

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Per beA

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
Aegidiikirchplatz 5

48143 Münster

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

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

www.geulenklinger.com

6. Dezember 2022

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, Dr. Silvia Ernst, Karoline Borwieck, David Krebs,
Schaperstraße 15, 10719 Berlin,

g e g e n

Land Nordrhein-Westfalen,

vertreten durch das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft,
Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen,
dieses vertreten durch den Minister,
Emilie-Preyer-Platz 1, 40479 Düsseldorf,

- Beklagter -

wegen: Fortschreibung des nordrhein-westfälischen Maßnahmenprogramms für die

Flussgebietseinheiten Rhein, Weser, Ems und Maas zur Reduzierung des Quecksilberintrags in Gewässer.

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

Klage

und werden beantragen,

1. den Beklagten zu verurteilen, seine Maßnahmenprogramme für die nordrhein-westfälischen Anteile an den Flussgebietseinheiten Rhein, Weser, Ems und Maas unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts so zu ändern, dass diese alle im Einflussbereich des Beklagten stehenden Maßnahmen enthalten, um

- a. zur Erreichung eines guten chemischen Zustands die Biota-Umweltqualitätsnorm für Quecksilber in Höhe von 20 µg/kg Nassgewicht in den Oberflächengewässern der Flussgebietseinheiten Rhein, Weser, Ems und Maas schnellstmöglich einzuhalten,

und

- b.
 - aa. die auf das Hoheitsgebiet des Beklagten zurückzuführenden Einleitungen, Emissionen und Verluste von Quecksilber bis zum 18. Dezember 2028 zu beenden,
 - bb. hilfsweise zu 1.b.aa. die auf das Hoheitsgebiet des Beklagten zurückzuführenden Einleitungen, Emissionen und Verluste von Quecksilber bis zum 18. Dezember 2028 auf das technisch erreichbare Mindestmaß zu reduzieren,

und

- c. eine Verschlechterung des Zustands der Oberflächengewässer der Flussgebietseinheiten Rhein, Weser, Ems und Maas durch eine Zunahme der Quecksilberkonzentration in der Wasserphase oder in Biota zu verhindern,

und

- d. einen signifikanten Anstieg des Quecksilbergehalts in Biota, Schwebstoffen und Sedimenten innerhalb der Oberflächengewässer der Flussgebietseinheiten Rhein, Weser, Ems und Maas zu verhindern.

2. hilfsweise zu 1 a) – d): die Maßnahmenprogramme für die nordrhein-westfälischen Anteile an den Flussgebietseinheiten Rhein, Weser, Ems und Maas für unwirksam zu erklären.

vorläufiger Gegenstandswert: 20.000,00 €

Die Klagebegründung folgt folgender Gliederung:

Gliederung

A. Zusammenfassung	6
B. Sachverhalt.....	7
I. Naturwissenschaftliche und rechtliche Grundlagen	7
1. Herkunft und Verbreitung von Quecksilber in der Umwelt	7
2. Gefahren für Gesundheit und Umwelt.....	10
3. Verbindliche Bewirtschaftungsziele in Bezug auf Quecksilber	12
II. Die Gewässerbewirtschaftung in Nordrhein-Westfalen in Bezug auf Quecksilber	13
1. Überblick über die Bewirtschaftungsplanung des Beklagten	13
2. Verfehlung der quecksilberbezogenen Bewirtschaftungsziele.....	16
3. Zielerreichungsprognose und Fristverlängerung	19
4. Feststellungen des Bewirtschaftungsplans zu den Ursachen der Gewässerbelastung	20
5. Quecksilberemissionen nordrhein-westfälischer Anlagen	22

6.	Quecksilberbezogene Maßnahmen im Maßnahmenprogramm.....	25
III.	Möglichkeiten der weitergehenden Emissionsreduktion	27
IV.	Vorgerichtliches Verfahren	32
C.	Rechtliche Bewertung.....	33
I.	Zulässigkeit.....	33
1.	Passivlegitimation.....	33
2.	Klagebefugnis.....	33
a.	Klagebefugnis aus § 2 Abs. 1, § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG	33
b.	Klagebefugnis aus Unionsrecht nach EuGH.....	36
3.	Statthaftigkeit.....	38
4.	Zuständigkeit des Gerichts	39
5.	Klagefrist	39
6.	Rechtsschutzbedürfnis	39
II.	Begründetheit.....	39
1.	Einschlägige Bewirtschaftungsziele in Bezug auf Quecksilber	41
a.	Verpflichtung zur Erreichung eines guten chemischen Zustands.....	41
aa.	Guter chemischer Zustand der Oberflächengewässer.....	41
bb.	Verpflichtung zur schnellstmöglichen Zielerreichung	44
(a)	Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten erlaubt kein Absehen von wirksamen Maßnahmen	44
(b)	Anforderungen an die Begründung der Fristverlängerung.....	46
(c)	Benennung der zur Zielerreichung nach Ablauf der verlängerten Frist erforderlichen Maßnahmen.....	47
(d)	Erfordernis eines planerischen Gesamtkonzepts	48
(e)	Zwischenergebnis.....	50
cc.	Bedeutung des atmosphärischen Ferntransports und der Sedimentablagerungen für die Verpflichtung zur Erreichung des guten chemischen Zustands.....	50
b.	Phasing-Out-Verpflichtung	54

aa.	Inhalt und Bedeutung	54
bb.	Konkretisierung des Phasing-Out-Gebotes	56
cc.	Unmittelbare Wirkung des Art. 4 Abs. 1 lit. a iv) i.V.m. Art. 16 Abs. 6, 8 WRRL59	
dd.	Zeitpunkt der Verwirklichung des Phasing-Out-Gebotes	61
ee.	Hilfsweise: Weitestgehende Reduktion der Emissionen, Einleitungen und Verluste	62
	Verpflichtung zur Verhinderung einer Verschlechterung des Gewässerzustands in Bezug auf Quecksilber.....	63
2.	Verpflichtung zur Verhinderung eines signifikanten Anstiegs in Biota, Schwebstoffen oder Sedimenten	65
3.	Anforderungen an das Maßnahmenprogramm	66
4.	Missachtung dieser Vorgaben durch den Beklagten	68
a.	Keine Eignung zur schnellstmöglichen Erreichung des guten chemischen Zustands	68
b.	Keine Eignung zur Realisierung des Phasing-Out-Gebotes	71
c.	Keine Eignung zur Verhinderung einer Verschlechterung	72
d.	Keine Eignung zur Verhinderung eines signifikanten Anstiegs in Biota, Sedimenten und Schwebstoffen.....	72
e.	Einzelbetrachtung der Maßnahmen.....	73
aa.	Aktuelle klima- und energiepolitischen Entscheidungen	73
bb.	Emissionsgrenzwerte	74
cc.	Zusatzmaßnahmen in Bezug auf Punktquellen	79
dd.	Minamata-Konvention und ihre Umsetzung.....	80
ee.	Maßnahme 36.....	82
f.	Ergebnis.....	82

A. Zusammenfassung

Die Gewässer in Nordrhein-Westfalen, Deutschland und Europa sind erheblich mit dem hochgiftigen Schwermetall Quecksilber belastet.

Die Überschreitung der Umweltqualitätsnorm für Quecksilber in Biota führt u.a. dazu, dass der gute chemische Zustand, der nach der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)¹ bereits bis zum 22. Dezember 2015 zu verwirklichen gewesen wäre, flächendeckend verfehlt wird.

Aufgrund seiner hohen Toxizität wurde Quecksilber zudem bereits im Jahr 2001 in die Liste der prioritären gefährlichen Stoffe aufgenommen, deren Einleitungen, Emissionen und Verluste nach der WRRL bis zum Jahr 2028 zu beenden waren (sog. Phasing-Out).

Die Bemühungen des Beklagten, diese und weitere verbindliche Gewässerschutzziele in Bezug auf Quecksilber zu verwirklichen, sind unzureichend.

Den Beklagten trifft dabei eine besondere Verantwortung für die Zielerreichung. Nordrhein-Westfalen weist im deutschland- und EU-weiten Vergleich überdurchschnittlich hohe Quecksilberemissionen auf. Dies ist insbesondere auf die hier betriebenen Kohlekraftwerke zurückzuführen. Die Kohleverbrennung stellt die mit Abstand wichtigste aktive Emissionsquelle dar.

Dieser Verantwortung wird der Beklagte nicht gerecht. Die in seinem Maßnahmenprogramm für den 3. Bewirtschaftungszyklus genannten Maßnahmen sind nicht geeignet, die Erreichung des guten chemischen Zustands zu beschleunigen und einen Konzentrationsanstieg von Quecksilber in Biota zu verhindern. Die technischen Möglichkeiten zur Begrenzung der Quecksilberemissionen werden nicht voll ausgeschöpft.

Die Maßnahmen sind auch nicht dazu geeignet, einen signifikanten Anstieg der Quecksilberkonzentration in Sedimenten, im Wasser und in Biota zu verhindern.

Das Phasing-Out-Gebot wird bei der Bewirtschaftungsplanung sogar vollständig ignoriert. Maßnahmen zur Beendigung oder schrittweisen Einstellung der Quecksilberemissionen sieht das Programm nicht vor.

¹ Richtlinie 2000/60/EG vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

Der Beklagte verstößt hiermit gegen seine Verpflichtungen aus Art. 11 und 4 WRRL und perpetuiert auf Kosten der menschlichen Gesundheit und der Umwelt die drastische Verfehlung verbindlicher Gewässerschutzziele.

B. Sachverhalt

Der Kläger ist ein anerkannter Umweltverband.

Er begehrt die Erstellung eines nordrhein-westfälischen Programmanteils für die Maßnahmenprogramme für die Flussgebietseinheiten Rhein, Weser, Ems und Maas i.S.v. Art. 11 WRRL, § 82 WHG und § 86 S. 1 LWG NRW, welcher Maßnahmen zur schnellstmöglichen Erreichung des guten chemischen Zustands in Bezug auf Quecksilber, zur Verhinderung eines Konzentrationsanstiegs und zur schrittweisen Einstellung und Beendigung von Emissionen, Einleitungen und Verlusten dieses Schadstoffs enthalten.

Zu den Ursachen und Folgen, dem Ausmaß der Gewässerverschmutzung durch Quecksilber sowie der ungenügenden Bewirtschaftungsplanung des Beklagten im Einzelnen:

I. Naturwissenschaftliche und rechtliche Grundlagen

1. Herkunft und Verbreitung von Quecksilber in der Umwelt

Quecksilber (Hg) ist eine hochgiftige Substanz, die sich nach Freisetzung in die Umwelt weiträumig und über weite Distanzen verteilt und in den Umweltmedien Wasser, Boden und schließlich in Lebewesen anreichert.²

Quecksilber kommt natürlich in der Umwelt vor, wird aber durch menschliche Aktivitäten vermehrt freigesetzt. Natürliche Quecksilberquellen sind Erosion, Vulkanausbrüche, Geysire oder die Verbrennung von Biomasse (z. B. Waldbrände, Steppenbrände). Durch den Menschen wird Quecksilber insbesondere über die Verbrennung fossiler Brenn-

² Vgl. für eine detaillierte Darstellung der Herkunft und Folgen der Quecksilberbelastung Tebert/Gebhardt/Kremer, Gutachten im Rahmen der Entwicklung einer medienübergreifenden Quecksilber-Minderungsstrategie für Nordrhein-Westfalen, 2016, online verfügbar unter https://oekopol.de/src/files/2016-03-23_OeKOPOL_NRW-Quecksilbergutachten_Endbericht.pdf (Anlage K 5), S. 38 ff.

stoffe wie Kohle sowie beim Schürfen und der Aufbereitung von Gold sowie durch Zahn- amalgam in die Umwelt freigesetzt.³ Weitere Eintragspfade in die Gewässer entstehen durch Veredelungsprozesse in der metallverarbeitenden Industrie.⁴

Infolge der Freisetzung von Quecksilber durch den Menschen wurden tausende Tonnen von Quecksilber an die Umwelt abgegeben. Gegenwärtig liegt der Quecksilbergehalt in der Atmosphäre um bis zu 500 % über dem natürlichen Niveau; in den Ozeanen übersteigen die Quecksilberkonzentrationen die natürlichen Werte um etwa 200 %.⁵

Die wichtigste Ursache der Quecksilberbelastung der Gewässer ist die Verbrennung fossiler Brennstoffe, die zu einer Ausbreitung des Quecksilbers über die Luft und einer diffusen Ablagerung in Wasser und Boden führt.⁶ Quecksilberdampf aus Kohlekraftwerken steigt auf und sinkt zum Beispiel mit dem Regen wieder ab und deponiert in Böden und Gewässern. Quecksilber kann sich dabei über längere Zeit in der Atmosphäre aufhalten und in dieser Zeit vor der Deposition über weite Strecken transportiert werden.⁷ Nach der Deposition in Gewässern und Ablagerung in Sedimenten kommt es teilweise zu Re-Emissionen, deren Einfluss auf die hohen Quecksilberwerte in Biota jedoch noch nicht abschließend geklärt sind. Einen Überblick über den komplexen Quecksilberkreislauf

³ UBA, Quecksilber – Risiko für Mensch und Umwelt?, 04.05.2016, verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/quecksilber-risiko-fuer-mensch-umwelt>.

⁴ UBA, Die Wasserrahmenrichtlinie. Gewässer in Deutschland 2021. Fortschritte und Herausforderungen, S. 45, verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/221010_uba_fb_wasserrichtlinie_bf.pdf.

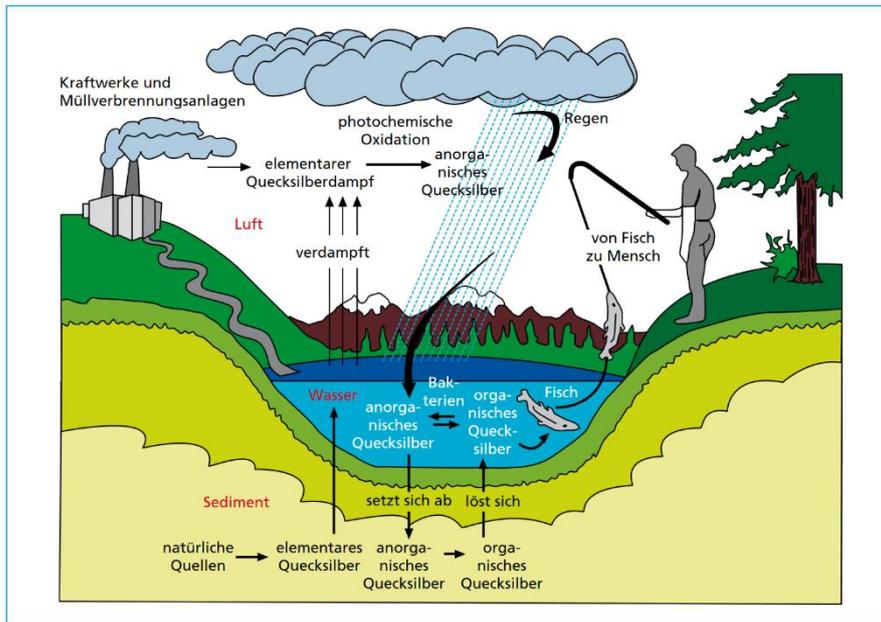
⁵ UNEP, Global Mercury Assessment - Sources, Emissions, Releases, and Environmental Transport, Division of Technology, Industry and Economics (DTIE), Chemicals Branch, United Nations Environment Program (UNEP), Genf, 2013; EUA, Quecksilber: eine anhaltende Bedrohung für die Umwelt und die menschliche Gesundheit, 11.05.2021, verfügbar unter <https://www.eea.europa.eu/de/articles/quecksilber-eine-anhaltende-bedrohung-fuer>.

