Möglichkeit einer solchen Inanspruchnahme bestehe. Gegen das Verschlechterungsverbot verstoße das Maßnahmenprogramm nicht. Ein solcher Verstoß lasse sich nur dann bejahen, wenn „durch die geplanten Maßnahmen aktiv eine Verschlechterung herbeigeführt“ werde. Dies sei nicht der Fall. Soweit der Kläger den Vorwurf erhebe, durch das Maßnahmenprogramm werde gegen das Gebot der Trendumkehr verstoßen, sei festzuhalten, dass die Beklagten alle ihnen zu Gebote stehenden Maßnahmen ergriffen hätten und die Gebiete, in denen signifikante zunehmende Schadstofftrends zu verzeichnen seien, ohnehin solche seien, für die aufgrund des schlechten Zustandes Handlungsbedarf bestehe.

- 81 Mit **Schriftsatz vom 24. August 2020** vertreten die Beklagten die Auffassung, die vom Kläger in dessen Schriftsatz vom 12. August 2020 vorgenommene Anpassung der Klageanträge stelle eine Klageänderung dar, der sie widersprächen und die ihres Erachtens auch nicht sachdienlich sei.
- 82 In ihrem **Schriftsatz vom 30. November 2020** unterstreichen die Beklagten, dass ihres Erachtens eine Klageänderung vorliege. Grund sei zum einen, dass der Kläger nicht mehr ein gemeinsames Erstellen eines neuen Maßnahmenprogrammes durch die Beklagten fordere, sondern nunmehr auf das individuelle Erstellen eines Beitrages zum Maßnahmenprogramm durch jeden der Beklagten abziele. Zum anderen begehre der Kläger – anders als zuvor – nunmehr eine Änderung des bestehenden Maßnahmenprogrammes, nicht mehr dessen Neuaufstellung. Weiter halten die Beklagten die Klage für unzulässig. Insoweit und auch hinsichtlich der Begründetheit der Klage wiederholen und vertiefen sie ihre bisherigen Ausführungen. Der Beklagte zu 2) zeigt in einem geson-

dernten Schriftsatz vom gleichen Tag auf, dass er – anders als der Beklagte zu 1) – keine Wasserschutzgebiete zum Erreichen der Bewirtschaftungsziele festsetze. Seines Erachtens stellte dies eine Zweckentfremdung der eigentlich dem Trinkwasserschutz dienenden Verordnungen dar.

- 83 Mit **Schriftsatz vom 31. Mai 2022** haben die Beklagten ergänzend vorgebracht, die Klage sei nunmehr, nachdem der Kläger sich gegen das Maßnahmenprogramm für den Zeitraum von 2021-2027 gewandt habe, auch deshalb unzulässig, weil die ursprüngliche Klage sich erledigt habe. Das klägerische Begehren werde mit dem aktuellen Maßnahmenprogramm erfüllt. Darüber hinaus habe der Kläger in unzulässiger Weise den Klagegegenstand ausgetauscht. Die Klage sei auch unbegründet. Der Kläger übergehe in vielen Punkten, dass für die Frage der Einhaltung des Schwellenwertes, der Ermittlung eines vorliegenden Schadstofftrends sowie der Prüfung auf eine mögliche Verschlechterung fachlich komplexe und teils unterschiedliche Vorgaben zu berücksichtigen seien. Zudem sei ein guter chemischer Zustand nicht erst dann erreicht, wenn der Schwellenwert für Nitrat an keiner (einzigen) Messstelle überschritten sei. Das Maßnahmenprogramm sei geeignet, in Nordrhein-Westfalen bei sämtlichen, in Niedersachsen zumindest bei den meisten Grundwasserkörpern den Schwellenwert für Nitrat bis Ende 2027 zu unterschreiten. Für die Prüfung der Fristverlängerungen seien auf rechnerische Modellierungen gestützte Prognosen angestellt worden. Diese erstreckten sich, obwohl dies gesetzlich nicht geboten sei, teils über die Dauer des Bewirtschaftungszyklus hinaus. Ob die vom Kläger dargestellte Planungsmethodik, die aus dem Luftqualitätsrecht stamme, auf die Planung des Maßnahmenprogrammes übertragbar sei, sei fraglich. Insgesamt seien die von den Beklagten erstellten Prognosen nicht zu beanstanden. Auch komme es für die Maßnahmenplanung entgegen der Auffassung des Klägers nicht auf einzelne Messstellen, sondern auf eine Gesamtbewertung der Belastung des jeweiligen Grundwasserkörpers an. Verzögerungen bei der Umsetzung von Maßnahmen gebe es nicht, sämtliche Maßnahmen seien bereits ins Werk gesetzt. Vom Kläger zitierte Passagen aus dem Maßnahmenprogramm, die das Gegenteil suggerierten, bezögen sich auf Oberflächengewässer. Darüber hinaus treten die Beklagten der Kritik des Klägers an dem Modell AGRUM-DE entgegen. Hinsichtlich des Verschlechterungsverbotes sind die Beklagten der Auffassung, die Argumentation des Klägers sei formal. Soweit er erstmalige Überschreitungen des Schwellenwertes oder Intensivierungen bereits vorhandener Überschreitungen anspreche, übergehe er, dass das heute im Grundwasser ankommende Sickerwasser bereits vor langer Zeit mit Nitrat belastet worden sei. Ebenso verhalte es sich hinsichtlich des Gebotes der Trendumkehr. Im Übrigen wiederholen und vertiefen die Beklagten ihren bisherigen Vortrag.
- 84 In ihren **Schriftsätzen vom 23. Oktober, 13. November und 16. November 2023** treten die Beklagten der Einschätzung des Klägers zur bestehenden Belastungssituation in der Flussgebietseinheit entgegen und heben hervor, dass die nunmehr verschärften düngerechtlichen Regelungen auf eine Erreichung der Bewirtschaftungsziele führen würden. Zuletzt seien die Gebiete Niedersachsens, für die verschärfte Anforderungen bei der Düngung zu beachten seien („rote Gebiete“), am 16. November 2023 deutlich ausgeweitet worden. Die Modelle AGRUM-DE und GROWA+ NRW 2021 seien fachlich nicht zu beanstanden und ermöglichten das Erstellen der notwendigen Prognosen. Insgesamt sei der hohe Grad an Abstraktion im Rahmen der Planung ebenso zu berücksichtigen wie das Maß an unvermeidlicher Prognoseunsicherheit.

- 85 Auf Ersuchen des vormalig für den Rechtsstreit zuständigen 13. Senats des Niedersächsischen Obergerverwaltungsgerichts vom 10. September 2020 hat das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 23. November 2020 das Niedersächsische Obergerverwaltungsgericht als örtlich zuständiges Gericht bestimmt.
- 86 Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten und des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte einschließlich der vorstehend nicht ausdrücklich erwähnten Schriftsätze der Beteiligten und auf die Beilagen verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

- 87 Soweit der Kläger in der mündlichen Verhandlung davon abgesehen hat, die ursprünglich den nunmehr gestellten Anträgen vorgehenden Haupt- und Hilfsanträge zu stellen und damit zum Ausdruck gebracht hat, dass er kein Interesse mehr daran hat, diese Anträge weiterzuverfolgen, ist hierin eine nach § 92 Abs. 1 VwGO zulässige konkludente Teilklagerücknahme zu sehen (vgl. Clausen, in: Schoch/Schneider, VwGO, Stand: März 2023, § 92, Rn. 11). Das Verfahren ist daher insoweit gemäß § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen.
- 88 Im Übrigen ist die Klage zulässig und begründet.
- 89 **A.** Die Klage ist zulässig.
- 90 **I.** Eine unzulässige Klageänderung hat der Kläger weder mit seinem Schriftsatz vom 12. August 2020 noch mit seinem Schriftsatz vom 7. März 2022 (datiert „2021“) und auch nicht mit der Umstellung seiner Anträge in der mündlichen Verhandlung vorgenommen.
- 91 Jedenfalls die Änderungen an den Anträgen, die der Kläger mit Schriftsatz vom 7. März 2022 vorgenommen hat, stellen keine Klageänderung i.S.v. § 91 VwGO dar. Die an den Anträgen vollzogenen Änderungen haben die zuvor formulierten Anträge teils zusammengeführt, teils haben sie sie weiter ausdifferenziert; der Streitgegenstand – die Summe aus prozessualen Anspruch (Klagebegehren) und den ihm zugrunde gelegten Lebenssachverhalt (Klagegrund; vgl. BVerwG, Urteil vom 18.08.2005 - 4 C 13.04 -, juris, Rn. 21; Beschluss vom 21.05.1999 - 7 B 16.99 -, juris, Rn. 9; Nds. OVG, Urteil vom 12.09.2019 - 13 LB 354/18 -, juris, Rn. 52; Peters/Kujath, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 91, Rn. 8) – hat hierdurch indes keine Änderung erfahren. Zwar stellt der Kläger mit seinen Anträgen auf das zwischenzeitlich erstellte Maßnahmenprogramm für den Bewirtschaftungszeitraum 2021-2027 ab und macht einen Änderungsbedarf geltend. Damit liegt jedoch kein neuer Klagegrund vor, sondern der Kläger passt seine Anträge lediglich in gemäß § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 264 Nr. 3 ZPO zulässiger Weise auf eine nach Antragstellung eingetretene, nicht in seiner Sphäre liegende Änderung der Umstände an (vgl. BVerwG, Urteil vom 29.11.2022 - 8 CN 1.22 -, juris, Rn. 17; Beschluss vom 30.09.2020 - 1 WB 56.19 -, juris, Rn. 18; Urteil vom 25.07.1985 - 3 C 25.84 -, juris, Rn. 41; Hamburgisches OVG, Urteil vom 29.11.2019 - 1 E 23/18 -, juris, Rn. 74). Das Maßnahmenprogramm 2021-2027 stellt gegenüber dem Maßnahmenprogramm 2015-2021 kein „aliud“ dar, sondern aktualisiert dieses lediglich (§ 84 Abs. 1 WHG).

- 92 Im Übrigen kann insgesamt dahinstehen, ob in den Modifikationen der Anträge jeweils eine Klageänderung zu sehen ist; selbst wenn man eine solche jeweils annähme, wäre sie sachdienlich i.S.v. § 91 Abs. 1, 2. Alt. VwGO.
- 93 Zu bejahen ist eine Sachdienlichkeit in der Regel, wenn sie der endgültigen Beilegung des sachlichen Streits zwischen den Beteiligten im laufenden Verfahren dient und der Streitstoff im Wesentlichen derselbe bleibt (vgl. BVerwG, Urteil vom 08.12.2016 - 4 CN 4.16 -, juris, Rn. 10; Beschluss vom 25.06.2009 - 9 B 20.09 -, juris, Rn. 6). So verhält es sich vorliegend vor dem Hintergrund, dass das Ziel des Klägers im Kern unverändert die Erstellung eines den – inhaltlich seit Prozessbeginn unveränderten – klägerischen Anforderungen genügenden Maßnahmenprogrammes durch die Beklagten geblieben ist. Eine Änderung hat dieses Ziel insbesondere auch nicht durch die zwischenzeitliche Umstellung auf die Anträge, „die Beklagten zu 1) und 2) jeweils zu verurteilen, Beiträge [...] zu erstellen“ erfahren. Denn im Erfolgsfall hätten die Beiträge, deren Erstellung der Kläger mit diesen Anträgen begehrt hat, noch nicht die gesetzliche Pflicht zur Aufstellung des Maßnahmenprogrammes gemäß § 82 Abs. 1 WHG erfüllt. Nach Aufstellung der Beiträge wären die Beklagten schon kraft Gesetzes zur Koordinierung ihrer Beiträge und zur gemeinsamen Aufstellung eines Maßnahmenprogrammes verpflichtet gewesen (§ 7 Abs. 2 WHG, Art. 3 Abs. 2 und 4 WRRL).
- 94 **II.** Auch im Übrigen ist die Klage zulässig. Die gegen die Zulässigkeit der Klage vorgebrachten Einwendungen der Beklagten verfangen nicht:
- 95 **1.** Der Kläger ist klagebefugt.
- 96 Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 UmwRG kann eine nach § 3 UmwRG anerkannte inländische Vereinigung, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen einlegen, wenn die Vereinigung (Nr. 1) geltend macht, dass eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht, (Nr. 2) sie – die Vereinigung – ferner geltend macht, durch die Entscheidung oder deren Unterlassen in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes berührt zu sein und (Nr. 3) die Vereinigung darüber hinaus in Verfahren nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 2b UmwRG zur Beteiligung berechtigt war bzw. sie in Verfahren nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG zur Beteiligung berechtigt war und sie sich hierbei in der Sache gemäß den geltenden Rechtsvorschriften geäußert hat oder ihr entgegen den geltenden Rechtsvorschriften keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist. § 2 Abs. 1 Satz 2 UmwRG fordert zudem, dass es sich bei den Rechtsvorschriften, deren Verletzung geltend gemacht wird, im Falle einer (unterlassenen) Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2a bis 6 UmwRG um umweltbezogene handeln muss.
- 97 Die Regelungen des UmwRG finden vorliegend Anwendung. Nach § 8 Abs. 2 UmwRG gilt das UmwRG für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 bis 6 UmwRG, die am 2. Juni 2017 noch keine Bestandskraft erlangt haben (Nr. 1) oder die nach diesem Zeitpunkt ergangen sind oder hätten ergehen müssen (Nr. 2). Die Anträge des Klägers beziehen sich auf das für den Zeitraum von 2021 bis 2027 fortgeschriebene Maßnahmenprogramm für den deutschen Teil der Flussgebietseinheit Ems. Die Fort-

schreibung erfolgte nach dem 2. Juni 2017 und fällt damit in den Anwendungsbereich des UmwRG.

- 98 Die Anträge des nach § 3 UmwRG anerkannten Klägers zielen auf die Änderung des vorhandenen Maßnahmenprogrammes im Sinne von § 82 WHG ab. Bei diesem handelt es sich um eine Entscheidung im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG (vgl. Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: Januar 2023, § 1 UmwRG, Rn. 99). Die Regelung betrifft unter anderem Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen im Sinne von § 2 Abs. 7 UVPG, für die nach Anlage 5 zum UVPG eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen kann. Zu diesen zählen nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 UVPG i.V.m. Nr. 1.4 der Anlage 5 zum UVPG Maßnahmenprogramme nach § 82 WHG.
- 99 Die vom Kläger als verletzt gerügten Vorschriften der WRRL und der diese umsetzenden nationalen Vorschriften des WHG und der Grundwasserverordnung (GrwV) stellen entscheidungserhebliche umweltbezogene Rechtsvorschriften dar. Darüber hinaus führt der Kläger an, er sei in seinem ihm durch seine Satzung gegebenen Aufgabenbereich berührt. Ferner war der Kläger im Verfahren der Erstellung des nationalen Maßnahmenprogrammes zur Beteiligung berechtigt und hat von seinem Recht durch die Abgabe einer Stellungnahme Gebrauch gemacht.
- 100 Auf die – im Übrigen aber entgegen der Auffassung der Beklagten bestehende – Möglichkeit, eine Klagebefugnis aus dem Europarecht ableiten zu können, kommt es vor diesem Hintergrund nicht an.
- 101 **2.** Den vom Kläger gestellten Anträgen fehlt es nicht mangels Benennung konkret zur auf Nitrat bezogenen Erreichung der Bewirtschaftungsziele des § 47 WHG zu ergreifender Maßnahmen an hinreichender Bestimmtheit.
- 102 Das Erfordernis eines bestimmten Klageantrags ist in § 82 Abs. 1 Satz 2 VwGO als bloße Sollvorschrift ausgestaltet; ihm muss aber mit der Antragstellung in der mündlichen Verhandlung (§ 103 Abs. 3 VwGO) genügt werden. In einem bestimmten Antrag, der aus sich selbst heraus verständlich sein muss, sind Art und Umfang des begehrten Rechtsschutzes zu benennen. Damit wird der Streitgegenstand festgelegt und der Rahmen der gerichtlichen Entscheidungsbefugnis abgesteckt sowie dem Beklagten eine präzise Verteidigung erlaubt. Schließlich soll aus einem dem Klageantrag stattgebenden Urteil eine Vollstreckung zu erwarten sein, die das Vollstreckungsverfahren nicht unter Fortsetzung des ursprünglichen Streits mit Sachfragen überfrachtet. Welche Anforderungen sich hieraus ergeben, hängt von den Besonderheiten des jeweiligen materiellen Rechts und von den Umständen des Einzelfalles ab (vgl. BVerwG, Beschluss vom 02.09.2019 - 6 VR 2.19 -, juris, Rn. 18; Urteil vom 05.09.2013 - 7 C 21.12 -, juris, Rn. 54 m.w.N.).
- 103 Diesen Bestimmtheitsanforderungen genügt die Antragstellung des Klägers. Der Kläger war nicht nur nicht gehalten, konkrete Maßnahmen zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele in seinen Anträgen zu benennen, sondern hätte mit einer solchen Benennung den unzulässigen Versuch unternommen, in den planerischen Gestaltungsspielraum der Beklagten einzugreifen.
- 104 Die in diesem Zusammenhang vom Bundesverwaltungsgericht in Bezug auf Rechtsstreitigkeiten über die Aufstellung von immissionsschutzrechtlichen Luftreinhalteplänen angewendeten Grundsätze finden entgegen der Einschätzung der Beklagten auch auf die

vorliegende Konstellation Anwendung; die Rechtsprechung zu Luftreinhalteplänen stellt insoweit keine fachrechtlich determinierte „Sonderrechtsprechung“, sondern eine Anwendung der allgemein geltenden prozessrechtlichen Grundsätze dar (so auch BVerwG, Urteil vom 05.09.2013 - 7 C 21.12 -, juris, Rn. 55).

