

GEULEN & KLINGER  
Rechtsanwälte

**Vorab per Telefax: 05141 5937-32300**  
Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht  
Uelzener Straße 40  
  
21335 Lüneburg

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

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

www.geulenklinger.com

20. November 2019

## Klage

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

- Kläger -

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

g e g e n

**Land Niedersachsen,**  
vertreten durch das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz,  
Archivstr. 2, 30169 Hannover,

- Beklagter zu 1) -

**Land Nordrhein-Westfalen,**  
vertreten durch das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft,  
Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen,  
Schwannstraße 3, 40476 Düsseldorf,

- Beklagter zu 2) -

wegen: Anspruch auf Aufstellung eines Nationalen Maßnahmenprogramms für die  
Flussgebietseinheit Ems zur Reduzierung der Nitratbelastung des Grundwassers

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

## Klage

und werden beantragen,

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,
  - b. 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 der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, bis spätestens Ende 2027 zu erreichen,
  - c. 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 der Flussgebietseinheit Ems, die auf deutschem Hoheitsgebiet liegen, schnellstmöglich nach 2027 zu erreichen,
  - d. weiter hilfsweise zu 1a, 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,
  - e. weiter hilfsweise zu 1b, 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, bis spätestens Ende 2027 zu erreichen,
  - f. hilfsweise zu 1c, 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,

und

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,

b. hilfsweise zu 2a, 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

und

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,

b. hilfsweise zu 3a, 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.

vorläufiger Gegenstandswert: 10.000,00 €

Zur Klagebegründung wird unter Voranstellung einer Gliederung Folgendes vorgetragen:

## Gliederung

A. Sachverhalt.....	5
B. Rechtliche Bewertung.....	17
I. Zulässigkeit .....	17
1. Passivlegitimation.....	17
2. Klagebefugnis.....	17
a. Klagebefugnis aus § 2 Abs. 1, § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG.....	17
b. Klagebefugnis aus Unionsrecht nach EuGH.....	20
3. Statthaftigkeit.....	23
4. Zuständigkeit des Gerichts .....	24
5. Rechtsschutzbedürfnis .....	24
II. Begründetheit.....	26
1. Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 lit. b) EG-Wasserrahmenrichtlinie .....	27
a. Verfehlung des guten chemischen Zustands.....	27
aa. Anhaltend schlechter chemischer Zustand des Grundwassers.....	28
bb. Nichtvorliegen der Voraussetzungen für eine Fristverlängerung.....	29
(1) Nichtvorliegen und unzureichende Darlegung eines Fristverlängerungsgrundes.....	29
(a) Keine rechtfertigenden natürlichen Gegebenheiten .....	30
(b) Keine rechtfertigenden technischen Schwierigkeiten .....	34
(2) Keine Fristverlängerung über das Jahr 2027 hinaus .....	34
(3) Keine Festlegung von Maßnahmen zur Zielerreichung zum Ablauf der verlängerten Frist .....	35
(4) Dauerhafter Ausschluss der Zielerreichung in anderen Gewässern .....	37
(5) Zwischenergebnis.....	38
cc. Fehlende Rechtfertigung einer dauerhaften Zielverfehlung .....	38
b. Verschlechterung des Grundwasserzustands .....	43
aa. Bewertungsmaßstab für eine Verschlechterung .....	43
bb. Keine nur vorübergehende Verschlechterung .....	45
cc. Keine Rechtfertigung der Verschlechterung .....	46
c. Keine Trendumkehr.....	46
d. Ergebnis.....	47
2. Verstoß gegen Art. 11 Abs. 1, 3, 4 und 5 der EG-Wasserrahmenrichtlinie .....	47
a. Anforderungen an die Maßnahmenprogramme .....	48
b. Nichtbeachtung dieser Vorgaben durch die Beklagten .....	50

aa.	Verkennung der einschlägigen Zielvorgaben.....	50
bb.	Fehlende Eignung zum Erreichen des guten chemischen Zustands im Jahr 2027 .....	51
	(1) Keinerlei Abschätzung des Minderungspotentials.....	51
	(2) Fehlende Wirksamkeit der auf Freiwilligkeit basierenden Planung..	52
	(3) Unzureichende Wirksamkeit des novellierten Düngerechts .....	53
cc.	Fehlende Eignung der Verhinderung weiterer Verschlechterungen....	55
dd.	Fehlende Eignung der Einleitung einer Trendumkehr.....	56
c.	Verfügbarkeit wirksamer zusätzlicher Maßnahmen .....	56
C.	Zusammenfassung.....	58

## A. Sachverhalt

Der Kläger ist ein anerkannter Umweltverband.

Er begehrt die Erstellung eines Maßnahmenprogramms i.S.v. Art. 11 der Richtlinie 2000/60/EG (Wasserrahmenrichtlinie) und § 82 WHG für die Flussgebietseinheit Ems, das zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele für das Grundwasser geeignet ist.

Die Beklagten sind für die Erstellung eines solchen Maßnahmenprogramms zuständig (§ 117 Abs. 1 NWG i.V.m. § 6 ZustVO-Wasser, § 86 LWG-NRW).

Die internationale Flussgebietseinheit (FGE) Ems umfasst die Ems und ihre Nebengewässer, das Ems-Dollart-Ästuar und die angrenzenden Küstengewässer mit Teilen des Wattenmeeres und den zugehörigen Ostfriesischen Inseln. Sie liegt auf deutschem und niederländischem Staatsgebiet. Innerhalb Deutschlands erstreckt sie sich auf Gebiete Niedersachsens und Nordrhein-Westfalens (Anlage 2 zu § 7 Abs. 1 S. 3 WHG). Die Beklagten haben eine Verwaltungsvereinbarung über die Bildung einer nationalen, also allein auf deutschem Hoheitsgebiet liegenden, FGE Ems geschlossen, die am 12. Oktober 2002 in Kraft trat (Nds. MBl. 2002, 965) und durch Verwaltungsvereinbarung vom 1. November 2007 (Nds. MBl. 2007, 1312) ersetzt wurde.

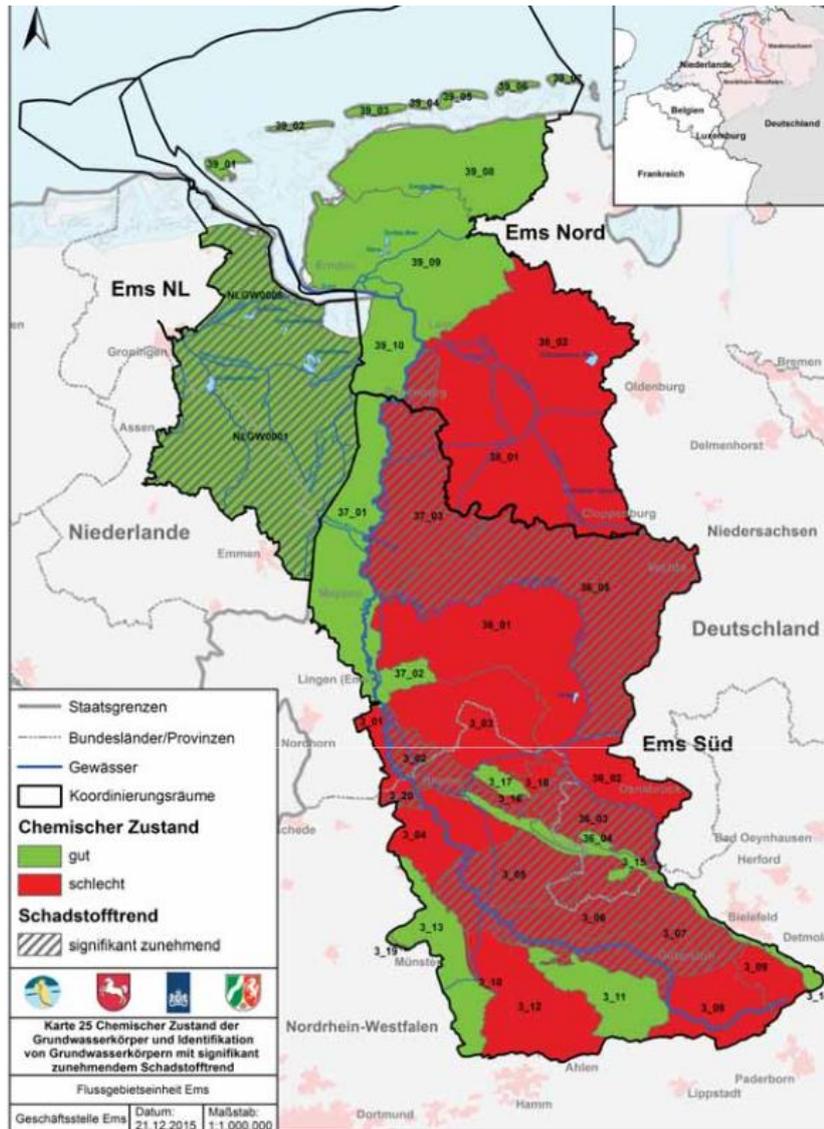
40 der insgesamt 42 Grundwasserkörper der internationalen FGE Ems liegen ausschließlich auf deutschem Staatsgebiet. Die genaue Lage und Abgrenzung der Grundwasserkörper der FGE Ems ergibt sich aus der als

## Anlage K 2

beigefügten Karte aus dem Bewirtschaftungsplan für die FGE Ems.

Die auf deutschem Staatsgebiet liegenden Grundwasserkörper der FGE Ems sind erheblich durch Nitrat ( $\text{NO}_3$ -) aus landwirtschaftlichen Quellen, insbesondere aus der Düngung belastet. Die hohe Nitratbelastung führt dazu, dass das durch die Wasserrahmenrichtlinie vorgegebene Ziel zur Erreichung des guten chemischen Zustands an über der Hälfte der Grundwasserkörper der FGE Ems verfehlt wird. Der Grenzwert für Nitrat, der für die Beurteilung des Gewässerzustands als „gut“ oder „schlecht“ maßgeblich ist, beträgt 50 mg/l (Anhang V der Wasserrahmenrichtlinie i.V.m. Art. 4 Abs. 2 lit. b) i.V.m. Anhang I der Richtlinie 2006/118/EG zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung (Grundwasserrichtlinie) und §§ 5 Abs.1 S. 1, 7 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. Anlage 2 GrwV). Dies entspricht auch dem Grenzwert für Trinkwasser nach Nr. 9 des Teils I der Anlage 2 zu § 6 Abs. 2 TrinkwV.

Nach der Datenlage aus dem Jahr 2015, die dem aktuellen Bewirtschaftungsplan zugrunde gelegt wurde, befinden sich von den 40 Grundwasserkörpern der FGE Ems, die auf deutschem Staatsgebiet liegen, insgesamt 21 Grundwasserkörper in einem schlechten chemischen Zustand wegen der Überschreitung des Nitratgrenzwertes. An acht dieser Grundwasserkörper wurde zudem ein signifikant zunehmender Schadstofftrend beobachtet:



(Internationaler Bewirtschaftungsplan der FGE Ems für den Zeitraum 2015-2021, Anhang 1, S. 26)

Dabei hat sich der chemische Zustand gegenüber dem im ersten Bewirtschaftungsplan aus dem Jahr 2009 festgestellten Zustand nicht verbessert. Die Zahl der Grundwasserkörper, die wegen der Nitratbelastung in schlechtem chemischem Zustand sind, ist vielmehr von 12 auf insgesamt 21 Grundwasserkörper gestiegen:

Tab. 13.12: Änderungen der Anzahl der Grundwasserkörper bei der chemischen Zustandsbewertung gegenüber dem Bewirtschaftungsplan 2009 differenziert nach Belastungsquellen

Koordinierungsraum	Schlechter chemischer Zustand		Schlechter chemischer Zustand		Schlechter chemischer Zustand		Schlechter chemischer Zustand	
	gesamt		Nitrat		Pflanzenschutzmittel		Sonstige Schadstoffe/Annex II	
	2009	2015	2009	2015	2009	2015	2009	2015
<b>FGE Gesamt</b>	<b>15</b>	<b>21</b>	<b>12</b>	<b>21</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>10</b>
Ems Süd	12	19	10	19	8	7	2	9
Ems Nord	2	2	2	2	-	-	1	1
Ems NL	1	-	-	-	1	-	1	-

(Internationaler Bewirtschaftungsplan der FGE Ems 2015-2021, S. 212)

In der Risikoanalyse des zweiten Bewirtschaftungsplans für das Jahr 2021 heißt es, dass lediglich bei fünf Grundwasserkörpern der nationalen FGE Ems die Erreichung des guten chemischen Zustands im Jahr 2021 wahrscheinlich ist, bei 25 Grundwassern hingegen unwahrscheinlich und bei 10 Grundwasserkörpern unklar. Als Hauptursache für die wahrscheinliche Zielverfehlung werden Stickstoffverluste aus der Landwirtschaft (Nitrat und Ammonium) angegeben:

Tab. 3.2: Zielerreichungsprognose 2021 für die Grundwasserkörper in der FGE Ems

	GWK gesamt	Zielerreichung mengenmäßiger Zustand			Zielerreichung chemischer Zustands			Zielerreichung Gesamtzustand GWK		
		wahrscheinlich	unwahrscheinlich	unklar	wahrscheinlich	unwahrscheinlich	unklar	wahrscheinlich	unwahrscheinlich	unklar
		<b>FGE Gesamt</b>	<b>42</b>	<b>34</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>25</b>	<b>10</b>	<b>7</b>
Ems Süd	28	21	7	0	5	22	1	5	22	1
Ems Nord	12	11	0	1	0	3	9	0	3	9
Ems NL	2	2	0	0	2	0	0	2	0	0

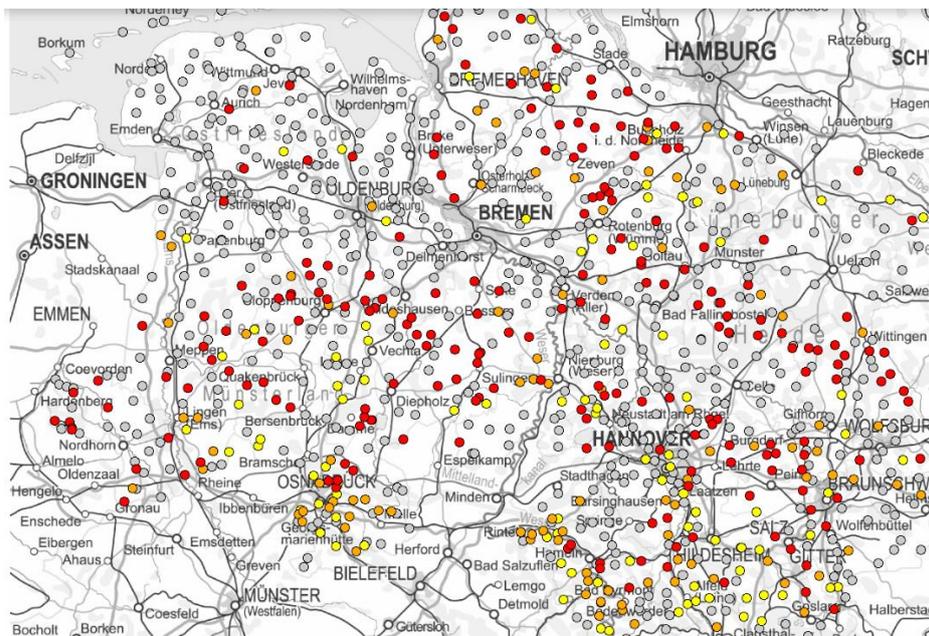
(Internationaler Bewirtschaftungsplan der FGE Ems 2015-2021, S. 56 f.)

Auch aktuelle Überwachungsdaten bestätigen, dass sich zahlreiche Grundwasserkörper innerhalb der FGE Ems weiterhin in einem schlechten chemischen Zustand befinden und sogar ein weiterer Anstieg der Nitratkonzentration zu verzeichnen ist.

Dem aktuellen Grundwasserbericht Niedersachsens zufolge wurden im Jahr 2017 an 29 % der 167 repräsentativen niedersächsischen Messstellen für die Berichterstattung an die Europäische Umweltagentur (EUA-Messnetz) Überschreitungen des Grenzwertes für Nitrat gemessen. Betrachtet man nur die für die Berichterstattung zur Nitratrichtlinie relevanten Messstellen mit landwirtschaftlich geprägtem Anstrombereich, sind es sogar 35 %,

### Anlage K 3

Die räumliche Verteilung der Grenzwertüberschreitungen an den niedersächsischen Grundwassermessstellen der Messprogramme Wasserrahmenrichtlinie-Güte und Grundwassergüte im Jahr 2017 stellt folgende Karte dar:



#### Legende

- ≤ 10,0 mg/l
- > 10,0 - 25,0 mg/l
- > 25,0 - 50,0 mg/l
- > 50,0 mg/l

(Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz, Interaktive Karte: Grundwasser Güte Nitrat - Aktuellster Jahresmittelwert, 2019)

Die als

#### Anlage K 4

beigefügte beispielhafte Darstellung einzelner Messwerte macht deutlich, dass es nicht nur um geringfügige, sondern an vielen Orten um *drastische* Grenzwertüberschreitungen durch Nitratkonzentrationen von bis zu 186 mg/l geht.