⁶ UBA, Die Wasserrahmenrichtlinie. Gewässer in Deutschland 2021. Fortschritte und Herausforderungen, S. 17.

gibt

folgende

Graphik:



[OBJ.]

Quelle: Department of Health, Tennessee, übernommen aus Beckers/Heidemeyer/Hilliges, Kohlekraftwerke im Fokus der Quecksilberstrategie, S. 2⁸

Die verfügbaren Erkenntnisse zu den verschiedenen Eintragspfaden wurden im Jahr 2016 von einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften Wasser, Immissionsschutz und Boden in einem „Bericht zum Kenntnis- und Diskussionsstand betreffend Quecksilberbelastungen in Gewässern und diesbezügliche Relevanz luftbürtiger Quellen“ (**Anlage K 2**) zusammengefasst.⁹ Hier heißt es zu den Hauptursachen der hohen Quecksilbergehalte in Biota:

- „Aufgrund der über lange Zeiträume in die Gewässer eingetragenen Frachten, die in den Sedimenten angereichert wurden, befinden sich dort historisch bedingte Belastungen. Neben der ubiquitären „Grundlast“ können unterhalb von früheren Einleitungen auch besonders belastete Bereiche (Hot-Spot-Bereiche) vorhanden sein. Die Interaktionen zwischen Gewässersediment und Biota sind noch weitgehend ungeklärt. Entsprechend ist noch nicht klar, welchen Beitrag die Belastungen der Gewässersedimente zur aktuell messbaren Belastung von Biota leisten. Hier gibt es noch Untersuchungsbedarf. Ohne dem vorgreifen zu

⁸ Verfügbar unter https://thru.de/fileadmin/SITE_MASTER/content/Dokumente/Downloads/Kohlekraftwerke_Hg.pdf.

⁹ Die verfügbaren Erkenntnisse zu den verschiedenen Eintragspfaden wurden im Jahr 2016 von verschiedenen Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften in einem „Bericht zum Kenntnis- und Diskussionsstand betreffend Quecksilberbelastungen in Gewässern und diesbezügliche Relevanz luftbürtiger Quellen“ zusammengefasst: LAWA, LAI und LAVO, Bericht zum Kenntnis- und Diskussionsstand betreffend Quecksilberbelastungen in Gewässern und diesbezügliche Relevanz luftbürtiger Quellen, S. 41, 59.

wollen, wird aber vermutet, dass die Sedimentbelastungen die Hauptursache der Biota-Belastungen sind.

- Aufgrund von Belastungen, die durch aktuelle oder frühere luftbürtige Deposition und aufgrund der früheren und ggf. auch der aktuellen landwirtschaftlichen Nutzung (zum Beispiel durch Düngung mit Klärschlamm) in den Böden vorliegen, kommt es weiterhin zu Einträgen in die Gewässer; dominierende Eintragspfade sind die Dränagen, der Grundwasser-Zufluss, Erosion und der Oberflächenabwasserabfluss.
- Bezogen auf die aktuelle luftbürtige Deposition sind neben der atmosphärischen Belastung auch aktuelle bzw. früher aktive Emissionsquellen in Deutschland bzw. den Nachbarstaaten ursächlich, und zwar insbesondere Emissionen aus Kohlekraftwerken.
- Anders als bisher angenommen, spielen Einträge in das Gewässer aus kommunalen oder industriellen Kläranlagen eine untergeordnete Rolle.
- Welche Bedeutung Einträge über Niederschlagswasser haben, ist bisher nicht geklärt. Neben dem Hg-Gehalt im Niederschlag selbst kommt vor allem dem Transport von Hg-haltigen Depositionen von versiegelten Flächen in die Gewässer eine gewisse Bedeutung zu.
- Insgesamt lässt die Datenlage eine Einschätzung der Belastungsquellen und -pfade zu, jedoch bestehen auch noch in einigen Bereichen durchaus große Unsicherheiten. Insbesondere die Relation der Einträge über Punkt- und diffuse Quellen in die Gewässer zu den Depotwerten der Gewässer und Gewässersedimente ist unbekannt.“

LAWA/LAI/LABO, Bericht zum Kenntnis- und Diskussionsstand betreffend Quecksilberbelastungen in Gewässern und diesbezügliche Relevanz luftbürtiger Quellen, S. 51

Nach dem derzeitigen Kenntnisstand ist die Gewässerbelastung daher maßgeblich auf die (frühere und aktuelle) Deposition von Quecksilber aus der Luft zurückzuführen, der insbesondere die Quecksilber-Emissionen aus Kohlekraftwerken zugrunde liegen.

2. Gefahren für Gesundheit und Umwelt

Für Tiere und Menschen ist Quecksilber hochgiftig.

Neben akuten Vergiftungen beim Umgang mit elementarem Quecksilber geht die größte Gefährdung für den Menschen und die Umwelt von organischen Verbindungen wie dem Methylquecksilber aus, welches u.a. in Gewässern durch Mikroorganismen gebildet wird. Methylquecksilber sammelt sich durch die Nahrungsaufnahme in Fischen und anderen Wasserlebewesen und über den Fischverzehr auch im Menschen an (sog. Bioakkumulation).

Beim Menschen erfolgt die Anreicherung von Methylquecksilber vor allem im zentralen Nervensystem (d.h. im Gehirn und im Rückenmark), wo es bereits in geringsten Konzentrationen schwere Nervenschäden bewirkt. Die Schädigung ist bei Embryos und Kleinkindern besonders gravierend, da Methylquecksilber die Gehirnentwicklung behindert.¹⁰ In einer umfassenden Studie der Europäischen Kommission wurde ermittelt, dass mehr als ein Drittel (1,8 Millionen) der Neugeborenen in der EU einer überhöhten Methylquecksilberkonzentration ausgesetzt sind, was aufgrund des IQ-Verlustes mit einem volkswirtschaftlichen Schaden in der EU von 8 bis 9 Mrd. EUR pro Jahr verbunden ist.¹¹ Daneben wird die Methylquecksilberaufnahme mit weiteren Gesundheitsschäden in Verbindung gebracht, u.a. Krebs und einer verminderten Fortpflanzungsfähigkeit.¹²

Zum Schutz der menschlichen Gesundheit haben verschiedene Gremien und Organisationen Werte für den Quecksilbergehalt in Fischen abgeleitet, die beim Verzehr nicht überschritten werden sollten. Die Weltgesundheitsorganisation empfiehlt eine Begrenzung auf maximal 1,61 µg/kg Körpergewicht pro Woche. Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) hält eine strengere Begrenzung auf 1,33 µg/kg Körpergewicht pro Woche für erforderlich. In den USA gilt bereits seit dem Jahr 2000 ein strengerer Tageswert von 0,1 µg/kg Körpergewicht (US EPA). Die diesen Werten zugrunde liegenden Annahmen über die „tolerierbare tägliche Aufnahme“ (TDI) werden dabei teilweise kritisiert mit dem Argument, dass es aus wissenschaftlicher Sicht kein sicheres Expositionsniveau gibt.¹³

¹⁰ Julvez/Fernández-Barrés/Gignac et al., Maternal Seafood Consumption During Pregnancy and Child Attention Outcomes: A Cohort Study With Gene Effect Modification by PUFA-related Genes. *International Journal of Epidemiology*, 2. Oktober 2019. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.1093/ije/dyz197>; Kalberlah/ Schwarz, Haben wir ein Quecksilber-Problem?" Sachstandsanalyse aus toxikologischer Sicht. Forschungs- und Beratungsinstitut Gefahrstoffe (FoBiG), Freiburg, April 2015. Online verfügbar unter <https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/quecksilber-toxikologie-sachstandsanalyse-fobig-04062015.pdf>.

¹¹ Bellanger/Pichery/Aerts u.a., Economic benefits of methylmercury exposure control in Europe: Monetary value of neurotoxicity prevention, *Environ Health* 12, 3 (2013), <https://doi.org/10.1186/1476-069X-12-3>; vgl. zu ähnlichen US-amerikanischen Studien Gaylord/Osborne/Ghassabian et al., Trends in neurodevelopmental disability burden due to early life chemical exposure in the USA from 2001 to 2016: A population-based disease burden and cost analysis. *Molecular and Cellular Endocrinology*, 2020. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1016/j.mce.2019.110666>.

¹² AAN, Mercury in fish, seafood may be linked to higher risk of ALS. *American Academy of Neurology*. ScienceDaily, 23 Februar 2017, verfügbar unter <http://www.sciencedaily.com/releases/2017/02/170223092345.htm>; Carocci/Rovito/Sinicropi et al., Mercury toxicity and neurodegenerative effects. *Reviews of Environmental Contamination and Toxicology*, 229, 1-18, online verfügbar unter https://doi.org/10.1007/978-3-319-03777-6_1; Mutter, Is dental amalgam safe for humans? The opinion of the scientific committee of the European Commission. *Journal of Occupational Medicine and Toxicology*, 6:2, 17 p, verfügbar unter <https://dx.doi.org/10.1186/1745-6673-6-2>.

¹³ Kaberlah/Schwarz (o. Fußn. 5).

In der EU-Verordnung über Kontaminanten in Lebensmitteln (1831/2003/EG) ist ein Quecksilber-Höchstwert in Fisch von 0,50 mg/kg festgelegt, wobei einige Raubfischarten wie beispielsweise Schwertfisch, Stör und Thunfisch mit einem höheren Wert von 1,0 mg/kg verkauft werden dürfen.¹⁴

Selbst bei Einhaltung dieser Lebensmittelgrenzwerte in Fischen werden die oben genannten gesundheitlichen Empfehlungen jedoch auch bei einem maßvollen Verzehr vielfach deutlich überschritten – insbesondere bei Schwangeren und Stillenden und deren Säuglingen und Kleinkindern, bei denen aufgrund ihres geringen Körpergewichts und der Auswirkungen auf ihre geistige Entwicklung nur sehr geringe Quecksilberaufnahmen tolerierbar sind. Nach der EFSA wird die tolerierbare wöchentliche Aufnahme für Methylquecksilber bereits bei weniger als einer Portion Fisch pro Woche erreicht.¹⁵

In einer Information der EU-Kommission zu Methylquecksilber in Fischen und Fischprodukten wird eingeräumt, dass die Lebensmittelgrenzwerte nicht ausreichend niedrig sind, um empfindliche Personengruppen wie vor allem Schwangere und stillende Mütter bzw. deren Kinder ausreichend zu schützen.¹⁶ Hier wird empfohlen, dass Frauen in gebärfähigem Alter maximal einmal pro Woche eine kleine Portion größerer Raubfische (< 100 g) verzehren sollten. Das Bundesamt für Risikobewertung (BfR) empfiehlt, dass Schwangere und Stillende auf bestimmte besonders belastete Fischarten wie u.a. Thunfisch ganz verzichten sollten.¹⁷

3. Verbindliche Bewirtschaftungsziele in Bezug auf Quecksilber

Aufgrund der erheblichen negativen Umwelt- und Gesundheitsfolgen von Quecksilber im Wasser gibt das Unionsrecht in Bezug auf diesen Schadstoff mehrere verbindliche Gewässerschutzziele vor.

Die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) verpflichtet die Mitgliedstaaten in Art. 4 Abs. 1 lit. a ii), iii) zur Erreichung eines guten Zustands der Gewässer (sog. Verbesserungsgebot),

¹⁴ Annex, Abschnitt 3.3.

¹⁵ EFSA, Scientific Opinion, Statement on the benefits of fish/seafood consumption compared to the risks of methylmercury in fish/seafood, EFSA Scientific Committee Journal 2015;13(1):3982, verfügbar unter <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2015.3982>.

¹⁶ EU-Kommission, Information Note. Subject: Methyl mercury in fish and fishery products. Brüssel, 2008, verfügbar unter https://food.ec.europa.eu/system/files/2016-10/cs_contaminants_catalogue_information_note_mercury-fish_21-04-2008.pdf.

¹⁷ BfR, Verbrauchertipp für Schwangere und Stillende, den Verzehr von Thunfisch einzuschränken, hat weiterhin Gültigkeit, Stellungnahme Nr. 041/2008 des BfR vom 10. September 2008, verfügbar unter https://www.bfr.bund.de/cm/343/verbrauchertipp_fuer_schwangere_und_stillende_den_verzehr_von_thunfisch_einzuschaerlenken.pdf.

grundsätzlich bis zum 22. Dezember 2015. Die Erreichung eines guten chemischen Zustands setzt die Einhaltung der Umweltqualitätsnormen (UQN), die in der Richtlinie 2008/105/EG (UQN-Richtlinie) festgelegt wurden, voraus. Die UQN-Richtlinie legt in Anhang I für die Wasserphase eine zulässige Höchstkonzentration von 0,7 µg/l für Binnengewässer und für Biota (aquatische Lebewesen) eine Umweltqualitätsnorm von 20 µg/kg Frischgewicht fest. Mit dem Argument, dass die gesundheitlichen Gefahren durch Quecksilber unterschätzt wurden, hat die EU-Kommission in ihrem Vorschlag vom 26. Oktober 2022 zur Anpassung der UQN-Richtlinie eine Halbierung des Biota-Grenzwertes auf 10 µg/kg vorgeschlagen.¹⁸

Nach Art. 4 Abs. 1 lit. a i) WRRL sind weitere Verschlechterungen des Gewässerzustands, u.a. aufgrund einer Erhöhung der Quecksilberkonzentration im Wasser oder in Biota, zu verhindern.

Zudem verpflichtet Art. 3 Abs. 6 UQN-Richtlinie die Mitgliedstaaten zur Durchführung einer langfristigen Trendermittlung in Bezug auf Quecksilber und zum Ergreifen von Maßnahmen, mit denen sichergestellt wird, dass die Quecksilber-Konzentrationen in den Sedimenten und/oder den betreffenden Biota nicht signifikant ansteigen.