- 105 Die für die Aufstellung des Maßnahmenprogrammes gemäß § 82 WHG geltenden Bestimmungen gebieten auch nicht, von diesen allgemeinen Grundsätzen abzuweichen. Richtig weisen die Beklagten zwar darauf hin, dass die planerische Auswahlmöglichkeit auf das Ergreifen von grundlegenden Maßnahmen (§ 82 Abs. 3 WHG) sowie ergänzenden Maßnahmen (§ 82 Abs. 4 WHG) beschränkt ist. Insbesondere die in Anhang VI Teil B der WRRL aufgeführte Liste der ergänzenden Maßnahmen eröffnet aber nicht nur einen äußerst beträchtlichen planerischen Spielraum der Beklagten, sondern sie ist überdies nicht abschließend. Der Gestaltungsspielraum der Beklagten ist daher nicht in einer Art und Weise eingegrenzt, die es für den Kläger verbindlich machte oder es ihm auch nur gestattete, in seinen Anträgen die Aufnahme konkreter Maßnahmen in das Maßnahmenprogramm zu fordern.
- 106 **3.** Der Zulässigkeit der Klage steht nicht entgegen, dass, wie die Beklagten meinen, der für Nitrat geltende Schwellenwert von 50 mg/l nicht dem Gesundheitsschutz diene.
- 107 Der auf die Entscheidung des EuGH vom 25. Juli 2008 (C-237/07 - Janecek gegen Freistaat Bayern, juris) gestützte Einwand, eine Verbandsklage wie die vorliegende sei nur dann zulässig, wenn, was hier nicht zutreffe, streitgegenständliche Grenzwerte dem Gesundheitsschutz dienen, berücksichtigt zum einen nicht, dass das für die Beurteilung der Zulässigkeit maßgebliche UmwRG ein entsprechendes Erfordernis – ein Grenzwert, dessen Einhaltung rechtsbehelfsweise geltend gemacht wird, muss dem Schutz der öffentlichen Gesundheit dienen – nicht aufstellt. Im Übrigen kann der zitierten Entscheidung des EuGH nicht entnommen werden, dass ein Rechtsbehelf, mit dem die Einhaltung eines Grenzwertes gefordert wird, *nur* dann zulässig ist, wenn der Grenzwert dem Gesundheitsschutz dient. Vielmehr ist die Entscheidung des EuGH dahingehend zu verstehen, dass ein solcher Rechtsbehelf *jedenfalls* dann zulässig ist, wenn der betroffene Grenzwert auf den Gesundheitsschutz abzielt (vgl. EuGH, Urteil vom 25.07.2008, C-237/07 - Janecek, juris, Rn. 37 f.).
- 108 Zum anderen kann kein Zweifel daran sein, dass der Nitrat-Schwellenwert von 50 mg/l dem Gesundheitsschutz dient. Unbestritten hat zwar die von den Beklagten angeführte Richtlinie 91/676/EWG (Nitratrichtlinie) gemäß ihres Art. 1 zum Ziel, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen. Diese Ziele sind jedoch nicht Selbstzweck, sondern dienen unmittelbar dem Gesundheitsschutz. Die Erwägungsgründe der Nitratrichtlinie formulieren insoweit:
- 109 „Zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der lebenden Ressourcen und Ökosysteme der Gewässer sowie zur Sicherung sonstiger rechtmäßiger Nutzungen der Gewässer ist es deshalb notwendig, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu reduzieren und einer weiteren Verunreinigung vorzubeugen.“
- 110 Hieran anknüpfend definiert § 1 Nr. 1 GrwV den Schwellenwert als diejenige Konzentration eines Schadstoffes, einer Schadstoffgruppe oder den Wert eines Verschmutzungs-

dikators im Grundwasser, die zum *Schutz der menschlichen Gesundheit* und der Umwelt festgelegt werden.

- 111 **4.** Ob eine gegen den Bewirtschaftungsplan gerichtete Klage in den Anwendungsbereich des UmwRG fiele und daher zulässig wäre, kann dahinstehen, denn der Kläger hat eine solche Klage im vorliegenden Verfahren nicht – auch nicht „de facto“ – erhoben. Soweit im Rahmen des vorliegenden Verfahrens auch eine Betrachtung des Bewirtschaftungsplanes notwendig ist, ergibt sich dies aus der Bezugnahme des Maßnahmenprogrammes auf diesen sowie der bereits europarechtlich vorgegebenen Verwobenheit von Maßnahmenprogramm und Bewirtschaftungsplan (vgl. Art. 4 Abs. 4 lit. b) WRRL, § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 WHG). Gestärkt wird dieses Verständnis durch den Umstand, dass der Kläger gesondert eine ausdrücklich den Bewirtschaftungsplan betreffende Klage erhoben hat (Az. 7 KS 24/23).
- 112 **5.** Der Senat geht davon aus, dass die Beklagten ihren Einwand, der Kläger habe die Jahresfrist nach § 2 Abs. 3 UmwRG nicht eingehalten, nach Bekanntmachung des Maßnahmenprogrammes für den Zeitraum 2021-2027, auf das der Vortrag des Klägers sich nunmehr bezieht, nicht aufrechterhalten.
- 113 Anderenfalls stünde § 2 Abs. 3 UmwRG der Zulässigkeit der Klage nicht entgegen: Die mit Gesetz vom 29. Mai 2017 (BGBl. I, S. 1298) geschaffene Regelung trat mit Wirkung zum 2. Juni 2017 und damit nach Aufstellung des im Zeitpunkt der Klageerhebung aktuellen Maßnahmenprogrammes für den Bewirtschaftungszeitraum 2015-2021 in Kraft. Sie konnte für dieses daher – rückwirkend – keine Wirkung mehr entfalten.
- 114 An die Fortschreibung des Maßnahmenprogrammes für den Bewirtschaftungszeitraum von 2021 bis 2027 hat der Kläger seine Anträge mit Schriftsatz vom 7. März 2022 und damit innerhalb der Jahresfrist angepasst. Vor diesem Hintergrund können die Fragen dahinstehen, ob § 2 Abs. 3 UmwRG mit Blick auf die Veröffentlichung des Maßnahmenprogrammes 2021-2027 im Niedersächsischen Ministerialblatt (2021, S. 1986) im vorliegenden Einzelfall und darüber hinaus allgemein auf Pläne und Programme im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG überhaupt Anwendung findet (vgl. Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: Januar 2023, § 2 UmwRG, Rn. 43).
- 115 **6.** Die von den Beklagten mit Blick auf § 7 Abs. 3 UmwRG aufgeworfenen Fragen nach der Nutzung der im Verfahren zur Aufstellung des Maßnahmenprogrammes 2021-2027 eingeräumten Gelegenheit zur Äußerung und der Folge einer möglicherweise unterlassenen Wahrnehmung dieser Äußerungsmöglichkeit sind nicht geeignet, zur Unzulässigkeit der Klage zu führen. § 7 Abs. 3 UmwRG sieht vor, dass, wenn eine Vereinigung i.S.v. § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 UmwRG in einem Verfahren gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG Gelegenheit zur Äußerung gehabt hat, sie im Verfahren über den Rechtsbehelf nach § 7 Abs. 2 UmwRG mit allen Einwendungen ausgeschlossen ist, die sie im Verfahren nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG nicht oder nach den geltenden Rechtsvorschriften nicht rechtzeitig geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können. Die so geregelte Präklusion ist rein materiell-rechtlicher Natur. Sie vermag daher Auswirkungen auf die Frage der Begründetheit des Rechtsbehelfs nach § 7 Abs. 2 UmwRG zu haben, nicht aber auf dessen Zulässigkeit.

- 116 **7.** Das Gericht ist örtlich zuständig, infolge des Beschlusses des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. November 2020 auch, soweit die Klage sich gegen den Beklagten zu 2) richtet.
- 117 **B.** Die Klage ist gemäß § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 UmwRG in Bezug auf sämtliche in der mündlichen Verhandlung gestellten Anträge begründet.
- 118 Die Anträge betreffen eine Maßnahme im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 lit. a) UmwRG und wenden sich gegen ein Unterlassen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 UmwRG) – das Unterlassen der ordnungsgemäßen Anpassung des Maßnahmenprogramms – durch die Beklagten. Dass mit den genannten Anträgen „nur“ die Anpassung eines Maßnahmenprogrammes nach § 82 WHG, nicht aber dessen vollständige Neuaufstellung verlangt wird, ist in diesem Zusammenhang ohne entscheidungserhebliche Bedeutung. Auch die Anpassung eines bereits existierenden Maßnahmenprogrammes unterfällt dem Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 lit. a) UmwRG und bedarf der Durchführung einer strategischen Umweltprüfung (§§ 33, 35 Abs. 1 Nr. 1 UVPG i.V.m. Nr. 1.4 der Anlage 5 zum UVPG).
- 119 Die Unterlassung der Anpassung des Maßnahmenprogrammes verstößt gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften, die für die getroffene Entscheidung von Bedeutung sind, und der Verstoß berührt Belange, die zu den Zielen gehören, die der Kläger nach seiner Satzung fördert.
- 120 **I.** Der **Antrag zu 1.** ist begründet. Mit ihm begehrt der Kläger, die Beklagten zu 1) und 2) zu verurteilen, gemeinsam das bestehende Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems so zu ändern, dass dieses die erforderlichen Maßnahmen enthält, um den Schwellenwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, schnellstmöglich zu erreichen. Vor dem Hintergrund des klägerischen Vortrages versteht der Senat den Antrag dahingehend, dass er sich nicht auf sämtliche Grundwasserkörper der Flussgebietseinheit, sondern lediglich auf diejenigen Grundwasserkörper bezieht, bei denen der Schwellenwert noch überschritten ist.
- 121 Mit dem so verstandenen Antrag dringt der Kläger durch. Dies folgt aus § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 UmwRG und § 82 Abs. 5 WHG i.V.m. § 7 Abs. 2 WHG. Der Art. 11 Abs. 5 WRRL umsetzende § 82 Abs. 5 WHG sieht vor, dass, wenn sich aus der Überwachung oder aus sonstigen Erkenntnissen ergibt, dass die Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 27 bis 31, 44 und 47 WHG nicht erreicht werden können, 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 sind. Die danach auf Grundlage einer Prognose zu ergreifenden Maßnahmen und insbesondere auch die etwaige Pflicht zur Anpassung des Maßnahmenprogrammes bestehen fortlaufend und ohne Rücksicht auf die sechsjährige „Regelüberprüfung“ (§ 84 Abs. 1 WHG, Art. 11 Abs. 8 WRRL) und eine etwaig aufgrund dieser erfolgende Anpassung (vgl. BVerwG, Urteil vom 09.02.2017 - 7 A 2.15 -, juris, Rn. 594; Knopp, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Kopp, WHG, Stand: Juli 2021, § 82, Rn. 60; Czychowski/Reinhardt, WHG, 12. Aufl. 2019, § 82, Rn. 46; Appel, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, 2. Aufl. 2017, § 82, Rn. 71; Elgetti, in: Schink/Fellenberg, WHG, 2021, § 82, Rn. 59). Der Begriff der „Zusatzmaßnahmen“ tritt dabei nicht als eigenständige Art von Maßnahmen neben die grundlegenden (§ 82

Abs. 3 WHG) und die ergänzenden (§ 82 Abs. 4 WHG) Maßnahmen, sondern bezieht sich auf nachträglich in ein Maßnahmenprogramm aufgenommene Maßnahmen, die sowohl grundlegende als auch ergänzende sein können (vgl. Knopp, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Kopp, WHG, Stand: Juli 2021, § 82, Rn. 60; Appel, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, 2. Aufl. 2017, § 82, Rn. 76). Die Erkenntnis, dass die Bewirtschaftungsziele nicht erreicht werden können, muss dabei nicht zwingend aus nach Aufstellung oder Fortschreibung des Maßnahmenprogrammes erzielten messtechnischen Ergebnissen folgen, sondern kann sich auch aus der Einsicht ergeben, dass das Maßnahmenprogramm hinter den bestehenden materiell-rechtlichen Anforderungen zurückbleibt und aus diesem Grunde keine belastbaren positiven Aussagen über eine zu erwartende Einhaltung der Bewirtschaftungsziele zu treffen vermag. Schon aus Gründen der Verhältnismäßigkeit ist die zuständige Behörde allerdings nicht darauf beschränkt, die in § 82 Abs. 5 WHG ausdrücklich genannten Anpassungsmaßnahmen durchzuführen (vgl. Appel, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, 2. Aufl. 2017, § 82, Rn. 77 m.w.N.); ihr steht vielmehr jede auch im Rahmen der regelmäßigen Fortschreibung des Programms in den zeitlichen Abständen des § 84 Abs. 1 WHG bzw. Art. 11 Abs. 8 WRRL mögliche Änderung des Programms offen. Entscheidend ist, dass eine negative Abweichung des Ist-Zustandes von dem von der WRRL geforderten Soll-Zustand abgestellt wird (vgl. Elgeti, in: Schink/Fellenberg, WHG, 2021, § 82, Rn. 60). Entgegen der Einschätzung der Beklagten ist daher die Anpassungsbefugnis und -pflicht der zuständigen Behörde nicht auf eine Anpassung in dem Fall beschränkt, dass „bestimmte Maßnahmen zur Zielverwirklichung nicht geeignet sind“, sondern hängen Art und Umfang der erforderlichen Anpassung stets vom Einzelfall und insbesondere der Art und dem Ausmaß der Zielverfehlung ab. Die Anpassung kann daher von der geringfügigen Modifikation des Maßnahmenprogrammes bis hin zu dessen tiefgreifender konzeptionellen Änderung reichen.

- 122 Nach § 7 Abs. 2 WHG koordinieren die zuständigen Behörden der Länder untereinander ihre wasserwirtschaftlichen Planungen und Maßnahmen, soweit die Belange der flussgebietsbezogenen Gewässerbewirtschaftung dies erfordern. Die Norm ist in Zusammenhang mit § 7 Abs. 1 Satz 1 WHG zu sehen, nach der Gewässer nach Flussgebietseinheiten zu bewirtschaften sind. Sie trägt damit dem von der WRRL verfolgten Ansatz einer ganzheitlichen, allein hydrologischen Aspekten folgenden Wasserbewirtschaftung, die gerade nicht an Verwaltungsbezirksgrenzen endet, Rechnung (vgl. EuGH, Schlussanträge des Generalanwalts vom 22.05.2014 in der Sache C-525/12 - Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland, juris, Rn. 94; BT-Drs. 14/7755, S. 1, 12, 16; Czychowski/Reinhardt, WHG, 12. Aufl. 2019, § 7, Rn. 3).
- 123 Vorliegend sind die Beklagten zur Anpassung des Maßnahmenprogrammes dahingehend verpflichtet, dass dieses die erforderlichen Maßnahmen enthält, um den Schwellenwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, schnellstmöglich zu erreichen (hierzu unter 1.). Diese Verpflichtung trifft sie nicht jeweils, sondern kann von ihnen nur gemeinsam erfüllt werden (hierzu unter 2.).
- 124 **1.** Die Beklagten sind verpflichtet, das Maßnahmenprogramm 2021-2027 für die Flussgebietseinheit Ems so anzupassen, dass es die erforderlichen Maßnahmen enthält, um den Schwellenwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, schnellstmöglich zu erreichen. Das Programm weist ergebnisrelevante materiell-rechtliche Defizite auf, die seine Überarbeitung erfordern (hierzu unter a.). Die Anpassung hat dabei in einer Weise zu erfol-

gen, die gewährleistet, dass die vorgesehenen Maßnahmen zu einer schnellstmöglichen Einhaltung des Schwellenwertes führen (hierzu unter b.).

- 125 **a.** Das Maßnahmenprogramm weist materiell-rechtliche Defizite auf, aufgrund derer die Beklagten zu dessen Anpassung verpflichtet sind.
- 126 Für die 13 der 40 auf deutschem Hoheitsgebiet liegenden Grundwasserkörper, bei denen zu Beginn des gegenwärtigen Bewirtschaftungszeitraums eine Überschreitung des Schwellenwertes für Nitrat von 50 mg/l festgestellt wurde, nehmen die Beklagten Fristverlängerungen (ausschließlich) aufgrund von „Verzögerungszeit bei der Wiederherstellung der Wasserqualität“ in Anspruch (siehe Anhang 4.2 zum Bewirtschaftungsplan 2021-2027). Die Inanspruchnahmen der Fristverlängerungen verfehlen die bestehenden normativen Anforderungen. Dies hat zur Folge, dass die Fristverlängerungen rechtswidrig sind.
- 127 **aa.** Die Pflicht zur Einhaltung des Schwellenwertes für Nitrat von 50 mg/l gestaltet sich normativ wie folgt:
- 128 Nach Art. 4 Abs. 1 lit. b) ii) WRRL schützen, verbessern und sanieren die Mitgliedstaaten alle Grundwasserkörper und gewährleisten ein Gleichgewicht zwischen Grundwasserentnahme und -neubildung mit dem Ziel, spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten der WRRL gemäß den Bestimmungen des Anhangs V zur WRRL – vorbehaltlich etwaiger Verlängerungen gemäß Art. 4 Abs. 4 WRRL sowie der Anwendung der Art. 4 Abs. 5, 6 und 7 WRRL, unbeschadet des Art. 4 Abs. 8 WRRL und vorbehaltlich des Art. 11 Abs. 3 lit. j) WRRL – einen guten Zustand des Grundwassers zu erreichen. § 47 Abs. 1 Nr. 3 WHG schafft nach nationalem Recht die Pflicht, das Grundwasser so zu bewirtschaften, dass unter anderem ein guter chemischer Zustand erreicht wird. Art. 2 Nr. 25 WRRL definiert den guten chemischen Zustand des Grundwassers als denjenigen chemischen Zustand eines Grundwasserkörpers, der alle in Tab. 2.3.2 des Anhangs V zur WRRL aufgeführten Bedingungen erfüllt. In dieser ist geregelt, dass ein guter chemischer Zustand dann besteht, wenn die chemische Zusammensetzung des Grundwasserkörpers so beschaffen ist, dass die Schadstoffkonzentrationen unter anderem die nach anderen einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft gemäß Art. 17 WRRL geltenden Qualitätsnormen nicht überschreiten. Eine solche nach Art. 17 WRRL einschlägige gemeinschaftsrechtliche Rechtsvorschrift stellt die Richtlinie 2006/118/EG vom 12. Dezember 2006 (GWRL) dar (vgl. Art. 1 Abs. 1 GWRL). Nach deren Art. 3 Abs. 1 lit. a) ziehen die Mitgliedstaaten zur Beurteilung des chemischen Zustands eines Grundwasserkörpers neben anderen Kriterien die in Anhang I zur GWRL aufgeführten Grundwasserqualitätsnormen heran. In diesem ist unter Nr. 1 als nicht zu überschreitender Wert für Nitrat 50 mg/l angegeben. Die GrwV regelt in Umsetzung dessen in § 5 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. der Anlage 2 ebenfalls einen Schwellenwert von 50 mg/l für Nitrat.
- 129 Nach § 7 Abs. 2 GrwV, der Art. 4 Abs. 2 lit. a) und b) GWRL umsetzt, ist der chemische Grundwasserzustand gut, wenn (1.) die in Anlage 2 zur GrwV enthaltenen oder die nach § 5 Abs. 1 Satz 2 oder Abs. 3 GrwV festgelegten Schwellenwerte an keiner Messstelle nach § 9 Abs. 1 GrwV im Grundwasserkörper überschritten werden oder (2.) durch die Überwachung nach § 9 GrwV festgestellt wird, dass a) es keine Anzeichen für Einträge von Schadstoffen auf Grund menschlicher Tätigkeiten gibt, wobei Änderungen der elektrischen Leitfähigkeit bei Salzen allein keinen ausreichenden Hinweis auf derartige Einträge geben, b) die Grundwasserbeschaffenheit keine signifikante Verschlechterung des ökologischen oder chemischen Zustands der Oberflächengewässer zur Folge hat und

dementsprechend nicht zu einem Verfehlen der Bewirtschaftungsziele in den mit dem Grundwasser in hydraulischer Verbindung stehender Oberflächengewässern führt und c) die Grundwasserbeschaffenheit nicht zu einer signifikanten Schädigung unmittelbar von dem Grundwasserkörper abhängender Landökosysteme führt. Kommt es zur Überschreitung eines Schwellenwertes, kann gemäß § 7 Abs. 3 Satz 1 GrwV, durch den Art. 4 Abs. 2 lit. c) GWRL Umsetzung findet, der chemische Grundwasserzustand auch dann noch als gut eingestuft werden, wenn (1.) eine der nachfolgenden flächenbezogenen Voraussetzungen erfüllt ist: a) die nach § 6 Abs. 2 GrwV für jeden relevanten Stoff oder jede relevante Stoffgruppe ermittelte Flächensumme beträgt weniger als ein Fünftel der Fläche des Grundwasserkörpers oder b) bei nachteiligen Veränderungen des Grundwassers durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten ist die festgestellte oder die in absehbarer Zeit zu erwartende Ausdehnung der Überschreitung für jeden relevanten Stoff oder jede relevante Stoffgruppe auf insgesamt weniger als 25 Quadratkilometer pro Grundwasserkörper und bei Grundwasserkörpern, die kleiner als 250 Quadratkilometer sind, auf weniger als ein Zehntel der Fläche des Grundwasserkörpers begrenzt, (2.) das im Einzugsgebiet einer Trinkwassergewinnungsanlage mit einer Wasserentnahme von mehr als 100 Kubikmeter am Tag gewonnene Wasser unter Berücksichtigung des angewandten Aufbereitungsverfahrens nicht den dem Schwellenwert entsprechenden Grenzwert der Trinkwasserverordnung überschreitet und (3.) die Nutzungsmöglichkeiten des Grundwassers nicht signifikant beeinträchtigt werden. § 7 Abs. 3 Satz 2 GrwV sieht vor, dass Messstellen, an denen die Überschreitung eines Schwellenwertes auf natürliche, nicht durch menschliche Tätigkeiten verursachte Gründe zurückzuführen ist, wie Messstellen behandelt werden, an denen die Schwellenwerte eingehalten werden. Anders als der Wortlaut des § 7 Abs. 3 Satz 1 GrwV („an Messstellen“) nahelegt, findet die Norm bereits dann Anwendung, wenn der Schwellenwert an nur einer einzigen Messstelle überschritten wird (vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. c) GWRL: „an einer oder mehreren Überwachungsstellen“).