Von Grenzwertüberschreitungen und steigenden Nitratkonzentrationen sind dabei insbesondere auch Trinkwassergewinnungsgebiete innerhalb der FGE Ems betroffen. Dem jüngsten Ergebnisbericht zu Trinkwasserschutzkooperationen in Niedersachsen aus dem Jahr 2019 zufolge wurde der Nitratgrenzwert landesweit an 36 % aller Erfolgsmessstellen, die in Trinkwassergewinnungsgebieten den Nitratgehalt im oberflächennahen Grundwasser messen, überschritten. Dabei war der Anteil der Messstellen mit Grenzwertüberschreitungen im streitgegenständlichen Gebiet westlich der Weser mit 39 % überdurchschnittlich hoch. Im Rohwasser wurden zwar lediglich an 0,4 % der Messstellen Nitratkonzentrationen von über 50 mg/l festgestellt, überwiegend jedoch Werte von unter 5 mg/l. Die niedrigere Nitratkonzentration im Rohwasser ist jedoch vor allem auf die größeren Fördertiefen und das Abbauvermögen des Grundwasserleiters zurückzuführen, welches mit Verbrauch des Minerals Pyrit (Eisen(II)-disulfid,  $\text{FeS}_2$ ) nachlässt und daher das Rohwasser nicht dauerhaft schützen kann (S. 10; siehe zu dieser Problematik auch OVG Lüneburg, Urteil vom 20. Dezember 2017 – 13 KN 67/14, juris Rn. 125 m.w.N.). Nach der Trendbetrachtung des Berichts konnte keine wesentliche Verbesserung festgestellt werden. Seit 2008 stagnieren die Nitratwerte auf hohem Niveau, wobei es nach wie vor teilweise zu einer Zunahme der Nitratkonzentration kommt. Landesweit ist der Anteil des Messstellen mit signifikant steigendem Trend von 16 % im Zeitraum 2000 bis 2005 auf 23 % im Zeitraum 2011-2016 gestiegen. Im Gebiet westlich der Weser wurden sogar an 26 % der Erfolgskontrollmessstellen signifikant steigende Trends beobachtet (S. 33 ff.). Auch die übrigen Parameter für eine Erfolgskontrolle weisen keine signifikante Verminderung der Trinkwassergefährdung nach. Unter anderem weist die Stickstoff-Flächenbilanz, die die potentiellen Stickstoffeinträge in die Umwelt darstellt, keine wesentlichen Verbesserungen aus. Vielmehr wurde für das Jahr 2016 wieder ein Anstieg des N-Saldos ermittelt (S. 25). Wir fügen den Bericht des NLWKN als

#### Anlage K 5

bei.

Im Nährstoffbericht Niedersachsens 2017/2018 wird mit Blick auf die Nitratbelastung des Grundwassers festgestellt:

*„Der hohe Anteil an Grundwassermessstellen mit Nitratgehalten über 50 mg NO<sub>3</sub>/l sowie der hohe Anteil an Messstellen mit steigenden Nitratkonzentrationen in wasserwirtschaftlich bedeutsamen Gebieten (Trinkwassergewinnung) und den besonders nitratsensiblen Gebieten Niedersachsens (Geestgebiete) sind Beleg für eine hohe Grundwasserbelastung, so dass die Qualitätsziele der WRRL in Niedersachsen nicht flächendeckend erreicht werden. Einen wesentlichen Grund hierfür stellen die hohen landwirtschaftlichen Nährstoffeinträge dar. Für einen erfolgreichen Grundwasserschutz müssen das landwirtschaftliche Fachrecht strikt eingehalten und Verstöße geahndet werden. Die ergänzenden Maßnahmen in den besonders sensiblen TGG sowie in den WRRL-Beratungsgebieten können nur auf Basis eines konsequent angewendeten Ordnungsrechts sinnvoll gestaltet und umgesetzt werden“,*

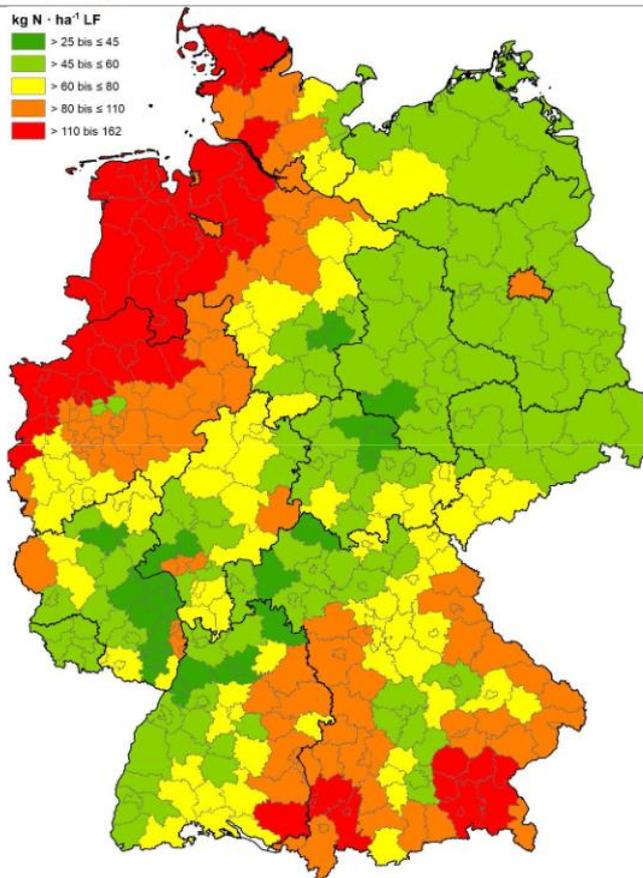
#### **Anlage K 6.**

Auch im nordrhein-westfälischen Teil der FGE Ems sind nach den aktuellsten verfügbaren Daten des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (verfügbar unter: <https://www.elwasweb.nrw.de>) erhebliche Überschreitungen des Nitratgrenzwertes um über 100 % zu verzeichnen, welche eine Erreichung des guten chemischen Zustands bis zum Jahr 2021 ausschließen,

#### **Anlage K 7.**

Als zentrale Indikatorgröße zur Charakterisierung möglicher Gewässerbelastungen mit Nitrat aus der Landwirtschaft wird die Stickstoff-Flächenbilanz herangezogen. Im Planungsgebiet der Beklagten wurden auch im Mittel der Jahre 2015 – 2017 noch extrem Stickstoffüberschüsse von bis zu 162 kg pro Hektar landwirtschaftlicher Fläche festgestellt:

Abbildung 7: Überschuss der Stickstoff-Flächenbilanz in den Kreisen in Deutschland, Mittel 2015 – 2017



(Umweltbundesamt, Stickstoff-Flächenbilanzen für Deutschland mit Regionalgliederung Bundesländer und Kreise – Jahre 1995 bis 2017, S. 81)

Die Bewirtschaftungsplanung der Beklagten ist nicht geeignet, die Nitratbelastung des Grundwassers innerhalb der FGE Ems den Zielvorgaben der Wasserrahmenrichtlinie entsprechend zu reduzieren.

Aktuell gelten der Bewirtschaftungsplan für den Bewirtschaftungszeitraum 2015 – 2021 und das nationale Maßnahmenprogramm für den Bewirtschaftungszeitraum 2015-2021. Die Dokumente sind online verfügbar unter <https://www.ems-eems.de/wasserrahmenrichtlinie/berichte/>. Sollte ein Ausdruck gewünscht sein, bitten wir um kurze Mitteilung. Wir reichen die Druckfassungen dann kurzfristig nach.

Das Maßnahmenprogramm führt in Anhang B grundlegende Maßnahmen im Sinne von Art. 11 Abs. 3 Wasserrahmenrichtlinie bzw. § 82 Abs. 3 WHG auf, welche die Nitratbelastung des Grundwassers reduzieren sollen. Hierzu zählen insbesondere die nationalen Vorgaben zur Umsetzung der Nitratrichtlinie (Art. 11 Abs. 3 lit. a) i.V.m. Anhang VI Teil

A ix) Wasserrahmenrichtlinie), welche in der Düngeverordnung (DüV) verankert sind. Zu den grundlegenden Maßnahmen, die eine Reduzierung der diffusen Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft in das Grundwasser bewirken sollen, gehören zudem die bundes- und landesrechtlichen Vorschriften zur Umsetzung der Grundwasserrichtlinie (GrwV; Verordnung über Schutzbestimmungen in Wasserschutzgebieten) und der Trinkwasserrichtlinie 80/776/EWG (TrwV).

In Anhang C des Maßnahmenprogramms sind ergänzende Maßnahmen im Sinne von Art. 11 Abs. 4 Wasserrahmenrichtlinie bzw. § 82 Abs. 4 WHG festgelegt. Zum Schutz des Grundwassers vor diffusen Nitratreinträgen werden lediglich unbestimmte Maßnahmen aus dem Maßnahmenkatalog der LAWA in Bezug genommen, die auf freiwilliger Basis umgesetzt werden.

Zum Schutz des Grundwassers werden mit Blick auf die Nitratbelastung folgende Maßnahmentypen aus dem Maßnahmenkatalog der LAWA (vgl. zuletzt LAWA, Fortschreibung LAWA-Maßnahmenkatalog (WRRL, HWRM-RL) beschlossen auf der 146. LAWA-VV am 26./27. September 2013) festgelegt:

Maßnahmennr.	Vorgesehen für Grundwasserkörper	Belastungstyp nach WRRL	Maßnahmenbezeichnung	Erörterung/Beschreibung
41	DE_GB_DENI 3_01 3_03 36_01 36_02 36_0336_05 37_03 38_01 38_02 DE_GB_DENW 3_02 3_04 3_05 3_06 3_07 3_08 3_09 3_10 3_12 3_16 3_18 3_20	Diffuse Quellen: Landwirtschaft	Maßnahmen zur Reduzierung der Nährstoffeinträge in GW durch Auswaschung aus der Landwirtschaft	Maßnahmen zur Verminderung der GW-Belastung mit Nährstoffen aus landwirtschaftlich genutzten Flächen, die über die gute fachliche Praxis hinausgehen, z. B. durch Zwischenfruchtanbau und Untersaatenanbau (inkl. Verringerung bzw. Änderung des Einsatzes von Düngemitteln, Umstellung auf ökologischen Landbau). Soweit eine Maßnahme neben GW auch auf OW wirkt, kann diese auch bei Maßnahme 30 eingetragen werden.
43	DE_GB_DENI 3_01	Diffuse Quellen:	Maßnahmen zur Reduzierung der	Maßnahmen in Wasserschutzgebieten mit Acker- oder

	3_03 36_01 36_02 36_0336_05 37_03 38_01 38_02 DE_GB_DENW 3_04 3_05 3_06 3_07 3_08 3_09 3_10	Land- wirt- schaft	Nährstoffeinträge durch besondere An- forderungen in Was- serschutzgebieten	Grünlandflächen, die über die gute fachliche Praxis hinausgehen und durch Nutzungsbeschränkungen o- der vertragliche Vereinbarungen zu weitergehenden Maßnahmen ver- pflichten. Entsprechend der Schutz- gebietskulisse wird die Maßnahme nur dem GW zugeordnet.
504	DE_GB_DENI 3_01 3_03 36_03 DE_GB_DENW 3_02 3_04 3_05 3_06 3_07 3_08 3_09 3_10 3_12 3_16 3_18 3_20	Konzep- tionelle Maßnah- men	Beratungsmaßnah- men	WRRL: u.a. Beratungs-, Schulungs- angebote für landwirtschaftl. Be- triebe. HWRM-RL APSFR-unab- hängig: Beratung von Betroffenen zur Vermeidung von Hochwasser- schäden, zur Eigenvorsorge, Ver- halten bei Hochwasser, Schadens- nachsorge. WRRL und HWRM-RL: Beratung von Land- und Forstwirten zur angepassten Flächenbewirtschaftung.
506	DE_GB_DENW 3_04 3_05 3_06 3_07 3_08 3_09 3_10	Konzep- tionelle Maßnah- men	Freiwillige Kooperatio- nen	WRRL: z. B. Kooperationen zwi- schen Landwirten und Wasserver- sorgern mit dem Ziel der gewässer- schonenden Landbewirtschaftung, um auf diesem Weg das gewon- nene Trinkwasser reinzuhalten.
508	DE_GB_DENW 3_02 3_04 3_05 3_08 3_09 3_10 3_18 3_20	Konzep- tionelle Maßnah- men	Vertiefende Untersu- chungen und Kontrollen	WRRL: z. B. Vertiefende Untersu- chungen zur Ermittlung von Belas- tungsursachen sowie zur Wirksamkeit vorgesehe- ner Maßnahmen in den Bereichen Gewässerschutz.

Diese grundlegenden und ergänzenden Maßnahmen sind in ihrer Gesamtheit nicht dazu geeignet, die Bewirtschaftungsziele entsprechend den gesetzlichen Vorgaben zu erreichen. Der gute chemischen Zustand, der nach Art. 4 Abs. 1 lit. b) Ziff. iii) Wasserrahmenrichtlinie bis zum Jahr 2015 zu erreichen war, wird nach den oben dargestellten Messergebnissen anhaltend verfehlt. Zudem sind weiterhin Verschlechterungen und negative Trends festzustellen. Auch für das Jahr 2021 ist eine Zielerreichung nach Angaben der Beklagten für den Großteil der Grundwasserkörper unwahrscheinlich.

Die Beklagten berufen sich in ihrem Bewirtschaftungsplan zwar auf eine Verlängerung der Frist zur Erreichung des guten chemischen Zustands bis zum Jahr 2027 bzw. darüber hinaus. Die gesetzlichen Voraussetzungen, die für eine solche Fristverlängerung gelten, sind jedoch nicht erfüllt. Abgesehen davon sind die Maßnahmen nicht einmal geeignet, den guten chemischen Zustand bis zum Ablauf der verlängerten Frist zu erreichen. Zudem lassen sich weitere Verschlechterungen des Gewässerzustands mit einer Fristverlängerung nicht rechtfertigen.

Bezüglich der grundlegenden Maßnahmen stellen die Beklagten in ihrem Maßnahmenprogramm selbst fest, dass diese alleine nicht dazu geeignet sind, das Zustandsziel bis zum Ablauf der verlängerten Frist zu verwirklichen und es daher weiterer Anstrengungen bedürfe (S. 15 und 30).

Doch auch die geltenden ergänzenden Maßnahmen, die lediglich auf freiwilliger Basis umgesetzt werden, sind offensichtlich nicht dazu geeignet, eine Zielerreichung sicherzustellen. Im Bericht zur „Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Niedersachsen aus dem Jahr 2017,

#### **Anlage K 8 (Auszug)**

wird eingeräumt:

*„Das Maßnahmenprogramm von Niedersachsen ist als Angebotsplanung konzipiert. Das bedeutet, dass auf eine detaillierte und verortete Festlegung von Einzelmaßnahmen zugunsten eines flexiblen programmatischen Vorgehens bei der Maßnahmenplanung und -umsetzung verzichtet wird. Die Umsetzung der ergänzenden Maßnahmen, die im Maßnahmenprogramm dargestellt werden, erfolgt freiwillig. Die Maßnahmentypen werden in Niedersachsen, wie auch in anderen Ländern, auf der Ebene der hydrologisch abgegrenzten Wasserkörper zugeordnet. Wesentliche Änderungen im Maßnahmenprogramm für den*

zweiten Bewirtschaftungszeitraum sind, dass mehr Maßnahmentypen zur Nährstoffreduzierung aufgenommen wurden, die Beratung zur gewässerschonenden Landbewirtschaftung inhaltlich und räumlich ausgeweitet und mit der Gründung der Gewässerallianz Niedersachsen (siehe Kapitel „Gewässerallianz Niedersachsen“) eine stärkere räumliche Bündelung der Maßnahmenaktivität initiiert wurde. **Es ist allerdings absehbar, dass allein damit die Zielerreichung im Jahr 2027 nicht gelingen wird.** Insbesondere das bisherige Prinzip der Freiwilligkeit erweist sich zunehmend als Hemmnis.“  
(Hervorhebung nicht im Original)

Zudem wird festgestellt:

*„Die Aktualisierung der wichtigsten Wasserbewirtschaftungsfragen und die Überprüfung der Belastungen haben gezeigt dass auch mit Vorlage des zweiten Bewirtschaftungsplans die seit langem bekannten Probleme:*

- *morphologische Veränderungen inklusive Abflussregulierung und*
- *Nährstoffeinträge aus diffusen landwirtschaftlichen Quellen*

*weiterhin einer Zielerreichung entgegenstehen und ohne verstärkte Anstrengungen nicht reduziert werden können.“,*

Es ist somit nicht absehbar, bis wann die für das Grundwasser geltenden Bewirtschaftungsziele verwirklicht werden können.