Aufgrund seiner hohen Toxizität ist Quecksilber in der WRRL zudem als prioritär gefährlicher Stoff qualifiziert. Nach Art. 4 Abs. 1 lit. a iv) WRRL sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die Einleitungen, Emissionen und Verluste solcher Stoffe zu beenden oder schrittweise einzustellen (sog. Phasing-Out-Gebot).

Diese Zielvorgaben werden im Rahmen der Begründetheit näher erörtert.

II. Die Gewässerbewirtschaftung in Nordrhein-Westfalen in Bezug auf Quecksilber

1. Überblick über die Bewirtschaftungsplanung des Beklagten

Nach Art. 11 WRRL bzw. § 82 WHG ist für jede Flussgebietseinheit ein Maßnahmenprogramm aufzustellen, um die Bewirtschaftungsziele zu verwirklichen. Art. 13 WRRL bzw.

¹⁸ EU-Kommission, ANNEXES to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council, COM(2022) 540 final, Annex V, verfügbar unter https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-amending-water-directives_en; EU-Kommission, Commission Staff Working Document Impact Assessment Report, SWD(2022) 540 final, S. 78, 190, 203, verfügbar unter file:///C:/Users/Caroline/Downloads/Staff%20Working%20Document%20-%20Impact%20Assessment%20Report%20accompanying%20the%20Proposal_0-1.pdf.

§ 83 WHG erfordert die Aufstellung eines Bewirtschaftungsplans für jede Flussgebietseinheit.

Gemäß § 86 S. 1 des nordrhein-westfälischen Landeswassergesetzes (LWG NRW) erarbeitet die oberste Wasserbehörde Beiträge zu den Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen der Flussgebietseinheiten und stellt diese auf. Diese Vorschrift lautet:

§ 86
Beteiligung bei Maßnahmenprogramm und Bewirtschaftungsplan
(zu §§ 82, 83, 85 des Wasserhaushaltsgesetzes)

Für die nordrhein-westfälischen Anteile der in § 12 genannten Flussgebietseinheiten erarbeitet die oberste Wasserbehörde Beiträge zu den Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen der Flussgebietseinheiten und stellt sie im Einvernehmen mit den betroffenen obersten Landesbehörden und nach Anhörung des für den Umweltschutz zuständigen Ausschusses des Landtages auf. Bei der Erarbeitung werden die Träger öffentlicher Belange und ihnen Gleichgestellte, insbesondere die Kreise und kreisfreien Städte, die anerkannten Naturschutzvereinigungen, die betroffenen Wasserverbände und die betroffenen regionalen Planungsträger gemäß § 6 des Gesetzes zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes NRW vom 3. Mai 2005 (GV. NRW. S. 430) in der jeweils geltenden Fassung beteiligt. Sie wirken bei der Erarbeitung mit, insbesondere unterstützen sie die oberste Wasserbehörde und erteilen die erforderlichen Auskünfte.

Nordrhein-Westfalen hat Anteile an den Flussgebietseinheiten Rhein, Weser, Ems und Maas. Das Einzugsgebiet dieser Flussgebietseinheiten erstreckt sich auf mehrere Bundesländer und teilweise auch auf Nachbarstaaten.

Zur Umsetzung der Verpflichtungen aus Art. 11, 13 WRRL und § 82 f. WHG hat Nordrhein-Westfalen für den dritten Bewirtschaftungszyklus (2022-2027) folgende Pläne und Programme erstellt:

Zunächst existiert ein "Bewirtschaftungsplan für die auf der Landesfläche liegenden Anteile der Flussgebietseinheiten Rhein, Weser, Ems und Maas" (im Folgenden „nordrhein-westfälischer Bewirtschaftungsplan“) (**Anlage K 3**).

Die zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele für die Wasserkörper in diesen Flussgebietsanteilen erforderlichen Maßnahmen werden in einem „Maßnahmenprogramm für die nordrhein-westfälischen Anteile der Flussgebietseinheiten Ems, Maas, Rhein und Weser“ zusammengefasst (**Anlage K 4**). Aufgrund dieser Zusammenfassung der ver-

schiedenen nordrhein-westfälischen Programme für die jeweiligen Flussgebietseinheiten ist im Folgenden in einem Dokument ist im Folgenden vom „nordrhein-westfälischen Maßnahmenprogramm“ im Singular die Rede.

Dieses Maßnahmenprogramm soll der Umsetzung der Verpflichtungen aus Art. 11 WRRL und § 82 WHG dienen.¹⁹

Für die Flussgebietseinheiten Weser und Ems existieren neben dem zusammengefassten nordrhein-westfälischen Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm auch landesübergreifende Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme, welche die Planbeiträge der beteiligten Bundesländer zusammenführen.²⁰ Für die Flussgebietseinheiten Rhein und Maas existiert hingegen nur die landesbezogenen Maßnahmenprogramme, die in dem oben genannten zusammengefassten Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm Nordrhein-Westfalens niedergelegt sind.²¹ .

Nordrhein-Westfalen hat unter Berufung auf § 35 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m Anlage 5 Nr. 1.4 UVPG für das zusammengefasste nordrhein-westfälische Maßnahmenprogramm eine strategische Umweltprüfung durchgeführt.²²

Der Kläger hat im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung fristgerecht zum Entwurf der nordrhein-westfälischen Maßnahmenprogramme Stellung genommen und hierbei auch

¹⁹ So heißt es im Umweltbericht des Beklagten zum Maßnahmenprogramm NRW 2022-2027, S. 8:

Nordrhein-Westfalen erstellt zur Umsetzung der EG-WRRL einen Bewirtschaftungsplan für die auf der Landesfläche liegenden Anteile der Flussgebietseinheiten (FGE) Rhein, Weser, Ems und Maas, im Folgenden auch als BWP NRW bezeichnet. Die zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele für die Wasserkörper in diesen Flussgebietsanteilen erforderlichen Maßnahmen werden als „Maßnahmenprogramme für die nordrhein-westfälischen Anteile der Flussgebietseinheiten Ems, Maas, Rhein und Weser“ zusammengefasst dargestellt“, abrufbar unter <https://www.flussgebiete.nrw.de/node/8914>.

²⁰ Für die Ems sind diese veröffentlicht unter <https://www.ems-eems.de/wasserrahmenrichtlinie/berichte>, für die Weser unter <https://www.fgg-weser.de/veroeffentlichungen/eg-wrrl>

²¹ Hierzu heißt es auf der Internetseite des Beklagten: „Ende 2020 wurden die Entwürfe der Maßnahmenprogramme für die vier Flussgebietseinheiten Rhein, Weser, Ems und Maas für den Bewirtschaftungszeitraum 2022 - 2027 der Wasserrahmenrichtlinie veröffentlicht. Für die Flussgebietseinheit Weser sowie den deutschen Teil der Flussgebietseinheit Ems wird es, wie in dem vorangegangenen Bewirtschaftungszeitraum auch für den dritten Bewirtschaftungszeitraum WRRL-Maßnahmenprogramme geben. In der Flussgebietseinheit Rhein bleibt es weiterhin Aufgabe der Bundesländer für ihren Anteil der Flussgebietseinheit jeweils ein separates Maßnahmenprogramm zu erstellen. Dies gilt auch für den deutschen Teil der Flussgebietseinheit Maas der ausschließlich in Nordrhein-Westfalen liegt und für den ebenfalls ein Maßnahmenprogramm aufgestellt wird“, <https://www.flussgebiete.nrw.de/sup-fuer-das-massnahmenprogramm-2022-2027-8756>.

²² Die Scoping-Unterlagen und der Umweltbericht ist verfügbar unter: <https://www.flussgebiete.nrw.de/sup-fuer-das-massnahmenprogramm-2022-2027-8756>.

die unzureichenden Maßnahmen zur Reduzierung der Quecksilberbelastung bemängelt (**Anlage K 5**).

Diesen Kritikpunkten hat der Beklagte nicht abgeholfen. In der Beantwortung der Stellungnahme macht er geltend, dass das nordrhein-westfälische Maßnahmenprogramm fachlich nicht zu beanstanden sei (**Anlage K 6**, S. 9-13, 31). Verwiesen wird hier im Wesentlichen auf die bundesrechtliche Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen in der 13. BImSchV und das Gesetz zur Beendigung der Kohleverstromung (KVBG).

Am 22. Dezember 2021 hat der Beklagte den nordrhein-westfälischen Bewirtschaftungsplan und das nordrhein-westfälische Maßnahmenprogramm für den dritten Bewirtschaftungszyklus im Nordrhein-Westfälischen Amtsblatt Nr. 37/2021 (S. 1092) (**Anlage K 7**) wie folgt bekannt gemacht:

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

In dieser Bekanntmachung wurde folgende Rechtsbehelfsbelehrung abgedruckt:

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

2. Verfehlung der quecksilberbezogenen Bewirtschaftungsziele

Nordrhein-Westfalen ist weit von der Realisierung der oben genannten Gewässerschutzziele entfernt.

Der gute chemische Zustand der Oberflächengewässer wird in Nordrhein-Westfalen, wie auch in ganz Deutschland, aufgrund der Quecksilberbelastung flächendeckend verfehlt.

Zwar wird die Umweltqualitätsnorm für Quecksilber in der Wasserphase (0,7 µg/l für Binnengewässer) in den nordrhein-westfälischen Einzugsgebieten nur noch in kurzen Gewässerabschnitten überschritten.²³

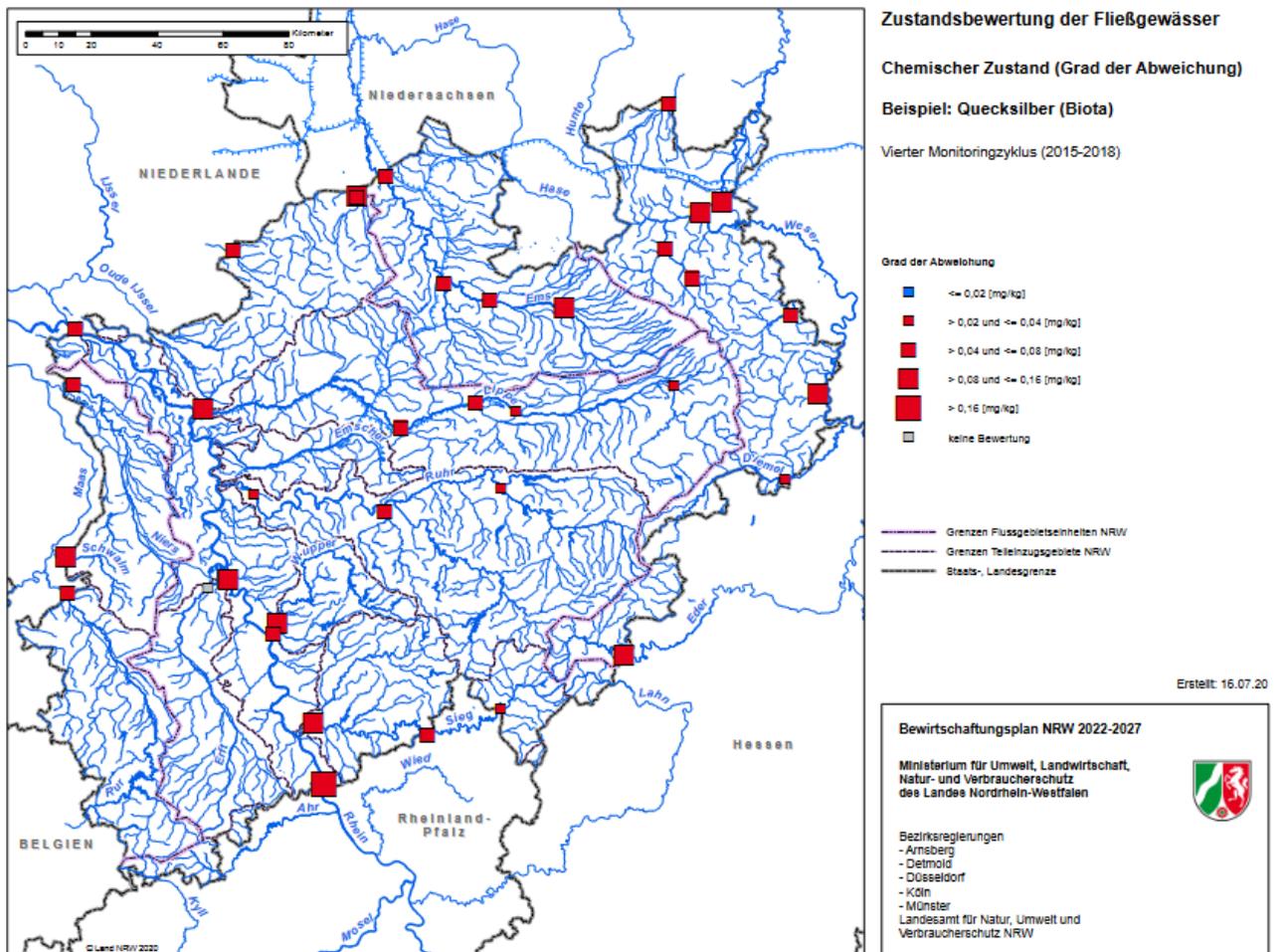
Die Biota-Umweltqualitätsnorm in Höhe von 20 µg/kg hingegen wurde im letzten Berichtszeitraum an allen 36 in Nordrhein-Westfalen untersuchten Messstellen überschritten. Aufgrund der gleichen Beobachtung in allen anderen Bundesländern wird davon ausgegangen, dass die Umweltqualitätsnorm in Nordrhein-Westfalen und auch in der Bundesrepublik flächendeckend verfehlt wird.²⁴

Dabei wird die Biota-UQN im Planungsgebiet des Beklagten nicht nur unwesentlich, sondern zum Teil drastisch um mehr als das Zehnfache überschritten. Die höchste Überschreitung wurde nach Angaben des Beklagten am Rhein (Bad Honnef 220 µg/kg) gemessen.²⁵ Die Höhe der gemessenen Abweichungen stellt der Beklagte auf folgender Karte dar:

²³ Überschreitungen wurden an 0,2 % der Gewässerlänge der FGE Rhein (Teileinzugsgebieten Lippe, Sieg NRW und Wupper), an 0,6 % der Gewässerlänge der FGE Maas und 1,9 % der Gewässerlänge der FGE Ems festgestellt, Bewirtschaftungsplan NRW 2022-2027 (Anlage K 3), 4-47 f.; 4-55, 4-131, 4-169, 4-185.

²⁴ Bewirtschaftungsplan NRW 2022-2027 (Anlage K 3), 4-48, 4-84, 4-130.

²⁵ Bewirtschaftungsplan NRW 2022-2027 (Anlage K 3), 4-48.