- 130 Im Verhältnis zu § 7 Abs. 2 GrwV kommt § 7 Abs. 3 GrwV Ausnahmecharakter zu: Grundwasserkörper, in denen an mindestens einer Messstelle ein Schwellenwert überschritten ist, befinden sich auch dann, wenn die Voraussetzungen des § 7 Abs. 3 GrwV erfüllt sind, nicht ohne Weiteres und wie die in den Anwendungsbereich von § 7 Abs. 2 GrwV fallenden Grundwasserkörper („der chemische Gewässerzustand ist gut“) in einem guten chemischen Zustand, sondern weisen vielmehr einen schlechten chemischen Zustand auf, der ausnahmsweise durch behördliche Entscheidung gleichwohl als gut eingestuft werden kann (vgl. OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 25.11.2020 - 5 KN 10/20 -, juris, Rn. 85). Dieses Verständnis gebietet auch Art. 2 Nr. 1 GWRL, nach dem die durch eine Grundwasserqualitätsnorm – eine solche stellt der Schwellenwert für Nitrat nach Art. 2 Nr. 2 GWRL dar – ausgedrückte Konzentration eines Schadstoffes nicht überschritten werden darf. Dieser Unterschied zwischen § 7 Abs. 2 GrwV und § 7 Abs. 3 GrwV – das tatsächliche Bestehen eines guten chemischen Zustandes einerseits, das Bestehen eines ausnahmsweise behördlich als gut eingestuften, tatsächlich aber schlechten chemischen Zustandes andererseits – bringt es vor dem Hintergrund der Pflicht zur Erhaltung oder Erreichung eines guten chemischen Zustandes gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 3 WHG mit sich, dass ein Maßnahmenprogramm sich in seiner Zielsetzung nicht auf das Erreichen der Voraussetzungen des § 7 Abs. 3 GrwV beschränken darf, sondern stets die Einhaltung der Schwellenwerte an jeder einzelnen Messstelle zum Ziel haben muss. Ausgenommen hiervon sind lediglich Messstellen im Sinne von § 7 Abs. 3 Satz 2 GrwV.

- 131 Zu erreichen war der Schwellenwert für Nitrat gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 WHG bzw. Art. 4 Abs. 1 lit. b) (ii) WRRL bis zum 22. Dezember 2015. Eine rechtmäßig später eintretende Erreichung kommt ausschließlich dann in Betracht, wenn die Möglichkeiten einer Fristverlängerung gemäß § 29 WHG bzw. Art. 4 Abs. 4 WRRL oder der Festlegung einer Abweichung oder Ausnahme von den Bewirtschaftungszielen gemäß §§ 30, 31 WHG bzw. Art. 4 Abs. 5, Abs. 6 WRRL genutzt wurden (§ 47 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 WHG).
- 132 **bb.** Mit dem Einwand, die Beklagten nähmen im Maßnahmenprogramm zu Unrecht Fristverlängerungen gemäß § 47 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 29 WHG in Anspruch, dringt der Kläger unter mehreren Gesichtspunkten durch.
- 133 § 47 WHG, der die Bewirtschaftungsziele für das Grundwasser regelt, verweist in seinem Abs. 2 Satz 2 hinsichtlich der Möglichkeit der Verlängerung der Frist für das Erreichen der Bewirtschaftungsziele auf § 29 Abs. 2 bis Abs. 4 WHG. § 29 Abs. 2 Satz 1 WHG sieht vor, dass die zuständige Behörde die Frist für das Erreichen der Bewirtschaftungsziele verlängern kann, wenn sich der Gewässerzustand nicht weiter verschlechtert und die notwendigen Verbesserungen des Gewässerzustands aufgrund der natürlichen Gegebenheiten nicht fristgerecht erreicht werden können (Nr. 1), die vorgesehenen Maßnahmen nur schrittweise in einem längeren Zeitraum technisch durchführbar sind (Nr. 2) oder die Einhaltung der Frist mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden wäre (Nr. 3). Nach § 29 Abs. 2 Satz 2 WHG dürfen Fristverlängerungen nach § 29 Abs. 2 Satz 1 WHG die Verwirklichung der in den §§ 27, 44 und 47 Abs. 1 WHG festgelegten Bewirtschaftungsziele in anderen Gewässern derselben Flussgebietseinheit nicht dauerhaft ausschließen oder gefährden. Fristverlängerungen nach § 29 Abs. 2 Satz 1 WHG sind höchstens zweimal für einen Zeitraum von jeweils sechs Jahren zulässig (§ 29 Abs. 3 Satz 1 WHG). Lassen sich die Bewirtschaftungsziele nicht innerhalb dieser höchstens zweimaligen Fristverlängerungen erreichen, sind weitere Verlängerungen nur dann möglich, wenn die Zielverfehlung auf natürliche Gegebenheiten zurückgeht (§ 29 Abs. 3 Satz 2 WHG). Gemäß § 29 Abs. 4 WHG gelten die Fristen für die Erreichung der Bewirtschaftungsziele sowie ihre Verlängerungen auch für Gewässer in Schutzgebieten im Sinne des Art. 6 in Verbindung mit Anhang IV 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 die Richtlinie 2008/105/EG (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 84) geändert worden ist, in ihrer jeweils geltenden Fassung, sofern die Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union, nach denen die Schutzgebiete ausgewiesen worden sind, keine anderweitigen Bestimmungen enthalten.
- 134 § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 WHG sieht darüber hinaus vor, dass die nach § 29 Abs. 2 bis Abs. 4 i.V.m. §§ 44 und 47 Abs. 2 Satz 2 WHG gewährten Fristverlängerungen und die Gründe hierfür, eine Zusammenfassung der Maßnahmen, die zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele innerhalb der verlängerten Frist erforderlich sind, und der Zeitplan hierfür sowie die Gründe für jede erhebliche Verzögerung bei der Umsetzung der Maßnahmen in den Bewirtschaftungsplan aufzunehmen sind. Diese der Umsetzung von Art. 4 Abs. 4 lit. c) und lit. d) WRRL dienende Regelung ist mit Blick auf Art. 4 Abs. 4 lit. b) WRRL, der fordert, dass Fristverlängerungen und die entsprechenden Gründe im Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet „im einzelnen dargelegt und erläutert“ werden und der nicht in das WHG übernommen wurde, richtlinienkonform auszulegen (vgl. Lorenzmeier, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, Stand: Juli 2021, § 83, Rn. 30; Durner, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: Januar 2023, § 83 WHG, Rn. 7). Diesen An-

forderungen ist nicht schon durch die Wiedergabe (nur) nachvollziehbarer Ausführungen genügt. Vielmehr dürfen die Darlegungen auch fachlich eine vom Einzelfall abhängige Untergrenze nicht unterschreiten; jedenfalls formelhafte Ausführungen zu den Gründen und zum Ausmaß einer Fristverlängerung genügen den bestehenden Anforderungen nicht (Appel, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, 2. Aufl. 2017, § 83, Rn. 22). Hinzu kommt, dass die Begründung der Fristverlängerung stets auf den konkreten Wasserkörper zu beziehen ist (vgl. Art. 4 Abs. 4 WRRL: „können für Wasserkörper verlängert werden“; Knopp, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, Stand: Juli 2021, § 29, Rn. 24; Ginzky, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, WHG, Stand: Juli 2020, § 29, Rn. 3).

- 135 Diesen Voraussetzungen genügen die Inanspruchnahmen von Fristverlängerungen im Maßnahmenprogramm sowie deren Begründungen im Bewirtschaftungsplan für die Flussgebietseinheit Ems für den Zeitraum von 2021 bis 2027 nicht. Es fehlt an einer ordnungsgemäßen Darlegung und Erläuterung der Gründe für die in Anspruch genommenen Fristverlängerungen (hierzu unter (1)). Folge der nicht ausreichenden Darlegung und Erläuterung der Gründe der Fristverlängerungen ist, dass die Beklagten sich auf die Fristverlängerungen nicht wirksam berufen können (hierzu unter (2)). Hinzu kommt, dass jedenfalls in Bezug auf zwei Wasserkörper eine Untersuchung zu Fließ- und Transportzeiten nicht stattgefunden hat, obwohl für diese eine Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten in Anspruch genommen wird (hierzu unter (3)). Zumindest im Falle eines Grundwasserkörpers steht ferner eine Verschlechterung des Gewässerzustandes einer Fristverlängerung entgegen (hierzu unter (4)). Bei einer notwendigen Korrektur des Maßnahmenprogrammes werden die Beklagten zu berücksichtigen haben, dass der – bisher nur für Oberflächengewässer bemühte – sog. „Transparenz-Ansatz“ Rechtmäßigkeitszweifeln ausgesetzt ist (hierzu unter (5)).
- 136 **(1)** Es fehlt an einer ordnungsgemäßen Darlegung und Erläuterung der Fristverlängerungen und der Gründe für diese.
- 137 **(a)** Eine solche ordnungsgemäße Darlegung und Erläuterung enthalten weder das von den Beklagten in Zusammenarbeit erstellte Maßnahmenprogramm noch der internationale Bewirtschaftungsplan.
- 138 Im **Maßnahmenprogramm** finden sich Ausführungen zu Fristverlängerungen in erster Linie unter Nr. 2.3 (S. 11 ff.). Dargestellt werden hier zunächst die Voraussetzungen, unter denen eine Fristverlängerung für die Erreichung der Bewirtschaftungsziele möglich ist. Ferner ist in dem Abschnitt folgendes wiedergegeben (beginnend auf S. 12 unten):
- 139 „Als die WRRL vor mittlerweile 20 Jahren verabschiedet wurde, waren die Probleme der Umsetzung in der Praxis als solche und in ihrem Umfang nicht vollständig erkennbar. Der Ehrgeiz, die Ziele der WRRL auch in diesen Wasserkörpern weiterhin uneingeschränkt zu erreichen, soll jedoch aufrechterhalten werden. Dafür wird aber mehr Zeit über 2027 hinaus benötigt. Folgerichtig wird daher im dritten Bewirtschaftungsplan der FGE Ems eine Inanspruchnahme von weniger strengen Bewirtschaftungszielen, genauso wie bisher, nur in begründeten Ausnahmefällen für einzelne Wasserkörper in Betracht gezogen. Deshalb wurde innerhalb der LAWA für den dritten Bewirtschaftungszeitraum der sogenannte Transparenz-Ansatz erarbeitet, der von den Ländern Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen angewandt wird. Danach soll für alle Wasserkörper der gesamte Prozess der Maßnahmenplanung bis zum Erreichen der Bewirtschaftungsziele nachvollziehbar dargestellt werden soll. Die Wasserkörper, bei denen die Zielerreichung grundsätzlich möglich, aber eine vollständige Maßnahmenumsetzung bis 2027 unrealistisch ist (die so-

genannten „verbleibenden Wasserkörper“) sollen in transparenter Weise in den Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen identifiziert und die weitere beabsichtigte Vorgehensweise zur Zielerreichung dargelegt werden (siehe Abbildung 3).



Abb. 3: Prüfschema für die Anwendung des Transparenz-Ansatzes (Quelle: MUNLV 2021a)

- 140 Kennzeichnend für die sogenannten verbleibenden Wasserkörper sind eindeutig feststehende Hindernisse für die Maßnahmenumsetzung bis 2027 (bzw. 2033/2039 für neu geregelte bzw. neue Schadstoffe), z. B. aus den nachfolgend genannten Gründen:
- 141 - fehlende bzw. begrenzte finanzielle Ressourcen bei den zuständigen Behörden und den Maßnahmenträgern,
- 142 - fehlende Flächenverfügbarkeit,
- 143 - bestehende Nutzungskonflikte,
- 144 - teilweise Untätigkeit von Maßnahmenträgern,
- 145 - fehlende Akzeptanz, fehlendes Verständnis für die Notwendigkeit der Umsetzung von Maßnahmen und den damit verbundenen Kosten in Teilen der Bevölkerung.
- 146 Nach dem Transparenz-Ansatz wird ausgehend vom aktuellen Kenntnisstand für alle Wasserkörper eine „Vollplanung“ durchgeführt. Dabei werden im Rahmen der Defizitanalyse wasserkörperbezogen alle Maßnahmentypen ermittelt, die nach heutigem Stand für eine Zielerreichung erforderlich sind. Für jeden Wasserkörper wird abgeschätzt, bis wann voraussichtlich die Bewirtschaftungsziele erreicht werden. Die Schätzung setzt sich zusammen aus dem Zeitraum der zur Planung und Umsetzung aller Maßnahmen voraussichtlich benötigt wird und der Zeitdauer die benötigt wird damit die Wirkung der Maßnahmen zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele führt. Bei langsam wirkenden Maßnahmentypen kann dieser Zeitraum viele Jahre umfassen.
- 147 [...]

- 148 Für die Grundwasserkörper ist die Anwendung des Transparenz-Ansatzes nicht erforderlich, da durch die veränderten grundlegenden Maßnahmen grundsätzlich eine weitgehende Zielerreichung prognostiziert werden kann (vgl. Kap 3).“
- 149 In Abschnitt 3.1.1 heißt es auf Seite 22:
- 150 „Ein Vergleich der Ergebnisse der aktuellen Zustandsbewertung (bezogen auf den Parameter Nitrat) mit der Bewertung aus dem Jahr 2015 zeigt, dass bei neun Grundwasserkörpern eine Verbesserung und lediglich in einem Fall eine Verschlechterung eingetreten ist.“
- 151 Auf Seite 26 des Abschnittes 3.1.1 wird angegeben:
- 152 „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 stickstoffhaltiger Düngemittel keine Überschreitung des Schwellenwertes von 50 mg/l Nitrat in den Grundwasserkörpern verursacht.“ (Hervorhebung d.d. Senat)
- 153 Weiter wird in Abschnitt 4.3 auf Seite 67 ausgeführt:
- 154 „Die erforderlichen Maßnahmen können nicht vollständig bis 2027 umgesetzt werden. Sie werden soweit möglich bis zum Jahr 2027 ergriffen, müssen aber auch zeitlich gestreckt nach 2027 weiter konsequent umgesetzt werden.“
- 155 Die Grundwasserkörper der Flussgebietseinheit in Bezug auf eine Fristverlängerung einzeln konkret betrachtende Inhalte finden sich im Maßnahmenprogramm nicht.
- 156 Anders verhält es sich mit dem **Bewirtschaftungsplan**. Dieser verweist in Abschnitt 5.2.2 („Ausnahmen für Grundwasserkörper“) für die Inanspruchnahme von Fristverlängerungen auf den Anhang 4.2. Dieser gestaltet sich wie folgt:

ANHANG 4.2: AUSNAHMEN (INKL. BEGRÜNDUNGEN) FÜR DEN CHEMISCHEN ZUSTAND DER GRUNDWASSERKÖRPER

Legende: Tabellenfeld „Ausnahmen / Fristverlängerungen“

Code	Bedeutung
1	GWRL Artikel 6 (3c) - Unfälle / außergewöhnliche Umstände
2	GWRL Artikel 6 (3d) - künstliche Anreicherung / Auffüllung
3	GWRL Artikel 6 (3a) - direkte Einleitung
4	GWRL Artikel 6 (3f) - Folge von Maßnahmen in Oberflächengewässern
5	GWRL Artikel 6 (3e,ii) - Maßnahmen: unverhältnismäßig hohe Kosten
6	GWRL Artikel 6 (3e,i) - Maßnahmen: erhöhtes Risiko
7	GWRL Artikel 6 (3b) - geringe Entnahmemengen
Fristverlängerungen	
8-0	Artikel 4 (4) - technische Durchführbarkeit
8-1	Ursache für Abweichungen unbekannt
8-2	Zwingende technische Abfolge von Maßnahmen
8-3	Unveränderbare Dauer der Verfahren
8-4	Forschungs- und Entwicklungsbedarf
8-5	Sonstige Technische Gründe
8-6	Erhebliche unverträgliche Auswirkungen auf die Umwelt oder die menschliche Gesundheit/Unversehrtheit
8-7	Entgegenstehende (EG-)rechtliche Anforderungen
9-0	Artikel 4 (4) - unverhältnismäßig hohe Kosten
9-1	Überforderung der nichtstaatlichen Kostenträger, erforderliche zeitliche Streckung der Kostenverteilung
9-2	Überforderung der staatlichen Kostenträger, erforderliche zeitliche Streckung der Kostenverteilung
9-3	Verfassungsrechtlich festgelegte, demokratiebedingte Finanzautonomie von Maßnahmenträgern