Mit Schreiben vom 6. September 2019 beantragte der Kläger daher bei den zuständigen Fachministerien der Beklagten, bis ein nationales Maßnahmenprogramm 2005 – 2021 der Flussgebietseinheit Ems zu erstellen, welches geeignet ist, den Grenzwert für Nitrat in Höhe von 50 mg/l in allen auf deutschem Hoheitsgebiet liegenden Grundwasserkörpern der FGE Ems schnellstmöglich zu erreichen. Der Kläger forderte die Behörden auf, bis zum 7. Oktober 2019 mitzuteilen, welche konkreten Maßnahmen vorgesehen sind, um eine schnellstmögliche Einhaltung des Nitratgrenzwertes in den oben bezeichneten Grundwasserkörpern sicherzustellen und einen weiteren Anstieg der Schadstoffkonzentrationen zu verhindern,

### **Anlage K 9.**

In ihren Antwortschreiben verweisen die Beklagten den Kläger auf das Verfahren zur Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme für den dritten Bewirtschaftungszyklus sowie auf die Pläne der Bundesregierung zur weiteren Verschärfung der nationalen Düngeverordnung. Eine Ergänzung der Maßnahmenprogramme um zusätzliche Maßnahmen wird abgelehnt,

## **Anlage K 10.**

Somit war Klage geboten.

### **B. Rechtliche Bewertung**

#### **I. Zulässigkeit**

Die Klage ist zulässig.

##### **1. Passivlegitimation**

Die Klage ist gegen den Beklagten zu 1) und den Beklagten zu 2) als Rechtsträger des für die Erstellung des streitgegenständlichen nationalen Maßnahmenprogramms für die Flussgebietseinheit Ems zuständigen Behörden zu richten. Aufgrund der in § 7 Abs. 2 WHG geregelten und der Verwaltungsvereinbarung über die Bildung einer Flussgebietsgemeinschaft Ems näher ausgestalteten Koordinierung der landesspezifischen Planungsbeiträge zu einem nationalen Maßnahmenprogramm bilden diese eine notwendige Streitgenossenschaft.

Dass sich das Einzugsgebiet der internationalen FGE Ems nicht nur auf niedersächsisches und nordrhein-westfälisches, sondern auch auf niederländisches Terrain erstreckt, steht der Passivlegitimation der Beklagten nicht entgegen. Die Verpflichtung aus Art 11 Abs. 1 S. 1 EG-Wasserrahmenrichtlinie verlangt die Festlegung eines nationalen Maßnahmenprogramms für den auf nationalem Hoheitsgebiet liegenden Teil einer internationalen Flussgebietseinheit. Die hier streitgegenständlichen Grundwasserkörper liegen allein auf deutschem Hoheitsgebiet. Eine internationale Maßnahmenplanung erfolgt nicht. Die Maßnahmenplanung ist somit unabhängig vom Planungsbeitrag der Niederlande zu erbringen.

##### **2. Klagebefugnis**

###### **a. Klagebefugnis aus § 2 Abs. 1, § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG**

Die Klagebefugnis ergibt sich unter anderem aus § 2 Abs. 1, § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG. Hiernach kann ein nach § 3 UmwRG anerkannter Umweltverband geltend machen, dass eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG oder deren Unterlassen gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstößt, die für diese Entscheidung von Bedeutung sind.

Der Kläger ist ein nach § 3 UmwRG anerkannter Verband.

Der Kläger kann gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1, S. 2 UmwRG geltend machen, dass eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG oder deren Unterlassen gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können, verstößt. Er macht Widersprüche zu Vorgaben der EG-Wasserrahmenrichtlinie und des WHG, bei denen es sich um dem Umweltschutz dienende Rechtsvorschriften in diesem Sinne handelt, geltend.

Bei dem hier streitgegenständlichen Maßnahmenprogramm handelt es sich um eine Entscheidung im Sinne von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG. Diese Vorschrift erfasst Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen im Sinne von § 2 Abs. 7 UVPG, für die nach Anlage 5 UVPG oder landesrechtlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen kann. In der Liste SUP-pflichtiger Pläne und Programme der Anlage 5 zum UVPG werden unter Ziffer 1.4 Maßnahmenprogramme nach § 82 WHG aufgeführt.

Sofern die Klage auch eine inzidente Überprüfung der Festlegungen der Bewirtschaftungsziele im Bewirtschaftungsplan für die FGE Ems erforderlich macht, dieser aber nicht in der Anlage 5 zum UVPG aufgeführt ist, steht dies der Zulässigkeit der Klage nicht entgegen. Die Bewirtschaftungspläne legen die Ziele fest, die mithilfe der Maßnahmenprogramme zu erreichen sind. Angesichts dieser engen inhaltlichen Verknüpfung zwischen Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm ist eine sinnvolle gerichtliche Überprüfung der Maßnahmenprogramme nur dann möglich, wenn inzident auch die Rechtmäßigkeit der Zielfestlegung überprüft werden kann. Das vom Gesetzgeber mit der Novellierung des UmwRG verfolgte Ziel, Art. 9 Abs. 3 der Aarhus Konvention in das nationale Recht umzusetzen, kann nur erreicht werden, wenn auch die Rechtmäßigkeit der Bewirtschaftungspläne überprüft werden kann. Hiernach müssen *alle* von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen

vor Gericht auf ihre Vereinbarkeit mit Umweltrecht überprüft werden können. Hierzu zählen auch die Festlegungen der Bewirtschaftungsziele in den Bewirtschaftungsplänen.

Abgesehen von den völkerrechtlichen Anforderungen an den zu gewährenden Rechtsschutz ist die gesetzgeberische Ausnahme des Bewirtschaftungsplans von der SUP-Pflicht unionsrechtswidrig. Tatsächlich besteht eine Pflicht zur Durchführung einer SUP. Bei den Bewirtschaftungsplänen handelt es sich um „Pläne und Programme“ nach Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42, die im Sinne des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a dieser Richtlinie 2001/42 u.a. in den Bereichen Landwirtschaft einen Rahmen für die Zulassung von Vorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen, setzen. Die rahmensetzende Funktion hat der EuGH beispielsweise auch für die nach Art. 5 der Richtlinie 91/676/EWG zu erstellenden Nitrataktionsprogramme bejaht (EuGH, Urteil vom 17. Juni 2010, C-105/09 und C-110/09, Slg. 2010, I-5611, Rn. 54 – Terre Wallone). Auch die nach der Wasserrahmenrichtlinie zu erstellenden Bewirtschaftungspläne setzen zumindest durch die Festlegung der Bewirtschaftungsziele einen Rahmen für nachfolgende Planungen und Maßnahmen. Demnach gehen weite Teile der Literatur aus, dass eine unionsrechtliche Verpflichtung zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung besteht (Gärditz, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, UVP, § 14b, Rn. 60; Gassner, UVP, 2006, § 14b, Rn. 22; Hendl, NVwZ 2005, 977 (980); Durner, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, WHG, § 83 Rn. 23; ders., EurUP 2018, 142 (150)). Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass für die Anwendung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG bereits die Möglichkeit des Bestehens einer SUP-Pflicht genügt (OVG Münster, Beschluss vom 6. Dezember 2018 – 8 D 62/18.AK, juris Rn. 23).

Das UmwRG in der aktuell geltenden Fassung ist auch in zeitlicher Hinsicht anwendbar. Die Anwendbarkeit des Gesetzes ist nach § 8 Abs. 2 UmwRG in Bezug auf Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4–6 UmwRG gegeben, die am 2. Juni 2017 noch keine Bestandskraft erlangt haben oder die nach diesem Zeitpunkt ergangen sind oder hätten ergehen müssen. Vorliegend begründet bereits § 8 Abs. 2 Nr. 2 Fall 2 UmwRG die zeitliche Anwendbarkeit des UmwRG. Diese Übergangsregelung ist im Lichte der Entstehungsgeschichte und des Gesetzeszwecks dahingehend auszulegen, dass auch Rechtsbehelfe in Bezug auf Entscheidungen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des UmwRG *noch* ergehen mussten in den zeitlichen Anwendungsbereich des aktuellen UmwRG fallen (OVG Münster, Beschluss vom 06. Dezember 2018 – 8 D 62/18.AK, juris). Wie das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg festgestellt hat,

folgt in diesen Fällen die Anwendbarkeit des UmwRG auch aus § 8 Abs. 2 Nr. 1 UmwRG, da der dort verwendete Begriff der Bestandskraft vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte der Norm und der gesetzgeberischen Intention weit auszulegen ist. Diesen Beschluss fügen wir als

### **Anlage K 11**

bei.

#### **b. Klagebefugnis aus Unionsrecht nach EuGH**

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

Der EuGH hat mit Urteil vom 20. Dezember 2017 (C-664/15, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, ECLI:EU:C:2017:987) geklärt, dass Umweltverbände sich auf die Verpflichtungen aus Art. 4 der EG-Wasserrahmenrichtlinie berufen können.

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

Für die in Art. 11 und Art. 13 EG-Wasserrahmenrichtlinie verankerten Planungsverpflichtungen kann nichts anderes gelten. Insbesondere sind diese Verpflichtungen trotz des hier eingeräumten Planungsermessens inhaltlich unbedingt und hinreichend genau, so dass sich Umweltverbände direkt auf sie berufen können. In seiner Rechtsprechung hat der EuGH den „self-executing“-Charakter vergleichbarer Verpflichtungen bejaht, so etwa in Bezug auf die nach Art. 5 Abs. 4 und 5 der Nitratrictlinie 91/676/EWG zu erstellenden Nitrataktionsprogramme (EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2019, C-197/18, Rn. 70 – Wasserverband Nördliches Burgenland) oder die nach Art. 6 der NEC-Richtlinie 2001/42/EG zu erstellenden nationalen Luftreinhalteprogramme. Es ist kein Grund ersichtlich, warum in Bezug auf die hier in Frage stehenden Planungsverpflichtungen etwas anderes gelten sollte.

Neben dem unionsrechtlichen Effektivitätsgebot zieht der EuGH auch Art. 9 Abs. 3 des Aarhus-Übereinkommens in Verbindung mit Art. 47 der Charta der Grundrechte der EU zur Begründung von Klagerechten für Umweltverbände heran (EuGH, a.a.O., Protect, Rn. 45 f. mit Verweis auf EuGH, a.a.O., Slowakischer Braunbär II, Rn. 45, 51; siehe zuletzt auch EuGH, a.a.O. Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, Rn 33). Das in Art. 9 Abs. 3 des Aarhus-Übereinkommens vorgesehene Recht auf einen Rechtsbehelf hätte keine praktische Wirksamkeit, ja würde ausgehöhlt, wenn zugelassen würde, dass durch im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien bestimmten Kategorien der „Mitglieder der Öffentlichkeit“, erst recht der „betroffenen Öffentlichkeit“ wie Umweltorganisationen, die die Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 5 des Aarhus-Übereinkommens erfüllen, der Zugang zu den Gerichten gänzlich verwehrt würde, so der EuGH.

Der Gerichtshof stellt hierbei klar, dass es auf das Geltendmachen einer *subjektiven* Rechtsverletzung nicht ankommt. Art. 9 Abs. 3 des Aarhus-Übereinkommens i.V.m. Art. 47 der Grundrechtecharta gebieten vielmehr, anerkannten Umweltorganisationen eine Klagemöglichkeit zur Durchsetzung auch des *objektiven* Unionsumweltrechts, wie etwa gegen Art. 4 Abs. 1 lit. a) der EG-Wasserrahmenrichtlinie, einzuräumen. Wörtlich stellt der EuGH hierzu fest (Rn. 47):

**„Umweltorganisationen darf durch im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien insbesondere nicht die Möglichkeit genommen werden, die Beachtung der aus dem Unionsumweltrecht hervorgegangenen Rechtsvorschriften überprüfen zu lassen, zumal solche Rechtsvorschriften in den meisten Fällen auf das allgemeine Interesse und nicht auf den alleinigen Schutz der Rechtsgüter Einzelner gerichtet sind und Aufgabe besagter Umweltorganisationen**

**der Schutz des Allgemeininteresses** ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. Mai 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-115/09, EU:C:2011:289, Rn. 46)  
(EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017, C-664/15, Rn. 47 – Protect, Hervorhebungen nicht im Original).

Mit dem vorstehenden Verweis bezieht sich der EuGH auf die folgende Passage des Urteils *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-115/09*:

„46 Obgleich es nämlich, wie aus dieser Bestimmung hervorgeht, den Umweltverbänden möglich sein muss, dieselben Rechte geltend zu machen wie ein Einzelner, **widerspräche** es zum einen dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit **„einen weiten Zugang zu Gerichten“ zu gewähren**, und zum anderen dem Effektivitätsgrundsatz, wenn die betreffenden Verbände nicht auch eine **Verletzung von aus dem Umweltrecht der Union hervorgegangenen Rechtsvorschriften geltend machen können, nur weil Letztere Interessen der Allgemeinheit schützen**. Denn wie der Ausgangsrechtsstreit zeigt, nähme dies den Umweltverbänden weitgehend die Möglichkeit, die Beachtung der aus dem Unionsrecht hervorgegangenen Rechtsvorschriften überprüfen zu lassen, **die in den meisten Fällen auf das allgemeine Interesse und nicht auf den alleinigen Schutz der Rechtsgüter Einzelner gerichtet sind**.“  
(EuGH, Urteil vom 12. Mai 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-115/09, EU:C:2011:289, Rn. 46, Hervorhebungen nicht im Original)

Mit diesem Verweis stellt der Gerichtshof klar, dass dies auch im Bereich des Art. 9 Abs. 3 des Aarhus-Übereinkommens und damit auch jenseits UVP-pflichtiger Vorhaben und jenseits des Anwendungsbereiches von Art. 9 Abs. 2 des Aarhus-Übereinkommens gilt. Anerkannten Umweltorganisationen ist auf jeden Fall Rechtsschutz einzuräumen, wenn unionsrechtliches Umweltrecht betroffen ist.

Der EuGH stellt eindeutig fest:

„**Kriterien, die derart streng sind**, dass es für Umweltorganisationen praktisch unmöglich ist, Handlungen und Unterlassungen im Sinne von Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus anzufechten, sind aber **nicht zulässig**.“  
(EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017, C-664/15, Rn. 48 - Protect, Hervorhebungen nicht im Original).

Der Gerichtshof bestätigt damit, dass Umweltverbänden jedenfalls dann, wenn eine Verletzung des Unionsumweltrechts gerügt wird („aus dem Unionsumweltrecht hervorgegangene Rechtsvorschriften“, vgl. EuGH, a.a.O., Protect, Rn. 47) Rechtsschutz zu gewähren ist. Dies ist vorliegend der Fall.

Nach alledem ist die Gewährung von Rechtsschutz für Umweltverbände wie den Kläger gegen Verstöße gegen die in der Wasserrahmenrichtlinie verankerten Planungsverpflichtungen jedenfalls unions- und völkerrechtlich geboten (so auch das Verständnis des BVerwG, EuGH-Vorlage vom 25. April 2018 – 9 A 16/16, juris Rn. 60).

Vorschriften des nationalen Prozessrechts, die der Gewährung effektiven Rechtsschutzes entgegenstehen, sind so weit wie möglich im Einklang mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 des Aarhus-Übereinkommens und dem Ziel des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes auslegen. Dadurch soll es anerkannten Umweltverbänden ermöglicht werden, jede Verwaltungsentscheidung, die „möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten“ (EuGH, a.a.O. Slowakischer Braunbär I, Rn. 50). Sollte eine rechtsschutzfreundliche Auslegung nicht möglich sein, sind nationale Regelungen erforderlichenfalls sogar *unangewendet* zu lassen, soweit dieses den Zugang zu Gericht andernfalls verhindert (EuGH, a.a.O. Protect, Rn. 55 f.). Einer vorherigen Beseitigung entgegenstehender Vorschriften auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren bedarf es daher nicht.

### **3. Statthaftigkeit**

Die auf schlichthoheitliches Handeln gerichtete Klage ist als allgemeine Leistungsklage statthaft.

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit seiner Rechtsprechung zu Luftreinhalteplänen geklärt, dass ein Anspruch auf Erlass eines Planes, der seiner Rechtsnatur nach einer Verwaltungsvorschrift ähnlich ist, im Wege der allgemeinen Leistungsklage zu verfolgen ist (BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21.12, BVerwGE 147, 312, Rn. 18 m.w.N.). Hieran hat auch die Novelle des UmwRG nichts geändert, wie in dessen Gesetzesbegründung klargestellt wird (BT-Drs. 18/9526, S. 43).