Quelle: Bewirtschaftungsplan NRW 2022-2027, Karte: Zustandsbewertung der Fließgewässer, Chemischer Zustand (Grad der Abweichung)

Eine nach Messstellen aufgeschlüsselte Auflistung der Ergebnisse der Messungen in Biota, in Sedimenten und im Wasser enthält der Bewirtschaftungsplan nicht. Ebenso wenig findet man Zeitreihen, die Aufschluss über eine Entwicklung der Quecksilberkonzentrationen geben würden. Auch auf dem Portal <https://www.elwasweb.nrw.de/> sind diese Daten nicht auffindbar.

Der Kläger hat diese Daten mit UIG-Anfrage vom 29. September 2022 (**Anlage K 8**) beim Beklagten angefordert. Diese wurde bislang entgegen den gesetzlichen Fristen nicht beantwortet.

Aufgrund der anhaltend hohen bzw. teilweise steigenden Emissionen kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Quecksilberbelastung (in Schwebstoffen, Biota und Sedimenten) weiter zunimmt, wie es in der Vergangenheit u.a. im Rhein bereits beobachtet wurde.²⁶

3. Zielerreichungsprognose und Fristverlängerung

Im Bewirtschaftungsplan des Beklagten wird geschätzt, dass sich an der flächendeckenden Überschreitung der Biota-UQN für Quecksilber bis Ende 2027 nicht substantiell etwas ändern wird, sondern dass die Umweltqualitätsnormen für Quecksilber – „wenn überhaupt“ – „zum Teil erst Jahrzehnte später“ erreicht werden kann.²⁷

Begründet wird die Unabsehbarkeit der Zielerreichung mit der schwierigen Vorhersehbarkeit und Beeinflussbarkeit des atmosphärischen Ferntransports:

„Die Zielerreichung ist bei ubiquitären Stoffen in der Regel nicht absehbar, da z.B. bei Quecksilber die Wirkung von Maßnahmen auf internationaler Ebene (Minamata-Abkommen) nicht abschätzbar sowie diffuse luftbürtige Einträge nicht beeinflussbar sind.“

Bewirtschaftungsplan NRW 2022-2027 (Anlage K 3), 5-35

An anderer Stelle des Bewirtschaftungsplans heißt es hierzu:

„Nach wie vor problematisch sind jedoch ubiquitäre prioritäre Stoffe, wie Quecksilber oder PBDE, bei denen die vorhandenen Gewässerbelastungen vorwiegend durch den diffusen Eintrag über die Luft und durch Sedimentablagerungen früherer Einleitungen verursacht werden. Eine weitgehende Beseitigung der Verschmutzungen wird, z. B. wegen des atmosphärischen Ferntransports, aufgrund dessen es zu einer weiteren Verzögerung der Konzentrationsabnahmen kommen kann, wenn überhaupt erst in vielen Jahren, teilweise auch Jahrzehnten erwartet.“

Bewirtschaftungsplan NRW 2022-2027 (Anlage K 3), 7-26

Vor diesem Hintergrund beruft sich der Beklagte für alle nordrhein-westfälischen Oberflächengewässer in Bezug auf den Parameter Biota in Fischen auf den Fristverlängerungsgrund der „natürlichen Gegebenheiten“ im Sinne von § 29 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 WHG bzw. Art. 4 Abs. 4 lit. a) iii) WRRL.²⁸ Dies wird weder im Textteil des Bewirtschaftungsplans noch in seinen Anhängen näher begründet. Eine gewässerkörperspezifische Begründung der Fristverlängerung lässt sich dem Bewirtschaftungsplan nicht entnehmen.

²⁶ LAWA, LAI, LABO (Anlage K 2), S. 27 ff.

²⁷ Bewirtschaftungsplan NRW 2022-2027 (Anlage K 3), 5-22, 7-26.

²⁸ Bewirtschaftungsplan NRW 2022-2027 (Anlage K 3), 5-41.

4. Feststellungen des Bewirtschaftungsplans zu den Ursachen der Gewässerbelastung

Der Bewirtschaftungsplan des Beklagten führt die Quecksilberbelastung maßgeblich auf den diffusen atmosphärischen Eintrag und die Wirkung von Sedimentablagerungen zurück:

„Die vorhandenen Gewässerbelastungen werden vorwiegend durch den diffusen Eintrag über die Luft und durch Sedimentablagerungen früherer Einleitungen verursacht; von untergeordneter Relevanz als Belastungsquelle sind vorhandene Abwassereinleitungen.“

Bewirtschaftungsplan NRW 2022-2027 (Anlage K 3), 5-22

Festgestellt wird, dass u.a. in Bezug auf Quecksilber der Anteil der diffusen Eintragspfade am Gesamteintrag bei zwischen 70 % und nahe 100 % liegt, was insbesondere auf die atmosphärische Deposition zurückzuführen sei.²⁹

Eine im Bewirtschaftungsplan erwähnte, aber nicht veröffentlichte Modellierung bestätigt offenbar den Einfluss der Quecksilber-Emissionen aus Kohlekraftwerken in die Luft, welche nach Deposition über das Regen- und Mischwasser auch in der Kanalisation als Punktquelle in die Gewässer gelangen:

„In Nordrhein-Westfalen kommt gemäß Modellierung ermittelt entsprechend „Handlungsempfehlung zur Überprüfung und Aktualisierung der Bestandsaufnahme, Anhang 1“ (LAWA 2018) - ein hoher Anteil an Quecksilber aus der Kanalisation. Hier macht sich der Einfluss der luftbürtigen Quecksilbereinträge bemerkbar. In Europa werden Quecksilberverbindungen im Wesentlichen bei der Kohleverstromung emittiert. Nach Deposition auf Dächern und anderen, meist versiegelten Flächen gelangt das Quecksilber über das Niederschlagswasser und Mischwasserabschläge in die Gewässer.“

Bewirtschaftungsplan NRW 2022-2027 (Anlage K 3), 2-27

Der Kläger hat im Rahmen der oben genannten UIG-Anfrage auch um Offenlegung dieser Modellierung gebeten. Dem wurde bislang nicht entsprochen.

Punktuelle Einträge über den Wasserpfad wurden laut Bewirtschaftungsplan weitgehend reduziert und sind im Vergleich zu den diffusen luftbürtigen Einträgen von untergeordneter Bedeutung. Als verbleibende Punktquelle wird u.a. auf die Rauchgaswäsche von Kohlekraftwerken hingewiesen, welche laut Bewirtschaftungsplan durch allgemeine klimapolitische Maßnahmen adressiert werden soll:

²⁹ Bewirtschaftungsplan NRW 2022-2027 (Anlage K 3), 2-14, 2-16 f.

„Quecksilberbasierte Produktionsverfahren (z. B. Chloralkalielektrolyse) wurden in Nordrhein-Westfalen fast vollständig auf quecksilberfreie Verfahren umgestellt; die einzige verbliebene Punktquelle am Rheinschlauch wird entsprechend der EU-Quecksilber-Verordnung 2017/852 in den nächsten Jahren umgestellt. Mögliche verbleibende Einträge in niedrigen Konzentrationen aus industriellen Prozessen resultieren aus der natürlichen Belastung der verwendeten mineralischen Rohstoffe. Hierzu gehören im weiteren Sinne auch die Quecksilberbelastungen aus der Rauchgaswäsche von Kohlekraftwerken; diese Quelle wird im Rahmen der Umsetzung von Klimaschutzprogrammen mittelfristig entfallen. Der überwiegende Quecksilbereintrag erfolgt über diffuse Einträge in die Fließgewässer (s. Kapitel 2.1.1.2).“

Bewirtschaftungsplan NRW 2022-2027 (Anlage K 3), 2-13

Die Anteile der einzelnen Punktquellen werden in folgender Graphik dargestellt, wobei die Quellgruppen Regenwasserabflüsse, Regenwasser- und Mischwasserentlastung letztlich auf diffuse Einträge über die Luft zurückzuführen sind:

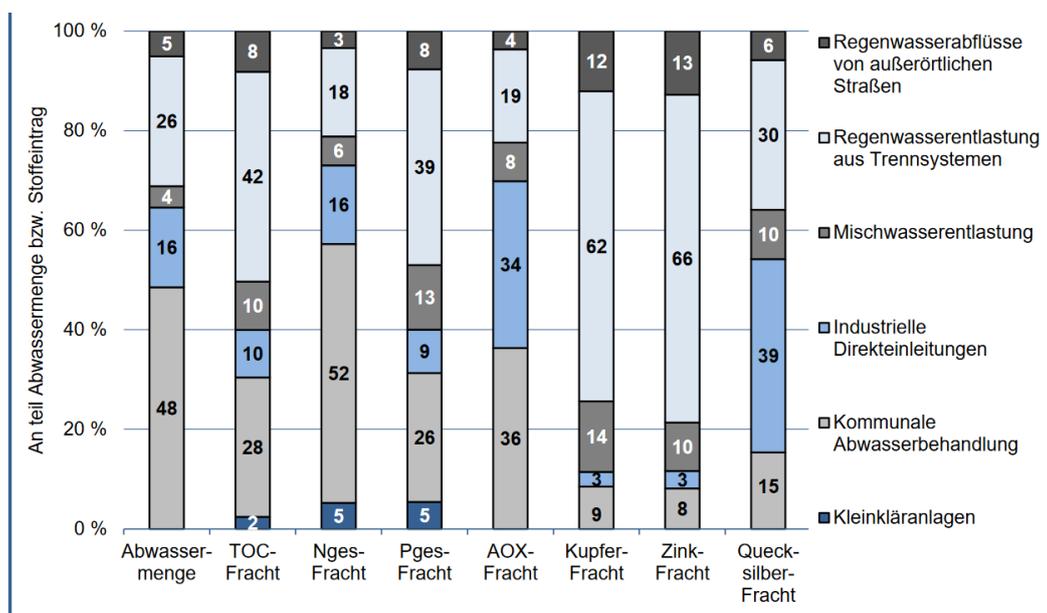


Abbildung 2-5: Anteile verschiedener punktförmiger Belastungsquellen am Eintrag von Kupfer, Zink, Quecksilber, Stickstoff (N) und Phosphor (P) sowie TOC und AOX in die nordrhein-westfälischen Fließgewässer (Lagebericht Abwasser, MULNV 2020)

Quelle: Bewirtschaftungsplan NRW 2022-2027 (Anlage K 3), 2-13

Über diese Angaben zu den relativen Anteilen der einzelnen Quellgruppen hinaus gibt der Bewirtschaftungsplan keine Auskunft über die Höhe der jeweils emittierten Jahresfrachten. Diese Information hat der Kläger ebenfalls mit der oben erwähnten UIG-Anfrage vom 29. September 2022 erbeten, aber noch keine Antwort erhalten.

5. Quecksilberemissionen nordrhein-westfälischer Anlagen

Einen Überblick über die Einträge von Quecksilber von Industriestandorten sowohl in die Luft als auch in Gewässer liefert das durch die Verordnung (EG) Nr. 166/2006 geregelte Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister (PRTR), an das berichtspflichtige Industriestandorte jährlich auch ihre Quecksilberemissionen melden müssen. Zur Meldung verpflichtet sind nur Betreiber von Industrieanlagen, die mehr als zehn Kilogramm Quecksilber pro Jahr in die Luft und / oder mehr als ein Kilogramm Quecksilber in das Wasser freisetzen.

Nach den letzten veröffentlichten PRTR-Daten für das Jahr 2020 war der Energiesektor in Deutschland für 62 % der gesamten Emissionen in die Luft verantwortlich. Davon gingen 36 % der Emissionen auf nordrhein-westfälische Anlagen des Energiesektors zurück, welche im Jahr 2020 887 kg Quecksilber emittierten:³⁰

Branche NRW	Jahresfracht kg/a	Anteil in %
	2020	
Energie	887	77,47
Abwasser und Abfallwirtschaft	16	1,40
Mineralverarbeitende Industrie	167	14,59
Metalle	40	3,49
Chemie	35	3,06
Total	1.145	100,00

Quelle: Eigene Auswertung der PRTR-Daten für das Jahr 2020

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die PRTR-Anlagen aus dem Energiesektor in Nordrhein-Westfalen und ihre Emissionen in die Luft im Jahr 2020. Hier zeigt sich der hohe Emissionsanteil der Kohlekraftwerke, die nach den derzeitigen klimapolitischen Entscheidungen noch viele Jahre betrieben werden sollen:³¹

Name	Brennstoff	Quecksilber-Fracht in kg im Jahr 2020	Stilllegungsdatum ³² (Block)	Voraussichtliches Enddatum der vo-

³⁰ PRTR-Daten für 2020.

³¹ Die Summe der für die einzelnen Anlagen angegebenen Hg-Emissionen bleibt hinter den im PRTR für die einzelnen Branchen angegebenen Gesamtemissionen zurück.

³² Stand: Sechste Ausschreibungsrunde der BNetzA; Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier, BT-Drs. 20/4300, verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/043/2004300.pdf>. Der Entwurf wurde mit Beschluss des Bundestages am 1.12.2022 in der aus der Zusammenfassung in BT-Drs. 20/4730 ersichtlichen Fassung angenommen.

				rübergehenden Teilnahme am Strommarkt aufgrund Verordnungen gem. §§ 50a, 50d EnWG (Block)
Kraftwerk Neurath	Braunkohle	355	31.12.2021 (B); 1.4.2022 (A); 31.3.2024 (D und E); 31.3.2030 (F/BoA 2 und G/BoA 3)	30.6.2023 (C ³³)
Kraftwerk Niederaußem	Braunkohle	210	31.12.2020 (D); 31.12.2021 (C); 31.12.2029 (G oder H); 31.3.2030 (K); 31.12.2033 (G oder H)	30.6.2023 (E, F) ³⁴
Kraftwerk Weisweiler	Braunkohle	174	31.12.2021 (E); 1.1.2025 F); 1.4.2028 (G oder H); 1.4.2029 (G oder H)	
Kraftwerk Datteln 4	Steinkohle	47	Spätestens 31.12.2038	
RWE Power AG Veredlungsstandort Knapsacker Hügel	Herstellung von Kohleprodukten	41,5		
Kraftwerk Scholven	Steinkohle	25,8	31.10.2022 (C); 31.12.2024 (B)	31.3.2024 (C)
Kraftwerk Herne	Steinkohle	< 10*	Spätestens 31.12.2038	
Kraftwerk Köln Merkenich	Braunkohle	< 10*	Spätestens 31.12.2038	
Kraftwerk Lünen	Steinkohle	< 10*	Spätestens 31.12.2038	
Kraftwerk Heyden	Steinkohle	< 10*	31.12.2020	31.3.2024 (4)
Kraftwerk Bergkamen	Steinkohle	< 10*	31.12.2022	31.3.2024 (A)
RWE Power AG Veredlungsstandort Knapsacker Hügel	Herstellung von Kohleprodukten	41,5		

³³ Block C befand sich seit dem 1.10.2019 in der Sicherheitsbereitschaft (§ 13g EnWG). Aufgrund der Versorgungsreserveabrufverordnung darf der Block zunächst bis zum 30.6.2023 wieder eingesetzt werden; § 50d EnWG ermöglicht aber, den Einsatz bis maximal 31.3.2024 zu verlängern.