Code	Bedeutung
9-4	Kosten-Nutzen-Betrachtung / Missverhältnis zwischen Kosten und Nutzen
9-5	Unsicherheit über die Effektivität der Maßnahmen zur Zielerreichung
9-6	Begrenzende Faktoren aus Marktmechanismen
10-0	Artikel 4 (4) - natürliche Ursachen
10-0-N1	Verzögerungszeit bei der Wiederherstellung der Wasserqualität
10-0-N2	Verzögerungszeit bei der Wiederherstellung hydromorphologischer Bedingungen
10-0-N3	Verzögerungszeit bei der ökologischen Regeneration
10-0-N4	Verzögerungszeit bei der Wiederherstellung des Wasserspiegels
Weniger strenge Umweltziele	
11	Artikel 4 (5) - technische Durchführbarkeit
12	Artikel 4 (5) - unverhältnismäßig hohe Kosten
Vorübergehende Verschlechterungen	
13	Artikel 4 (6) - natürliche Ursachen
14	Artikel 4 (6) - höhere Gewalt
15	Artikel 4 (6) - nicht vorhersehbare Unfälle
Nichterreichen der Ziele infolge neuer Veränderungen oder neuer nachhaltiger Entwicklungstätigkeit	
16	Artikel 4 (7) - neue Änderung der physischen Eigenschaften
17	Artikel 4 (7) - neue nachhaltige Entwicklungstätigkeit des Menschen

WK-ID	WK Name	Land	Chemie		
			Ausnahmen / Fristverlängerungen	Zielerreichung bis	Relevanter Schadstoff
DEGB_DENI_3_01	Obere Ems links (Plantünner Sandebene West)	NI	-	-	-
DEGB_DENI_3_03	Große Aa	NI	10-0-N1	Nach 2027	Nitrat
DEGB_DENI_36_01	Hase links Lockergestein	NI	10-0-N1	Nach 2045	Nitrat
DEGB_DENI_36_02	Hase rechts Festgestein	NI	-	-	-
DEGB_DENI_36_03	Hase links Festgestein	NI	-	-	-
DEGB_DENI_36_04	Teutoburger Wald - Hase	NI	-	-	-
DEGB_DENI_36_05	Hase Lockergestein rechts	NI	10-0-N1	2045 oder früher	Nitrat
DEGB_DENI_37_01	Mittlere Ems Lockergestein links	NI	-	-	-
DEGB_DENI_37_02	Mittlere Ems Lockergestein rechts 1	NI	10-0-N1	Nach 2045	Nitrat
DEGB_DENI_37_03	Mittlere Ems Lockergestein rechts 2	NI	10-0-N1	Nach 2045	Pestizide
DEGB_DENI_38_01	Leda-Jümme Lockergestein links	NI	10-0-N1	Nach 2045	Nitrat, Pestizide
DEGB_DENI_38_02	Leda-Jümme Lockergestein rechts	NI	10-0-N1	2045 oder früher	Nitrat, Pestizide
DEGB_DENI_39_01	Borkum	NI	-	-	-
DEGB_DENI_39_02	Juist	NI	-	-	-
DEGB_DENI_39_03	Norderney	NI	-	-	-
DEGB_DENI_39_04	Baltrum	NI	-	-	-
DEGB_DENI_39_05	Langeoog	NI	-	-	-
DEGB_DENI_39_06	Spiekeroog	NI	-	-	-
DEGB_DENI_39_07	Wangerooge	NI	-	-	-
DEGB_DENI_39_08	Norderland/Harlinger Land	NI	-	-	-
DEGB_DENI_39_09	Untere Ems rechts	NI	-	-	-
DEGB_DENI_39_10	Untere Ems Lockergestein links	NI	-	-	-
DEGB_DENW_3_02	Plantünner Sandebene (Mitte)	NRW	10-0-N1	Nach 2027	Nitrat
DEGB_DENW_3_04	Niederung der Oberen Ems (Emsdellen/Saerbeck)	NRW	10-0-N1	Nach 2027	Ammonium, Bromacil, Nitrat, Pestizide
DEGB_DENW_3_05	Niederung der Oberen Ems (Greven/Ladbergen)	NRW	10-0-N1	Nach 2027	Bromacil, Nitrat, Pestizide
DEGB_DENW_3_06	Niederung der Oberen Ems (Sassenberg/Versmold)	NRW	10-0-N1	Nach 2027	Nitrat, Pestizide
DEGB_DENW_3_07	Niederung der Oberen Ems (Beelen/Harsewinkel)	NRW	10-0-N1	Nach 2027	Ammonium
DEGB_DENW_3_08	Niederung der Oberen Ems (Rietberg/Verl)	NRW	10-0-N1	Nach 2027	Nitrat
DEGB_DENW_3_09	Sennesande (Nordost)	NRW	-	-	-

WK-ID	WK Name	Land	Chemie		
			Ausnahmen / Fristverlängerungen	Zielerreichung bis	Relevanter Schadstoff
DEGB_DENW_3_10	Münsterländer Kiessandzug (Süd)	NRW	10-0-N1, 8-3, 9-4	Nach 2027	Bromacil, Pestizide
DEGB_DENW_3_11	Münsterländer Oberkreide (Oelde/Herzbrock)	NRW	-	-	-
DEGB_DENW_3_12	Münsterländer Oberkreide (Sendenhorst/Beckum)	NRW	10-0-N1	Nach 2027	Phosphat
DEGB_DENW_3_13	Münsterländer Oberkreide (Altenberge/Aschenberg)	NRW	-	-	-
DEGB_DENW_3_14	Teutoburger Wald (Südost)	NRW	-	-	-
DEGB_DENW_3_15	Teutoburger Wald (Nordwest)	NRW	-	-	-
DEGB_DENW_3_16	Südhang des Schafberges	NRW	-	-	-
DEGB_DENW_3_17	Karbon des Schafberges	NRW	-	-	-
DEGB_DENW_3_18	Nordosthang des Schafberges	NRW	10-0-N1	Nach 2027	Nitrat
DEGB_DENW_3_19	Nordosthang der Baumberge	NRW	-	-	-
DEGB_DENW_3_20	Thieberg bei Rheine	NRW	10-0-N1	Nach 2027	Nitrat
NL_GB_NLGW0001 *	Zand Eems	NL	-	-	-
NL_GB_NLGW0008	Zout Eems	NL	8-0, 10-0	-	Phosphat

* Für den Grundwasserkörper Zand Eems werden auch in Bezug auf den mengenmäßigen Zustand Fristverlängerungen aufgrund technischer Gegebenheiten in Anspruch genommen

- 157 Der Bewirtschaftungsplan stellt damit zwar eine wasserkörperscharfe Betrachtung an; er nimmt jedoch nicht die nach Art. 4 Abs. 4 lit. b) WRRL erforderliche Darlegung und Erläuterung der Fristverlängerungen „im einzelnen“ vor. Zwar wird – insoweit genügt der Bewirtschaftungsplan den Anforderungen des § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 WHG noch – für jeden Wasserkörper angegeben, ob eine Fristverlängerung in Anspruch genommen wird. Schon an einer ordnungsgemäßen Angabe der Gründe für die Inanspruchnahme der Fristverlängerung fehlt es indes. Soweit für auf dem Gebiet der Beklagten liegende Wasserkörper Fristverlängerungen wegen der Überschreitung des Schwellenwertes für Nitrat in Anspruch genommen werden, wird ausschließlich der Code „10-0-N1“ angeführt, der ausweislich der Legende für „Verzögerungszeit bei der Wiederherstellung der Wasserqualität“ steht und dem Verlängerungsgrund der natürlichen Gegebenheiten im Sinne von Art. 4 Abs. 4 lit. a) iii) WRRL bzw. § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG zugeordnet wird. Der Angabe des Grundes „Verzögerungszeit bei der Wiederherstellung der Wasserqualität“ fehlt allerdings jede Aussagekraft und jeder Bezug zum konkreten Wasserkörper. Gänzlich fehlt es an einer wasserkörperscharfen, nach § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 WHG erforderlichen Zusammenfassung der Maßnahmen, die zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele innerhalb der verlängerten Frist erforderlich sind, der Darstellung des Zeitplans hierfür sowie der Nennung der Gründe für jede erhebliche Verzögerung bei der Umsetzung der Maßnahmen.
- 158 **(b)** Auch die Inhalte der **Landesbeiträge zum Maßnahmenprogramm bzw. Bewirtschaftungsplan** der Beklagten haben nicht zur Folge, dass von einer ordnungsgemäßen Darlegung und Erläuterung im Sinne von Art. 4 Abs. 4 lit. b) WRRL bzw. § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 WHG auszugehen wäre.
- 159 Zum einen sind die Inhalte der Landesbeiträge bereits im Ansatz nicht geeignet, Lücken zu füllen, die im Bewirtschaftungsplan hinsichtlich dessen obligatorischer Inhalte bestehen. Weder die WRRL noch das WHG lassen eine solche „Auslagerung“ obligatorischer Inhalte zu, wie sich aus einem Vergleich von Art. 13 Abs. 4 i.V.m. Anhang VII WRRL und § 83 Abs. 2 WHG einerseits, die die zwingenden Inhalte des Bewirtschaftungsplanes vorgeben, und Art. 13 Abs. 5 WRRL und § 82 Abs. 3 WHG andererseits, die eine Ergänzung durch detaillierte Programme und Bewirtschaftungspläne insbesondere für Teilgebiete zwar zulassen, zugleich allerdings klarstellen, dass eine solche Ergänzung nicht von der Erfüllung der sonstigen Pflichten nach der Richtlinie befreit (Art. 13 Abs. 5 Satz 2 WRRL), zeigt. Eine Ergänzung des Bewirtschaftungsplans im Sinne von Art. 13 Abs. 5 WRRL ist nur hinsichtlich solcher Inhalte möglich und zulässig, die nicht ohnehin bereits zu den obligatorischen Inhalten des Bewirtschaftungsplanes zählen („Komplementärplanung“; Elgeti, in: Schink/Fellenberg, WHG, 2021, § 83, Rn. 43).
- 160 Zum anderen wären die Landesbeiträge zum Maßnahmenprogramm bzw. zum Bewirtschaftungsplan auch dann nicht geeignet, die hinsichtlich der Inanspruchnahme von Fristverlängerungen aufgezeigten Lücken des Bewirtschaftungsplans zu füllen, wenn man eine Auslagerung obligatorischer Inhalte in die Landesbeiträge entgegen dem Vorstehenden grundsätzlich für zulässig halten wollte. In den Beiträgen der Beklagten selbst finden sich keine auf die einzelnen Wasserkörper bezogenen Angaben, derer es nach Art. 4 Abs. 4 lit. b) WRRL und § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 WHG bedarf. Der niedersächsische Beitrag zu den Bewirtschaftungsplänen 2021-2027 der Flussgebiete Elbe, Weser, Ems und Rhein verfügt allerdings über eine Anlage „Übersicht Bewirtschaftungsziele (FGE Ems)“. In dieser sind die Wasserkörper der Flussgebietseinheit einzeln betrachtet. Die

Betrachtung gestaltet sich dargestellt am Beispiel des Grundwasserkörpers Große Aa (DEGB_DENI_3_03) wie folgt:

Grundwasser - Stammdaten	
Kenndaten	
Wasserkörper:	Große Aa
EU-Wasserkörper-Nr.:	DEGB_DENI_3_03
NI-Wasserkörper-Nr.:	3_03
Flussgebiet:	3000 Ems
Planungseinheit:	3100 Obere Ems
Belastungen	
Belastungen	2.2 (Diffuse Quellen - Landwirtschaft)
(Güte/Menge):	7 (Anthropogene Belastungen - Andere)
Andere Belastungen (Güte):	Vanadium,Nickel,Aluminium
Auswirkung der Belastungen:	CHEM (Verschmutzung durch Chemikalien)
Risikoabschätzung	
Güte	
Zielerreichung 2027 gefährdet:	Ja
Menge	
Zielerreichung 2027 gefährdet:	Nein
Bewertungen	
Güte	
Gesamtbewertung:	schlecht
Bewertung Nitrat:	schlecht
Bewertung Pflanzenschutzmittel- Wirkstoffe und Metaboliten:	gut
Bewertung sonstige Schadstoffe:	gut
Natürliche Hintergrundwerte:	-
Menge	
Bewertung:	gut
Maßnahmentypen	
Güte - Handlungsfeld Stoffeinträge ⁶⁾	
Ergänzende Maßnahmentypen und Umsetzungszeiträume:	
41 (Reduzierung der Nährstoffeinträge in GW durch Auswaschung aus der Landwirtschaft)	2021 bis 2027
43 (Reduzierung der Nährstoffeinträge durch besondere Anforderungen in Wasserschutzgebieten)	2021 bis 2027
504 (Beratungsmaßnahmen)	2021 bis 2027
Minderungsbedarf der landwirtschaftlichen Stickstoffüberschüsse [t/a]:	2039,02
Bewirtschaftungsziele	
Güte	
Fristverlängerung und Prognose Zielerreichung:	Verzögerungszeit bei der Wiederherstellung der Wasserqualität
Abweichendes Bewirtschaftungsziel:	nicht relevant
Zielerreichung Güte (gesamt):	Nach 2027
Menge	
Fristverlängerung und Prognose Zielerreichung:	nicht relevant
Abweichendes Bewirtschaftungsziel:	nicht relevant
Zielerreichung Menge:	Bewirtschaftungsziel erreicht

- 161 Für Nordrhein-Westfalen wurden zum einen „Steckbriefe der Planungseinheiten“ erstellt, die folgenden Inhalt haben (am Beispiel des Grundwasserkörpers Plantlünner Sandebene (Mitte), DEGB_DENW_3_02):

3_02 - Plantlünner Sandebene (Mitte)

Komponente	Bewirtschaftungsziel	Zeitpunkt	Begründung
Mengenmäßiger Zustand	erreicht	2021	-
Chemischer Zustand	Fristverlängerung	2022-2027	N1

Maßnahme	Beschreibung	Träger	Umsetzung bis
41 Maßnahmen zur Reduzierung der Nährstoffeinträge in GW durch Auswaschung aus der Landwirtschaft	Reduzierung der Nährstoffeinträge in den Grundwasserkörper aus diffusen Quellen der Landwirtschaft. Der grenzüberschreitende Grundwasserkörper ist wegen der Belastung (Nitrat) aus diffusen Quellen der Landwirtschaft in einem chemisch schlechten Zustand. Weiter besteht ein Risiko der Zielerreichung (chemisch guter Zustand) bis 2027 wegen der Belastung (Ammonium, Nitrat).	Landwirtschaft	2027
102 Maßnahmen zur Reduzierung versauerungsbedingter Stoffbelastungen (ohne Nährstoffe) im Grundwasser infolge Landwirtschaft	Reduzierung der diffusen landwirtschaftlichen Belastung des grenzüberschreitenden Grundwasserkörpers, welche zu einer Versauerung im Untergrund und folglich zu einer Mobilisierung von Metallen führen. Der Grundwasserkörper ist wegen der Belastung (Nitrat) aus diffusen Quellen der Landwirtschaft in einem chemisch schlechten Zustand. Weiter besteht ein Risiko der Zielerreichung bis 2027 wegen der Versauerung (pH) sowie der Mobilisierung von Metallen (Aluminium) als Sekundärbelastung der Landwirtschaft.	Landwirtschaft	2027
504 Beratungsmaßnahmen	Beratung der Landwirtschaft	Landwirtschaft	2027

- 162 Ferner findet sich neben textlichen Ausführungen in Abschnitt 5.3.3 (S. 5-54 - 5-59) auf Seite 11 des Anhangs 5-4 zum Bewirtschaftungsplan 2022-2027 für die nordrhein-westfälischen Anteile von Rhein, Weser, Ems und Maas die Tabelle „Bewirtschaftungsziele für Grundwasserkörper“ mit folgendem Inhalt:

Flussgebietseinheit Ems NRW

Teileinzugsgebiet	Wasserkörper-ID	Bewirtschaftungsziele Menge			Bewirtschaftungsziele Chemie		
		Ziel	Frist	Begründung	Ziel	Frist	Begründung
Ems NRW	3_01	erreicht	2021		erreicht	2021	
Ems NRW	3_02	erreicht	2021		FV	2022-2027	N1
Ems NRW	3_03	erreicht	2021		FV	2022-2027	N1
Ems NRW	3_04	erreicht	2021		FV	2022-2027	N1
Ems NRW	3_05	erreicht	2021		FV	2022-2027	N1
Ems NRW	3_06	erreicht	2021		FV	2022-2027	N1
Ems NRW	3_07	erreicht	2021		FV	2022-2027	N1
Ems NRW	3_08	erreicht	2021		FV	2022-2027	N1
Ems NRW	3_09	erreicht	2021		erreicht	2021	
Ems NRW	3_10	erreicht	2021		FV	nach 2027	T3, U2, N1
Ems NRW	3_11	erreicht	2021		erreicht	2021	
Ems NRW	3_12	erreicht	2021		FV	2022-2027	N1
Ems NRW	3_13	erreicht	2021		erreicht	2021	
Ems NRW	3_14	erreicht	2021		erreicht	2021	
Ems NRW	3_15	erreicht	2021		erreicht	2021	
Ems NRW	3_16	erreicht	2021		erreicht	2021	
Ems NRW	3_17	erreicht	2021		erreicht	2021	
Ems NRW	3_18	erreicht	2021		FV	2022-2027	N1
Ems NRW	3_19	erreicht	2021		erreicht	2021	
Ems NRW	3_20	erreicht	2021		FV	2022-2027	N1
Ems NRW	36_01	erreicht	2021		FV	2022-2027	N1
Ems NRW	36_02	erreicht	2021		erreicht	2021	
Ems NRW	36_03	erreicht	2021		erreicht	2021	
Ems NRW	36_04	erreicht	2021		erreicht	2021	

- 163 Der Begründungscode „N1“ steht dabei ausweislich der Legende auf Seite 1 des Anhangs 5-1 des nordrhein-westfälischen Beitrages zum Bewirtschaftungsplan (ebenfalls) für „Verzögerungszeit bei der Wiederherstellung der Wasserqualität“ als Unterfall der natürlichen Gegebenheiten.
- 164 In ihrer Darlegungstiefe gehen die Beiträge der Beklagten zum Bewirtschaftungsplan mithin über diejenige im internationalen Bewirtschaftungsplan hinaus. Gleichwohl verfehlen sie die Anforderungen des § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 WHG bzw. Art. 4 Abs. 4 WRRL:

- 165 **(aa)** Der Beitrag des Beklagten zu 1) nimmt schon formal Fristverlängerungen ganz überwiegend nicht ordnungsgemäß vor. Er sieht eine Verlängerung der Fristen für die Erreichung der Bewirtschaftungsziele in sieben Fällen vor, hiervon in vier Fällen bis „nach 2045“, in einem Fall bis „nach 2027“. Damit ist der Beginn eines Zeitraumes angegeben, nicht aber – was das Wesen einer Frist ausmacht – ein begrenzter Zeitraum gekennzeichnet, in den ein bestimmtes Ereignis fallen muss.
- 166 **(bb)** Die Detailtiefe der Darlegung der Gründe, aus denen eine Fristverlängerung jeweils erforderlich wird, – das schlagwortartige und inhaltlich allenfalls begrenzt nachvollziehbare Anführen des Grundes „Verzögerungszeit bei der Wiederherstellung der Wasserqualität“ – ist ungenügend. An einer wasserkörperspezifischen Erläuterung der Gründe fehlt es vollständig. Zwar fordert § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 WHG lediglich, dass die Gründe „aufzunehmen“ seien. Die Regelung ist jedoch richtlinienkonform vor dem Hintergrund des Art. 4 Abs. 4 lit. b) WRRL zu sehen, der normiert, dass sowohl die Frist als auch die Gründe für diese „im einzelnen dargelegt und erläutert“ werden (vgl. Lorenzmeier, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, Stand: Juli 2021, § 83, Rn. 30; Durner, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: Januar 2023, § 83 WHG, Rn. 7). Eine solche Darlegung und Erläuterung fehlt.
- 167 **(cc)** Soweit im niedersächsischen Beitrag zum Bewirtschaftungsplan Fristverlängerungen vorgesehen sind, ist für die Umsetzung der angegebenen Maßnahmen durchgehend „2021-2027“ angegeben. Diese Wiedergabe des gesamten Bewirtschaftungszeitraumes verfehlt dann die Anforderung der Angabe eines Zeitplans für die Umsetzung der Maßnahmen, wenn auch Maßnahmen betroffen sind, die nicht bereits in vollem Umfang ins Werk gesetzt sind und sich erst nach vollständiger Implementierung über den gesamten weiteren Bewirtschaftungszeitraum hinaus erstrecken sollen; in diesem Falle wäre auch anzugeben gewesen, bis wann die betroffene Maßnahme vollständig ins Werk gesetzt sein wird.
- 168 Der Inhalt des Maßnahmenprogrammes legt nahe, dass dies insbesondere auf Maßnahmen des Maßnahmentyps 43 („Reduzierung der Nährstoffeinträge durch besondere Anforderungen in Wasserschutzgebieten“) zutreffen dürfte (vgl. etwa S. 101 des Maßnahmenprogrammes: „Die Kooperationsgebiete können dabei über die eigentlichen Trinkwasserschutzgebiete hinausgehen bzw. Einzugsgebiete von Trinkwassergewinnungsanlagen umfassen, für die bisher kein Wasserschutzgebiet festgesetzt worden ist.“, Hervorhebung durch den Senat).
- 169 Soweit die Beklagten schriftsätzlich wiederholt beteuern, sämtliche Maßnahmen seien bereits ins Werk gesetzt, anderslautende Aussagen im Maßnahmenprogramm sowie im Bewirtschaftungsplan bezögen sich ausschließlich auf Oberflächengewässer, weshalb es einer Zeitplanung für die Umsetzung nicht bedürfe (etwa S. 25 des Schriftsatzes der Beklagten vom 31. Mai 2022), spricht etwa der Inhalt des niedersächsischen Beitrages zum Maßnahmenprogramm beispielsweise mit Blick auf Festlegung von Wasserschutzgebieten in aller Deutlichkeit gegen die Richtigkeit dieser Darstellung: Dort (Seite 159 f.) wird ausgeführt, dass es noch Trinkwassergewinnungsgebiete gebe, die entgegen der Planung bisher nicht als Wasserschutzgebiet festgelegt seien. Aus der Abbildung 17 lässt sich entnehmen, dass für mehrere Bereiche noch das Verfahren zur Aufstellung einer Wasserschutzgebietsverordnung läuft oder gar erst ein Entwurf für eine solche vorliegt.

- 170 Der nordrhein-westfälische Beitrag zum Bewirtschaftungsplan genügt dem Erfordernis einer Zeitplanung zumindest formal, indem er einen konkreten Zeitpunkt benennt, bis zu dem die Maßnahmen umgesetzt sein sollen. Die für die Umsetzung neuer oder geänderter Maßnahmen angegebenen Zeiträume bzw. Fristen überschreiten die gesetzliche Frist von drei Jahren (§ 84 Abs. 2 Satz 2 WHG, Art. 11 Abs. 8 WRRL) allerdings um das Doppelte. Obwohl damit eine erhebliche bzw. signifikante Verzögerung vorliegt, fehlt es an einer Benennung der Gründe hierfür (vgl. § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 WHG, Art. 4 Abs. 4 lit. d) WRRL).
- 171 **(dd)** Inkonsistent, mindestens aber nicht nachvollziehbar sind die Angaben in dem nordrhein-westfälischen Beitrag zum Bewirtschaftungsplan ferner deshalb, weil einerseits sowohl für die Umsetzung der Maßnahmen als auch für die Zielerreichung das Jahr 2027 genannt wird, andererseits als Begründung für die verzögerte Zielerreichung aber natürliche Gegebenheiten benannt werden. Eine gerechtfertigte Inanspruchnahme natürlicher Gegebenheiten für ein verzögertes Erreichen eines guten chemischen Zustandes setzte voraus, dass nach Umsetzung einer Maßnahme das Bewirtschaftungsziel nicht sofort, sondern – aufgrund natürlicher Gegebenheiten – erst verzögert erreicht wird.
- 172 **(ee)** Der Beitrag des Beklagten zu 2) zum internationalen Bewirtschaftungsplan steht darüber hinaus mit Blick auf das Ausmaß der Fristverlängerung im Widerspruch zum internationalen Bewirtschaftungsplan: Während der Beitrag, sofern eine Fristverlängerung in Anspruch genommen wird, diese bis „2022-2027“ erstreckt, führt der internationale Bewirtschaftungsplan für die in Nordrhein-Westfalen gelegenen Wasserkörper eine Zielerreichung „nach 2027“ an. Die Ausführungen der Beklagten in der mündlichen Verhandlung hierzu, nach denen die unterschiedlichen Angaben darauf zurückgingen, dass bei der Erstellung des internationalen Bewirtschaftungsplans (Prognose-) Risiken anders gewichtet worden seien als bei der Erstellung des Landesbeitrages, vermögen diesen Widerspruch nicht aufzulösen. Zum einen konnte sich der Senat mit Blick auf die Ausführungen der Beklagten nicht des Eindrucks erwehren, dass die eine spätere Zielerreichung prognostizierenden Angaben im internationalen Bewirtschaftungsplan eher das Ergebnis eines rein sicherheitshalber (selbst-) gewährten Zuschlags als einer fachlich gestützten neuen oder abweichenden Einschätzung sind. Zum anderen geben die Beklagten in ihrem Schriftsatz vom 31. Mai 2022 – ebenfalls im Widerspruch zum internationalen Bewirtschaftungsplan – an, im nordrhein-westfälischen Teil der Flussgebietseinheit Ems könne ein guter chemischer Zustand bis zum Jahr 2027 erreicht werden (S. 5 des Schriftsatzes).
- 173 **(ff)** Der Senat merkt ferner an, dass die Ausführungen zu den in Anspruch genommenen Fristverlängerungen in den Beiträgen der Beklagten zum Bewirtschaftungsplan – wie die Angaben im Bewirtschaftungsplan selbst – auch die Anforderungen in dem Papier „Gemeinsames Verständnis von Begründungen zu Fristverlängerungen nach § 29 und § 47 Absatz 2 WHG (Art. 4 Abs. 4 WRRL) und abweichenden Bewirtschaftungszielen nach § 30 und § 47 Absatz 3 Satz 2 WHG (Art. 4 Abs. 5 WRRL)“ der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) verfehlen, nach denen die Gründe für Fristverlängerungen in wasserkörperscharfer Weise beinhalten sollten (Seite 3 des vorgenannten Papiers)
- 174 # eine Beschreibung der Gründe im Einzelnen

- 175 # eine Abschätzung des erforderlichen Maßnahmenumfangs, um die Wasserkörper schrittweise in den geforderten Zustand zu überführen sowie eine Darstellung der Maßnahmen, die bereits umgesetzt worden sind,
- 176 # bei Fristverlängerungen eine Einschätzung des erwarteten Zeithorizonts für die Erreichung eines guten Zustands/Potentials im Verhältnis zur beeinträchtigten Qualitätskomponente nach Umsetzung aller vorgesehenen Maßnahmen bis 2027,
- 177 # Ausführungen zur Verlässlichkeit der Prognose einschließlich einer Beschreibung der möglichen Unsicherheiten bei der Prognose (z.B. Belastungsursachen, Zusammenwirken von Mehrfachbelastungen, Wirksamkeit von Maßnahmen, Folgen von Klimaveränderung oder demografischer und wirtschaftlicher Entwicklungen),
- 178 # einen Zeitplan für die mit Verzögerung durchzuführenden Maßnahmen sowie die Gründe für eine erhebliche Verzögerung.
- 179 Eine die Inhalte des Papiers berücksichtigende Inanspruchnahme einer Fristverlängerung dürfte den aufgezeigten Anforderungen voraussichtlich genügen.
- 180 **(2)** Der Umstand, dass der Bewirtschaftungsplan die Anforderungen des § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 WHG bzw. des Art. 4 Abs. 4 lit. b) WRRL verfehlt, hat zur Folge, dass die Beklagten sich nicht in rechtmäßiger Weise auf die in Anspruch genommenen Fristverlängerungen berufen können. Mag dies auch im Wortlaut der §§ 29 Abs. 2, 83 Abs. 2 WHG nicht hinreichend zum Ausdruck kommen, sind die Regelungen doch richtlinienkonform dahingehend auszulegen, dass (auch) die Erfüllung der Voraussetzungen gemäß § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 WHG Wirksamkeitsvoraussetzung für die Inanspruchnahme einer Fristverlängerung nach § 29 Abs. 2 WHG ist. Grund ist, dass Art. 4 Abs. 4 WRRL regelt, dass eine Verlängerung der Frist für das Erreichen unter anderem des guten chemischen Zustandes (nur) dann in Betracht kommt, wenn „sich der Zustand des beeinträchtigten Wasserkörpers nicht weiter verschlechtert und *die folgenden Bedingungen alle erfüllt sind*“ (Hervorhebung durch den Senat). Keine der in Art. 4 Abs. 4 WRRL formulierten Anforderungen lässt sich daher als bloße Ordnungsvorschrift verstehen (von einer „materiellen Beweislast“ der Behörde spricht Durner, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: Januar 2023, § 29 WHG, Rn. 12; vgl. zu Fristverlängerungen in Luftqualitätsplänen: EuGH, Urteil vom 22.02.2018 - C-336/16 - Europäische Kommission gegen Republik Polen -, juris, Rn. 101). Gegen eine bloße Ordnungsfunktion spricht auch der Erwägungsgrund Nr. 30 der WRRL, der unterstreicht, dass durch das Erfordernis, in Anspruch genommene Fristverlängerungen zu begründen, eine vollständige und korrekte Umsetzung der Richtlinie sichergestellt werden soll, ihm mithin substantielle Bedeutung zukommt. Vor diesem Hintergrund folgt der Senat nicht der in der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 2. November 2017 (7 C 25.15, juris, Rn. 63) zum Ausdruck gebrachten Einschätzung, § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 WHG regle eine inhaltliche Anforderung an den Bewirtschaftungsplan, nicht jedoch eine Wirksamkeitsvoraussetzung für die Fristverlängerung, die Rechtmäßigkeit der Fristverlängerung richte sich allein nach den Anforderungen des § 29 WHG.
- 181 **(3)** Richtig weist der Kläger ferner darauf hin, dass die Untersuchungen (jedenfalls) des Beklagten zu 1) zu Fließ- und Transportzeiten für die Inanspruchnahme einer Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten ungenügend sind. Ausweislich des mit Schriftsatz des Klägers vom 7. Juli 2023 übersandten Schreibens des NLWKN vom

27. Mai 2023 (Anlage K 66) haben Untersuchungen zu Fließ- und Transportzeiten lediglich für das Gebiet der Maßnahmenkulisse „Nitratreduktion“ stattgefunden, das aber nicht deckungsgleich ist mit den Flächen von Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die sich aufgrund hoher Nitratbelastung in einem schlechten chemischen Zustand befinden. Nicht Teil des Gebietes der Maßnahmenkulisse „Nitratreduktion“ ist der Grundwasserkörper DEGB_DENI_37_02 (Mittlere Ems Lockergestein rechts 1). Für diesen Grundwasserkörper wurde mithin eine Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten in Anspruch genommen, ohne dass zuvor ausreichende Erkenntnisse zu den vorherrschenden natürlichen Gegebenheiten eingeholt worden wären. Gleiches trifft zwar auf den Grundwasserkörper DEGB_DENI_37_03 (Mittlere Ems Lockergestein rechts 2) zu; für diesen wird eine Fristverlängerung allerdings nicht mit Blick auf eine Nitrat-, sondern eine Pestizidbelastung in Anspruch genommen.

- 182 **(4)** Zumindest im Falle des Grundwasserkörpers DEGB_DENI_37_02 (Mittlere Ems Lockergestein rechts 1) scheitert eine Fristverlängerung zudem bereits daran, dass eine Zustandsverschlechterung eingetreten (vgl. Anhang 3.5 des Bewirtschaftungsplans 2015-2021/Anhang 4.2 des Bewirtschaftungsplans 2021-2027) und eine Fristverlängerung aus diesem Grunde von vornherein nicht möglich ist.
- 183 Der Einwand der Beklagten, die Argumentation des Klägers zum Verschlechterungsverbot sei „formal“ und berücksichtige nicht, dass vor Jahren mit Nitrat belastetes Sickerwasser erst heute in das Grundwasser gelange und die dort gemessenen Werte stagnieren oder gar ansteigen ließe (Seite 49 des Schriftsatzes vom 31. Mai 2022), geht fehl. Der EuGH hat in seiner Entscheidung vom 28. Mai 2020 (C-535/18 - IL gegen Land Nordrhein-Westfalen, juris, Rn. 118) bestätigt, dass eine Verschlechterung des chemischen Zustands eines Grundwasserkörpers sowohl dann vorliegt, wenn mindestens eine der Qualitätsnormen oder einer der Schwellenwerte im Sinne von Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2006/118 überschritten wird, als auch dann, wenn sich die Konzentration eines Schadstoffs, dessen Schwellenwert bereits überschritten ist, voraussichtlich erhöhen wird. Entscheidend ist damit der im Grundwasser tatsächlich festgestellte Wert; für die Frage, ob dessen etwaige Verschlechterung auf (nitrat-) belastetes Sickerwasser zurückgeht, das schon vor Inkrafttreten des Verschlechterungsverbotes – mithin vor Inkrafttreten des § 25a WHG i.d.F. vom 18. Juni 2002 (BGBl. I, S. 1914) und damit vor nunmehr mehr als 21 Jahren – in das Erdreich gelangt ist, bleibt daher kein Raum.
- 184 **(5)** Den sogenannten „Transparenz-Ansatz“ wenden die Beklagten derzeit zwar nicht auf Grundwasserkörper an (Seite 14 unten des Maßnahmenprogrammes). Vor dem Hintergrund der vorstehend aufgezeigten Mängel der Fristverlängerungen könnten sie hierzu allerdings Anlass sehen. Aus diesem Grunde weist der Senat vorsorglich darauf hin, dass er das hinter dem „Transparenz-Ansatz“ stehende Vorgehen für weder durch das WHG noch durch die WRRL gedeckt hält. § 29 Abs. 3 Satz 2 WHG und Art. 4 Abs. 4 lit. c) Satz 2 WRRL sehen die Möglichkeit einer Fristverlängerung über das Jahr 2027 hinaus ausschließlich für den Fall vor, dass die Bewirtschaftungsziele sich zuvor aufgrund der natürlichen Gegebenheiten nicht erreichen lassen. Diese Verlängerungsmöglichkeit setzt voraus, dass die vorgesehenen Maßnahmen (spätestens) bis 2027 umgesetzt sind, ihre Wirkung aufgrund natürlicher Gegebenheiten aber erst zu einem späteren Zeitpunkt entfalten (vgl. LAWA, Empfehlungen für die Schätzung des Zeithorizonts für die Zielerreichungsprognose zur Reduzierung der Nitratbelastung im Grundwasser bei der Begründung von Fristverlängerungen auf Grund von „natürlichen Gegebenheiten“, S. 5 („trotz zielführender und effizient umgesetzter Grundwasserschutzmaßnahmen“); Reese, in:

Schink/Fellenberg, WHG, 2021, § 29, Rn. 5, 14); Hinderungsgründe bei der Maßnahmenumsetzung gestatten eine Verlängerung der Frist für die Erreichung der Bewirtschaftungsziele lediglich bis zum Jahr 2027 und ausschließlich unter den Voraussetzungen des § 29 Abs. 1 Nrn. 2, 3 WHG bzw. Art. 4 Abs. 4 lit. a) i), ii) WRRL), nicht aber über 2027 hinaus oder aus sonstigen Gründen.