Ebenso wie Luftreinhaltepläne ähneln auch die hier streitgegenständlichen Maßnahmenprogramme Verwaltungsvorschriften. Hierfür sprechen die Feststellungen im einschlägigen Landesrecht, dass die Maßnahmenprogramme keine Außenwirkung entfaltet, sondern lediglich behördenverbindlich ist (siehe § 88 Abs. 2 LWG NRW). Dies wird auch auf S. 3 des aktuellen Maßnahmenprogramms festgestellt.

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

Hilfsweise für den Fall, dass das Gericht die allgemeine Leistungsklage dennoch für nicht statthaft erachten sollte, machen wir das klägerische Begehren im Rahmen eines Feststellungersuchens geltend (Hilfsanträge 1d-f, 2b und 3b).

#### **4. Zuständigkeit des Gerichts**

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

#### **5. Klagefrist**

Die Klage ist auch nicht verfristet.

Die in § 2 Abs. 3 UmwRG geregelte Klagefrist ist bereits nicht anwendbar.

Dies ergibt sich schon daraus, dass es dem Kläger nicht um einen Angriff *gegen* das bestehende Maßnahmenprogramm geht, sondern um ein *neues* geändertes Programm und das bisherige Unterlassen einer hinreichenden Dynamisierung des bestehenden

Programms. Es geht ihm nicht um die Nachschärfung einzelner im Programm vorgesehener Maßnahmen, sondern vielmehr um eine strukturelle Neuausrichtung auf die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie. Die Regelung in § 2 Abs. 3 UmwRG ist schon aus diesem Grund nicht anzuwenden.

Ihrer Anwendung steht außerdem entgegen, dass die Regelung erst im Juni 2017 in Kraft getreten ist, also zu einem Zeitpunkt, an dem die Frist des § 2 Abs. 3 UmwRG schon abgelaufen war. Dem Kläger kann schwerlich entgegengehalten werden, dass er Fristenregelungen missachtet, die zum relevanten Handlungszeitpunkt nicht einmal existierte.

## **6. Rechtsschutzbedürfnis**

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

Der Kläger muss sich insbesondere nicht auf die aktuellen Vorbereitungen für die Fortschreibung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme für den dritten Bewirtschaftungszyklus 2021-2027 und die in diesem Rahmen erfolgende Öffentlichkeitsbeteiligung verweisen lassen. Angesichts der völlig unzureichenden Maßnahmenplanung für die ersten beiden Bewirtschaftungszeiträumen ist nicht davon auszugehen, dass die Beklagten von sich aus oder zumindest in Reaktion auf Stellungnahmen des Klägers bei der Öffentlichkeitsbeteiligung freiwillig eine Planung beschließen werden, die den gesetzlichen Anforderungen genügt.

Auch in zeitlicher Hinsicht kann die geplante periodische Aktualisierung des Aktionsprogramms das Rechtsschutzinteresse des Klägers nicht befriedigen. Die Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme für den dritten Bewirtschaftungszyklus werden im Entwurf erst Ende 2020 und in der endgültigen Fassung erst Ende 2021 veröffentlicht. Es ist dem Kläger nicht zuzumuten, die Fortschreibung, die aller Voraussicht nach ohnehin nicht zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele ausreichen wird, abzuwarten.

Das Klagerechts des Klägers ist auch nicht verwirkt. Es fehlt bereits an dem für die Annahme einer Verwirkung erforderlichen Umstandsmoment. Der Kläger hat den

Beklagten keinerlei Anlass dazu gegeben, darauf zu vertrauen, dass das hier geltend gemachte Recht auf Fortschreibung der Maßnahmenprogramme nicht geltend gemacht wird.

## **II. Begründetheit**

Die Klage ist begründet.

Ein Rechtsbehelf nach § 2 Abs. 1 UmwRG ist gemäß § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 UmwRG dann begründet, wenn die angegriffene Entscheidung oder deren Unterlassen gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstößt, die für die Entscheidung von Bedeutung sind.

Das hier gerügte Unterlassen der Erstellung eines zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele für das Grundwasser geeigneten Maßnahmenprogramms für die FGE Ems verstößt gegen die Verpflichtungen aus § 47 Abs. 1 WHG und Art. 4 Abs. 1 lit. b) Wasserrahmenrichtlinie sowie die hiermit verbundenen Planungsverpflichtungen aus § 82 WHG und Art. 11 der Wasserrahmenrichtlinie.

Der Kläger hat einen Anspruch auf Erstellung eines Maßnahmenprogramms, welches zum einen dazu geeignet ist, den Grenzwert für Nitrat im Grundwasser in Höhe von 50 mg/l einzuhalten, wie es der seit dem Jahr 2015 zu erreichende gute chemische Zustand voraussetzt. Die Voraussetzungen für eine Fristverlängerung liegen nicht vor, weshalb das Maßnahmenprogramm auf eine schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung zu richten ist (Klageantrag 1a). Sollte man eine Fristverlängerung bis zum Jahr 2027 oder sogar darüber hinaus für zulässig erachtet, müssten die Maßnahmen wenigstens eine Grenzwerteinhaltung im Jahr 2027 (Hilfsantrag 1b) bzw. schnellstmöglich danach (Hilfsantrag 1c) sicherstellen.

Daneben muss das Maßnahmenprogramm auch geeignet sein, weitere Verschlechterung des Grundwasserzustands durch die Zunahme der Nitratkonzentration zu verhindern (Klageantrag 2a) und signifikante und anhaltende Trends der steigenden Nitratkonzentration umzukehren (Klageantrag 3a).

Hierzu im Einzelnen:

## 1. Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 lit. b) EG-Wasserrahmenrichtlinie

Art. 4 Abs. 1 lit. b) der Wasserrahmenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Durchführung der Maßnahmen, die erforderlich sind, um bis zum Jahr 2015 einen guten Zustand des Grundwassers zu erreichen, eine Verschlechterung des Zustands der Grundwasserkörper zu verhindern sowie anhaltende und signifikante Trends einer Steigerung der Nitratkonzentration im Grundwasser umzukehren. Diese Bewirtschaftungsziele sind auf nationaler Ebene in § 47 Abs. 1 WHG verankert.

Nach Auffassung des Klägers haben die Beklagten nicht die Maßnahmen ergriffen, die erforderlich sind, um diese Ziele in den Grundwasserkörpern der FGE Ems zu erreichen. Vielmehr liegt ein anhaltender Verstoß gegen die Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 1 der Wasserrahmenrichtlinie vor.

Hierzu im Einzelnen:

### a. Verfehlung des guten chemischen Zustands

Art. 4 Abs. 1 lit. b ii) EG-Wasserrahmenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedsstaaten zur Durchführung der Maßnahmen, die erforderlich sind, um bis zum Jahr 2015 einen guten Zustand des Grundwassers zu erreichen:

*„die Mitgliedstaaten schützen, verbessern und sanieren alle Grundwasserkörper und gewährleisten ein Gleichgewicht zwischen Grundwasserentnahme und -neubildung mit dem Ziel, spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie gemäß den Bestimmungen des Anhangs V, vorbehaltlich etwaiger Verlängerungen gemäß Absatz 4 sowie der Anwendung der Absätze 5, 6 und 7, unbeschadet des Absatzes 8 und vorbehaltlich des Artikels 11 Absatz 3 Buchstabe j) einen guten Zustand des Grundwassers zu erreichen;“*

Zur Umsetzung dieser Verpflichtung regelt § 47 Abs. 1 Nr. 3 WHG:

*„(1) Das Grundwasser ist so zu bewirtschaften, dass (...) ein guter mengenmäßiger und ein guter chemischer Zustand erhalten oder erreicht werden.“*

Der gute chemische Zustand ist gemäß Art. 2 Nr. 25 der Wasserrahmenrichtlinie der chemische Zustand eines Grundwasserkörpers, der die in Tab. 2.3.2 des Anhangs V der Richtlinie aufgeführten Bedingungen erfüllt. Dort wird auf die Richtlinie 2006/118/EG zum Schutz des Grundwassers (Grundwasserrichtlinie) verwiesen, deren Umsetzung

durch die nationale Grundwasserverordnung (GrwV) erfolgt. Die Grundwasserrichtlinie und die GrwV setzen für eine Einstufung des chemischen Zustands des Grundwassers als „gut“ voraus, dass an allen Messstellen ein maximaler Nitratgehalt von 50 mg/l eingehalten wird (Art. 4 Abs. 2 lit. b) i.V.m. Anhang I der Grundwasserrichtlinie bzw. § 7 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. Anlage 2 GrwV).

Der gute chemische Zustand, der nach den Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie bis zum Jahr 2015 einzuhalten war, wird aktuell und auf nicht absehbare weitere Zeit verfehlt (aa.). Die gesetzlichen Anforderungen, die an eine Verlängerung der Frist zur Erreichung des guten Zustands oder an die Rechtfertigung einer dauerhaften Zielverfehlung gestellt werden, liegen nicht vor (bb. und cc.).

#### **aa. Anhaltend schlechter chemischer Zustand des Grundwassers**

Nach der Zustandsbewertung im 2. Bewirtschaftungsplan wurde der gute chemische Zustand nach der im Jahr 2015 vorliegenden Datenlage an über der Hälfte der auf nationalem Hoheitsgebiet liegenden Grundwasserkörper der FGE Ems wegen der hohen Nitratkonzentration verfehlt.

Nach der Risikoanalyse des Bewirtschaftungsplans ist die Erreichung des guten chemischen Zustands im Jahr 2021 lediglich bei 5 Grundwasserkörpern wahrscheinlich. An den übrigen Grundwasserkörper könne der gute chemische Zustand laut Bewirtschaftungsplan allenfalls bis zum Jahr 2027 (in Bezug auf die nordrhein-westfälischen Grundwasserkörper) bzw. erst zu einem nicht näher spezifizierten Zeitpunkt „nach 2027“ (so die Prognose für die niedersächsischen Grundwasserkörper) erreicht werden.

Aktuelle Messergebnisse aus den Jahren 2015 bis 2017 zeigen, dass sich der chemische Zustand des Grundwassers seit der Zustandsbewertung für den zweiten Bewirtschaftungsplan nicht signifikant verbessert hat, sondern dass es vielmehr teilweise sogar zu einem Anstieg der Nitratkonzentration gekommen ist.

Das Ziel der Erreichung eines guten chemischen Zustands bis zum Jahr 2015 wird somit offensichtlich verfehlt.

## **bb. Nichtvorliegen der Voraussetzungen für eine Fristverlängerung**

Art. 4 Abs. 4 der Wasserrahmenrichtlinie und § 47 Abs. 2 i.V.m. § 29 Abs. 2 WHG sehen zwar die Möglichkeit einer Verlängerung der Frist für die Einhaltung des guten Zustands um maximal zwei Bewirtschaftungszeiträume, bei besonderen natürlichen Gegebenheiten sogar darüber hinaus, vor.

Von dieser Möglichkeit der maximalen Fristverlängerung bis zum Jahr 2027 haben die Beklagten im zweiten Bewirtschaftungsplan der FGE Ems für alle 21 Grundwasserkörper, die den guten chemischen Zustand nach der damaligen Zustandsbewertung verfehlten, Gebrauch gemacht.

Die Anforderungen, die die Wasserrahmenrichtlinie und die nationalen Umsetzungsbestimmungen an eine Fristverlängerung bis zum Jahr 2027 oder darüber hinaus stellen, sind jedoch nicht erfüllt.

Art. 4 Abs. 4 der Wasserrahmenrichtlinie setzt für eine Fristverlängerung voraus, dass sich der Zustand des beeinträchtigten Wasserkörpers nicht weiter verschlechtert und verschiedene kumulativ zu erfüllende „Bedingungen“ gegeben sind. Der Umsetzung dieser Vorgaben in das nationale Recht dienen die §§ 29 und 83 Abs. 2 Nr. 2 WHG.

Diese Bedingungen für eine Fristverlängerung, für deren Vorliegen die zuständigen Behörden die Beweislast tragen (Durner, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, WHG, § 29 Rn. 12), sind vorliegend nicht erfüllt.

Hierzu im Einzelnen:

### **(1) Nichtvorliegen und unzureichende Darlegung eines Fristverlängerungsgrundes**

Bedingung der Inanspruchnahme einer Fristverlängerung ist zunächst das Vorliegen eines der in Art. 4 Abs. 4 lit. a) Ziff. i) – iii) Wasserrahmenrichtlinie bzw. § 29 Abs. 2 WHG genannten Fristverlängerungsgründe. Dort sind als zulässige Gründe für eine Fristverlängerung natürliche Gegebenheiten, fehlende technische Durchführbarkeit, unverhältnismäßige Kosten genannt.

Nach Art. 4 Abs. 4 lit. b) Wasserrahmenrichtlinie sind die entsprechenden Gründe im Bewirtschaftungsplan „im Einzelnen“ darzulegen und zu erläutern. Dies ist nach dem Wortlaut der Richtlinie „Bedingung“ der Fristverlängerung, und somit Rechtmäßigkeitsvoraussetzung. Auch Erwägungsgrund Nr. 30 der EG-Wasserrahmenrichtlinie hebt die Bedeutung einer Begründung anhand geeigneter, eindeutiger und transparenter Kriterien hervor:

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

Im Widerspruch dazu werden die Fristverlängerungsgründe im Bewirtschaftungsplan der Beklagten lediglich in Form einer Tabelle angegeben. Eine Darlegung oder Erörterung der Gründe „im Einzelnen“ für den jeweiligen Grundwasserkörper fehlt. Der tabellarischen Übersicht lässt sich nicht ansatzweise entnehmen, welche Gegebenheiten am jeweiligen Grundwasserkörper genau eine fristgerechte Zielerreichung unmöglich machen. Die Fristverlängerung ist somit nicht überprüfbar.

Insbesondere ist nicht nachvollziehbar, ob durch zur Verfügung stehende wirksamere Maßnahmen der gute Zustand schneller erreicht werden könnte. Aufgabe der Beklagten wäre es gewesen, bereits bei Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie im Jahr 2000 zu untersuchen, welche Maßnahmen es bedarf, um den guten chemischen Zustand bis zum Jahr 2015 zu erreichen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Stattdessen haben die Beklagten pauschal und ohne nähere Begründung die maximale Fristverlängerungsmöglichkeit ausgereizt. Dies steht in offensichtlichem Widerspruch zur Konzeption und zu den Zielen der Richtlinie.

Zur unzureichenden Begründung und zum Nichtvorliegen der geltend gemachten Fristverlängerungsgründe im Einzelnen:

#### **(a) Keine rechtfertigenden natürlichen Gegebenheiten**

Die Beklagten führen in den Tabellen auf S. 121 des Bewirtschaftungsplans und in Anhang 3.5 als Grund der Verlängerung des guten chemischen Zustands im Grundwasser

in erster Linie „natürliche Gegebenheiten“ an. Eine nähere Erörterung der konkreten natürlichen Gegebenheiten am jeweiligen Grundwasserkörper erfolgt dabei nicht. Auf S. 120 des Bewirtschaftungsplan wird lediglich allgemein angegeben, dass aufgrund der natürlichen Sicker- und Fließzeiten Jahre vergehen können, bis eine maßnahmenbedingte Zustandsveränderung der Grundwasserkörper festzustellen ist.

In dieser Allgemeinheit stellen Sicker- und Fließzeiten jedoch keinen Umstand dar, der eine maximale Fristverlängerung rechtfertigen kann. Es trifft zwar zu, dass aufgrund der Verweilzeit von Nitrat in der ungesättigten Bodenzone und der Fließzeit im Grundwasser vom Ort der Neubildung bis zur Filterstrecke der Grundwassermessstelle die Nitratkonzentration an Messstellen erst verzögert auf nitratmindernde Maßnahmen reagieren. Diese Reaktionszeit ist jedoch in Abhängigkeit von den konkreten hydrologischen und geologischen Bedingungen stark variabel und kann nicht pauschal beurteilt werden.

So dauert es in Trockengebieten mit geringen Niederschlagsmengen, einer hohen Feldkapazität und tief stehendem Grundwasser aufgrund der natürlichen Standortbedingungen deutlich länger, bis stickstoffreduzierende Maßnahmen sich auf den Nitratgehalt im Grundwasser auswirken als in Gebieten mit hohen Niederschlagsmengen, sandigen Böden und geringen Flurabständen.

Voraussetzung einer Fristverlängerung wegen natürlicher Gegebenheiten wäre gewesen, dass die Beklagten die Reaktionszeit für jeweiligen Grundwasserkörper berechnet und auf dieser Grundlage im Einzelnen darlegt und erörtert, weshalb sich auch bei Durchführung wirksamer Reduktionsmaßnahmen die Nitratkonzentration im Grundwasser erst frühestens bis 2027 sinken würde. Eine solche Untersuchung ist jedoch nicht erfolgt. Vielmehr wurde die Frist „ins Blaue hinein“ und lediglich unter schlagwortartiger Nennung des Problems der Reaktionszeiten pauschal bis 2027 und darüber hinaus verlängert.