³⁴ Blöcke E und F befanden sich seit dem 1.10.2018 in der Sicherheitsbereitschaft (§ 13g EnWG). Aufgrund der Versorgungsreserveabrufverordnung dürfen die Blöcke zunächst bis zum 30.6.2023 wieder eingesetzt werden; § 50d EnWG ermöglicht aber, den Einsatz bis maximal 31.3.2024 zu verlängern.

Duisburg-Walsum	Steinkohle	20,3	Spätestens 31.12.2038 (10); 31.12.2020 (9)	
Spenner GmbH & Co. KG	Zementklinkernherstellung in Drehrohr-öfen > 500 t/d	17,3		
RWE Power AG Fabrik Fortuna Nord	Mahlen von Kohle > 1 t/h	13,5		

* Quecksilberemissionen unter 10 kg müssen im PRTR nicht berichtet werden.

Quelle: Eigene Auswertung der PRTR-Daten für das Jahr 2020

Auch im europaweiten Vergleich sind die nordrhein-westfälischen Kohlekraftwerke unter den größten Emittenten. Im Jahr 2017 – dem letzten Jahr der vollständigen Datenmeldung Deutschlands an die Europäische Umweltagentur – gehörten die nordrhein-westfälischen Braunkohlekraftwerke Neurath und Niederaußem zu den 8 größten Emittenten innerhalb Europas.³⁵

Table 1: The facilities emitting the most mercury to air in 2019 (source: PRTR)

Plant name	Main activity	Parent company	Country	Mercury emissions (kg)
Belchatów	Lignite power plant	PGE	PL	2600 
Maritsa East 2	Lignite power plant	Bulgarian Energy Holding	BG	800 
Jämschwalde	Lignite power plant	LEAG	DE	672 
Lippendorf	Lignite power plant	LEAG	DE	578 
Neurath	Lignite power plant	RWE	DE	568 
Chvaletice	Lignite power plant	Sev.en	CZ	537 
Boxberg	Lignite power plant	LEAG	DE	536 
Niederaußem	Lignite power plant	RWE	DE	483 
Egger Hexham	Chipboard production	Egger	GB	481 
Počerady	Lignite power plant	Sev.en	CZ	383 
Prunéřov	Lignite power plant	ČEZ	CZ	359 
Drax Power Station	Hard coal power plant	Drax	GB	344 
Schkopau	Lignite power plant	Uniper	DE	340 
Aperam Stainless Belgium	Stainless steel production	Aperam	BE	331 
Schwarze Pumpe	Lignite power plant	LEAG	DE	256 
Kozienice	Hard coal power plant	Enea	PL	250 
Tušimice	Lignite power plant	ČEZ	CZ	239 
Ledvice	Lignite power plant	ČEZ	CZ	235 
Połaniec	Hard coal power plant	Enea	PL	227 
Turów	Lignite power plant	PGE	PL	221 

Note: 2017 data is used for Germany as that is the most recent reporting year

Quelle: EEB, Tackling Mercury Pollution of EU Waters, S. 11

³⁵ EEB, Tackling Mercury Pollution of EU Waters. Why coal combustion must end by 2027 at the latest, 2021, S.

Im Verhältnis zu den Emissionen in die Luft in NRW (insgesamt 1145 kg/a) sind die verbleibenden Emissionen in das Wasser (insgesamt 33 kg/a), welche insbesondere auf Abwasser-, Abfall- und Chemieanlagen zurückzuführen sind, eher gering. Allerdings handelt es sich dabei um Quecksilber-Emissionen, die die Gewässer direkt belasten, während von den Luftemissionen nur ein Teil in nordrhein-westfälischen Gewässern ankommt. Daher sind die Zahlen nicht direkt vergleichbar.

Branche	Jahresfracht kg/a -2020	Anteil in %
Energie	2	6,06
Abwasser und Abfallwirtschaft	15	45,45
Mineralverarbeitende Industrie	-	-
Chemie	16	48,48
Total	33	100,00

Quelle: Eigene Auswertung der PRTR-Daten für das Jahr 2020

Neben den PRTR-Betrieben stoßen zahlreiche weitere (kleinere) Betriebe Quecksilber aus. Diese Emissionen werden im Rahmen der Emissionserklärungen entsprechend der 11. BImSchV erfasst.³⁶ Diese Daten hat der Kläger mit der oben erwähnten UIG-Anfrage erbeten, deren Beantwortung noch aussteht.

6. Quecksilberbezogene Maßnahmen im Maßnahmenprogramm

Trotz des hohen Emissionsanteils nordrhein-westfälischer Anlagen wird im Maßnahmenprogramm des Beklagten das Potential zur Emissionsminderung und –beendigung nicht ausgeschöpft.

In seinem Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm beschreibt der Beklagte seine Strategie in Bezug auf die Quecksilber-Problematik wie folgt:

„Aufgrund der für Deutschland vorliegenden Untersuchungsdaten zur Belastung von Fischen durch Quecksilber hat sich bestätigt, dass die Biota-Umweltqualitätsnorm flächendeckend überschritten ist. Die vorhandenen Gewässerbelastungen werden vorwiegend durch den diffusen Eintrag über die Luft und durch Sedimentablagerungen früherer Einleitungen verursacht; von untergeordneter Relevanz als Belastungsquelle sind vorhandene Abwassereinleitungen (s. auch Kapitel 2.1.1.2 BWP). Damit wird in Einzelfällen die Aufnahme von Zusatzmaßnahmen in das Maßnahmenprogramm notwendig. Voraussetzung hierfür ist die Identifizierung der

³⁶ LAWA, LAI und LAVO (Anlage K 2), S. 42.

Hotspots sowie der relevanten Eintragspfade über die Quecksilbereinträge (technisch) gemindert werden können.

Es wird erwartet, dass die diffuse Hintergrundbelastung mit den ubiquitären Stoffen PAK (polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe) und Quecksilber vor dem Hintergrund der aktuellen klima- und energiepolitischen Entscheidungen mittel- bis langfristig rückläufig sein werden. PAK und Quecksilber sind Begleiter der Kohleverbrennung und -verarbeitung. In Europa ist die Verstromung von Braun- und Steinkohle die aktuell wichtigste Emissionsquelle für Quecksilber. Mit der Umsetzung des Kohleausstiegs im Rheinischen Braunkohlerevier bis 2038 und dem Ende des aktiven Braun- und Steinkohleabbaus in Nordrhein-Westfalen sind entsprechend verringerte Emissionen verbunden.

Zudem stehen weitergehende und verbesserte Minderungstechniken zur Verfügung, die auf europäischer Ebene als beste verfügbare Technik festgelegt wurden und derzeit durch teilweise verschärfte Grenzwerte in die deutschen Verordnungen umgesetzt werden. Die diffuse Hintergrundbelastung bzw. der weltweite Quecksilberausstoß sollen zudem durch die „Minamata-Konvention“ (2013) eingedämmt und damit der globale atmosphärische Quecksilbertransport und die Deposition reduziert werden. Eine völlige Beseitigung der Verschmutzungen wird, z. B. wegen des atmosphärischen Ferntransports, aufgrund dessen es zu einer weiteren Verzögerung der Konzentrationsabnahmen kommen kann, nicht erwartet. Für Quecksilber wurde aufgrund der flächendeckenden Überschreitung und des oben beschriebenen Stands des Wissens flächendeckend die Maßnahme „Maßnahmen zur Reduzierung der Belastungen aus anderen diffusen Quellen“ (36) geplant. Sie wird jedoch nicht in den Karten dargestellt, damit weitere Maßnahmen erkennbar bleiben.“

Maßnahmenprogramm NRW 2022-2027 (Anlage K 4), 3-9 f.; siehe auch die ähnlichen Ausführungen im Bewirtschaftungsplan NRW 2022-2027 (Anlage K 3), 5-22)

Eigenen Handlungsbedarf erkennt der Beklagte somit allenfalls bei der Minderung einzelner Einleitungen von Quecksilber über das Abwasser aus Punktquellen, welche allerdings nicht näher präzisiert wird.

Hinsichtlich des Haupteintragspfads, den diffusen Quecksilbereinträgen über die Luft, sieht sich der Beklagte die Hände gebunden. Insofern verweist der Beklagte lediglich auf „aktuelle klima- und energiepolitische Entscheidungen“, den Kohleausstieg bis 2038, die unionsrechtlichen Vorgaben zur Nutzung der besten verfügbaren Technik und die völkerrechtlichen Bestimmungen der Minamata-Konvention.

Verwiesen wird zudem auf die sog. „Programmmaßnahme 36“, welche jedoch an keiner Stelle des Maßnahmenprogramms mit konkreten Einzel- oder Vollzugsmaßnahmen unterlegt wird.

Die eigene Verantwortung, die bestehenden technischen Möglichkeiten zur Emissionsminderung auszuschöpfen und – wie es das Phasing-Out-Gebot vorschreibt – die Emissionen, Einleitungen und Verluste von Quecksilber sogar vollständig zu beenden bzw. schrittweise einzustellen, verkennt der Beklagte.

III. Möglichkeiten der weitergehenden Emissionsreduktion

Die technischen Möglichkeiten zur Reduzierung der Emissionen, Einleitungen und Verluste schöpft der Beklagte nicht aus.

Bereits im Jahr 2016 wurde im Auftrag des nordrhein-westfälischen Umweltministeriums ein Gutachten im Rahmen der Entwicklung einer „Quecksilber-Minderungsstrategie für Nordrhein-Westfalen“ erstellt, welche mögliche luft- und wasserseitige Minderungs- und Beendigungsmaßnahmen aufzeigt (**Anlage K 9**).³⁷

Im Jahr 2021 wurde zudem im Auftrag des Umweltbundesamtes unter dem Titel „Quecksilberemissionen aus industriellen Quellen – Status Quo und Perspektiven“ eine zweiteilige Studie über den neuesten Stand der Technik bezüglich der Quecksilberminderung in verschiedenen Anlagen publiziert.³⁸ Im ersten Teil des Berichtes (**Anlage K 10**) werden die Ein- und Austräge von Quecksilber in 30 Sektoren untersucht. Der zweite Teil (**Anlage K 11**) beschreibt Quecksilberminderungstechniken und deren Übertragbarkeit auf Anlagen, in denen die Techniken noch keine Anwendung finden. Würden die in dieser Studie beschriebenen Techniken flächendeckend eingesetzt, ließen sich die Emissionen in Luft und Wasser deutlich reduzieren.

Im Bereich der Luftemissionen ließen sich durch die verfügbaren Techniken Quecksilber-Abscheidegrade von 80 bis 95 % erreichen.³⁹

³⁷ Tebert/Gebhart/Kremer (Fußn.1), S. 109 ff.

³⁸ Dehoust/Gebhardt/Teibert/Köser, Quecksilberemissionen aus industriellen Quellen – Status Quo und Perspektiven, Abschlussbericht, 2021; Teil 1: Quecksilber-Entstehungs- und Verbreitungspfade der Industriebranchen in Deutschland, verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/quecksilberemissionen-aus-industriellen-quellen>; Teil 2: Quecksilberminderungstechniken und Überführung von Quecksilber in Senken, verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/quecksilberemissionen-aus-industriellen-quellen-teil-2>.

³⁹ Durchführungsbeschluss (EU) 2017/1442 der Kommission vom 31. Juli 2017 über Schlussfolgerungen zu den besten verfügbaren Techniken (BVT) gemäß der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates für Großfeuerungsanlagen.

Tabelle 110: Quecksilber-Emissionen über den Luftpfad sowie Minderungspotentiale der Sektoren mit Austrägen > 200 kg im Jahr 2016 (oberes Minderungspotential)

Sektor	Hg-Emission Luft Mittel A [kg/a]	Hg-Emission Luft Mittel B [kg/a]	Minderungspotential A [kg/a]	Minderungspotential B [kg/a]	Minderungspotential [%]
Sinterbänder: Minderung 95 %	240	4.000	230	3.800	95 %
GF Braunkohle: Minderung 80 %	3.700	3.700	1.458	2.383	80 %
Hochöfen: Minderung 95 %	1.100	2.400	1.000	2.300	95 %
GF Steinkohle: Zielwert 1 µg/Nm ³	1.200	1.200	582	229	70 - 74 %
Elektrostahlwerke: Minderung 95 %	820	880	761	781	89 - 93 %
Zementproduktion: Zielwert 5 µg/Nm ³	620	620	354	354	57 %
Ziegelproduktion: Minderung 95 % bei 75 % der Anlagen	300	470	210	330	70 %
Herstellung von Gipsprodukten: Zielwert 5 µg/Nm ³	150	370	106	267	77 - 89 %
Glasproduktion: Minderung 95 % bei Anlagen, die 75 % der Hg-Fracht emittieren	250	300	200	210	70 %
Biomassefeuerung: Minderung 95 %	110	280	105	266	95 %
Braunkohlestaubfeuerung < 50 MW: Minderung 95 %	120	220	114	209	95 %
Summe	8.610	14.400	5.120	11.129	

Quelle: Dehoust/Gebhardt/Tebert/Köser (Anlage K 11), S. 229⁴⁰

Durch die geltenden Vorgaben zur Emissionsbegrenzung, wie sie u.a. in der 13. und 17. BImSchV festgelegt sind, werden diese Minderungsmöglichkeiten nicht ansatzweise

⁴⁰ In einer Anmerkung zu dieser Tabelle heißt es: " Das angegebene Minderungspotential in Spalte 6 bezieht sich auf die Quecksilberemissionen des gesamten Sektors einschließlich der Anlagen, für die keine Minderung angenommen wurde. In Spalte 1 wird der Wert angegeben, der für die Berechnung des Minderungspotenzials berücksichtigt wurde. Wenn nur für einen Teil der Anlagen eine Minderung angenommen wurde, bezieht sich die Minderungsrate nur auf diesen Teil des Sektors. Daher können sich die Angaben in Spalte 1 und Spalte 6 unterscheiden. Abweichend davon gilt für Stein- und Braunkohlegroßfeuerungsanlagen folgendes: Braunkohle: Angegeben wurde das Minderungspotential für das Jahr 2022 (rechte Spalte) bzw. 2030 (linke Spalte) gegenüber 2016 unter Abzug der Minderung durch den Kohleausstieg unter Berücksichtigung spezifischer Minderungstechniken zum Erreichen einer Minderung von 80 %. Steinkohle: Angegeben wurde das Minderungspotential für das Jahr 2022 (rechte Spalte) bzw. 2030 (linke Spalte) gegenüber 2016 unter Abzug der Minderung durch den Kohleausstieg unter Berücksichtigung spezifischer Minderungstechniken zum Erreichen des angegebenen Zielwertes. Braunkohlestaubfeuerungsanlagen: Minderungspotential ohne Berücksichtigung des Kohleausstiegs"

ausgeschöpft. Die dort normierten Grenzwerte für Quecksilberemissionen in die Luft tolerieren ein Emissionsniveau, das deutlich oberhalb des mit den bestehenden Techniken Erreichbaren liegt.