- 185 **(6)** Da die Beklagten nach dem Vorstehenden Fristverlängerungen für die Einhaltung des Schwellenwertes für Nitrat nicht wirksam in Anspruch genommen haben, kann dahinstehen, ob die Einwände des Klägers hinsichtlich der Methodik der Ermittlung potentiell ergreifbarer Maßnahmen, deren Wirkungsweisen sowie der Wahl der in das Maßnahmenprogramm aufzunehmenden Maßnahmen durchgreifen (siehe hierzu näher unter B.II.). Der Senat merkt allerdings an, dass sich ihm insoweit eine nachvollziehbare, einem schlüssigen planerischen Gesamtkonzept folgende Herangehensweise weder aus dem Maßnahmenprogramm noch aus dem Bewirtschaftungsplan erschließt und die Beklagten damit – wie hinsichtlich der Landesbeiträge zum internationalen Bewirtschaftungsplan erwähnt – nicht zuletzt den Empfehlungen der LAWA in dem Papier „Gemeinsames Verständnis von Begründungen zu Fristverlängerungen nach § 29 und § 47 Absatz 2 WHG (Art. 4 Abs. 4 WRRL) und abweichenden Bewirtschaftungszielen nach § 30 und § 47 Absatz 3 Satz 2 WHG (Art. 4 Abs. 5 WRRL)“ nicht folgen.
- 186 **b.** Die aus den vorstehenden Gründen von den Beklagten vorzunehmende Anpassung des Maßnahmenprogrammes hat so zu erfolgen, dass die festgelegten Maßnahmen zu einer schnellstmöglichen Einhaltung des Schwellenwertes von 50 mg/l für Nitrat führen.
- 187 Soweit Bewirtschaftungsziele bisher nicht erreicht sind, von der Möglichkeit einer Abweichung nach § 30 WHG oder einer Befreiung nach § 31 WHG aber kein Gebrauch gemacht werden kann oder soll, ist eine Zielerreichung in rechtmäßiger Weise einzig unter ordnungsgemäßer Inanspruchnahme einer Fristverlängerung möglich. Zu einer Prüfung der Voraussetzungen nach §§ 30, 31 i.V.m. § 47 Abs. 3 WHG ist das Gericht, wenn die zuständige Behörde sich auf diese Regelungen nicht berufen hat, anders als die Beklagten meinen, nicht verpflichtet (vgl. EuGH, Urteil vom 01.06.2017, C-529/15 - Folk, juris, Rn. 39).
- 188 Die zeitliche Grenze einer möglichen Fristverlängerung ist dabei nicht nur hinsichtlich der generellen Höchstgrenze in § 29 Abs. 3 WHG bzw. Art. 4 Abs. 4 lit. c) WRRL geregelt, sondern auch für den Einzelfall durch § 29 Abs. 2 WHG bzw. Art. 4 Abs. 4 WRRL vorgezeichnet: Die Fristen zum Erreichen der Bewirtschaftungsziele können nur verlängert werden, wenn und solange die tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Vorschriften mit Blick auf den konkret betroffenen Wasserkörper erfüllt sind. Eine Fristverlängerung ist mit anderen Worten nur zulässig bis zum Entfall mindestens einer der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 29 Abs. 2 WHG bzw. Art. 4 Abs. 4 WRRL. Ein Automatismus, der gestattete, Fristen stets (mindestens) bis zum Ende eines Bewirtschaftungszeitraumes zu verlängern, ist gesetzlich nicht vorgesehen (Begrenzung auf „das notwendige Maß“: Czychowski/Reinhardt, WHG, 12. Aufl. 2019, § 83, Rn. 40). Woher die Beklagten in diesem Zusammenhang ihre Einschätzung nehmen, Fristverlängerungen bezögen sich „auf die jeweiligen Bewirtschaftungszyklen“ und es sei Ziel des Maßnahmenprogrammes, dass (erst) „am Ende eines Bewirtschaftungszyklus der gute Zustand erreicht“ sei (S. 12 f. des Beklagtenschriftsatzes vom 30. November 2020), legen sie nicht dar und ist nicht erkennbar.
- 189 Zumindest denkbar und vom Wortlaut gedeckt wäre, § 29 Abs. 3 Satz 1 WHG, der formuliert, dass „Fristverlängerungen nach Absatz 2 Satz 1 [...] höchstens zweimal für einen

Zeitraum von jeweils sechs Jahren zulässig“ sind, im Sinne der Auffassung der Beklagten zu verstehen und anzunehmen, es werde eine Fristverlängerung von pauschal (jeweils) sechs Jahren ermöglicht. Ein solches Verständnis stünde indes nicht im Einklang mit Art. 4 Abs. 4 lit. c) WRRL, in welchem es lediglich heißt, dass Fristverlängerungen „nicht über den Zeitraum zweier weiterer Aktualisierungen des Bewirtschaftungsplans für das Einzugsgebiet hinaus“ vorgenommen werden dürfen. Hierdurch wird lediglich eine zeitliche Obergrenze für Fristverlängerungen aufgezeigt, nicht aber pauschal und insbesondere ohne Rücksicht auf die Erreichbarkeit der Bewirtschaftungsziele sowie das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Fristverlängerung ein Verlängerungszeitraum zugestanden.

- 190 Nach Ablauf des 22. Dezember 2015 und damit ab dem Zeitpunkt, ab dem eine Fristverlängerung in Anspruch genommen werden muss, wenn die Bewirtschaftungsziele nach § 47 Abs. 1 Nr. 3 WHG noch nicht erreicht sind und von den etwaigen Möglichkeiten, abweichende Ziele festzulegen (§ 30 WHG) oder Ausnahmen von der Zielerreichung zu regeln (§ 31 WHG), kein Gebrauch gemacht wird, sind die zuständigen Behörden in der Auswahl der zur Verfügung stehenden Maßnahmen nicht frei. Sie können insbesondere nicht (mehr) unter mehreren Maßnahmen ohne Weiteres solche auswählen, die zwar zur Zielerreichung führen, hierfür aber längere Zeit benötigen als andere zur Verfügung stehende Maßnahmen. Sie haben vielmehr diejenigen Maßnahmen zu wählen, deren Umsetzung am schnellsten zur Zielerreichung führt; Abweichendes gilt nur, soweit die gesetzlichen Bestimmungen eine Ausnahme hiervon zulassen. Denn nach Ablauf des 22. Dezember 2015 bedarf jede zeitlich nachgelagerte Zielerreichung der Rechtfertigung; vermag die zuständige Behörde sich nicht auf einen normierten Rechtfertigungsgrund zu berufen, verlässt sie den Bereich des Rechtmäßigen. Eine Befugnis, unter mehreren zur Verfügung stehenden Maßnahmen eine solche zu wählen, die weniger schnell als andere wirkt, enthalten die Regelungen zu den einzelnen Verlängerungstatbeständen aber allein für den Fall, dass eine Fristwahrung mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden wäre:
- 191 § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG lässt eine Fristverlängerung dann zu, wenn „die notwendigen Verbesserungen des Gewässerzustands auf Grund der natürlichen Gegebenheiten nicht fristgerecht erreicht werden können“. Der Verlängerungstatbestand knüpft damit schon nicht an die Wahl einer bestimmten Maßnahme an, sondern setzt vielmehr voraus, dass eine ordnungsgemäß gewählte Maßnahme fristgerecht umgesetzt wurde bzw. innerhalb der gesetzlich vorgegebenen dreijährigen Frist (§ 84 Abs. 2 WHG, Art. 11 Abs. 7, Abs. 8 WRRL) noch umgesetzt wird (vgl. Czychowski/Reinhardt, WHG, 12. Aufl. 2019, § 29, Rn. 8; Ginzky, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, WHG, Stand: Juli 2020, § 29, Rn. 4; Reese, in: Schink/Fellenberg, WHG, 2021, § 29, Rn. 5). Die Regelung trägt so dem Grundsatz Rechnung, dass sich nicht rechtswidrig verhält, wer alles ihm Mögliche getan hat („ultra posse nemo obligatur“; vgl. Czychowski/Reinhardt, WHG, 12. Aufl. 2019, § 29, Rn. 8; Durner, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: Januar 2023, § 29 WHG, Rn. 15). Raum für die Wahl solcher Maßnahmen, die langsamer wirken als andere zur Verfügung stehende Maßnahmen, lässt die Regelung daher nicht.
- 192 Der vom Kläger in diesem Zusammenhang vertretenen Auffassung, zu dem Zeitraum einer Verzögerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten im Sinne des § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG zählten nicht die Fließzeiten im Grundwasser, sondern lediglich die Zeiten des Verweilens des Sickerwassers in den Bereichen oberhalb des Grundwasserleiters, vermag der Senat sich nicht anzuschließen. Sowohl Fließ- als auch Verweilzeiten sind na-

türlich bedingt und liegen außerhalb der Einflussosphäre der zuständigen Behörde. Eine Maßnahme hat noch nicht dann ihre (volle) Wirkung entfaltet, wenn Sickerwasser, das maßnahmenbedingt einen Stickstoffgehalt aufweist, der ausreichend niedrig ist, um den Grundwasserkörper insgesamt auf ein Niveau zu heben, das den Schwellenwert für Nitrat nicht überschreitet, in den oberen Bereich eines Grundwasserkörpers eintritt. Maßgeblich ist, wie der Kläger selbst wiederholt anführt, dass der Schwellenwert *im Grundwasser* und damit jedenfalls an sämtlichen Grundwassermessstellen (vgl. EuGH, Urteil vom 28.05.2020 - C-535/18 - IL gegen Land Nordrhein-Westfalen -, juris, Rn. 119; BVerwG, Urteil vom 30.11.2020 - 9 A 5.20 -, juris, Rn. 38; Urteil vom 04.06.2020 - 7 A 1.18 -, juris, Rn. 106) eingehalten wird. Erwägungsgrund Nr. 28 WRRL spricht nicht gegen, sondern für die Berücksichtigungsfähigkeit von Fließzeiten als auf natürlichen Gegebenheiten beruhend. Wollte man dies mit dem Kläger anders sehen, stellten auch Verweilzeiten keine natürlichen Gegebenheiten dar. Denn der Erwägungsgrund differenziert nicht zwischen Verweil- und Fließzeiten.

- 193 Nach § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WHG kann die zuständige Behörde eine Verlängerung der Frist für die Erreichung der Bewirtschaftungsziele vornehmen, wenn „die vorgesehenen Maßnahmen nur schrittweise in einem längeren Zeitraum technisch durchführbar sind“. Entgegen einem möglichen Verständnis des Wortlautes gestattet die Regelung nicht, eine Frist zu verlängern, wenn eine für opportun befundene – die „vorgesehene“ – Maßnahme aus technischen Gründen nicht innerhalb der gesetzlichen Frist zur Zielerreichung führt. Vielmehr ist die Vorschrift richtlinienkonform dahingehend auszulegen, dass auch die best- und schnellstmöglich wirkende unter allen zu Gebote stehenden Maßnahmen aus technischen Gründen ein Erreichen der Bewirtschaftungsziele nach Ablauf der gesetzlichen Fristen nicht gestattet. Denn Art. 4 Abs. 4 lit. a) i) WRRL lässt eine Fristverlängerung nur dann zu, wenn „der Umfang der erforderlichen Verbesserungen [...] aus Gründen der technischen Durchführbarkeit nur in Schritten erreicht werden [kann], die den vorgegebenen Zeitrahmen überschreiten“. Anders als § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WHG stellt die Norm nicht auf eine konkrete Maßnahme ab, sondern setzt voraus, dass nach Betrachtung sämtlicher grundsätzlich ergreifbarer Maßnahmen technische Gründe einer rechtzeitigen Zielerreichung entgegenstehen. Ebenso wie § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG bzw. Art. 4 Abs. 4 lit. a) iii) WRRL trägt sie damit den Grenzen der objektiven Unmöglichkeit Rechnung (Durner, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: Januar 2023, § 29 WHG, Rn. 17; vgl. Knopp, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Kopp, WHG, Stand: Juli 2021, § 29, Rn. 29); die Möglichkeit, weniger wirkungsvolle – langsamer wirkende – Maßnahmen zu wählen, eröffnet auch sie nicht.
- 194 § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG gestattet als einziger Verlängerungsgrund die Ausdehnung der Frist für die Erreichung der Bewirtschaftungsziele trotz der objektiv bestehenden Möglichkeit, diese fristgerecht zu erreichen. Die Regelung stellt eine Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes dar (vgl. Czychowski/Reinhardt, WHG, 12. Aufl. 2019, § 29, Rn. 10; Ginzky, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, WHG, Stand: Juli 2020, § 29, Rn. 6; Durner, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: Januar 2023, § 29 WHG, Rn. 18; Knopp, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Kopp, WHG, Stand: Juli 2021, § 29, Rn. 32). Voraussetzung für eine Fristverlängerung aufgrund unverhältnismäßig hoher Kosten ist die – nach Art. 4 Abs. 4 lit. b) WRRL im Bewirtschaftungsplan im Einzelnen darzulegende und zu erläuternde – Feststellung der Unverhältnismäßigkeit der erwarteten Kosten auf Grundlage einer Kosten-Nutzen-Analyse (vgl. hierzu im Einzelnen: Reese, ZUR 2016, 203, 208 ff.). Dies gilt unabhängig insbesondere von den Ausführungen des von dem Kläger angeführten CIS-Leitfadens Nr. 20 der Kommission, wird von

diesem allerdings nochmals unterstrichen (S. 1-3 des Leitfadens; vgl. zum besonderen Gewicht der Leitfäden bei der Auslegung wasserrechtlicher Vorschriften: BVerwG, Urteil vom 24.02.2021 - 9 A 8.20 -, juris, Rn. 78; Urteil vom 27.11.2018 - 9 A 8.17 -, juris, Rn. 44; Urteil vom 10.11.2016 - 9 A 18.15 -, juris, Rn. 104). Die Feststellung einer (Un-)Verhältnismäßigkeit ist begriffsnotwendig stets das Ergebnis einer Abwägung mindestens zweier Güter und ihrer jeweiligen Betroffenheit. Die isolierte Betrachtung nur der für eine Maßnahme aufzuwendenden Kosten ist daher nicht ausreichend für die Inanspruchnahme des Verlängerungsgrundes. Nicht unberücksichtigt lassen darf die zuständige Behörde dabei ihre Möglichkeit, gestaltenden Einfluss auf das Ergebnis einer Verhältnismäßigkeitsbetrachtung zu nehmen. Hierzu gehört auch, in Betracht zu ziehen, etwaig erforderliche Nutzungseinschränkungen nur gegen Entschädigung vorzunehmen (vgl. Knopp, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Kopp, WHG, Stand: Juli 2021, § 29, Rn. 36).

- 195 Soweit der Kläger das aufgezeigte Zügigkeitsgebot aus einem Vergleich mit den Regelungen der Richtlinie 2008/50/EG (FeinstaubRL) zu Stickstoffdioxid herleiten möchte und die Beklagten dieser Bemühung mit der Argumentation entgegentreten, anders als die FeinstaubRL und das BImSchG enthalte die WRRL ebenso wenig wie das WHG auf ein solches Zügigkeitsgebot hindeutende Formulierungen (Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 1 FeinstaubRL: „so kurz wie möglich“; § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG: „so kurz wie möglich“; § 47 Abs. 4a Satz 3 BImSchG: „schnellstmögliche Einhaltung“), lässt dieser Umstand sich nicht in Abrede stellen. Aufgrund struktureller Unterschiede der Regelungswerke belegt das Fehlen von Formulierungen der genannten Art indes nicht, dass eine schnellstmögliche Erreichung der Bewirtschaftungsziele nicht geboten wäre: Art. 22 Abs. 1 FeinstaubRL sah für den Fall des Überschreitens des Grenzwertes für Stickstoffdioxid ab dem 1. Januar 2010 (vgl. Anlage XI zur FeinstaubRL) eine Fristverlängerung unter lediglich zwei tatbestandlichen Voraussetzungen vor, nämlich erstens der Nichteinhaltung des Grenzwertes bei Fristablauf und zweitens der Aufstellung eines Luftqualitätsplans. Die Regelungen hinsichtlich einer schnellstmöglichen Einhaltung des Grenzwertes beziehen sich auf den Inhalt des Luftqualitätsplans. In der WRRL hat sich der Gesetzgeber bezüglich des Maßnahmenprogrammes für einen anderen Weg entschieden. Anstatt – in paralleler Ausgestaltung zu den genannten Regelungen der FeinstaubRL – eine Fristverlängerung schon dann zuzulassen, wenn Bewirtschaftungsziele mit Ablauf des 22. Dezember 2015 nicht erreicht sind und ein bestimmtes Beschleunigungsanforderungen genügender Maßnahmenprogramm aufgestellt wird, hat er – gewissermaßen vorverlagert – die tatbestandlichen Voraussetzungen, unter denen die Inanspruchnahme einer Fristverlängerung überhaupt möglich ist, restriktiver ausgestaltet, zugleich aber keine weitergehenden beschleunigungsbezogenen Anforderungen an das Maßnahmenprogramm gestellt, sondern sich auf die Forderung nach einer Darlegung und Erläuterung der tatbestandlichen Voraussetzungen für die jeweilige Fristverlängerung im Bewirtschaftungsplan beschränkt (Art. 4 Abs. 4 lit. b) WRRL). Diese Rechtsgestaltung bringt aber nicht die Befugnis der zuständigen Behörde mit sich, nach einem selbstbestimmten Zeitplan und ohne Rücksicht auf die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Fristverlängerung auf die Verwirklichung der Bewirtschaftungsziele hinzuarbeiten.
- 196 Für eine übergeordnete, über die Betrachtung der einzelnen Verlängerungstatbestände hinausgehende Verhältnismäßigkeitsprüfung, die dem Gebot der schnellstmöglichen Zielerreichung entgegenstünde, besteht kein Raum (so auch Ginzky, ZUR 2005, 515, 517 f. zu § 25c WHG a.F.). Soweit die Beklagten das Verhältnismäßigkeitsgebot für sich anführen, machen sie nicht deutlich, woraus sie dieses herleiten. Insbesondere sind weder sie selbst noch – das Maßnahmenprogramm entfaltet lediglich Behördenverbindlichkeit

(vgl. Durner, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: Januar 2023, § 82 WHG, Rn. 22) – die Adressaten des Maßnahmenprogrammes Träger von Grundrechten. Auch Art. 5 Abs. 4 EUV – wollte man die Regelung aus der Perspektive der Beklagten überhaupt für einschlägig befinden – können die Beklagten jedenfalls nicht dem Kläger entgegenhalten. Eine „fiskalische Unverhältnismäßigkeit“, die mit Blick auf die Kosten der Umsetzung erforderlicher Maßnahmen zumindest erwägbar wäre (vgl. hierzu Reese, ZUR 2016, 203, 207), ist durch Art. 4 Abs. 4 lit. a) ii) WRRL bzw. § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG gerade berücksichtigt und wird von den Beklagten nicht in Anspruch genommen.