Tatsächlich liegen jedoch im Planungsgebiet der Beklagten zu großen Teilen hydrogeologische Bedingungen (u.a. geringe Feldkapazität, hohe Niederschlagsmengen) vor, die für eine kurze Reaktionszeit des Nitrats sprechen. In einer Studie der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) werden Methoden zur Ermittlung von Verweil- und Fließzeiten u.a. anhand des Beispiels eines Grundwasserkörpers im zentral-östlichen Niedersachsen nördlich der Kreisstadt Celle. Dieser ist ebenso wie die zahlreichen

Grundwasserkörper im Planungsgebiet der Beklagten von den hydrogeologischen Bedingungen eines Lockergesteins geprägt. Wir fügen die Studie als

### **Anlage K 12**

bei.

Hierbei wurde festgestellt, dass im Mittel des Messnetzes des Grundwasserkörpers die Verweilzeiten bei ca. 5,5 Jahren und die Fließzeiten bei 7,5 Jahren liegen. In der Summe ergebe sich eine durchschnittliche Reaktionszeit von 13 Jahren (Medianwert: 11 Jahre). Werden nur die Messstellen mit Nitratkonzentrationen von über 50 mg/l betrachtet, so weisen die im Mittel etwas kürzer Reaktionszeiten auf. Hier weisen nahezu alle Reaktionszeiten von unter 10 Jahren auf. Die durchschnittliche Reaktionszeit dieser Messstellen liege im Mittel bei ca. 7,5 Jahren (Anlage K 12, S. 78 f.).

Da der Nitratgrenzwert in Höhe von 50 mg/l im Grundwasser und nicht nur an der Grundwassermessstelle einzuhalten ist, kommt es für die rechtliche Betrachtung nach Auffassung des Klägers lediglich auf die Verweildauer und nicht auf die zusätzliche Fließzeit an. Doch selbst dann, wenn man auf die Summe von Verweil- und Fließzeit abstellen würde, wäre die Reaktionszeit kein Argument für eine Fristverlängerung. Denn selbst bei einer Reaktionszeit von 7,5 Jahren hätte der gute chemische Zustand bei Einleitung der erforderlichen Maßnahmen bereits im Jahr 2015 eingehalten werden können. Erst recht rechtfertigt auch die Gesamtreaktionszeit keine Fristverlängerung bis zum Jahr 2027 oder darüber hinaus. Die Nicht-Erreichung des guten Zustandes ist demnach vielmehr Folgeerscheinung unzureichender Reduktionsmaßnahmen, weshalb unverzüglich weitergehende Schutzmaßnahmen einzuleiten sind.

Es würde der Systematik und dem Ziel der EG-Wasserrahmenrichtlinie offensichtlich widersprechen, dürfte die Frist zur Erreichung des guten chemischen Zustands im Grundwasser unabhängig von den spezifischen klimatischen und geologischen Bedingungen am jeweiligen Wasserkörper *pauschal* um 12 Jahre verlängert werden. Wäre der allgemeine Umstand gewisser Sicker- und Fließzeiten von Nitrat unabhängig von den konkreten Standortbedingungen ausreichend, um eine pauschale Fristverlängerung bis zum Jahr 2027 oder sogar darüber hinaus zu rechtfertigen, hätte der Unionsgesetzgeber von Anfang an für die Erreichung des Zustandsziels im Grundwasser eine längere Frist

vorgesehen. Dies hat er jedoch nicht getan. Vielmehr hat er in Kenntnis der Problematik der Verweildauer von Nitrat im Boden in Art. 4 Abs. 1 lit. b) ii) der EG-Wasserrahmenrichtlinie vorgegeben, dass der gute chemische Zustand im Grundwasser spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie erreicht sein muss. Von dieser Regelfrist kann daher nur in begründeten Einzelfällen, in denen die Verweildauer des Nitrats im Boden wegen *besonderer* natürlicher Standortbedingungen tatsächlich überdurchschnittlich lang ist und dies im Einzelnen dargelegt und erörtert wird, abgewichen werden, nicht aber bei allen Grundwasserkörpern.

Dem Umstand, dass Maßnahmen zur Senkung der Nitratkonzentration im Grundwasser immer nur mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung Wirkung entfalten, war nach der Konzeption der Richtlinie vielmehr dadurch zu begegnen, dass bereits frühzeitig hinreichend wirksame Maßnahmen zur Reduzierung des Nährstoffeintrags ergriffen werden. Im Rahmen einer vorausschauenden Planung hätten daher bereits nach dem Inkrafttreten der Richtlinie im Jahr 2000 Maßnahmen vorgesehen müssen, mit denen die Zielerreichung 15 Jahre später gelingen kann. In diesem Sinne stellt Erwägungsgrund 28 der Wasserrahmenrichtlinie klar:

„(28) Oberflächengewässer und Grundwasserkörper sind prinzipiell erneuerbare natürliche Ressourcen. Aufgrund der natürlichen zeitlichen Verzögerung bei der Bildung und der Erneuerung von Grundwasserressourcen sind frühzeitige Maßnahmen und eine beständige langfristige Planung von Schutzmaßnahmen nötig, um einen guten Zustand des Grundwassers zu gewährleisten. Bei der Erstellung eines Zeitplans für Maßnahmen zur Erreichung eines guten Zustands des Grundwassers sowie zur Umkehrung aller signifikanten und anhaltenden Trends einer Steigerung der Konzentration von Schadstoffen im Grundwasser sollte dieser natürliche Verzögerungseffekt berücksichtigt werden.“

Sicker- und Fließzeiten waren somit primär bei einer frühzeitigen Maßnahmenplanung zu berücksichtigen.

Auch der EuGH hat in seinem Urteil vom 21. Juni 2019 zur Umsetzung der Nitratrichtlinie deutlich gemacht, dass das Argument der Verweil- und Fließzeiten nicht herangezogen werden kann, um Defizite bei der Maßnahmenplanung zu rechtfertigen. So waren die hydrogeologischen Bedingungen nach Auffassung des Gerichtshofs kein rechtlich hinreichendes Argument dafür, dass die Bundesregierung nicht in der Lage war, die Wirkung der bislang ergriffenen Maßnahmen in engen zeitlichen Abständen zu bewerten (EuGH, Urteil vom 21. Juni 2018, C-543/16, Rn. 67 und 68 – Kommission/Deutschland).

Ebenso wenig können sie im Kontext der Wasserrahmenrichtlinie ein pauschales Abweichen von den einschlägigen Zielverpflichtungen rechtfertigen.

Auch dies spricht dafür, dass es für eine Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten auf die natürlichen Standortbedingungen, wie sie am jeweiligen Gewässerkörper vorherrschen, ankommt. Sollte der Senat Zweifel an dieser Auslegung haben, regen wir schon jetzt an, dem EuGH folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

„Ist Art. 4 Abs. 4 lit. a) iii) der Richtlinie 2000/60/EG dahingehend auszulegen, dass diese Vorschrift wegen des Umstands, dass sich Reduzierungen der Nitratreinträge wegen der Aufenthaltszeiten des Sickerwassers in der ungesättigten Bodenzone und der Grundwasserfließzeiten erst zeitlich verzögert auf die Grundwasserqualität auswirken, pauschal für alle Grundwasserkörper unabhängig von den konkreten Standortbedingungen eine Fristverlängerung bis zum Jahr begründet?“

#### **(b) Keine rechtfertigenden technischen Schwierigkeiten**

In Bezug auf vier Grundwasserkörper werden im Bewirtschaftungsplan technische Gründe als Grund für die Fristverlängerung angegeben. Im Bewirtschaftungsplan der Beklagten werden in diesem Zusammenhang pauschal „Forschungs- und Entwicklung, zwingende technische Abfolge“ als technische Hindernisse angeführt (S. 120). Eine nähere Darlegung und Erörterung erfolgt nicht. Inwiefern die wesentlichen Maßnahmen zur Reduzierung der Nährstoffeinträge in das Grundwasser technisch nicht durchführbar sein sollten, ist jedoch nicht ansatzweise nachvollziehbar.

#### **(2) Keine Fristverlängerung über das Jahr 2027 hinaus**

Nach Art. 4 Abs. 4 lit. c) der Wasserrahmenrichtlinie und 29 Abs. 3 WHG darf die Fristverlängerung nicht über den Zeitraum zweier weiterer Aktualisierungen des Bewirtschaftungsplans, somit das Jahr 2027, hinausgehen. Eine weitere Fristverlängerung ist nur dann zulässig, wenn sich die Ziele aufgrund der natürlichen Gegebenheiten nicht innerhalb dieses Zeitraums erreichen lassen. Hierauf berufen sich die Beklagten pauschal für alle niedersächsischen Grundwasserkörper, die in schlechtem chemischem Zustand sind, auch hier ohne Angabe und Erörterung der besonderen natürlichen Gegebenheiten am jeweiligen Gewässerkörper. Dies wird den gesetzlichen Anforderungen, die an eine Fristverlängerung über das Jahr 2027 hinaus zu stellen sind, nicht gerecht.

Im Lichte des Ziels und der Systematik der Wasserrahmenrichtlinie können allenfalls *besondere* natürliche Bedingungen am konkreten Standort eine Fristverlängerung über das Jahr 2027 hinaus rechtfertigen. Ließe man einen pauschalen Hinweis auf nicht näher spezifizierte Verweil- und Fließzeiten genügen, liefe die Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 1 lit. b) ii) der Wasserrahmenrichtlinie leer. Alle Grundwasserkörper wären dauerhaft von den Zustandszielen befreit. Dass dies mit den unionsrechtlichen Vorgaben an die Bewirtschaftungsplanung zu vereinbaren ist, liegt auf der Hand.

Eine dauerhafte Unmöglichkeit der Zielverfehlung ist aber nur unter Inanspruchnahme der Ausnahmetatbestände der §§ 30 und 31 WHG bzw. Art. 4 Abs. 5 und Abs. 7 Wasserrahmenrichtlinie gerechtfertigt werden (Durner, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, WHG, § 29 Rn. 9, 23). Diese wurden in der Bewirtschaftungsplanung der Beklagten jedoch nicht herangezogen und ihre Voraussetzungen liegen hier auch nicht vor.

Sollte der Senat Zweifel an der hier vertretenen Auffassung haben, regen wir an, dem EuGH außerdem folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

„Ist Art. 4 Abs. 4 lit. c) der Richtlinie 2000/60/EG dahingehend auszulegen, dass der allgemeine Umstand, dass sich Reduzierungen der Nitrateinträge wegen der Aufenthaltszeiten des Sickerwassers in der ungesättigten Bodenzone und der Grundwasserfließzeiten erst zeitlich verzögert flächendeckend auf die Grundwasserqualität auswirken, pauschal für alle Grundwasserkörper unabhängig von den konkreten Standortbedingungen „natürliche Gegebenheiten“ darstellen, die eine Fristverlängerung über das Jahr 2027 hinaus rechtfertigen?“

Selbst wenn man eine Fristverlängerung über das Jahr 2027 hinaus für rechtmäßig erachten sollte, würde aus dem Gebot der effektiven Richtlinienumsetzung die Verpflichtung folgen, die Ziele schnellstmöglich nach diesem Zeitpunkt zu erreichen.

### **(3) Keine Festlegung von Maßnahmen zur Zielerreichung zum Ablauf der verlängerten Frist**

Eine Fristverlängerung setzt nach Art. 4 Abs. 4 lit. d) EG-Wasserrahmenrichtlinie zudem die Nennung zeitlich konkretisierter Maßnahmen voraus, die als erforderlich angesehen werden, um den guten Gewässerzustand schrittweise bis zum Ablauf der verlängerten Frist zu erreichen. Es kann demnach nicht einfach pauschal die Frist verlängert werden,

ohne dass zieladäquate Maßnahmen durchgeführt werden. „Bedingung“ für die Fristverlängerung ist vielmehr die Benennung zeitlich konkretisierter Maßnahmen, die nach einer nachvollziehbaren Prognose zur Erreichung des Zustandsziels bis zum Ablauf der verlängerten Frist geeignet sind.

Auch diese Bedingung ist nicht erfüllt. Die Maßnahmen des Maßnahmenprogramms, die im Bewirtschaftungsplan zusammengefasst werden, sind nicht geeignet, die Erreichung des guten chemischen Zustands wenigstens bis zum Ablauf der verlängerten Frist zu erreichen. Im Bewirtschaftungsplan der Beklagten wird auch an keiner Stelle nachvollziehbar dargestellt, dass diese Maßnahmen prognostisch zur Erreichung des guten chemischen Zustands im Jahr 2027 geeignet sind. Eine transparente und nachvollziehbare Prognose der Wirkung der vorgesehenen Maßnahmen fehlt.

Auch wurden die Bemühungen zur Zielerreichung gegenüber dem ersten Bewirtschaftungszeitraum kaum intensiviert. Vielmehr werden lediglich im ersten Bewirtschaftungszeitraum vorgesehene Maßnahmen fortgeführt.

Teilweise ist die Maßnahmenumsetzung dabei sogar erst nach dem Jahr 2021 geplant. Die Maßnahmenumsetzung wird daher in der irrigen Annahme, dass man den guten chemischen Zustand eigentlich sowieso erst im Jahr 2027 oder ggf. erst noch später erreichen müsse, von vornherein in den dritten Bewirtschaftungszyklus verlagert. Dies ist mit dem Sinn und Zweck der Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 4 der Wasserrahmenrichtlinie ersichtlich nicht vereinbar.

Eine Fristverlängerung ist vielmehr nur dann zulässig, wenn gleichzeitig adäquate Maßnahmen angeführt werden, die bei prognostischer Betrachtung zur Erreichung des guten Zustands bis zum Ablauf der verlängerten Frist geeignet sind. Sollten Zweifel an der hier vertretenen Auslegung bestehen, wird angeregt, dem EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens folgende Vorlagefrage zu stellen:

„Ist Art. 4 Abs. 4 EG-Wasserrahmenrichtlinie dahingehend auszulegen, dass eine Fristverlängerung nur dann zulässig ist, wenn der Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet eine Zusammenfassung derjenigen Maßnahmen nach Artikel 11 enthält, die als erforderlich angesehen werden, um die Wasserkörper bis zum Ablauf der verlängerten Frist schrittweise in den geforderten Zustand zu überführen, die Gründe für jede signifikante Verzögerung bei der Umsetzung dieser Maßnahmen und der voraussichtliche Zeitplan für die Durchführung dieser Maßnahmen

angegeben werden und die aktualisierten Fassungen des Bewirtschaftungsplans für das Einzugsgebiet eine Überprüfung der Durchführung dieser Maßnahmen und eine Zusammenfassung aller etwaigen zusätzlichen Maßnahmen enthalten?“

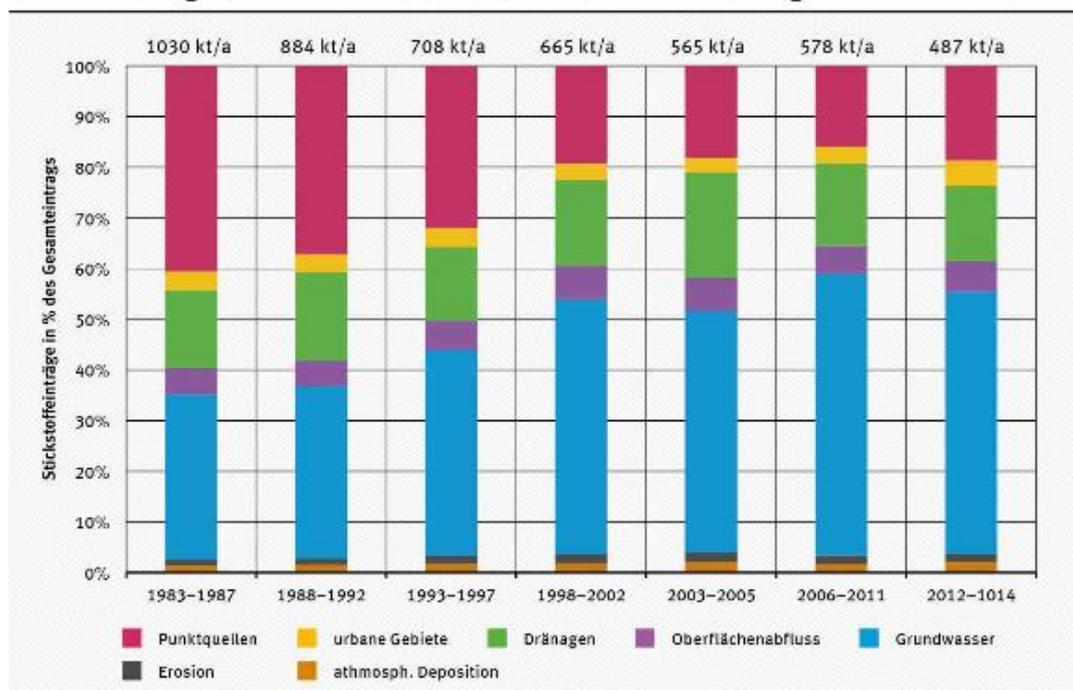
#### **(4) Dauerhafter Ausschluss der Zielerreichung in anderen Gewässern**

Eine Fristverlängerung scheidet nach Art. 4 Abs. 8 EG-Wasserrahmenrichtlinie bzw. § 29 Abs. 2 Satz 2 WHG zudem dann aus, wenn sie die Verwirklichung der Bewirtschaftungsziele in anderen Gewässern derselben Flussgebietseinheit dauerhaft ausschließt oder gefährdet. Damit soll sichergestellt werden, dass eine im Grunde berechtigte Einschränkung der Bewirtschaftungsziele für ein Gewässer keine nachteiligen Auswirkungen auf andere Teile der übergeordneten Flussgebietseinheit nach sich zieht (vgl. Czychowski/Reinhardt, WHG, § 29 Rn. 11, § 28 Rn. 15; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 20. Dezember 2018 – OVG 6 B 1.17, juris Rn. 68).