Mithilfe spezifischer Quecksilberminderungstechniken beispielsweise für Kohlekraftwerke ließe sich eine Emissionsreduktion auf $1 \mu\text{g}/\text{Nm}^3$ oder sogar darunter erreichen. Errechnet wurde für Deutschland ein Minderungspotential von bis zu 2.400 kg/Jahr (Braunkohle) und 580 kg/Jahr (Steinkohle). Dies entspricht dem untersten Ende der Emissionsbandbreite, die durch die Durchführungsbeschlüsse der Europäischen Kommission vom 31.7.2017 und vom 30.11.2021 zu besten verfügbaren Techniken in Großfeuerungsanlagen (BVT-S 2017, BVT-S 2021) festgelegt wurden.⁴¹ Statt diesem technisch erreichbaren Wert legt die 13. BImSchV viel zu hohe Quecksilbergrenzwerte fest (siehe auch unter C.II.2.e.aa.).

Als spezifische Technik zur Reduktion der Emissionen von Braunkohlekraftwerken in die Luft kommen folgende Maßnahmen in Betracht:⁴²

- Flugstrom-Sorption mit Aktivkohle (installiert in vielen Anlagen in den USA) (Abscheideraten bis 95 %).
- Halogenzugabe in den Feuerungsraum zur besseren Oxidation von Quecksilber (installiert in vielen Anlagen in den USA) (Abscheideraten bis 95 %).
- Zugabe von sulfidischen Fällungshilfsmitteln im Wäscher (installiert z. B. in den Kohlekraftwerken Lippendorf (Schilling 2016) und Schkopau) (Abscheideraten nicht bekannt).
- SPC-Technik; in einem deutschen Kraftwerk seit Januar 2018 in Betrieb; in den USA in mehreren Anlagen im großtechnischen Einsatz.

Als spezifische Quecksilberminderungstechniken bei Steinkohlekraftwerken wurden folgende Maßnahmen identifiziert:⁴³

- Flugstrom-Sorption mit Aktivkohle (installiert in vielen Anlagen in den USA), (Abscheideraten bis 95 %),

⁴¹ Hier wurden für bestehende Steinkohlekraftwerke mit einer FWL > 300 MW mit BVT verbundene Hg-Emissionswerte von $< 1 - 4 \mu\text{g}/\text{Nm}^3$ und für Braunkohlekraftwerke mit einer FWL von > 300 MW mit BVT verbundene Hg-Emissionswerte von $< 1 - 7 \mu\text{g}/\text{Nm}^3$ festgelegt, vgl. Durchführungsbeschluss (EU) 2017/1442 der Kommission vom 31. Juli 2017 über Schlussfolgerungen zu den besten verfügbaren Techniken (BVT) gemäß der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates für Großfeuerungsanlagen, Anhang, Abschnitt 2.1.6., Tabelle 7; Durchführungsbeschluss (EU) 2021/2326, Tabelle 7.

⁴² Dehoust/Gebhardt/Tebert/Köser, (Anlage K 10), S.107 m.w.N.

⁴³ Dehoust/Gebhardt/Tebert/Köser, (Anlage K 10), S. 118 m.w.N.

- Halogenzugabe in den Feuerungsraum zur besseren Oxidation von Quecksilber (installiert in vielen Anlagen in den USA) (Abscheideraten bis 95 %),
- Katalysatoren zur spezifischen Quecksilberoxidation (z. B. installiert in den Kraftwerken Staudinger und Datteln)
- Zugabe von sulfidischen Fällungshilfsmitteln im Wäscher (installiert z. B. im Kraftwerk Staudinger), (Abscheideraten nicht bekannt),
- Zugabe von Aktivkohle im Wäscher (Versuche der Steag) (Abscheideraten bis 95 %),
- Einsatz der Sorbent Polymer Catalyst Composite Technik (SPC) (installiert in einigen Anlagen in den USA, seit 2020 Tests in Polen) (Abscheideraten bis 85 %),
- Steuerung des Redox-Potentials und der Sulfit-Konzentration im Wäscher (installiert in Anlagen in den USA) (Abscheideraten nicht bekannt).

Auch in anderen Sektoren bestehen ungenutzte Möglichkeiten zur Senkung der Emissionen in die Luft. So sieht beispielsweise die Verordnung über die Verbrennung und die Mitverbrennung von Abfällen (17. BImSchV) einen Grenzwert vor, der am oberen Ende bzw. oberhalb der BVT-Bandbreite liegt, die im auf < 5 bis $20 \mu\text{g}/\text{Nm}^3$ festgelegt ist (BVT-S 2017, BVT-S 2021). Auch hier bleiben die gesetzlichen Emissionsbegrenzungen weit hinter den technischen Möglichkeiten zurück. Durch Absenkung könnten die Quecksilber-Emissionen aus diesem Sektor erheblich gesenkt werden.⁴⁴

Auch durch die Vorgabe eines Mindestabscheidegrades in Abhängigkeit vom Quecksilberereintrag in Krematorien, welcher in der Verordnung über Anlagen zur Feuerbestattung und zur Änderung der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (27. BImSchV) derzeit nicht vorgesehen ist, ließe sich eine Minderung erwirken.

Ebenso ließen sich die geltenden Anforderungen der 44. BImSchV (an mittelgroße Feuerungsanlagen) und der TA Luft (an weitere Anlagen) hinsichtlich der Quecksilberemissionen deutlich senken. Die dort vorgesehen Emissionsgrenzwerte liegen deutlich oberhalb des Niveaus, was durch heute verfügbare Minderungstechniken erreichbar ist.⁴⁵

Auch bei den Emissionen in das Wasser besteht ein großes Minderungspotential. Die folgende Tabelle zeigt die Sektoren, in denen relevante Quecksilberfrachten bekannt sind bzw. erwartet werden und bei denen eine Abschätzung der Frachten möglich war.

⁴⁴ Dehoust/Gebhardt/Teibert/Köser (Anlage K 11), S. 234 ff.

⁴⁵ Dehoust/Gebhardt/Teibert/Köser (Anlage K 11), S. 236 ff.

Tabelle 115: Ermittelte Hg-Frachten über den Abwasserpfad

Sektor	Hg Fracht über das Wasser [kg/a]
Kokereien	20
Industrielle Abwasserbehandlungsanlagen	> 13
Großfeuerung Steinkohle*	6,9
Titandioxidproduktion	> 3,2
Glasindustrie	> 1,1
Bleiproduktion	>1

Quelle: Dehoust/Gebhardt/Tebert/Köser (Anlage K 11), S. 243

Mit den fortgeschrittenen Techniken lässt sich beispielsweise bei Steinkohlekraftwerken eine deutliche Reduktion der Emissionen über das Abwasser erzielen. Bei Braunkohlekraftwerken wird das Abwasser i.d.R. mit den Filterstäuben vermischt und einer Deposition zuggeführt, sodass hier keine Reduktion über den Abwasserpfad möglich ist. Bei den abwasserseitigen Emissionen von Steinkohlekraftwerken kommen hingegen u.a. folgende spezifische Minderungstechniken in Betracht, über die sich die Quecksilberkonzentrationen im Jahresdurchschnitt auf unter 0,2 µg/l reduzieren ließen:⁴⁶

- 2-stufige Schwermetallfällung mit Einsatz eines quecksilberspezifischen Fällungsmittels in der zweiten Stufe,
- Zusätzlich Membranfiltrationsverfahren (Kraftwerk Heyden), oder
- Zusätzlich Ionenaustauscherverfahren (Kraftwerk Datteln).

Der in Anhang 47 der Abwasserverordnung (AbwV) festgelegte Grenzwert für Abwasser aus der Rauchgaswäsche liegt deutlich über diesem technisch erreichbaren Wert. Auch für andere Sektoren (Titandioxidproduktion, Aluminiumoxid-, Blei-, Kupfer- und Zinkindustrie ebenso wie bei Raffinerien) entsprechen die Emissionsbegrenzungen der AbwV nicht dem Stand der Technik.⁴⁷

Sinnvoll wären zudem Mess- und Untersuchungsprogramme in Sektoren, für die derzeit keine Quecksilber-Grenzwerte vorgeschrieben sind, sowie die Umsetzung des fortgeschrittenen Standes der Messtechnik bei der Analyse von Quecksilber im Abwasser.⁴⁸

⁴⁶ Dehoust/Gebhardt/Tebert/Köser (Anlage K 10), S. 118 m.w.N., (Anlage K 11), S. 99.

⁴⁷ Dehoust/Gebhardt/Tebert/Köser (Anlage K 11), S. 243 f.

⁴⁸ Dehoust/Gebhardt/Tebert/Köser (Anlage K 11), S. 244 ff.

Denkbar sind zudem Untersuchungspflichten zur Ermittlung des Quecksilbergehalts in Produkten.⁴⁹

Diese beispielhaft genannten Möglichkeiten der Emissionsminderung, welche in den oben genannten Studien (Anlagen K 8 - K 10) detailliert dargestellt und um weitere Minderungsmaßnahmen ergänzt werden, kommen in Nordrhein-Westfalen noch nicht durchgehend zum Einsatz. Der Beklagte beschränkt sich in seinem Maßnahmenprogramm für den dritten Bewirtschaftungszyklus vielmehr auf den Verweis auf (unzureichende) bundes- und unionsrechtliche Vorgaben. Die eigenen Handlungsmöglichkeiten werden nicht ausgeschöpft. Der Beklagte, der einen erheblichen Anteil der Quecksilberemissionen in Deutschland und Europa zu verantworten hat, trägt hierdurch dazu bei, dass rechtsverbindliche Gewässerschutzziele noch über Jahrzehnte oder sogar Jahrhunderte verfehlt werden.

IV. Vorgerichtliches Verfahren

Vor diesem Hintergrund beantragte der Kläger mit Schreiben vom 15. Juli 2022 beim Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, ein nationales Maßnahmenprogramm für die auf ihn entfallenden Anteile der FGE Rhein zu erstellen, welches geeignet ist, die für Quecksilber geltenden Gewässerschutzziele zu erreichen (**Anlage K 12**).

In seinem Antwortschreiben vom 12. September 2022 (**Anlage K 13**) lehnte das Ministerium eine Fortschreibung des Maßnahmenprogramms mit folgender Begründung ab:

„Mit Schreiben vom 03.05.2022 wurde Ihrem Mandanten im Rahmen der Beantwortung der Stellungnahmen zum Entwurf des dritten Bewirtschaftungsplans bereits mitgeteilt, dass eine Gewässerbelastung durch Quecksilber in Form einer flächendeckenden Überschreitung der Umweltqualitätsnorm in Biota besteht, aber diese durch konkrete Emissionsminderungsmaßnahmen insbesondere im Bereich der Kohleverstromung als wesentlicher Emissionsquelle umfangreich adressiert wird und somit das „Maßnahmenprogramm 2022-2027 für die nordrhein-westfälischen Anteile von Rhein, Weser, Ems und Maas“ fachlich nicht zu beanstanden ist.“

Somit war Klage geboten.

⁴⁹ Dehoust/Gebhardt/Tebert/Köser (Anlage K 11), S. 244 f.

C. Rechtliche Bewertung

I. Zulässigkeit

Die Klage ist zulässig.

1. Passivlegitimation

Die Klage ist gegen das Land Nordrhein-Westfalen als Rechtsträger der für das nordrhein-westfälische Maßnahmenprogramm zuständigen Behörde zu richten. Zuständig ist vorliegend das für Umwelt zuständige Ministerium als oberste Wasserbehörde Nordrhein-Westfalens, § 86 S. 1 LWG NRW.

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 sein können.

Der Kläger ist ein nach § 3 UmwRG anerkannter Verband.

Der Kläger kann gemäß § 2 Abs. 1 S. 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 WRRL und UQN-RL und den nationalen Umsetzungsbestimmungen in der WHG und der OGewV geltend. Diese Rechtsvorschriften dienen dem Umweltschutz.

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

Der Kläger hat sich gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 b) UmwRG im Rahmen der durchgeführten Öffentlichkeitsbeteiligung in der Sache geäußert (s.o. B.II.1., Anlage K 5).

Bei den hier streitgegenständlichen Maßnahmenprogrammen für die nordrhein-westfäli-

schen Anteile an den Flussgebietseinheiten Rhein, Weser, Ems und Maas, wie sie derzeit im Maßnahmenprogramm Nordrhein-Westfalens zusammengefasst sind, handelt es sich um Programme im Sinne von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG.

Diese Vorschrift erfasst Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen im Sinne von § 2 Abs. 7 UVPG, für die nach Anlage 5 UVPG oder landesrechtlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) bestehen kann.

Vorliegend ergibt sich die SUP-Pflicht bereits aus § 35 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Anlage 5 Nr. 1.4. UVPG. Hiernach ist für „Maßnahmenprogramme nach § 82 WHG“ eine strategische Umweltprüfung durchzuführen.

Der Beklagte hat, wie oben dargelegt, auf der Grundlage von § 86 LWG NRW Maßnahmenprogramme für die nordrhein-westfälischen Anteile an den Flussgebietseinheiten Rhein, Weser, Ems und Maas festgelegt, die in einem Maßnahmenprogramm für Nordrhein-Westfalen zusammengefasst wurden. Dieses Landes-Maßnahmenprogramm dient nach Aussage des Beklagten der Umsetzung von Art. 11 und § 82 WHG (u.a. in § 86 LWG heißt es „Zur Umsetzung von § 82 WHG...“). Für dieses zusammengefasste Maßnahmenprogramm hat der Beklagte dementsprechend auch unter Berufung auf § 35 i.V.m. Nr. 1.4. der Anlage 5 UVPG eine Strategische Umweltprüfung durchgeführt. Hierzu heißt es in den Unterlagen des Beklagten zur durchgeführten SUP:

„Für diese Anteile an den Flussgebieten wird Nordrhein-Westfalen ein zusammengefasstes Maßnahmenprogramm entsprechend der Vorgaben des § 82 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) erstellen. Dementsprechend wird es auch einen landeseigenen Umweltbericht geben zu dem das Ministerium einen Vorschlag für den Untersuchungsrahmen erarbeitet hat.“⁵⁰

„Für die zu erstellenden Maßnahmenprogramme für die nordrhein-westfälischen Anteile an den Flussgebietseinheiten Rhein, Weser, Ems und Maas (im Folgenden „zusammengefasste Maßnahmenprogramme NRW“) ist gemäß § 35 in Verbindung mit Nr. 1.4 der Anlage 5 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) eine Strategische Umweltprüfung (SUP) durchzuführen.“⁵¹

Die SUP-Pflicht ergibt sich demnach bereits aus § 35 i.V.m. Nr. 1.4 UVPG.