- 197 Dass die letztlich durch die konkrete Umsetzung der Maßnahmen im Einzelfall Betroffenen sich in aller Regel auf Grundrechte werden berufen und eine etwaige Unverhältnismäßigkeit der sie treffenden Maßnahmen werden geltend machen können (vgl. zu diesem Verhältnis im Recht der Luftreinhalteplanung § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG sowie etwa BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 - 7 C 30.17 -, juris, Rn. 38 ff.; Urteil vom 27.02.2018 - 7 C 26.16 -, juris, Rn. 37), hat nicht zur Folge, dass die Beklagten in gleicher Weise wie die „Letztbetroffenen“ eine etwaige Unverhältnismäßigkeit anführen könnten. Den Beklagten ist zwar zuzugeben, dass nicht unberücksichtigt bleiben kann, dass in das Maßnahmenprogramm aufzunehmende Maßnahmen den „Letztbetroffenen“ gegenüber in rechtmäßiger und damit unter anderem verhältnismäßiger Weise angeordnet und/oder durchgeführt werden können müssen. Maßnahmen, die sich im konkreten Einzelfall aber nicht verhältnis- und damit nicht rechtmäßig umsetzen lassen, stehen den dem Rechtsstaatsprinzip verpflichteten Beklagten allerdings von vornherein nicht zur Verfügung und sind daher auch nicht Teil einer Auswahl zu ergreifender Maßnahmen. Weder die WRRL noch das WHG fordern der zuständigen Behörde rechtlich Unmögliches ab.
- 198 Die – wie dargelegt – unzutreffende Einschätzung der Beklagten, die Frist für das Erreichen der Bewirtschaftungsziele könne stets pauschal bis zum Ende (mindestens) der jeweiligen Bewirtschaftungsperiode verlängert werden, schlägt sich in einem methodisch fehlerhaften Vorgehen bei der Maßnahmenplanung nieder. Anschaulich zum Ausdruck kommt dies in den Ausführungen der Beklagten auf Seite 24 des Schriftsatzes vom 31. Mai 2022, nach denen festzustellen sei, „dass für die Maßnahmenplanung eine Gesamtbetrachtung für die Prognose anzustellen ist, ob die grundlegenden und ergänzenden Maßnahmen insgesamt zu einer Einhaltung des Schwellenwertes bis zum Jahre 2027 führen werden.“ Da das Berufen auf eine Fristverlängerung keine pauschale Befugnis zur Folge hat, den Schwellenwert bis zum 22. Dezember 2027 überschreiten zu dürfen, ist nach Ablauf des 22. Dezember 2015 vielmehr prognostisch zu prüfen, bei der Wahl und Umsetzung welcher Maßnahmen der Schwellenwert frühestmöglich eingehalten wird.
- 199 c. Nur klarstellend weist der Senat darauf hin, dass sich aus dem nationalen Maßnahmenprogramm in seiner derzeitigen Gestalt für die Beklagten keinerlei Einschränkungen für die durchzuführende Änderung des Programmes ergeben, sondern sie vielmehr von allen gesetzlich eröffneten Planungsmöglichkeiten – ggf. einschließlich einer Abweichung nach § 30 WHG oder einer Befreiung nach § 31 WHG – Gebrauch zu machen befugt sind; soweit das geänderte Maßnahmenprogramm zur rechtskonformen Zielerreichung geeignet ist, gilt kein Verbot einer Planung, die sich aus der Perspektive des Klägers als reformatio in peius darstellen könnte.
- 200 2. Die vorstehend aufgezeigte Pflicht zur Änderung des Maßnahmenprogrammes trifft die Beteiligten gemeinsam. Sie kann weder von einem der Beklagten allein für die gesamte Flussgebietseinheit noch von jedem der Beklagten isoliert für Teile der Flussgebietseinheit wahrgenommen werden. Der bei Klageerhebung für den Rechtsstreit zustän-

dige 13. Senat des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts hat hierzu in seinem Beschluss vom 10. September 2020 ausgeführt:

- 201 „Die Pflicht nach § 82 Abs. 1 Satz 1 WHG, "für jede Flussgebietseinheit ... ein Maßnahmenprogramm aufzustellen", ist zwar an die jeweils zuständigen Behörden der beklagten Länder adressiert (vgl. für Niedersachsen: § 117 Abs. 1 Satz 1 und 3 in Verbindung mit §§ 127, 129 des Niedersächsischen Wassergesetzes (NWG) und für Nordrhein-Westfalen: § 86 Satz 1 in Verbindung mit § 114 Abs. 1 des Wassergesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (LWG NW)). Diese Verpflichtung kann aber nur von beiden beklagten Ländern gemeinsam erfüllt werden, und ein darauf gerichteter Anspruch gegenüber beiden beklagten Ländern kann nur einheitlich entschieden werden. Denn beide beklagten Länder sind verpflichtet, gemäß §§ 82 Abs. 1 Satz 1, 7 Abs. 1 WHG ein zur Erreichung der gesetzlich bestimmten Bewirtschaftungsziele unter anderem nach § 47 WHG (Art. 4 Abs. 1 Buchst. b WRRL) geeignetes Maßnahmenprogramm für die gesamte Flussgebietseinheit Ems zu erstellen (a.) und hierzu ihre jeweiligen wasserwirtschaftlichen Planungen und Maßnahmen gemäß § 7 Abs. 2 WHG zu koordinieren (b.).
- 202 a. Die Wasserrahmenrichtlinie (Art. 3 WRRL) und dem folgend das Wasserhaushaltsgesetz (§ 7 WHG) verfolgen einen ganzheitlichen Ansatz der Wasserbewirtschaftung (vgl. EuGH, Schlussanträge des Generalanwalts v. 22.5.2014 in der Rechtssache C-525/12, veröffentlicht in juris, Rn. 94; Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes, BT-Drs. 14/7755, S. 1, 12 und 16; Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 7 Rn. 1 ff. (Stand: Mai 2012)). Die Gewässer sind nicht mehr nach einzelnen fachlichen Aspekten und durch Verwaltungsbezirke abgegrenzten Gewässerabschnitten, sondern ganzheitlich in Flussgebietseinheiten "von der Quelle bis zur Mündung mit allen Zuflüssen" (Gesetzentwurf der Bundesregierung, a.a.O., S. 12) zu bewirtschaften. Die Flussgebietseinheiten sind allein durch die hydrologischen Gegebenheiten bestimmt. Zur Klarstellung sind sie in § 7 Abs. 1 WHG aufgezählt.
- 203 Bezogen auf jede Flussgebietseinheit hat die Bewirtschaftungsplanung, unter anderem durch ein Maßnahmenprogramm nach § 82 WHG (Art. 11 WRRL), zu erfolgen, um so dem Ziel einer großräumig angelegten und integrativen Gewässerbewirtschaftung zu dienen. Diesem Ziel kann mit von vornherein lediglich für Teileinzugsgebiete von Flussgebietseinheiten konzipierten Maßnahmenprogrammen (etwa bezogen auf die Grenzen von Verwaltungsbezirken) nicht hinreichend Rechnung getragen werden, weil andernfalls die räumlichen und gewässerspezifischen Wirkungen von Maßnahmen auf andere Einzugsgebiete bzw. die gesamte Flussgebietseinheit nur unzureichend berücksichtigt werden (so ausdrücklich BVerwG, Urt. v. 9.2.2017 - BVerwG 7 A 2.15 -, BVerwGE 158, 1, 135 f. - Rn. 586; Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Aufl. 2019, 7. Kapitel Rn. 46 m.w.N.). Entgegen der Auffassung der Beklagten erscheint insoweit eine Differenzierung zwischen Oberflächengewässern und Grundwasserkörpern weder möglich noch notwendig, zumal sie in dem einen nationalen Maßnahmenprogramm für den Bewirtschaftungszeitraum 2009 bis 2015 und dessen Fortschreibung für den Bewirtschaftungszeitraum 2015 bis 2021 (siehe oben A.II.3.) auch tatsächlich nicht vorgenommen worden, jedenfalls in der konkret gegliederten Maßnahmenplanung für einzelne Grundwasserkörper im Rahmen eines kohärenten Gesamtkonzepts nicht zu sehen ist. Schon die danach bestehende Verpflichtung, ungeachtet von Verwaltungsbezirken die Bewirtschaftungsplanung zu betreiben und unter anderem ein Maßnahmenprogramm als Teil eines kohärenten Gesamtkonzepts für die zu bewirtschaftende Flussgebietseinheit zu erstellen, kann nach

dem Dafürhalten des Senats nur von allen für das Einzugsgebiet der Flussgebietseinheit zuständigen Verwaltungsträgern gemeinsam erfüllt, mithin ein darauf gerichteter Anspruch auch nur gegenüber allen zuständigen Verwaltungsträgern einheitlich entschieden werden.

- 204 b. Gleiches ergibt sich aus der Koordinierungspflicht nach § 7 Abs. 2 WHG (Art. 3 Abs. 4 WRRL). Nach dieser Bestimmung koordinieren die zuständigen Behörden der Länder untereinander ihre wasserwirtschaftlichen Planungen und Maßnahmen, soweit die Belange der flussgebietsbezogenen Gewässerbewirtschaftung dies erfordern. Diese allgemeine Koordinierungspflicht gilt auch für die Erstellung eines Maßnahmenprogramms nach § 82 WHG (vgl. Art. 3 Abs. 4 Satz 1 WRRL; Berendes, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, 2. Aufl. 2017, § 7 Rn. 9; Knopp, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, a.a.O., § 7 Rn. 22 (Stand: Mai 2012)). Betreffend Planungen und Maßnahmen zur grenzüberschreitenden Bewirtschaftung von Flussgebietseinheiten, wie das streitgegenständliche Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems, ist - entgegen der Auffassung der Beklagten - auch die Erforderlichkeitsklausel des § 7 Abs. 2 Halbsatz 2 WHG regelmäßig erfüllt (vgl. Berendes, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, a.a.O., § 7 Rn. 8; Czychowski/Reinhardt, WHG, 11. Aufl. 2014, § 7 Rn. 8).
- 205 Etwas zu "koordinieren" fordert schon nach dem Wortsinn, Verschiedenes aufeinander abzustimmen und miteinander in Einklang zu bringen. Bezogen auf das Maßnahmenprogramm nach § 82 WHG folgt hieraus, dass die von den zuständigen Behörden der beteiligten Länder jeweils geplanten Maßnahmen aufeinander abzustimmen und in einem einzigen Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit miteinander in Einklang zu bringen sind. Ziel der in § 7 Abs. 2 WHG angeordneten Koordinierung ist es, ein kohärentes Gesamtkonzept für die ganze zu bewirtschaftende Flussgebietseinheit zu erstellen und so insbesondere eine bloße redaktionelle Zusammenstellung punktueller Maßnahmen oder gar widerstreitende Maßnahmenplanungen beteiligter Verwaltungsträger zu vermeiden (vgl. zu dieser Zielsetzung: EuGH, Urt. v. 11.11.1999 - C-184/97 -, juris Rn. 56 (zur Richtlinie 76/464/EWG); Knopp, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, a.a.O., § 7 Rn. 35 (Stand: Mai 2012)).
- 206 Die so beschriebene Pflicht zur Koordinierung haben die beklagten Länder nicht bereits dadurch erfüllt, dass sie zur Bewirtschaftung der nationalen Flussgebietseinheit Ems eine "Verwaltungsvereinbarung über die Bildung einer Flussgebietsgemeinschaft Ems zur Umsetzung der Richtlinie 2000/60/EG - Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) - in der Flussgebietseinheit Ems" (siehe oben A.II.2.) geschlossen haben (a.A. Berendes, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, a.a.O., § 7 Rn. 10; Knopp, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, a.a.O., § 7 Rn. 19 (Stand: Mai 2012)). Denn diese etabliert nur den Verfahrensmechanismus für die Koordinierung. Entscheidend ist aber, ob die Koordinierung das erstrebte materielle Ziel erreicht hat, ein kohärentes Gesamtkonzept für die ganze zu bewirtschaftende Flussgebietseinheit einschließlich des hier streitgegenständlichen, zur Erreichung der gesetzlich bestimmten Bewirtschaftungsziele geeigneten Maßnahmenprogramms nach § 82 WHG zu erstellen (vgl. Knopp, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, a.a.O., § 7 Rn. 30 (Stand: Mai 2012)).
- 207 Diese Koordinierungspflicht nach § 7 Abs. 2 WHG kann nur von allen für das Einzugsgebiet der Flussgebietseinheit zuständigen Verwaltungsträgern gemeinsam erfüllt werden. Über die Erfüllung dieser Pflicht im Rahmen des vom Kläger geltend gemachten Anspruchs, ein zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele geeignetes Maßnahmenprogramm als Teil eines kohärenten Gesamtkonzepts für die zu bewirtschaftende Flussgebietsein-

heit zu erstellen, kann nur gegenüber allen zuständigen Verwaltungsträgern einheitlich entschieden werden. Hierfür ist es letztlich ohne Belang, ob die Pflicht zur Koordinierung wasserwirtschaftlicher Planungen und Maßnahmen die Verwaltungskompetenzen beteiligter Verwaltungsträger unberührt lässt (so OVG Bremen, Urt. v. 4.6.2009 - 1 A 9/09 -, juris Rn. 108; offengelassen von BVerwG, Beschl. v. 9.3.2010 - BVerwG 7 B 3.10 -, juris Rn. 15: *"Die Richtlinie schreibt damit eine Koordinierung vor, lässt aber für Flussgebietseinheiten, die sich über das Gebiet mehrerer Bundesländer erstrecken, die jeweiligen Verwaltungskompetenzen - jedenfalls soweit es wie hier um Einzelentscheidungen im Vollzug des Wasserrechts geht - unberührt."*) und ob im Rahmen der Koordinierung das bundesstaatsrechtliche Prinzip der Einstimmigkeit gilt (Knopp, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, a.a.O., § 7 Rn. 11 und 27 (Stand: Mai 2012))."

- 208 Diese Einschätzung teilt der erkennende Senat und macht sie sich zu eigen. Die sich gegen eine Pflicht zum gemeinsamen Tätigwerden aussprechenden Ausführungen der Beklagten laufen auf die Position hinaus, es könne – möglicherweise gar: müsse – für das Gebiet einer Flussgebietseinheit mehrere Maßnahmenprogramme geben (vgl. etwa Schriftsatz der Beklagten vom 19. März 2020, Seite 3: „Besonders wichtig ist im vorliegenden Zusammenhang darüber hinaus auch, dass die besondere Struktur der Grundwasserkörper es ausschließt, dass für jede Flussgebietseinheit nur „ein“ Maßnahmenprogramm aufgestellt werden kann.“). Dieser Standpunkt ist mit dem eindeutigen Wortlaut des Art. 11 Abs. 1 Satz 1 WRRL sowie § 82 Abs. 1 Satz 1 WHG unvereinbar, nach dem für jede Flussgebietseinheit *ein* Maßnahmenprogramm aufzustellen ist.
- 209 **3.** Der Kläger ist mit seinem Vortrag nicht gemäß § 7 Abs. 3 Satz 1 UmwRG ausgeschlossen.
- 210 Hinsichtlich des im Zeitpunkt der Klageerhebung aktuellen Maßnahmenprogrammes für den Bewirtschaftungszeitraum 2015-2021 kommt eine Präklusion nach § 7 Abs. 3 Satz 1 UmwRG schon deshalb nicht in Betracht, weil die Norm erst durch Gesetz vom 29. Mai 2017 (BGBl. I, S. 1298) geschaffen wurde und mit Wirkung zum 2. Juni 2017 – etwa ein- einhalb Jahre nach Aufstellung der genannten Fassung des Maßnahmenprogrammes – in Kraft getreten ist.
- 211 Was das Maßnahmenprogramm für den Bewirtschaftungszeitraum 2021-2027 betrifft, hat der Kläger sich mit seiner mit Schriftsatz vom 7. März 2022 (datiert: „2021“) vorgelegten Stellungnahme (Anlage K 46, Teil 3) in das Verwaltungsverfahren eingebracht und dabei insbesondere die vorstehend unter 1. behandelten Einwendungen vorgetragen. Dass die Stellungnahme verspätet vorgelegt worden wäre, haben die Beklagten nicht vorgetragen und drängt sich auch sonst nicht auf. Auf die Fragen, ob § 7 Abs. 3 Satz 1 UmwRG in Fällen, in denen klageweise ein Vorgehen nach § 82 Abs. 5 WHG gefordert wird, Anwendung findet, und ob die Regelung wegen Verstoßes gegen Unionsrecht unangewendet bleiben muss (so etwa bejahend wegen ein Verstoßes gegen den hier nicht einschlägigen Art. 11 der Richtlinie 2011/92/EU: Happ, in: Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 7 UmwRG, Rn. 4; Franzius, NVwZ 2018, 219, 221; Schlacke, NVwZ 2017, 905, 909; zur Vorgängervorschrift § 2 Abs. 3 UmwRG a.F.: EuGH, Urteil vom 15.10.2015 - C-137/14 - Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland, juris, Rn. 104), kommt es daher vorliegend nicht an.
- 212 **II.** Der vom Kläger gestellte **Antrag zu 2.**, die Beklagten zu verurteilen, das bestehende Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems gemeinsam so ändern, dass dieses die erforderlichen Maßnahmen enthält, um eine Verschlechterung des chemi-

schen Zustands durch eine Zunahme der Nitratbelastung bei allen Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, zu verhindern, ist ebenfalls begründet. Dem Kläger steht ein entsprechender, ebenfalls auf § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 UmwRG und § 82 Abs. 5 WHG i.V.m. § 7 Abs. 2 WHG gestützter Änderungsanspruch zu. Denn das Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems setzt das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot in Bezug auf Nitrat nicht ordnungsgemäß um.

- 213 Art. 4 Abs. 1 lit. b) WRRL sieht vor, dass die Mitgliedstaaten hinsichtlich des Grundwassers die erforderlichen Maßnahmen durchzuführen haben, um die Einleitung von Schadstoffen in das Grundwasser zu verhindern oder zu begrenzen und eine Verschlechterung des Zustands aller Grundwasserkörper zu verhindern. Hieran anknüpfend regelt § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG die Pflicht, das Grundwasser so zu bewirtschaften, dass eine Verschlechterung seines mengenmäßigen und seines chemischen Zustands vermieden wird. Eine Verschlechterung des chemischen Zustands eines Grundwasserkörpers liegt nach dem Urteil des EuGH vom 28. Mai 2020 (C-535/18 - IL gegen Land Nordrhein-Westfalen, juris, Rn. 119) dabei sowohl dann vor, wenn mindestens eine der Qualitätsnormen oder einer der Schwellenwerte im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GWRL überschritten wird, als auch dann, wenn sich die Konzentration eines Schadstoffs, dessen Schwellenwert bereits überschritten ist, voraussichtlich erhöhen wird. Die an jeder Überwachungsstelle gemessenen Werte sind individuell zu berücksichtigen. Für Nitrat beträgt der Schwellenwert – wie ausgeführt – 50 mg/l (Art. 3 Abs. 1 lit. a) GWRL i.V.m. Nr. 1 Anhang I der GWRL; § 5 Abs. 1 Satz 1 GrwV i.V.m. der Anlage 2 zur GrwV).
- 214 Ob das aufzustellende Maßnahmenprogramm dem Verschlechterungsverbot genügt, ist nach einer Ermittlung des Ist-Zustandes der betroffenen Wasserkörper durch Erstellung einer Auswirkungsprognose zu beurteilen (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.11.2018 - 9 A 8.17 -, juris, Rn. 22; Senatsurteil vom 27.08.2019 - 7 KS 24/17 -, juris, Rn. 399). Das Verschlechterungsverbot ist strikt zu beachten (vgl. EuGH, Urteil vom 01.07.2015 - C 461/13 - BUND gegen Bundesrepublik Deutschland, juris, Rn. 50 f.; BVerwG, Urteil vom 24.02.2021 - 9 A 8.20 -, juris, Rn. 22; Urteil vom 30.11.2020 - 9 A 5.20 -, juris, Rn. 34; Urteil vom 11.08.2016 - 7 A 1.15 -, juris, Rn. 160).
- 215 Diesen Anforderungen genügt das nationale Maßnahmenprogramm für den Bewirtschaftungszeitraum 2021-2027 nicht.
- 216 Was den Ist-Zustand angeht, haben die Beklagten zwar wasserkörperbezogene Ermittlungen zum Nitratgehalt angestellt. Zweifeln unterliegt aber, ob die Beklagten aus der Entwicklung der Nitratwerte die zutreffenden Schlüsse für die Einstufung des jeweiligen Wasserkörpers gezogen und insbesondere Verschlechterungen zutreffend festgestellt haben. Denn die Beklagten halten die vorstehend dargelegte Feststellung des EuGH, nach der eine Verschlechterung des chemischen Zustands eines Grundwasserkörpers dann vorliegt, wenn entweder mindestens eine der Qualitätsnormen oder einer der Schwellenwerte im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GWRL überschritten wird oder aber sich die Konzentration eines Schadstoffs, dessen Schwellenwert bereits überschritten ist, voraussichtlich erhöhen wird, für nicht einschlägig, sondern sind der Meinung, dass für das Maßnahmenprogramm Abweichendes gelten müsse, da die Ausführungen des EuGH vor dem Hintergrund eines eine Vorhabenzulassung betreffenden Rechtsstreits ergangen seien (S. 49 f. des Schriftsatzes vom 31. Mai 2022). Dieser Umstand lässt darauf schließen, dass die Beklagten andere – fehlerhafte – Maßstäbe für die Prüfung des Vorliegens einer Zustandsverschlechterung anwenden, die zu einer unzutreffenden Ermittlung des

Ist-Zustandes führen. Dem Maßnahmenprogramm und den sonst vorliegenden Unterlagen lässt sich Konkretes hierzu nicht entnehmen.