Die Fristverlängerung für die Erreichung des guten chemische Zustands im Grundwasser gefährdet die Erreichung des guten ökologischen Zustands in Oberflächengewässern. Der gute ökologische Zustand bzw. das gute ökologische Potential wird an einem Großteil der deutschen Oberflächengewässer verfehlt. Hauptursache hierfür sind neben Veränderungen der Hydromorphologie die aus menschlichen Aktivitäten stammende Nährstoffbelastungen. Auch im Maßnahmenprogramm der Beklagten heißt es, dass für die Küstengewässer die Nährstoffeinträge im Binnenland Grundvoraussetzung für die Erreichung des guten ökologischen Zustands sind (S. 17).

Insbesondere die Stickstoffkonzentrationen in Oberflächengewässern liegen an zahlreichen Oberflächengewässern in Bereichen, die ein Erreichen des guten ökologischen Zustands verhindern. Dies ist zu einem großen Anteil auf den Grundwasserzufluss zurückzuführen, wie folgende Darstellung verdeutlicht:

Abbildung 17

**Stickstoffeinträge aus Punkt- und diffusen Quellen in die Oberflächengewässer in Deutschland**

(Umweltbundesamt, Gewässer in Deutschland: Zustand und Bewertung, 2017, S. 54)

Die hohe Nitratbelastung des Grundwassers, welche durch die Fristverlängerung perpetuiert wird, verhindert somit dauerhaft die Erreichung des guten ökologischen Zustands der Oberflächengewässer.

### (5) Zwischenergebnis

Die Voraussetzungen, die an eine Verlängerung der im Jahr 2015 ablaufenden Frist zur Erreichung des guten chemischen Zustands gestellt werden, liegen nicht vor. In dieser Situation trifft die Beklagten eine Verpflichtung, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den guten chemischen Zustand wenigstens so schnell wie möglich nach 2015 zu erreichen. Denn aus dem Grundsatz des *effet utile* folgt die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 Wasserrahmenrichtlinie schnellstmöglich abzustellen.

### cc. Fehlende Rechtfertigung einer dauerhaften Zielverfehlung

Liegen die Voraussetzungen für eine Fristverlängerung nicht vor, so kann das Verfehlen des guten chemischen Zustands nur unter den Voraussetzungen der §§ 30 und 31 Abs. 2 WHG bzw. Art. 4 Abs. 5 und Abs. 7 Wasserrahmenrichtlinie gerechtfertigt werden.

Auf diese Bestimmungen können sich die Beklagten jedoch schon deshalb nicht berufen, weil sie von diesen Ausnahmegesetzen in Bezug auf das Grundwasser im Bewirtschaftungsplan keinen Gebrauch gemacht haben. Weder wurden hier unter Angabe der erforderlichen Begründung abweichende Bewirtschaftungsziele im Sinne von § 30 WHG festgelegt, noch wurde das Vorliegen der Voraussetzungen des § 31 Abs. 2 WHG dargelegt. Der EuGH hat festgestellt, dass ein nationales Gericht nicht selbst prüfen muss, ob die Bedingungen des Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie vorliegen und sich auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit des angefochtenen Rechtsakts beschränken kann, sofern eine nationale Behörde diesen erlassen hat, ohne die Einhaltung dieser Bedingungen zu prüfen (EuGH, Urteil vom 1. Juni 2017, C-529/15, Rn. 38 f. – Folk).

Abgesehen davon liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Ausnahmegesetze nicht vor:

§ 47 Abs. 3 i.V.m. § 30 WHG bzw. Art. 4 Abs. 5 Wasserrahmenrichtlinie erlaubt den zuständigen Behörden, für bestimmte Grundwasserkörper weniger strenge Bewirtschaftungsziele festzulegen, wenn

- „1. die Gewässer durch menschliche Tätigkeiten so beeinträchtigt oder ihre natürlichen Gegebenheiten so beschaffen sind, dass die Erreichung der Ziele unmöglich ist oder mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden wäre,*
- 2. die ökologischen und sozioökonomischen Erfordernisse, denen diese menschlichen Tätigkeiten dienen, nicht durch andere Maßnahmen erreicht werden können, die wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt hätten und nicht mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden wären,*
- 3. weitere Verschlechterungen des Gewässerzustands vermieden werden und*
- 4. unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Gewässereigenschaften, die infolge der Art der menschlichen Tätigkeiten nicht zu vermeiden waren, der (...) bestmögliche chemische Zustand erreicht werden.“*

Diese Bedingungen für die Festlegungen abweichender Bewirtschaftungsziele sind vorliegend nicht erfüllt. Weder ist die Zielerreichung unmöglich oder mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden, noch fehlt es an emissionschwächeren Alternativen zur

landwirtschaftlichen Benutzung. Schließlich werden weitere Verschlechterungen des Gewässerzustands nicht vermieden.

Auch die Anforderungen, die an eine vollständige dauerhafte Zielverfehlung gestellt werden, liegen nicht vor. § 47 Abs. 3 i.V.m. § 31 Abs. 2 WHG setzt zur Rechtfertigung der Verfehlung des guten chemischen Zustands voraus, dass

- „1. dies auf einer neuen Veränderung der physischen Gewässereigenschaften oder des Grundwasserstands beruht,*
- 2. die Gründe für die Veränderung von übergeordnetem öffentlichen Interesse sind oder wenn der Nutzen der neuen Veränderung für die Gesundheit oder Sicherheit des Menschen oder für die nachhaltige Entwicklung größer ist als der Nutzen, den die Erreichung der Bewirtschaftungsziele für die Umwelt und die Allgemeinheit hat,*
- 3. die Ziele, die mit der Veränderung des Gewässers verfolgt werden, nicht mit anderen geeigneten Maßnahmen erreicht werden können, die wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben, technisch durchführbar und nicht mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden sind und*
- 4. alle praktisch geeigneten Maßnahmen ergriffen werden, um die nachteiligen Auswirkungen auf den Gewässerzustand zu verringern.“*

Es fehlt bereits an dem in Nr. 1 geregelten Merkmal, dass die Zielverfehlung auf einer neuen Veränderung der „physischen Gewässereigenschaft“ oder des Grundwasserstands beruht. Der Begriff der Gewässereigenschaft wird in § 3 Nr. 7 WHG legaldefiniert als die auf die Wasserbeschaffenheit, die Wassermenge, die Gewässerökologie und die Hydromorphologie bezogenen Eigenschaften von Gewässern und Gewässerteilen. Aus der Beschränkung auf „physische“ Gewässereigenschaften folgt jedoch, dass vom Ausnahmetatbestand des § 31 Abs. 2 WHG nur Veränderungen des äußeren Erscheinungsbildes eines Gewässers erfasst sind (so auch Czychowski/Reinhardt, WHG, § 31, Rn. 14). Die Nitratbelastung des Grundwassers beruht nicht auf Änderungen der physischen, sondern der stofflichen Eigenschaften der Gewässer.

Zwar wird in der deutschen Literatur teilweise die Auffassung vertreten, dass die Ausnahmevorschrift direkt oder analog auch auf Veränderungen der stofflichen Eigenschaften von Oberflächengewässern anzuwenden ist (Durner, NuR 2019, 1 (7) m.w.N.; ders. W + B 2015, 195 (204 f.); Faßbender, EurUP 2015, 643 (649 f.); Franzius, ZUR 2015, 643 (649 f.)). Vorliegend geht es jedoch um die Verfehlung des guten chemischen Zustands durch Nitrateinträge in das *Grundwasser*. Nach dem eindeutigen Wortlaut in Art.

4 Abs. 7 erster Spiegelstrich der EG-Wasserrahmenrichtlinie bezieht sich die Vorschrift jedoch lediglich auf Änderungen der Eigenschaften von Oberflächen-, nicht aber von Grundwasserkörpern. Selbst wenn man die eindeutige Einschränkung auf physische Beschaffenheitsänderungen außer Acht ließe, stünde der Anwendung der Ausnahmebestimmung somit im vorliegenden Fall entgegen, dass es hier um Eigenschaften des Grundwassers geht.

Abgesehen davon weist die EU-Kommission im CIS-Leitfaden Nr. 36 vom Dezember 2017 die Erstreckung des Ausnahmetatbestands auf Änderungen der stofflichen Gewässerereigenschaften explizit zurück und stellt unter Verweis auf den eindeutigen Richtlinienerwortlaut fest, dass Zustandsverschlechterungen aufgrund stofflicher Einträge nicht von Art. 4 Abs. 7 erster Spiegelstrich, sondern allenfalls von der Ausnahmevariante im zweiten Spiegelstrich erfasst sind, welche sich jedoch nur auf den guten Zustand von Oberflächengewässern bezieht:

*„Note that Article 4 (7) does not provide an exemption if deterioration caused by inputs of pollutants from point or diffuse sources drives the water body to a status below good. This because the first limb of Article 4(7) only addresses new modifications to the physical characteristics of a surface water body or alterations to the level of bodies of groundwater, but not point or diffuse sources of pollution. Input of pollutants is therefore potentially only covered under the second limb of Article 4(7) - new sustainable human development activities-which only relates to deterioration of surface water bodies from high status to good status“*

Die CIS-Leitfäden der EU-Kommission entfalten zwar keine rechtliche Bindungskraft. Ihnen kommt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bei der Auslegung der wasserrechtlichen Vorgaben dennoch ein besonderes Gewicht zu (BVerwG, Urteil vom 27. November 2018 – 9 A 8/17, BVerwGE 163, 380-410, Rn. 44; BVerwG, Urteil vom 10. November 2016 – 9 A 18/15, BVerwGE 156, 215-229, Rn. 104; BVerwG, Urteil vom 26. November 2015 – 7 CN 1/14, juris Rn. 36).

Sollte der Senat eine andere Auffassung vertreten und die Frage für entscheidungserheblich halten, regen wir bereits jetzt die Einholung einer Vorabentscheidung zu folgender Frage an:

*„Ist die Regelung in Art. 4 Abs. 7 erster Spiegelstrich der Richtlinie 2000/60/EG dahingehend auszulegen, dass sie auch das Nichterreichen eines guten Grundwasserzustands, welches die Folge von neuen Änderungen der stofflichen*

Eigenschaften eines Grundwasserkörpers aufgrund von Nitrateinträgen ist, erfasst?

Auch die übrigen, kumulativ zu erfüllenden Bedingungen an eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG liegen nicht vor.

So ist schon nicht ersichtlich, dass der Nutzen der gewässerbelastenden landwirtschaftlichen Bewirtschaftung größer ist als der Nutzen der Erreichung des guten chemischen Zustands, welcher Voraussetzung der Nutzbarkeit des Grundwassers als Trinkwasserressource ist (Nr. 2).

Auch die Voraussetzung, dass die Ziele, die mit der Veränderung des Gewässers verfolgt werden, nicht mit anderen geeigneten Maßnahmen erreicht werden können, die wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben, technisch durchführbar und nicht mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden sind (Nr. 3), liegt nicht vor. Umweltverträglichere Methoden der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung, die einen deutlich geringe Gefahr für das Grundwasser darstellen, sind verfügbar und auch nicht mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden. Insbesondere wären die Kosten umweltverträglicherer Alternativen auf der Grundlage einer gesamtökonomischen Kosten-Nutzen-Analyse, also unter Einbeziehung der externen Umweltkosten zu beurteilen (EU-Kommission, CIS-Leitfaden Nr. 1, S. 116 ff.). In diesem Zusammenhang müssten insbesondere die aufgrund der Nitratbelastung des Grundwassers steigenden Kosten der Trinkwasseraufbereitung berücksichtigt werden.

Auch wurden nicht alle praktisch geeigneten Maßnahmen ergriffen, um die nachteiligen Auswirkungen auf den Gewässerzustand zu verringern (Nr. 4). Wie unten näher auszuführen ist, sind die zur Reduzierung des Nährstoffeintrags in das Grundwasser vorgesehenen überwiegend freiwilligen Maßnahmen sogar nach der eigenen Auffassung der Beklagten nicht einmal geeignet, um den Nitrateintrag wirksam zu verringern.

Schließlich ist nach Art. 4 Abs. 7 UAbs. 2 lit. b) der Wasserrahmenrichtlinie Bedingung der Rechtfertigung einer dauerhaften Zielverfehlung, dass die Gründe für die Änderungen, die zur Verschlechterung führen, im Bewirtschaftungsplan im Einzelnen dargelegt werden. Auch dies ist nicht erfolgt.

## b. Verschlechterung des Grundwasserzustands

Zudem liegt ein Verstoß gegen das in Art. 4 Abs. 1 lit. b) i) EG-Wasserrahmenrichtlinie und § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG geregelte Verschlechterungsverbot vor. Die Richtlinienbestimmung verpflichtet die Mitgliedstaaten zu Folgendem:

„die Mitgliedstaaten führen, vorbehaltlich der Anwendung der Absätze 6 und 7, unbeschadet des Absatzes 8 und vorbehaltlich der Anwendung des Artikels 11 Absatz 3 Buchstabe j), die erforderlichen Maßnahmen durch, um die Einleitung von Schadstoffen in das Grundwasser zu verhindern oder zu begrenzen und eine Verschlechterung des Zustands aller Grundwasserkörper zu verhindern.“

### aa. Bewertungsmaßstab für eine Verschlechterung

Der Begriff der Verschlechterung wird in der EG-Wasserrahmenrichtlinie nicht definiert. Der EuGH hat zum guten *ökologischen* Zustand in Oberflächengewässern festgestellt, dass eine Verschlechterung dann anzunehmen ist, wenn sich die Einstufung mindestens einer der relevanten Qualitätskomponenten verschlechtert oder bei Erreichen der untersten Kategorie eine weitere Beeinträchtigung des Zustands eintritt (EuGH, Urteil vom 1. Juli 2015, C-461/13, Rn. 69 - BUND).

Das BVerwG geht in seiner Entscheidung zur Elbvertiefung davon aus, dass diese Grundsätze auf den *chemischen* Zustand für Oberflächengewässer übertragbar sind. Eine Verschlechterung des chemischen Zustands liege vor, sobald durch eine Maßnahme mindestens eine Umweltqualitätsnorm im Sinne der Anlage 8 OGewV überschritten wird oder bei bereits vorliegender Überschreitung eine messtechnisch erfassbare Erhöhung der Schadstoffkonzentration eintritt (BVerwG, Urteil vom 9. Februar 2017 – 7 A 2.15, juris Rn. 578-580).

Die Übertragbarkeit auf den chemischen Zustand *des Grundwassers* ist Gegenstand eines Vorlagebeschlusses des BVerwG vom 25. April 2018 (9 A 16.16 – juris), dessen dritte Vorlagefrage lautet:

„3. Ist der Begriff der Verschlechterung des Zustands eines Grundwasserkörpers in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff i WRRL dahin auszulegen, dass eine Verschlechterung des chemischen Zustands eines Grundwasserkörpers vorliegt, sobald mindestens eine Umweltqualitätsnorm für einen Parameter vorhabenbedingt überschritten wird, und dass unabhängig davon dann, wenn für einen

*Schadstoff der maßgebliche Schwellenwert bereits überschritten ist, jede weitere (messbare) Erhöhung der Konzentration eine Verschlechterung darstellt?“*

Mit Blick auf die bisherige Rechtsprechung zur Zustandsverschlechterung bei Oberflächengewässern ist damit zu rechnen, dass der EuGH die vorgelegte Frage bejahen wird. In der Begründung der Vorlagefrage macht auch das Bundesverwaltungsgericht deutlich, dass es von einer Übertragbarkeit der Ausführungen des Weservertiefungsurteils ausgeht.

Auch der Generalanwalt beim EuGH Hogan plädiert in seinen Schlussanträgen vom 12. November 2019 für eine solche Übertragung, da sowohl der Wortlaut als auch die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie eine Anwendung des Verschlechterungsverbotes auf Wasserkörper, die sich bereits in schlechtem Zustand befinden und bei denen steigende Schadstoffkonzentrationen festzustellen sind. Denn andernfalls wären Grundwasserkörper, die sich bereits in schlechtem chemischem Zustand befinden, vom Anwendungsbereich des Verschlechterungsverbotes ausgenommen (Schlussanträge in der Rs. C-535/18, Rn. 55 – 67; so auch bereits VG Cottbus, Urteil vom 23. Oktober 2012 – 4 K 321/10, juris Rn. 60). Wir fügen die überzeugenden Ausführungen des Generalanwaltes als

### **Anlage K 13**

bei.