⁵⁰ MULNV, Anschreiben Scoping WRRL, verfügbar unter <https://www.flussgebiete.nrw.de/sup-fuer-das-massnahmenprogramm-2022-2027-8756>.

⁵¹ MULNV, Strategische Umweltprüfung zu den Maßnahmenprogrammen für die nordrhein-westfälischen Anteile an den Flussgebieten Rhein, Weser, Ems und Maas gemäß EU-Wasserrahmenrichtlinie, Voraussichtlicher Untersuchungsrahmen gemäß § 39 des UVPG, S. 6, verfügbar unter <https://www.flussgebiete.nrw.de/sup-fuer-das-massnahmenprogramm-2022-2027-8756>.

Selbst wenn man die Anwendbarkeit dieser Vorschrift auf die nordrhein-westfälischen Programmanteile verneinen würde, ergäbe sich die Verpflichtung zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung jedenfalls aus der Auffangklausel des § 35 Abs. 2 Satz 1 UVPG bzw. § 5 Abs. 2 UVPG NRW.⁵² Bei den nach § 86 LWG NRW zu erstellenden nordrhein-westfälischen Beiträgen zu den Maßnahmenprogrammen der Flussgebiets-einheiten können im Sinne von § 2 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 UVPG unter den weit auszulegenden Begriff des Programms gefasst werden.⁵³ Sie setzen auch einen Rahmen über die Zulässigkeit einer Vielzahl von in Anlage 1 UVPG aufgeführten UVP-pflichtigen Vorhaben, je nach Sektor u.a. für Energievorhaben im Sinne von Ziffer 1, landwirtschaftliche Vorhaben im Sinne von Ziffer 7 oder auch Verkehrsvorhaben im Sinne der Ziffer 14.⁵⁴ Eine rahmensetzende Funktion für Projekte nach Anhang I oder Anhang II ist bereits dann gegeben, wenn die in einem Programm enthaltenen Maßnahmen in der Abwägung zu berücksichtigen sind.⁵⁵ Dies ist hier unproblematisch der Fall. Darüber hinaus legt § 88 Abs. 2 LWG NRW sogar fest, dass Maßnahmen, die die Maßnahmenprogramme festlegen, durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Behörden nach diesem Gesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen sind. Auch hieraus ergibt sich die rahmensetzende Funktion.

Die rechtlichen Voraussetzungen für die Klagebefugnis nach dem UmwRG liegen daher vor. Hiervon geht auch der Beklagte in seiner Rechtsbehelfsbelehrung aus, der auf die Klagemöglichkeit nach dem UmwRG hinweist. Sofern die Klage auch eine inzidente Überprüfung der Festlegungen der Bewirtschaftungsziele im nordrhein-westfälischen Bewirtschaftungsplan erforderlich machen sollte, dieser aber nicht in der Anlage 5 zum UVPG aufgeführt ist, steht dies der Zulässigkeit der Klage nicht entgegen. Die Bewirtschaftungspläne legen die Ziele fest, die durch die Maßnahmenprogramme zu erreichen sind. Angesichts dieser engen inhaltlichen Verknüpfung zwischen Bewirtschaftungsplanung und Maßnahmenprogramm ist eine sinnvolle gerichtliche Überprüfung der Maßnahmenprogramme vielfach nur dann möglich, wenn inzident auch die Rechtmäßigkeit der Zielfestlegung überprüft werden kann. Das vom Gesetzgeber mit der Novellierung

⁵² Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14. Juli 2021 – 10 S 141/20, juris Rn. 69 mit Verweis auf BVerwG, Beschluss vom 04.05.2020 - 4 CN 4.18 - ZUR 2020, 494 = juris Rn. 15; Gärditz, EurUP 2018, 158, 165

⁵³ Vgl. zum unionsrechtlich gebotenen weiten Verständnis des Plan- bzw. Programmbegriffs EuGH, Urteile vom 22.03.2012 - C-567/10 - NuR 2012, 631 = juris Rn. 31 „Inter-Environnement Bruxelles“ und vom 12.06.2019 - C-43/18 - NuR 2019, 469 = juris Rn. 36 und 54 „Compagnie d'entreprises CFE SA“; siehe ferner Spieth a. a. O. § 13 BBodSchG Rn. 43a m. w. N.).

⁵⁴ Vgl. zur Rahmensetzung bei Luftreinhalteplänen: BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020, 7 C 3/19, juris Rn. 22 f.

⁵⁵ Schink, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG, 2018, § 35 Rn. 15 und 11; Leidinger, in: Hoppe/Beckmann, UVPG, 5. Aufl. 2018, § 14b Rn. 36; Hendl, NVwZ 2005, 977 (979); Schink, NVwZ 2005, 615 (619).

des UmwRG verfolgte Ziel, Art. 9 Abs. 3 der Aarhus Konvention in das nationale Recht umzusetzen, kann nur erreicht werden, wenn auch die Rechtmäßigkeit der Bewirtschaftungspläne überprüft werden kann. Hiernach müssen *alle* von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen vor Gericht auf ihre Vereinbarkeit mit Umweltrecht überprüft werden können. Hierzu zählen auch die Festlegungen der Bewirtschaftungsziele in den Bewirtschaftungsplänen. Diese Auslegung von Art. 9. Abs. 3 der Aarhus Konvention folgt auch aus den Entscheidungen des "Compliance Committees" der Aarhus Konvention,⁵⁶ welche einstimmig von der Mitgliedstaatenkonferenz der Aarhus Konvention angenommen wurden.

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 WRRL berufen können.

Die praktische Wirksamkeit der WRRL und deren Ziel des Umweltschutzes verlangen es, dass Einzelne oder auch ordnungsgemäß gegründete Umweltorganisationen sich vor Gericht auf sie berufen und die nationalen Gerichte sie als Bestandteil des Unionsrechts berücksichtigen können, so der EuGH unter Verweis auf seine ständige Rechtsprechung und den Gewährleistungsgehalt des Art. 19 Abs. 1 EUV und Art. 47 GRCh (EuGH, a.a.O., Protect, Rn. 34 f.; siehe auch EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008 – C-237/07, Rn. 37 f. – Janecek; EuGH, Urteil vom 26. Mai 2011, C-165/09 bis C-167/09, Rn. 100 – Stichting; EuGH, Urteil vom 19. November 2014, C-404/13, Rn. 56 – ClientEarth; EuGH, Urteil vom 8. November 2016, C-243/15, Rn. 44 – 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).

⁵⁶ Siehe insbesondere: ACCC/2005/11 (Belgium), para. 28) und ACCC/C/2008/32(European Union), Part II, paras 98-99 und 101.

Für die in Art. 11 und Art. 13 WRRL verankerten Planungsverpflichtungen kann nichts anderes gelten. Insbesondere sind diese Verpflichtungen trotz des hier eingeräumten Planungsermessens inhaltlich unbedingt und hinreichend genau, sodass sich Umweltverbände direkt auf sie berufen können.

In seiner Rechtsprechung hat der EuGH die Verbandsklagebefugnis und den „direct-effect“-Charakter in Bezug auf vergleichbare Verpflichtungen bejaht, so etwa in Bezug auf die nach Art. 6 der NEC-Richtlinie 2001/42/EG zu erstellenden nationalen Luftreinhalteprogramme (Joined cases C-165 to C-167/09 Stichting Natuur en Milieu, Rdn. 99), in Bezug auf Art. 23 der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG zu erstellende Luftreinhaltepläne (EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008 – C-237/07, Rn. 37 f. – Janecek) oder die nach Art. 5 Abs. 4 und 5 der Nitratrichtlinie 91/676/EWG zu erstellenden Nitrataktionsprogramme (EuGH, aaO, Rn. 70 – Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland).

In Bezug auf Letztere hat der EuGH mit Urteil vom 3. Oktober 2019 – C-197/18 – Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, Rn. 47 ff., bezogen auf Art. 5 Nitratrichtlinie klargestellt, dass die Mitgliedstaaten die in Art. 5 dieser Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen ergreifen müssen, d. h. die Aktionsprogramme und, falls erforderlich, die zusätzlichen Maßnahmen und verstärkten Aktionen (vgl. Rn. 52). Daran anknüpfend müssen (natürliche und) juristische Personen auch von den zuständigen nationalen Behörden (gerichtlich) verlangen können, dass diese ein bestehendes Aktionsprogramm ändern oder zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen gemäß Art. 5 dieser Richtlinie erlassen, solange der Nitratgehalt im Grundwasser ohne solche Maßnahmen an einer oder mehreren Messstellen im Sinne des Art. 5 Abs. 6 der Richtlinie 50 mg/l überschreitet oder zu überschreiten droht (vgl. Rn. 73), also sobald festgestellt wird, dass die Maßnahmen erforderlich sind (vgl. Rn. 56). Es sei Aufgabe der nationalen Gerichte, zu überprüfen, ob die Behörden die Grenzen des ihnen bei der Programmerstellung zukommenden Ermessens eingehalten haben (Rn. 72).

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

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 bereits die Feststellungen im einschlägigen Landesrecht, wonach die Maßnahmenprogramme keine Außenwirkung entfalten, sondern lediglich behördenverbindlich sind (siehe § 88 Abs. 2 LWG NRW).

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

Der auf Aufhebung des rechtswidrigen Maßnahmenprogramms gerichtete Hilfsantrag zu 2) ist analog § 47 VwGO statthaft. Da das nordrhein-westfälische Maßnahmenprogramm keine Außenwirkung entfaltet, kommen hier weder eine Anfechtungsklage noch eine

Normenkontrolle als statthafte Klagearten in Betracht, sodass nach § 7 Abs. 2 S. 2 UmwRG § 47 VwGO entsprechend anwendbar ist.

4. Zuständigkeit des Gerichts

Die sachliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts folgt aus § 7 Abs. 2 S. 1 UmwRG.

5. Klagefrist

Die Klage ist fristgerecht.

Das mit dem Hauptantrag geltend gemachte Leistungsbegehren unterliegt keiner Klagefrist.

Auch hinsichtlich ihres Hilfsantrags zu 2) ist die Klage fristgerecht. Die Jahresfrist beginnt mit der Veröffentlichung der nordrhein-westfälischen Maßnahmenprogramme im Ministerialblatt zu laufen beginnen und endet demnach am 22. Dezember 2022. Vorher hatte der Kläger keine Möglichkeit, von dem Inhalt des Programms Kenntnis zu nehmen, weil erst dann die finalen Versionen veröffentlicht wurden. Selbst wenn man auf das im Ministerialblatt genannte vorherige Bekanntgabedatum, den 7. Dezember 2022, abstellen würde, wäre die Klage fristgerecht.

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.

II. Begründetheit

Die Klage ist begründet.

Nach § 2 Abs. 4 Nr. 2 UmwRG ist ein Rechtsbehelf gegen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG begründet, soweit die Entscheidung gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstößt und der Verstoß Belange berührt, die zu den satzungsgemäßen Zielen gehören und zudem eine Pflicht zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung besteht.

Diese Voraussetzungen liegen vor.

Die Maßnahmenprogramme für die nordrhein-westfälischen Anteile an den Flussgebietseinheiten Rhein, Weser, Ems und Maas verstoßen gegen die dem Umweltschutz dienenden Regelungen aus Art. 11 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 lit. a i - iv) WRRL i.V.m. Art. 3 Abs. 6 UQN-RL und § 82 WHG i.V.m. 27 Abs. 1 WHG und § 15 OGewV.

Das geltende Maßnahmenprogramm für Nordrhein-Westfalen wird diesen Anforderungen nicht gerecht und berührt somit den mit der Satzung des Klägers verfolgten Umweltschutz.

Das Maßnahmenprogramm ist zunächst nicht dazu geeignet, den guten chemischen Zustand in Oberflächengewässer in Bezug auf den Parameter Quecksilber in Biota schnellstmöglich zu erreichen. Hierauf zielt der Klageantrag zu 1 a) ab.

Das Maßnahmenprogramm enthält außerdem keine Maßnahmen zur Beendigung oder schrittweisen Einstellung der Einleitungen, Emissionen und Verluste von Quecksilber bis zum 18. Dezember 2028. Dies ist Gegenstand des Klageantrag zu 1 b) aa). Es werden noch nicht einmal die technischen Möglichkeiten zur Emissionsminderung ausgeschöpft, sodass zumindest der Hilfsantrag zu 1 b) bb) begründet ist.

Schließlich ist das Maßnahmenprogramm nicht dazu geeignet, eine weitere Verschlechterung des Gewässerzustands durch eine Zunahme der Quecksilberkonzentration in Biota und einen signifikanten Anstieg der Quecksilberbelastung in Sedimenten und Biota zu verhindern. Dies wird mit dem Klageanträgen zu 1 c) und 1 d) thematisiert.

Für den Fall, dass der Senat den mit den Anträgen 1 a) – d) geltend gemachten Anspruch auf Fortschreibung des Maßnahmenprogramms verneint, beantragen wir mit dem Hilfsantrag zu 2) im Sinne eines Vorgehens „gegen die Annahme“ des streitgegenständlichen Programms, das dieses aufgrund der unten näher bezeichneten Mängel für unwirksam erklärt wird.

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

Der Kläger ist mit seiner Kritik am Maßnahmenprogramm nicht präkludiert. Die Präklusionsvorschrift in § 7 Abs. 3 UmwRG ist vorliegend bereits nicht anwendbar. Zunächst ist zweifelhaft, ob die Vorschrift den vom EuGH aus Art. 47 GrCh und Art. 9 Abs. 3 AK

abgeleiteten Anforderungen an den zu gewährleistenden effektiven Rechtsschutz entspricht.⁵⁷ Abgesehen davon ist die Vorschrift des § 7 Abs. 3 UmwRG auf den in der Hauptsache Leistungsanspruch nicht anwendbar.⁵⁸ Unanwendbar ist die Vorschrift des § 7 Abs. 3 UmwRG außerdem, weil in der öffentlichen Bekanntmachung des Programmentwurfs nicht auf sie hingewiesen wurde.⁵⁹ Abgesehen davon hat der Kläger seine Kritikpunkte am Maßnahmenprogramm fristgerecht im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung angebracht (Anlage K 5, S. 10 ff., insb. S. 15 ff., 33 ff.).