- 217 Entgegen der Annahme der Beklagten spricht nichts dagegen, die in Rede stehende Rechtsprechung zum Verschlechterungsverbot gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. b) WRRL bzw. § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG zu Sachverhalten, in denen eine Vorhabenzulassung in Streit steht, auf die Frage nach der ordnungsgemäßen Umsetzung des Verschlechterungsverbotes im Zuge der Erstellung eines Maßnahmenprogrammes zu übertragen. Zwar unterscheiden sich die jeweiligen Perspektiven auf das Verschlechterungsverbot: Während bei der Vorhabenzulassung die Frage im Raum steht, ob das Verschlechterungsverbot durch das konkrete Vorhaben „aktiv“ verletzt wird, ist beim Maßnahmenprogramm der Prüfung zu unterziehen, ob „kraft Unterlassung“ – nämlich, weil die festgelegten Maßnahmen nicht ausreichend sind – eine Verletzung des Verschlechterungsverbotes eintritt. Diese unterschiedlichen Perspektiven berühren aber nicht den Inhalt des Verschlechterungsverbotes.
- 218 Positiv feststellbar sind Defizite in der Auswirkungsprognose. Konkrete Aussagen dazu, ob dem Verschlechterungsverbot bei Umsetzung der festgelegten Maßnahmen genügt werden wird, finden sich im Maßnahmenprogramm nicht. Gleiches gilt für den internationalen Bewirtschaftungsplan, obwohl in diesen nach Art. 13 Abs. 4 WRRL i.V.m. B.2. Anhang VII zur WRRL eine Bewertung der Fortschritte zur Erfüllung der Umweltziele und erforderlichenfalls eine Begründung für das Nichterreichen eines Umweltziels aufzunehmen sind. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, dass die Beklagten im Hinblick auf das Verschlechterungsverbot überhaupt eine Auswirkungsprognose erstellt hätten.
- 219 Selbst wenn man das Vorliegen einer solchen Auswirkungsprognose annehmen wollte, wäre diese deshalb defizitär, weil sie auf einer lückenhaften Grundlage getroffen worden wäre. Zwar haben die Beklagten Defizitanalysen erstellt, die zumindest im Falle der Beklagten zu 1) auf eine wasserkörperscharfe Ebene reichen (siehe „Übersichten Bewirtschaftungsziele (FGE Ems)“). Maßnahmensseitig fehlt es jedoch an einer hinreichenden Ermittlung der Wirkung der ausgewählten Maßnahmen: Lediglich für die Wirkung des Düngerechts als grundlegende Maßnahme wurde eine Abschätzung vorgenommen, hinsichtlich aller weiteren Maßnahmen ist eine solche unterblieben (vgl. S. 24 des Schriftsatzes der Beklagten vom 31. Mai 2022, Hervorhebung durch den Senat: „Hierzu ist festzustellen, dass für die Maßnahmenplanung eine Gesamtbetrachtung für die Prognose anzustellen ist, ob die grundlegenden und ergänzenden Maßnahmen insgesamt zu einer Einhaltung des Schwellenwertes bis zum Jahre 2027 führen werden. *Welchen Beitrag Einzelmaßnahmen hierzu leisten, ist dabei nicht relevant.*“). Hinzu kommt, dass – wie oben ausgeführt (vgl. B.I.1.a.bb.(3)) – Untersuchungen zu den Fließ- und Transportzeiten für die Flächen des Grundwasserkörpers DEGB_DENI_37_02 (Mittlere Ems Lockergestein rechts 1) unterblieben sind. Gerade im Hinblick auf das Verschlechterungsverbot kommt diesem Aspekt umso größere Relevanz zu, als der Grundwasserkörper DEGB_DENI_37_02 (Mittlere Ems Lockergestein rechts 1) der einzige Grundwasserkörper in der gesamten Flussgebietseinheit Ems ist, für den im aktuellen Maßnahmenprogramm eine nitratbedingte Verschlechterung des chemischen Zustandes festgestellt wurde.
- 220 Das Vorhandensein einer Auswirkungsprognose unterstellt, unterläge eine solche auch deshalb Richtigkeitszweifeln, weil die Beklagten argumentieren, die Auffassung des Klägers zum Verschlechterungsverbot sei „formal“ und berücksichtige nicht, dass vor Jahren mit Nitrat belastetes Sickerwasser erst heute in das Grundwasser gelange und die dort gemessenen Werte stagnieren oder gar ansteigen ließe (Seite 49 des Schriftsatzes

vom 31. Mai 2022; siehe oben B.I.1.a.bb.(4)). Diese Äußerung legt den Eindruck nahe, die Beklagten verträten die Einschätzung, für die Frage danach, ob das nationale Maßnahmenprogramm das Verschlechterungsverbot in Bezug auf Nitrat wahre, ob – konkret – der im Rahmen der Auswirkungsprognose ermittelte Wert zur Feststellung einer Verschlechterung zwingt, komme es entweder auf die im Zeitpunkt der Aufstellung des Maßnahmenprogrammes im Grundwasser gemessenen Werte zuzüglich solcher etwaigen Nitratlasten, die nach Aufstellung des Maßnahmenprogrammes über das ab diesem Zeitpunkt neu in das Erdreich gelangende Sickerwasser hinzutreten, ohne *Hinzurechnung/Beachtung der bei Aufstellung des Maßnahmenprogrammes bereits im Erdreich befindlichen, aber noch nicht in das Grundwasser eingetretenen Lasten im Sickerwasser* an, oder aber es sei – noch weitergehend – allein auf die Nitratbelastung des nach Aufstellung des Maßnahmenprogrammes in das Erdreich eintretenden Sickerwassers abzustellen. Eine solche Sichtweise wäre unzutreffend: Maßgeblich ist der im Prognosezeitpunkt im Grundwasser unter Berücksichtigung sämtlicher neu hinzutretender Lasten zu erwartende Nitratwert (vgl. Satz 1 der Fußnote 6 der Anlage 2 zur GrwV).

- 221 Ferner ergäben sich Zweifel an der Belastbarkeit einer – hypothetisch unterstellten – Auswirkungsprognose deshalb, weil die Beklagten die Modelle AGRUM-DE und GROWA+ NRW 2021 zur prognostischen Ermittlung der Nitratbelastung einsetzen. Unbeschadet der nicht entscheidungserheblichen zahlreichen weiteren Einwendungen des Klägers gegen die Modelle ist hervorzuheben, dass dem Senat jedenfalls für die Flussgebietseinheit Ems ein hinreichender Zusammenhang zwischen den mithilfe der Modelle ermittelten („modellierten“) Nitratwerten im Sickerwasser und den zu erwartenden Nitratwerten im Grundwasser nicht erkennbar wird. Dem Bericht des Thünen-Instituts „Quantifizierung aktueller und zukünftiger Nährstoffeinträge und Handlungsbedarfe für ein deutschlandweites Nährstoffmanagement – AGRUM-DE“ (Thünen Report 108, abrufbar unter www.thuenen.de/de/thuenen-institut/infothek/schriftenreihen/thuenen-report) ist zu entnehmen, dass die Belastbarkeit der modellierten Werte abnimmt oder gar von vornherein auszuschließen ist, wenn
- 222 - das Grundwasser über ein erhöhtes Denitrifikationspotential verfügt,
- 223 - im Grundwasser Nitratwerte von mehr als 150 mg/l anzutreffen sind und
- 224 - unterhalb von Ackerflächen gelegene Grundwasserkörper betrachtet werden
- 225 (vgl. insbesondere S. 225-230 des Berichts). Genau dies sind aber Merkmale, die innerhalb der Flussgebietseinheit Ems einzeln und auch kumuliert in großer Häufigkeit anzutreffen sind. Unterstrichen wird dies etwa durch den Umstand, dass auf der Karte 101 des Berichts (S. 226) innerhalb der Flussgebietseinheit Ems kaum Messstellen verzeichnet sind, mithin nur sehr wenige Messstellen als für die Validierung der modellierten Werte geeignet befunden wurden. Für Ackerflächen konnte bundesweit lediglich an 30 % der zur Validierung herangezogenen Messstellen eine „gute“ Übereinstimmung von modellierten Nitratwerten im Sickerwasser und gemessenen Werten im Grundwasser festgestellt werden (S. 229 des Berichts). „Gut“ ist eine Übereinstimmung dabei dann, wenn beide Werte innerhalb einer Nitrat-Konzentrationsklasse liegen. Die einzelnen Konzentrationsklassen decken die Bereiche von 0-25 mg/l, 25-50 mg/l, 50-75 mg/l, 75-100 mg/l, 100-125 mg/l, 125-150 mg/l und den Bereich oberhalb von 150 mg/l ab (vgl. etwa Abbildung 37, S. 227 des Berichts). 40 % der bundesweiten Messstellen unterhalb von Ackerflächen wiesen lediglich eine „akzeptable“ Übereinstimmung auf, d.h. eine Abweichung um eine Konzentrationsklasse. Insbesondere eine „gute“ Übereinstimmung von Modell-

und Messwerten dürfte im Bereich der Flussgebietseinheit Ems aufgrund der angesprochenen Häufigkeit denitrifizierender Verhältnisse im Grundwasser und der teils sehr hohen Nitrat-Messwerte im Grundwasser (vgl. Anlagen K81 und K83) deutlich seltener als im Bundesdurchschnitt – mithin bei deutlich weniger als 30 % der Messstellen – festzustellen sein. Eine „akzeptable“ Übereinstimmung – also eine Abweichung um eine Konzentrationsklasse – wiederum ist kaum geeignet, eine ausreichende Prognose über die Wirksamkeit ausgewählter Maßnahmen zu treffen: Sie lässt im schlechtesten Fall eine Differenz von 50 mg/l zwischen modelliertem und gemessenem Wert zu, was gerade im entscheidenden Bereich um den Schwellenwert für Nitrat eine Differenz zwischen einem Nitratgehalt von 25 mg/l einerseits (deutliches Einhalten des Schwellenwertes) und 75 mg/l andererseits (deutliches Überschreiten des Schwellenwertes) bedeuten kann. Das von dem Beklagten zu 2) eingesetzte, schlagbezogen arbeitende Modell GROWA+ NRW 2021 mag die aufgezeigten Ungenauigkeiten zwar reduzieren; dass diese Reduzierung ein Maß erreichte, das eine hinreichende Belastbarkeit der prognostizierten Nitratbelastung im Grundwasser für die Flussgebietseinheit Ems mit sich brächte, drängt sich indes nicht auf.

- 226 Insgesamt gelangt der Senat nicht zu der Überzeugung, dass das planerische Vorgehen der Beklagten, soweit es aus den vorliegenden Unterlagen ersichtlich ist, dem gebotenen Erstellen und Verfolgen eines kohärenten Gesamtkonzeptes (vgl. BVerwG, Urteil vom 09.02.2017 - 7 A 2.15 -, juris, Rn. 586 m.w.N.) entspricht. Nicht unwesentlich bestärkt wird dieser Eindruck durch die Aussagen der Beklagten im Zusammenhang mit der Frage nach dem Vorliegen einer notwendigen Streitgenossenschaft („Eine Kooperation zwischen den Beklagten erfolgt lediglich im Zusammenhang mit der Zustandsbewertung grenzüberschreitender Grundwasserkörper und ist auch nur hier notwendig.“, Schriftsatz der Beklagten vom 19. März 2020, Seite 3).
- 227 **III.** Auch der klägerische **Antrag zu 3.**, der darauf gerichtet ist, die Beklagten zu verurteilen, gemeinsam das bestehende Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems so zu ändern, dass dieses die erforderlichen Maßnahmen enthält, um alle menschlich verursachten signifikanten und anhaltenden Trends einer Steigerung der Konzentration von Nitrat in den Grundwasserkörpern der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, umzukehren, hat in der Sache Erfolg. Auch dies folgt aus § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 UmwRG und § 82 Abs. 5 WHG i.V.m. § 7 Abs. 2 WHG.
- 228 Nach Art. 4 Abs. 1 Satz 1 lit. b) iii) WRRL führen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen durch, um alle signifikanten und anhaltenden Trends einer Steigerung der Konzentration von Schadstoffen aufgrund der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten umzukehren und so die Verschmutzung des Grundwassers schrittweise zu reduzieren. Umsetzung in nationales Recht findet die Regelung in § 47 Abs. 1 Nr. 2 WHG. Unter einem signifikanten und anhaltenden steigenden Trend ist gemäß Art. 2 Nr. 3 GWRL jede statistisch signifikante und ökologisch bedeutsame Zunahme der Konzentration eines Schadstoffs, einer Schadstoffgruppe oder eines Verschmutzungsindikators im Grundwasser, für die eine Trendumkehr gemäß Art. 5 GWRL als notwendig erkannt wird, zu verstehen. Hieran anknüpfend sieht Art. 5 Nr. 3 GWRL die Pflicht der Mitgliedstaaten vor, den Ausgangspunkt für eine Trendumkehr als Prozentsatz des Werts der in Anhang I zur GWRL festgelegten Grundwasserqualitätsnormen und der gemäß Art. 3 GWRL festgesetzten Schwellenwerte auf der Grundlage des ermittelten Trends und der damit verbundenen Gefährdung der Umwelt zu definieren. Detaillierte Verfahrensregelungen zur Trendermittlung und zum Umgang mit signifikanten und anhaltenden steigenden Trends

finden sich in der GrwV. Diese bestimmt in § 10 Abs. 2 Satz 2 GrwV insbesondere, dass Maßnahmen zur Trendumkehr erforderlich sind, wenn die Schadstoffkonzentration drei Viertel des Schwellenwertes erreicht. Nach § 10 Abs. 2 Satz 3 GrwV legt die zuständige Behörde niedrigere Ausgangskonzentrationen für Maßnahmen der Trendumkehr fest, soweit dies aus Gründen des Schutzes der Trinkwasserversorgung oder Gewässer- oder Landökosysteme erforderlich ist, § 10 Abs. 2 Satz 4 GrwV gestattet unter bestimmten Voraussetzungen die Festlegung höherer Ausgangskonzentrationen für das Ergreifen von Maßnahmen.

- 229 Im Bewirtschaftungszyklus 2021-2027 weisen ausweislich des Anhangs 3.2 zum Bewirtschaftungsplan zwei Grundwasserkörper (DEGB_DENI_36_02, Hase rechts Festgestein und DEGB_DENI_38_01, Leda-Jümme Lockergestein links) einen signifikanten und anhaltenden steigenden Trend im Hinblick auf Nitrat auf. Ohne dass erkennbar wird, ob es sich insoweit um anhaltende steigenden Trends handelt, lassen auch die mit Schriftsatz der Beklagten vom 25. Juli 2022 vorgelegten Messstellenwerte für die Jahre 2019-2021 für elf Messstellen steigende Nitratmesswerte erkennen (Nrn. 15, 43, 46, 64, 121, 262, 264, 269, 278, 288, 297 der Tabelle) und können der Anlage K 81 zwölf Messwerte für das Jahr 2022 entnommen werden, die erstmalig oberhalb des Schwellenwertes liegen oder jenseits des Schwellenwertes im Vergleich zum Vorjahr weiter angestiegen sind.
- 230 Ebenso wie zur Erfüllung des Verschlechterungsverbotes bedarf es auch zur Erfüllung des Gebotes der Trendumkehr in einem ersten Schritt einer Ermittlung des Ist-Zustandes, auf dessen Grundlage in einem zweiten Schritt eine Prognose über die Auswirkungen der in Betracht kommenden Maßnahmen zu treffen ist. Dass eine solche Auswirkungsprognose erstellt worden wäre, lässt sich weder dem Maßnahmenprogramm noch dem internationalen Bewirtschaftungsplan entnehmen. Selbst wenn man annähme, eine solche läge vor, wäre sie aus den hinsichtlich des Verschlechterungsverbotes (siehe hierzu oben B.II.) genannten Gründen defizitär.
- 231 Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 155 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2, 159 Satz 2 VwGO.
- 232 Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 709 Satz 2, 711 Satz 1 und 2 ZPO.
- 233 Die Revision wird gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zugelassen. Die entscheidungserhebliche Frage, ob ein Zurückbleiben der in den Bewirtschaftungsplan (§ 83 WHG) aufzunehmenden Begründung einer Fristverlängerung im Maßnahmenprogramm (§ 82 WHG) gemäß § 29 Abs. 2, Abs. 3 WHG (i.V.m. § 47 Abs. 2 Satz 2 WHG) hinter den Anforderungen des § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 WHG/Art. 4 Abs. 4 WRRL zur Folge hat, dass die Fristverlängerung keine Wirksamkeit entfaltet, bedarf der Klärung durch das Bundesverwaltungsgericht. Auseinandergesetzt hat sich das Bundesverwaltungsgericht – soweit ersichtlich – mit dieser Frage bisher einzig in seinem Urteil vom 2. November 2017 (7 C 25/15, juris, Rn. 63). Da der dort entscheidungsgegenständliche Sachverhalt sich allerdings auf eine Vorhabenzulassung bezog und die Genehmigungsbehörde ohne Rücksicht auf die Ordnungsgemäßheit der Begründung einer durch das Maßnahmenprogramm beanspruchten Fristverlängerung an diese gebunden gewesen wäre, bestehen Zweifel, ob der zu der dargelegten Frage in dem genannten Urteil aufgestellte Rechtssatz auf die vorliegende Konstellation übertragbar ist.