In räumlicher Hinsicht ist zur Annahme einer Verschlechterung ausreichend, dass die Nitratkonzentration an einzelnen Messstellen zunimmt. Zwar ist räumlicher Bezugspunkt für die Verschlechterung entsprechend Art. 4 Abs. 1 lit. b) i) Wasserrahmenrichtlinie der jeweilige Grundwasserkörper. Dies bedeutet jedoch nicht, dass es zur Annahme einer Verschlechterung an allen Messstellen zu einem Anstieg der Nitratkonzentrationen kommen muss. Dies folgt bereits aus der Rechtsprechung des EuGH, dass es bereits durch die Bewilligung einzelner Vorhaben zu einem Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot kommen kann (EuGH, Urteil vom 01.07.2015, C-461/13, Rn. 48 - BUND).

Auch nach den Handlungsempfehlungen der LAWA zur Anwendung des Verschlechterungsverbotes ist eine Verschlechterung des chemischen Zustands des Grundwassers bereits dann anzunehmen, wenn an einzelnen Messstellen ein weiterer Anstieg der

Schadstoffkonzentration festgestellt wird. Dies ist insbesondere der Fall, wenn es sich hierbei um Messstellen handelt, an denen der Schwellenwert für Nitrat bereits überschritten wird,

#### **Anlage K 14, S. 30 ff.**

Unter Anwendung dieser Kriterien ist im Plangebiet der Beklagten eine Verschlechterung des chemischen Zustands des Grundwassers festzustellen. Wie oben ausgeführt wurde, war an zahlreichen Grundwassermessstellen auch noch in den Jahren 2015, 2016 und 2017 ein weiterer Anstieg der Nitratkonzentration zu beobachten. Vielfach handelt es sich dabei um Messstellen, an denen der Schwellenwert für Nitrat ohnehin schon deutlich überschritten wird. Zudem sind – ohne, dass dies zur Annahme eine Verschlechterung erforderlich wäre – auch Wechsel der Zustandsklasse zu verzeichnen. So kam es der letzten periodischen Zustandsbewertung aus dem Jahr 2015 gegenüber dem Jahr 2009 bei mindestens vier Grundwasserkörpern zu einem negativen Zustandsklassenwechsel wegen steigender Nitratkonzentration. Für das Jahr 2021 wird nach der Risikoanalyse des Plans für mindestens vier weitere Grundwasserkörper prognostiziert.

#### **bb. Keine nur vorübergehende Verschlechterung**

Nach § 47 Abs. 3 i.V.m. 31 Abs. 1 WHG verstoßen vorübergehende Verschlechterungen des Grundwasserzustands, die in natürlichen Ursachen begründet oder durch höhere Gewalt bedingt sind, unter bestimmten Bedingungen nicht gegen das Verschlechterungsverbot. Zu natürlichen Ursachen in diesem Sinne gehören jedoch nur außergewöhnliche, vernünftigerweise nicht vorhersehbare natürliche Ereignisse wie Überschwemmungen oder Dürren (CIS-Leitfaden Nr. 20, S. 23). Die anhaltend hohen Stickstoffeinträge aus der Landwirtschaft als Hauptursache der Verschlechterung des Gewässerzustands zählen nicht hierzu. Diese führen zudem nicht nur zu einer vorübergehenden, sondern zu einer länger andauernden Verschlechterung des Gewässerzustands.

Mit den im Bewirtschaftungsplan vorgesehenen Fristverlängerungen kann eine Verschlechterung des Gewässerzustands nicht gerechtfertigt werden. Eine dauerhafte Verschlechterung kann lediglich unter den Voraussetzungen des § 31 Abs. 2 WHG, Art. 4

Abs. 7 EG-Wasserrahmenrichtlinie gerechtfertigt werden. Die Voraussetzungen dieser Ausnahmetatbestände liegen jedoch nicht vor, wie im Folgenden näher ausgeführt wird.

### **cc. Keine Rechtfertigung der Verschlechterung**

Eine nicht nur vorübergehende Verschlechterung des Grundwasserzustands kann nur unter den Voraussetzungen des § 31 Abs. 2 WHG gerechtfertigt werden. Diese liegen, wie oben dargelegt, nicht vor.

### **c. Keine Trendumkehr**

§ 47 Abs. 1 WHG sieht als drittes grundwasserbezogenes Bewirtschaftungsziel vor:

„Das Grundwasser ist so zu bewirtschaften, dass (...) 2. alle signifikanten und anhaltenden Trends ansteigender Schadstoffkonzentrationen auf Grund der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten umgekehrt werden“

Konkretisierend regelt § 10 Abs. 2 GrwV:

„Liegt ein Trend nach Anlage 6 Nummer 1 vor, der zu einer signifikanten Gefahr für die Qualität der Gewässer- oder Landökosysteme, für die menschliche Gesundheit oder die potentiellen oder tatsächlichen legitimen Nutzungen der Gewässer führen kann, veranlasst die zuständige Behörde die erforderlichen Maßnahmen zur Trendumkehr. Maßnahmen zur Trendumkehr sind erforderlich, wenn die Schadstoffkonzentration drei Viertel des Schwellenwertes, der gemäß § 5 Absatz 1 festgelegt worden ist, erreicht.“

Die Vorschriften dienen der Umsetzung des Art. 4 Abs. 1 lit. a) iii) der EG-Wasserrahmenrichtlinie i.V.m. Art. 5 der Grundwasserrichtlinie.

Art. 4 Abs. 1 lit. a) iii) der EG-Wasserrahmenrichtlinie sieht vor:

„iii) die Mitgliedstaaten führen 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.“

In Art. 5 Abs. 2 der Grundwasserrichtlinie werden die Mitgliedstaaten zu Folgendem verpflichtet:

„2. Bei Trends, die eine signifikante Gefahr für die Qualität der aquatischen oder terrestrischen Ökosysteme, für die menschliche Gesundheit oder für—tatsächliche oder potenzielle—legitime Nutzungen der Gewässer darstellen, bewirken die Mitgliedstaaten gemäß Anhang IV Teil B mit Hilfe des in Artikel 11 der Richtlinie 2000/60/EG genannten Maßnahmenprogramms eine Trendumkehr, um die Grundwasserverschmutzung schrittweise zu verringern und eine Verschlechterung zu verhindern.“

Im Grundwasser der FGE Ems wurden in den vergangenen Jahren signifikante Trends ansteigender Schadstoffkonzentrationen im Grundwasser der FGE Ems beobachtet, die mindestens drei Viertel des in Anlage 2 GrwV festgelegten Schwellenwertes von 50 mg/l Nitrat erreichen. Diese Trends sind auch anhaltend. Anhaltend ist ein Trend dann, wenn sich die Steigerung der Schadstoffkonzentration über einen längeren Zeitraum hinweg nachweisen lässt (Czychowski/Reinhardt, WHG, § 47, Rn. 12), wobei es durchaus einzelne Messergebnisse geben darf, die nach unten abweichen (Böhme, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, § 47, Rn. 27).

An zahlreichen Grundwasserkörpern der FGE Ems wurden auch nach den aktuellen Daten für den Zeitraum 2012-2017 signifikant steigende Trends ermittelt. Eine Trendumkehr ist nicht erfolgt. Der steigende Trend ist auch auf menschliche Tätigkeiten, nämlich auf insbesondere auf die landwirtschaftliche Bodennutzung zurückzuführen. Er stellt auch eine signifikante Gefahr für die legitime Nutzung des Grundwassers zur Trinkwassergewinnung dar.

Es liegt somit auch ein Verstoß gegen das Trendumkehrgebot vor.

#### **d. Ergebnis**

Nach alledem liegt ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 lit. b) der Wasserrahmenrichtlinie bzw. § 47 Abs. 1 WHG vor.

### **2. Verstoß gegen Art. 11 Abs. 1, 3, 4 und 5 der EG-Wasserrahmenrichtlinie**

Gemäß Art. 11 Abs. 1 der Wasserrahmenrichtlinie sorgt jeder Mitgliedstaate „dafür, dass für jede Flussgebietseinheit oder für den in sein Hoheitsgebiet fallenden Teil einer internationalen Flussgebietseinheit unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Analysen gemäß Artikel 5 ein Maßnahmenprogramm festgelegt wird, um die Ziele gemäß Artikel 4 zu verwirklichen“.

In Abs. 3 lit. a), d) und h) werden einige der grundlegenden Maßnahmen, die zur Reduzierung diffuser Nährstoffeinträge ergriffen werden müssen, aufgeführt. Ergänzende Maßnahmen nach Abs. 4 sind solche, die zusätzlich zu den grundlegenden Maßnahmen geplant und ergriffen werden, um die gemäß Artikel 4 festgelegten Ziele zu erreichen. Nach Abs. 5 sorgen die Mitgliedsstaaten dann, wenn aus Überwachungsdaten oder sonstigen Daten hervorgeht, dass die gemäß Artikel 4 für den Wasserkörper festgelegten Ziele voraussichtlich nicht erreicht werden, dafür, dass die zur Erreichung dieser Ziele erforderlichen Zusatzmaßnahmen festgelegt werden. Diese Vorgaben werden durch § 82 WHG und § 13 Abs. 2 GrwV in nationales Recht überführt.

Nach Auffassung des Klägers haben die Beklagten gegen diese Verpflichtungen verstoßen, indem sie keine geeigneten grundlegenden und ergänzenden Maßnahmen festgelegt haben, um die Bewirtschaftungsziele zu erreichen und auch keine nachträglichen zusätzlichen Maßnahmen getroffen haben.

#### **a. Anforderungen an die Maßnahmenprogramme**

Es wird vom Kläger nicht in Abrede gestellt, dass den Beklagten bei der Erstellung der Maßnahmenprogramme für die jeweiligen Flussgebietseinheiten ein weitreichendes Planungsermessen zukommt. Dieses ist jedoch insbesondere durch die nicht zur Disposition stehenden Bewirtschaftungsziele, die mithilfe der Maßnahmenprogramme zu erreichen sind, begrenzt.

Nach der Rechtsprechung des EuGH erfordert die finale Ausrichtung auf die Bewirtschaftungsziele die Erstellung eines kohärenten, konkret auf die Zielerreichung ausgerichteten Gesamtkonzepts. Bereits für die Maßnahmenplanung nach der früheren Gewässerschutzrichtlinie 76/464/EWG forderte der Gerichtshof eine spezifische, auf das Ziel der jeweiligen Richtlinie ausgerichtete und sich nicht lediglich in der Summe von Einzelmaßnahmen erschöpfende Planung. Erforderlich sei ein kohärentes Gesamtkonzept, das den Charakter einer konkreten, gegliederten Planung hat. Nicht richtliniengerecht sei eine Zusammenfügung nicht abgestimmter punktueller Maßnahmen (EuGH, Urteil vom 21. Januar 1999, C-207/97, Rn. 39 f. - Kommission/Belgien; EuGH, Urteil vom 11. November 1999, C-184/97, Rn. 56/58 - Kommission/Deutschland). Diese Maßstäbe sind nach allgemeiner Auffassung des Schrifttums auf die wasserwirtschaftlichen

Planungen der Wasserrahmenrichtlinie übertragbar (Breuer NuR 2000, 541, 547; Faßbender NVwZ 2001, 241, 243 f.; Durner/Ludwig, NuR 2008, 457, 460 und 466; Landmann/Rohmer UmweltR/Durner, 89. EL Februar 2019, WHG § 82 Rn. 76).

Ein kohärentes, auf die Zielerreichung gerichtetes Gesamtkonzept, dass sich nicht in einer zusammenhangslosen Aneinanderreihung unbestimmter Maßnahmen erschöpft, verlangt der EuGH auch zur Umsetzung der Planungsverpflichtungen aus Art. 5 Abs. 1, 5 der Nitratrichtlinie (EuGH, Urteil vom 17. Juni 2010, C-105/09 und C-110/09, Rn. 46 f.; EuGH, Urteil vom 20. November 2014, C-356/13, Rn. 82 f.). Ein „Bündel von Maßnahmen unterschiedlicher Bedeutung und Anwendbarkeit je nach den betroffenen Regionen, das kein zur Erreichung eines konkreten Zieles bestimmtes strukturiertes und zusammenhängendes System bildet“, lässt der EuGH auch hier nicht genügen (EuGH, Urteil vom 11. März 2004, C-396/01, Rn. 60).

Das Planungsermessen der Beklagten ist somit insbesondere durch die gebotene planerische Ausrichtung auf die Erreichung der Bewirtschaftungsziele begrenzt. Die Beklagten müssen sicherstellen, dass die in ihren Programmen vorgesehen grundlegenden und ergänzenden Maßnahmen in ihrer Gesamtheit geeignet sind, die Bewirtschaftungsziele entsprechend der gesetzlichen Vorgaben zu erreichen.

Die Eignung zur Zielerreichung ist dabei nicht allein retrospektiv bei Ablauf der für die Erreichung des guten Gewässerzustands vorgesehenen Fristen oder am Ende der anschließenden Bewirtschaftungszeiträume zu bestimmen. Es darf also nicht abgewartet werden, ob die Ziele tatsächlich verfehlt werden. Vielmehr bedarf es einer Prognose, ob die im Programm vorgesehenen Maßnahmen eine fristgerechte Zielerreichung sicherstellen können. Die voraussichtliche Wirksamkeit der Maßnahmen ist dabei nicht nur einmalig bei Planerstellung zu beurteilen, sondern kontinuierlich auf der Grundlage neuer u.a. im Rahmen der Gewässeraufsicht ermittelter oder auch von außen an die Behörden herangetragener Tatsachen (so auch Durner, in Landmann/Rohmer: Umweltrecht, WHG § 82 Rn. 90). Ergibt sich hierbei, dass die Ziele mithilfe der bislang vorgesehenen Maßnahmen nicht erreicht werden können, so sind nach § 82 Abs. 5 WHG nachträglich erforderliche Zusatzmaßnahmen in das Maßnahmenprogramm aufzunehmen.

## **b. Nichtbeachtung dieser Vorgaben durch die Beklagten**

Das Maßnahmenprogramm der Beklagten für die FGE Ems wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Die darin vorgesehenen Maßnahmen sind nicht geeignet, die für das Grundwasser geltenden Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften zu erreichen. Es fehlt bereits an der planerischen Ausrichtung auf die zu verwirklichenden Ziele.

Es obliegt dabei nicht dem Kläger, im Einzelnen zu beweisen, weshalb die im Maßnahmenprogramm vorgesehenen Maßnahmen nicht zur Zielverwirklichung geeignet sind. Vielmehr liegt die Beweislast für die prognostische Eignung der vorgesehenen Maßnahmen zur Zielerreichung bei den Beklagten.

In diesem Sinne hat der EuGH in Bezug auf die Verpflichtung aus Art. 5 Abs. 5 der Nitratrichtlinie zum sofortigen Ergreifen zusätzlicher Maßnahmen oder verstärkter Aktionen festgestellt, dass diese Verpflichtung nicht erst dann eintritt, wenn kein vernünftiger Zweifel mehr daran besteht, dass die bisher vorgesehenen Maßnahmen nicht ausreichen (EuGH, Urteil vom 21. Juni 2018, C-543/16, Rn. 63 – Kommission/Deutschland; EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2019, C-197/18, Rn. 61 – Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland u.a.). Es muss nicht nachgewiesen sein, dass die bereits erlassenen Maßnahmen unwirksam sind. Auch hier ist es Aufgabe der Beklagten, allen begründeten Zweifeln daran, dass das Programm zur Zielerreichung ausreicht, mit nachvollziehbaren und widerspruchsfreien Aussagen entgegenzutreten.

Zu diesen Zweifeln an der Eignung des Maßnahmenprogramms zur Zielerreichung im Einzelnen:

### **aa. Verkennung der einschlägigen Zielvorgaben**

Das Maßnahmenprogramm der Beklagten ist bereits deshalb unzureichend, weil es auf fehlerhaften Zielsetzungen im Bewirtschaftungsplan beruht. Wie oben dargelegt, gehen die Beklagten zu Unrecht davon aus, dass der gute chemische Zustand des Grundwassers lediglich im Jahr 2027 oder sogar erst danach zu erreichen ist. Die Voraussetzungen für eine Fristverlängerung liegen nicht vor. Auf eine schnellere Zielerreichung, die jedoch gesetzlich geboten wäre, ist das Programm jedoch überhaupt nicht ausgerichtet.

## **bb. Fehlende Eignung zum Erreichen des guten chemischen Zustands im Jahr 2027**

Selbst wenn man eine maximale Fristverlängerung bis zum Jahr 2027 oder sogar darüber hinaus für rechtmäßig erachten würde, entspräche die Maßnahmenplanung der Beklagten nicht den gesetzlichen Anforderungen. Denn diese ist nicht einmal dazu geeignet, die Erreichung des guten chemischen Zustands wenigstens bis zum Ablauf des Jahres 2027 bzw. schnellstmöglich danach zu gewährleisten.

### **(1) Keinerlei Abschätzung des Minderungspotentials**

Zwar heißt es auf S. 5 des Maßnahmenprogramms, dass dieses so konzipiert ist, „dass die Summe der geplanten grundlegenden und ergänzenden Maßnahmen zur Zielerreichung führen.“

Hierbei kann es sich jedoch allenfalls um eine Vermutung handeln. Denn das Wirkungspotential der im Programm vorgesehenen Maßnahmen wurde nicht untersucht. Es ist daher nicht ansatzweise nachvollziehbar, wie die Beklagte zu dem Ergebnis kommt, dass auf der Grundlage der vorgesehenen Maßnahmen der gute chemische Zustand im Jahr 2027 erreicht werden kann. Vielmehr ist völlig unklar, bis wann der gute chemische Zustand ohne Hinzunahme zusätzlicher Maßnahmen hergestellt werden könnte. Eine wissenschaftlichen Ansprüchen genügende Prognose hinsichtlich des Zeitpunkts der Zielerreichung wurde nicht erstellt.

Die fehlende Untersuchung des Wirkungspotentials der Maßnahmen wird auch von der EU-Kommission in ihrem im Februar 2019 veröffentlichten Bericht über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie bemängelt. Sie rügt u.a. das Fehlen der Angabe, inwieweit das gesamte Spektrum der im Maßnahmenprogramm enthaltenen Agrarmaßnahmen ausreichen wird, um den Druck der Landwirtschaft zu verringern und die Erreichung der Ziele eines guten Zustands zu ermöglichen. Es bedürfe einer umfassenden Beurteilung der Defizite im Hinblick auf die Schadstoffbelastung aus landwirtschaftlichen diffusen Quellen und einer direkten Verknüpfung der Ergebnisse mit Minderungsmaßnahmen. Insbesondere seien weitere Maßnahmen erforderlich, um die Verschmutzung durch

Nitrate aus landwirtschaftlichen Quellen zu verhindern ((COM(2019) 95 final, S. 5; SWD(2019) 41 final, S. 141 ff.). Wir fügen die Auszüge aus dem Umsetzungsbericht als

### **Anlage K 15**

bei.

#### **(2) Fehlende Wirksamkeit der auf Freiwilligkeit basierenden Planung**

Selbst ohne die von den Beklagten zu fordernde Abschätzung des Wirkungspotentials lässt sich feststellen, dass die bislang vorgesehenen Maßnahmen offensichtlich ungeeignet sind, den guten chemischen Zustand bis zum Ablauf der verlängerten Frist zu verwirklichen.

Bereits die im Sachverhalt dargestellten Daten zum Gewässerzustand machen deutlich, dass die bisherigen Bemühungen zur Reduktion der Nitratbelastung wenig bewirkt haben. So stagniert die Nitratbelastung des Grundwassers an vielen Stellen nach wie vor auf äußerst hohem Niveau, ohne, dass deutliche Verbesserungen zu beobachten sind. Vielmehr steigt die Nitratkonzentration an einigen Messstellen weiter an. Es ist nicht ersichtlich, wie sich ohne eine erhebliche Intensivierung der Bemühungen zur Reduzierung der landwirtschaftlichen Nährstoffbelastung der Zustand bis zum Jahr 2027 signifikant verbessern sollte.

Hinsichtlich der im Programm berücksichtigten grundlegenden Maßnahmen geben die Beklagten zudem bereits im Maßnahmenprogramm selbst an, dass diese alleine nicht dazu geeignet sind, das Zustandsziel bis zum Ablauf der verlängerten Frist zu verwirklichen und es daher weiterer Anstrengungen bedürfe (S. 15 und 30).

Auch die im Maßnahmenprogramm vorgesehenen *ergänzenden* Maßnahmen sind jedoch offensichtlich nicht dazu geeignet, die Zielerreichung sicherzustellen. Dies hängt neben ihrer unzureichenden Bestimmtheit insbesondere damit zusammen, dass diese lediglich auf freiwilliger Basis umgesetzt werden. Zur tatsächlichen Umsetzung müssen sich also erstens Maßnahmenträger, die zur Verfügung gestellte Finanzmittel abrufen und zweitens Landwirte, die an den entsprechenden Maßnahmen und Programmen teilnehmen möchten, finden.

Dass die zur Zielerreichung erforderliche deutliche Reduktion der Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft nicht allein auf freiwilliger Basis zu erreichen ist, wird auch im Bericht des NLWKN zur „Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Niedersachsen aus dem Jahr 2017 (Anlage K 8) anerkannt. Hier heißt es:

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

Zudem wird festgestellt:

*"Die Aktualisierung der wichtigsten Wasserbewirtschaftungsfragen und die Überprüfung der Belastungen haben gezeigt dass auch mit Vorlage des zweiten Bewirtschaftungsplans die seit langem bekannten Probleme: (...) Nährstoffeinträge aus diffusen landwirtschaftlichen Quellen weiterhin einer Zielerreichung entgegenstehen und ohne verstärkte Anstrengungen nicht reduziert werden können."*

Auch der Bericht zu den Ergebnissen der Trinkwasserkooperationen macht deutlich, dass die bislang ergriffenen Kooperationsmaßnahmen kein hinreichendes Wirkungspotential entfalten und es vielmehr weiterer Bemühungen bedarf (Anlage K 5).

Bereits diese Erkenntnisse hätten die Beklagten dazu veranlassen müssen, ihr Maßnahmenprogramm unverzüglich um zusätzliche (grundlegende oder ergänzende) Maßnahmen zu ergänzen. Dies ist jedoch nicht erfolgt.

### **(3) Unzureichende Wirksamkeit des novellierten Düngerechts**

Die gebotene Ergänzung des Maßnahmenprogramms ist insbesondere auch nicht wegen der 2017 erfolgten Novellierung der nationalen Düngeverordnung oder den aktuelle

Plänen der Bundesregierung für eine weitere Verschärfung des Düngerechts entbehrlich.

Dies ergibt sich schon daraus, dass die potentielle Wirkung der 2017 novellierten bzw. geplanten Düngerestriktionen auf den konkreten Grundwasserzustand in der FGE Ems nicht untersucht wurde. Es ist somit völlig offen, ob sie gemeinsam mit den übrigen Maßnahmen die Zielerreichung spätestens im Jahr 2027 gewährleisten können. Wollen die Beklagten die Einleitung zusätzlicher Maßnahmen verzichten, wäre es jedoch ihre Aufgabe, das Wirkungspotential dieser ordnungsrechtlichen Vorgaben zu ermitteln und darzulegen, dass sie weitere Maßnahmen entbehrlich machen.

An der Eignung der novellierten DüV, eine nennenswerte Reduzierung der landwirtschaftlichen Stickstoffeinträge zu bewirken, werden zudem u.a. von fachwissenschaftlicher Seite erhebliche Zweifel geäußert (siehe hierzu etwa Taube, Bewertung des neuen deutschen Düngerechts von 2017, Juni 2018; vgl. aus dem Schrifttum auch Douhaire, ZUR 2018, 465 (465 ff.), Möckel, NVwZ 2018, 1599 (1599 ff.); Tänzer, W+B 2018, 150 (150 ff.); Reinhardt, NuR 2019, 217 (217 ff.), Härtel, NuR 2019, 289 (289 ff.)).

Auch die EU-Kommission erachtet die DüV 2017 als nicht hinreichend wirksam und hat aus diesem Grund mit Schreiben vom 25. Juli 2019 die nächste Stufe für ein Zweitverfahren im Sinne von Art. 260 Abs. 2 AEUV wegen unzureichender Umsetzung des Urteils des EuGH vom 21. Juni 2018 (C-543/16) eingeleitet. Mit diesem Urteil wurde Deutschland aufgrund der unzureichenden Wirkung der DüV a.F. wegen Verstoßes gegen die Nitratrichtlinie verurteilt. Wir fügen das Mahnschreiben der EU-Kommission als

### **Anlage K 16**

bei.

Auch in ihrem Bericht zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie stellt die EU-Kommission fest, dass die Empfehlung, das deutsche Nitrataktionsprogramm zur Umsetzung der Nitratrichtlinie zu verschärfen, auch mit der novellierten DüV nur unzureichend umgesetzt wurde (SWD(2019) 41 final, S. 141 f.).

Insbesondere reichen auch die für die nitratbelasteten roten Gebiete vorgesehenen Möglichkeiten zur Regelung strengerer Düngere striktionen durch die Länder nach § 13 Abs. 2 DüV nicht aus, eine Erreichung des guten chemischen Zustands wenigstens im Jahr 2027 zu gewährleisten.

Erstens sind die abschließend in § 13 Abs. 2 DüV aufgezählten Maßnahmen, die in roten Gebieten ergriffen werden können, nicht zu einer nennenswerten Reduktion der Nitratbelastung geeignet (siehe Taube, Bewertung des neuen deutschen Düngerechts von 2017, S. 18 sowie die EU-Kommission in ihrem Mahnschreiben auf S. 11 f. (Anlage K 16)). Daher können auch die im März 2019 in Kraft getretene Landesdüngerverordnung des Beklagten zu 2) oder die im November 2019 verabschiedete Verordnung über düngerechtliche Anforderungen der Beklagten zu 1), in denen jeweils drei dieser unzureichenden Maßnahmen für nitratsensible Gebiete vorgeschrieben werden, die Erreichung des chemischen Zustands bis zum Jahr 2027 nicht gewährleisten.

Zweitens wird der räumliche Anwendungsbereich der verschärften Düngere striktionen erheblich durch die sog. Binnendifferenzierung reduziert. Durch diese plant der Beklagte zu 1) den Anteil der roten Gebiete an der landwirtschaftlich genutzten Gesamtfläche von 60 auf 39 % zu reduzieren,

#### **Anlage K 17**

Diesem Beispiel will offenbar auch der Beklagte zu 2) folgen,

#### **Anlage K 18.**

Diese Bemühungen zur Verkleinerung der Gebiete, auf denen verschärfte Düngere gelungen gelten, werden der unionsrechtlichen Vorgabe, den guten chemischen Zustand im Grundwasser flächendeckend zu erreichen, nicht gerecht.

#### **cc. Fehlende Eignung der Verhinderung weiterer Verschlechterungen**

Das Maßnahmenprogramm der Beklagten ist aus den oben genannten Gründen auch nicht dazu geeignet, eine weitere Verschlechterung des Grundwasserzustands zu verhindern. Wie oben dargelegt, kommt es auch nach den aktuellsten verfügbaren Daten in

einigen Grundwasserkörpern, deren chemischer Zustand bereits als schlecht einzustufen ist, weiter zu einem Anstieg der Nitratkonzentration. Hierbei handelt es sich um eine zu verhindernde Verschlechterung im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG. Es ist nicht ersichtlich, dass ohne deutliche Verstärkung der Bemühungen solche Verschlechterungen künftig verhindert werden können.

#### **dd. Fehlende Eignung der Einleitung einer Trendumkehr**

Schließlich sind die im Programm der Beklagten vorgesehenen Maßnahmen auch nicht geeignet, eine Umkehr des signifikant und anhaltend steigenden Trends bei der Nitratkonzentration, wie er in einigen Grundwasserkörpern im Plangebiet zu verzeichnen ist, zu bewirken. Hinsichtlich der zweifelhaften Eignung der Maßnahmen zur Verwirklichung dieses Bewirtschaftungsziels gilt das oben Gesagte.

#### **c. Verfügbarkeit wirksamer zusätzlicher Maßnahmen**

Die fehlende Eignung des Maßnahmenprogramms zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele für das Grundwasser kann auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass wirksame Zusatzmaßnahmen, mit denen die Bewirtschaftungsziele den gesetzlichen Vorgaben entsprechend verwirklicht werden können, nicht verfügbar sind.

Die Beklagten können sich insbesondere nicht damit entlasten, dass für die Zielerreichung insbesondere eine Reduzierung des Eintrags von Düngemitteln erforderlich ist, das Düngerecht aber in der Kompetenz des Bundesgesetzgebers liegt.

Hierzu ist zunächst festzustellen, dass die Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich der Verantwortlichkeit für die Erreichung der Umweltziele nicht zwischen dem Bund und den Bundesländern unterscheidet.

Zudem haben die Beklagten durchaus Möglichkeiten, auf das allgemeine ordnungsrechtliche Ambitionsniveau Einfluss zu nehmen. Zum einen könnten die Beklagten über den Bundesrat auf eine weitere Verschärfung des Bundesrechts einwirken. Zum anderen liegt es in ihrer Hand, die erheblichen Defizite beim Vollzug des Düngerechts zu beheben. Schließlich können sie auf § 13 Abs. 2 DüV gestützte Landesverordnungen mit zusätzlichen Maßnahmen erlassen. Sollte das Spektrum der Maßnahmen für rote

Gebiete im Rahmen einer weiteren Anpassung der DüV erweitert werden, wäre es Aufgabe der Beklagten, die erweiterten Regelungsbefugnisse voll auszuschöpfen. Stattdessen bemühen sie sich mithilfe der sog. Binnendifferenzierung jedoch schon jetzt, den Anwendungsbereich künftiger Maßnahmen künstlich zu verkleinern.

Unabhängig vom bislang noch unsicheren Wirkungspotential einer weiteren Novelle der Düngeverordnung stehen den Beklagten zudem schon jetzt Möglichkeiten zur Reduzierung des Düngemiteleintrags durch Nutzungs- und Düngeauflagen zur Verfügung, die gegenüber freiwilligen Maßnahmen ein deutlichgrößeres Wirkungspotential haben.

So können sie insbesondere nach §§ 51 und 52 WHG weitere (Trink-)Wasserschutzgebiete ausweisen bzw. die für bereits ausgewiesene Schutzgebiete geltenden zusätzlichen Verbote, Beschränkungen sowie Duldungs- und Handlungspflichten verschärfen.

Auch in diesem Zusammenhang ließen sich wirksame Maßnahmen (z.B. strengere Obergrenzen für die Stickstoffdüngung, Erhöhung der Abschläge/Abzüge bei der Ermittlung des Stickstoffbedarfs, Vorgabe einer vielgliedrigen Fruchtfolge mit einer möglichst ständigen Bodendeckung, Umbruchverbot für Grünland) regeln.

Angesichts der Tatsache, dass zentrale Ursache der Überdüngung die extrem hohe Tierdichte und die hiermit verbundenen Probleme bei der Entsorgung von Wirtschaftsdünger sind, wäre insbesondere auch eine flächengebundene Tierhaltung eine Maßnahme, die ein hohes Wirkungspotential verspricht. Auch solche Beschränkungen der Tierhaltungen sind möglicher Gegenstand von Schutzanordnungen (Czychowski/Reinhardt, WHG, § 52 Rn. 20). Das Gebiet der Beklagten weist den höchsten Tierbestand innerhalb Deutschlands auf, wie eine neue Studie des Thünen-Instituts bestätigt,

#### **Anlage K 19 (Auszug).**

Sofern die Beklagten die oben beispielhaft genannten Maßnahmen nicht für sinnvoll erachten sollten, müssen sie sich eben um andere wirksame Maßnahmen zur Reduzierung des Nitrateintrags bemühen. Die Aufgabe, ein planerisches Konzept zur wirksamen Verwirklichung der Bewirtschaftungsziele für das Grundwasser aufzustellen, kann ein Umweltverband den Beklagten nicht abnehmen.

### C. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist Folgendes festzustellen:

1. Die Klage ist zulässig, insbesondere ist der Kläger klagebefugt.
2. Die Klage ist auch begründet.

Dem Kläger steht ein im Wege der allgemeinen Leistungsklage zu verfolgender Anspruch auf Fortschreibung des geltenden Maßnahmenprogramms für die Flussgebietseinheit Ems zu.

Die Beklagten sind dazu verpflichtet, 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, weitere Verschlechterungen des chemischen Zustands des Grundwassers zu verhindern und signifikant steigende Trends umzukehren. Diesen Anforderungen wird das geltende Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Ems nicht gerecht.

Die Voraussetzungen, die an eine Verlängerung der Frist zur Erreichung des guten chemischen Zustands bis zum Jahr 2027 oder darüber hinaus gestellt werden, liegen objektiv nicht vor und wurden von den Beklagten auch nicht hinreichend dargelegt. Abgesehen sind die derzeit vorgesehenen Maßnahmen auch offensichtlich nicht dazu geeignet, den guten chemischen Zustand wenigstens bis zum Ablauf der verlängerten Frist herzustellen.

Die Beklagten verkennen damit die ihnen obliegenden Rechtspflichten.

Zwei beglaubigte Abschriften und zwei einfache Abschriften sind beigelegt.

Dr. Caroline Douhaire  
(Rechtsanwältin)