Im Folgenden werden die mit der vorliegenden Klage geltend gemachten Bewirtschaftungsziele (1.), die gesetzlichen Anforderungen an die Maßnahmenprogramme (2.) und die Nichtbeachtung dieser Ziele und Vorgaben durch den Beklagten (3.) näher ausgeführt:

1. Einschlägige Bewirtschaftungsziele in Bezug auf Quecksilber

a. Verpflichtung zur Erreichung eines guten chemischen Zustands

Der Beklagte ist zunächst dazu verpflichtet, für seine Flussgebietsanteile Maßnahmen vorzusehen, mit denen der gute chemische Zustand der Oberflächengewässer schnellstmöglich, d.h. so schnell die natürlichen Gegebenheiten es zulassen, erreicht werden kann. Dies wird mit dem Klageantrag zu 1 a) geltend gemacht.

aa. Guter chemischer Zustand der Oberflächengewässer

Die WRRL verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Erreichung eines guten Zustands (sog. Verbesserungsgebot). Oberflächengewässer müssen u.a. einen „guten chemischen Zustand“ erreichen, Art. 4 Abs. 1 lit. a ii), iii) WRRL. Diese Verpflichtung wurde in § 27 Abs. 1 Nr. 2 WHG im nationalen Recht verankert.

Der gute chemische Zustand eines Oberflächengewässers wird in Art. 2 Nr. 24 WRRL definiert als

„der chemische Zustand, der zur Erreichung der Umweltziele für Oberflächengewässer gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a) erforderlich ist, das heißt der chemische Zustand, den ein Oberflächenwasserkörper erreicht hat, in dem kein Schadstoff in einer höheren Konzentration als den Umweltqualitätsnormen vor-

⁵⁷ So Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 7 UmwRG, Rn. 4 mit Verweis auf EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017 – C 644/15 (Protect), Rn. 54 f.

⁵⁸ Bunge, § 7 UmwRG, 2. Auflage 2019, Rn. 67.

⁵⁹ Siehe hierzu Bunge, § 7 UmwRG, 2. Auflage 2019, Rn. 49.

kommt, die in Anhang IX und gemäß Artikel 16 Absatz 7 oder in anderen einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über Umweltqualitätsnormen auf Gemeinschaftsebene festgelegt sind“.

Der Begriff „Umweltqualitätsnorm“ wird in Art. 2 Nr. 35 WRRL definiert als

„die Konzentration eines bestimmten Schadstoffs oder einer bestimmten Schadstoffgruppe, die in Wasser, Sedimenten oder Biota aus Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes nicht überschritten werden darf“.

Bereits mit der Entscheidung Nr. 2455/2001/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2001 zur Festlegung der Liste prioritärer Stoffe im Bereich der Wasserpolitik wurde Quecksilber als prioritärer Stoff eingestuft.

Mit der auf Grundlage des Art. 16 WRRL erlassenen UQN-Richtlinie wurden dann verschiedene Umweltqualitätsnormen für Quecksilber festgelegt: zwei wasserbezogene Umweltqualitätsnormen (zulässige Höchstkonzentration i.H.v. 0,07 µg/l, Jahresdurchschnittswert i.H.v. 0,05 µg/l) und die Umweltqualitätsnorm für Quecksilber in Biota i.H.v. 20 µg/l. Letztere soll zum Schutz der menschlichen Gesundheit und von Raubfischen dem Problem der Bioakkumulation Rechnung tragen.⁶⁰

Mit der Änderungsrichtlinie 2013/39/EU wurde es Pflicht, für die Bewertung des Gewässerzustands die strengere Biota-Umweltqualitätsnorm heranzuziehen (Art. 3 Abs. 2 Unterabsatz 1 UQN-Richtlinie). Zudem wurde die Umweltqualitätsnorm für den Jahresdurchschnitt vollständig gestrichen, weil dieser Indikator aufgrund der Bioakkumulation von Methylquecksilber nicht aussagekräftig war und keinen ausreichenden Schutz bot (Erwägungsgrund 15 UQN-Richtlinie).

Auf nationaler Ebene wurden die verschiedenen Quecksilber-Umweltqualitätsnormen in Anlage 8 OGewV verankert.

In der UQN-Richtlinie und Anlage 8 Tabelle 1 Spalte 7 der OGewV ist Quecksilber als ubiquitärer Stoff eingestuft. Die Qualifizierung als ubiquitärer Stoff ermöglicht es, die Auswirkungen von Quecksilber auf den chemischen Zustand bei der Zustandsbeurteilung nach Anhang V WRRL gesondert darzustellen, sodass Verbesserungen der Wasserqualität in Bezug auf andere Stoffe sichtbar werden (Erwägungsgrund 21, 22 der UQN-Richtlinie). Zudem wird den Mitgliedstaaten erlaubt, die Zahl der Überwachungs-

⁶⁰ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik und zur Änderung der Richtlinie 2000/60/EG, KOM (2006) 397 endg., S. 2.

stellen und die Überwachungsfrequenz in Bezug auf ubiquitäre Schadstoffe zu verringern (Erwägungsgrund 23 der UQN-Richtlinie). Die Einstufung als ubiquitärer Stoffe hat jedoch keinen Einfluss auf die Verpflichtung zur Erreichung der verbindlichen Gewässerschutzziele. In dieser Hinsicht heißt es in Erwägungsgrund 24 zur Änderungsrichtlinie 2013/39/EU:

„(24) Die besondere Berücksichtigung von Stoffen, die sich wie ubiquitäre PBT [persistente, bioakkumulierbare und toxische Stoffe] verhalten, befreit die Union bzw. die Mitgliedstaaten nicht von der Pflicht, zusätzlich zu den auch auf internationaler Ebene bereits getroffenen Maßnahmen weitere Maßnahmen zu ergreifen, um Einleitungen, Emissionen und Verluste dieser Stoffe zu verringern oder zu beenden, um die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2000/60/EG festgelegten Ziele zu erreichen.“

Das drastische Ausmaß der Verfehlung des Zustandsziels in Bezug auf Quecksilber wird voraussichtlich auch nicht dazu führen, dass der Unionsgesetzgeber die Vorgaben zum Gewässerzustand in Bezug auf diesen Schadstoff abmildern wird. Bereits der sog. Fitness-Check der EU-Kommission hatte ergeben, dass die erheblichen Zielverfehlungen durch die Mitgliedstaaten weitgehend auf eine unzureichende Richtlinienumsetzung, nicht aber auf etwaige Mängel der Rechtsvorschriften zurückzuführen sind:⁶¹

„Die Tatsache, dass die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie noch nicht vollständig erreicht wurden, ist weitgehend auf die unzureichende Finanzierung, die langsame Umsetzung und die unzureichende Einbeziehung der umweltpolitischen Zielsetzungen in die Politikbereiche und nicht auf etwaige Mängel der Rechtsvorschriften zurückzuführen.“

SWD(2019) 440 final, S. 2

Die am 26. Oktober 2022 vorgelegten Entwürfe der EU-Kommission zur Anpassung der WRRL und der UQN-Richtlinie bestätigen nunmehr, dass zumindest von Seiten der Europäischen Kommission keine Abschwächung, sondern im Gegenteil sogar eine Verschärfung des Zustandsziels in Bezug auf Quecksilber für notwendig erachtet wird. Nach dem Kommissionsvorschlag soll der Biota-Grenzwert halbiert werden von derzeit 20 auf

⁶¹ Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Eignungsprüfung (Zusammenfassung) der Wasserrahmenrichtlinie, der Grundwasserrichtlinie, der Richtlinie über Umweltqualitätsnormen und der Hochwasserrichtlinie, 10.12.2019, SWD(2019) 440 final, online unter https://ec.europa.eu/environment/water/fitness_check_of_the_eu_water_legislation/documents/SWD_2019_440_F1_SWD_FITNESS_CHECK_EXECUTIVE_SUMMARY_DE_V4_P1_1058675.pdf.

10 ug/kg.⁶² Dies begründet die EU-Kommission damit, dass die Gesundheitsgefahren durch Quecksilber unterschätzt wurden.⁶³

Festhalten lässt sich, dass der nach Art. 4 Abs. 1 lit. a ii), iii) WRRL, § 27 Abs. 1 Nr. 2 WHG zu erreichende gute Zustand der Oberflächengewässer die Einhaltung der Umweltqualitätsnormen für Quecksilber voraussetzt.

bb. Verpflichtung zur schnellstmöglichen Zielerreichung

Es genügt den gesetzlichen Anforderungen nicht, wenn der gute chemische Zustand der Oberflächengewässer irgendwann erreicht wird. Aus der WRRL ergibt sich vielmehr eine Verpflichtung, die Bewirtschaftungsplanung an dem Ziel der schnellstmöglichen Erreichung des guten chemischen Zustands auszurichten.

Der Wortlaut der WRRL und ihrer nationalen Umsetzungsbestimmungen enthält zwar keine explizite Verpflichtung zur „schnellstmöglichen“ Zielerreichung. Jedoch ergibt sich aus dem Sinn und Zweck der WRRL und dem abgestuften Fristenregime der Art. 4 Abs. 1, Abs. 4 WRRL ein Zügigkeitsgebot.

Dies beruht auf folgenden Erwägungen:

(a) Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten erlaubt kein Absehen von wirksamen Maßnahmen

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

Die WRRL sieht in Art. 4 Abs. 4 zwar die Möglichkeit einer Verlängerung der Frist zur Erreichung des guten Zustands vor.

Diese Fristverlängerung ist jedoch nicht voraussetzungslos, sondern nur bei Darlegung und objektivem Vorliegen eng umgrenzter Fristverlängerungsgründe möglich, für deren Vorliegen die planerstellenden Behörden die materielle Beweislast tragen.⁶⁴

⁶² EU-Kommission, COM(2022) 540 final, Annex V, verfügbar unter https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-amending-water-directives_en.

⁶³ EU-Kommission, Commission Staff Working Document Impact Assessment Report, SWD(2022) 540 final, S. 78, 190, 203, verfügbar unter file:///C:/Users/Caroline/Downloads/Staff%20Working%20Document%20-%20Impact%20Assessment%20Report%20accompanying%20the%20Proposal_0-1.pdf.

⁶⁴ Durner, in: Landmann/Rohmer, WHG, 78. EL, 2015, § 29 Rn. 1.

Mit den Fristverlängerungsgründen der „fehlenden technischen Durchführbarkeit“ und der „unverhältnismäßigen Kosten“ nach Art. 4 Abs. 4 lit. a) i) und ii) WRRL, § 29 Abs. 1 Nr. 2 und 3 WHG konnte die Frist zur Erreichung des guten Zustands maximal bis zum 22. Dezember 2027 verlängert werden.

Eine über dieses Datum hinausgehende Zielverfehlung kann gemäß Art. 4 Abs. 4 lit. a) iii) und § 29 Abs. 2 Nr. 1 WHG nur durch „natürliche Gegebenheiten“ gerechtfertigt werden. Dieser Fristverlängerungsgrund setzt voraus, dass „die natürlichen Gegebenheiten [...] keine rechtzeitige Verbesserung des Zustands des Wasserkörpers zu[lassen].“ Die Regelung trägt dem allgemeinen Grundsatz Rechnung, dass niemand zu objektiv Unmöglichem verpflichtet werden kann.⁶⁵ Wenn die natürlichen Bedingungen einer fristgerechten Zielerreichung entgegenstehen, kann die Realisierung des Zustandsziels innerhalb der ursprünglich vorgesehenen Frist nicht verlangt werden. Aus diesem Grund ist eine Fristverlängerung aufgrund natürlicher Bedingungen auch über das Jahr 2027 hinaus möglich.

„Natürliche Gegebenheiten“ sind dabei nur die nicht oder nur mit erheblichem Aufwand durch den Menschen beeinflussbaren Faktoren, wie z. B. klimatische, geogene oder hydrologische Bedingungen.⁶⁶ Nicht zu den natürlichen Gegebenheiten zählen hingegen anthropogen, etwa durch unzureichende Gewässerschutzmaßnahmen, bedingte Verzögerungen der Zielerreichung. Wenn daher wirksame Maßnahmen zur Minderung der diffusen Quecksilbereinträge nicht oder zu spät ergriffen werden, dann ist die damit verbundene Verzögerung der Erreichung des guten chemischen Zustands in den Oberflächengewässern nicht natürlich, sondern menschlich bedingt. Eine Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten ist nur zulässig, wenn es wirklich die tatsächlichen natürlichen Faktoren und nicht Aspekte der anthropogen bedingten Maßnahmenplanung sind, die einer fristgerechten Zielerreichung entgegenstehen.

Die auf natürliche Bedingungen gestützte Fristverlängerung steht insoweit im Gegensatz zu den anderen beiden Fristverlängerungsgründen der „unverhältnismäßig hohen Kosten“ und der „technischen Durchführbarkeit“. Diese beiden Gründe betreffen die Konstellation, dass eine frühere Zielerreichung zwar objektiv, also nach den natürlichen Gegebenheiten, möglich ist, allerdings unter sehr hohen Kosten bzw. mit sehr großem technischem Aufwand. Auch für diese Fälle sieht die WRRL eine Fristverlängerungsoption

⁶⁵ Durner, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 96. EL September 2021, WHG § 29 Rn. 15.

⁶⁶ Kotulla, § 29 Rn. 8; Knopp, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, § 29 Rn. 4; Durner, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 96. EL September 2021, WHG § 29 Rn. 15.

vor, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen schrittweise umzusetzen. Dies ist Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Die Mitgliedstaaten dürfen daher unter den in Art. 4 Abs. 4 i) und ii) WRRL genannten Voraussetzungen eine objektiv früher mögliche Erreichung des Zustandsziels weiter verzögern – allerdings nur bei entsprechender Begründung und maximal bis zum 22. Dezember 2027.

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

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

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

SWD(2019) 440 final, S. 4

(b) Anforderungen an die Begründung der Fristverlängerung

Unterstrichen und verfahrensrechtlich abgesichert wird die Bedingtheit der Fristverlängerung durch das in Art. 4 Abs. 4 lit. b) WRRL geregelte Erfordernis, dass die Fristverlängerung und die entsprechenden Gründe im Bewirtschaftungsplan „im einzelnen dargestellt und erläutert“ werden müssen. Die Bedeutung einer transparenten Vorgehensweise und nachvollziehbaren Begründung der Fristverlängerung hebt auch Erwägungsgrund 30 WRRL hervor, in dem es heißt:

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

Der Unionsgesetzgeber wollte mit dem Begründungserfordernis ersichtlich die Situation verhindern, dass die Mitgliedstaaten von der Möglichkeit der Fristverlängerung beliebig Gebrauch machen und hiermit die gesetzlich festgelegten Ziele „aufweichen“.

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

Dabei muss die Begründung der Fristverlängerung eine gewisse Detailliertheit aufweisen, wie bereits der Wortlaut des Art. 4 Abs. 4 lit. b) WRRL verdeutlicht („im einzelnen dargelegt und erläutert“). Nur durch eine detaillierte Begründung, die sich mit den konkreten natürlichen Bedingungen am jeweiligen Gewässerkörper und den zur Verfügung stehenden Maßnahmenoptionen auseinandersetzt, kann die Öffentlichkeit und können die Gerichte nachvollziehen, ob von der Fristverlängerung in rechtmäßiger Weise Gebrauch gemacht wurde. Ließe man einen pauschalen Hinweis z.B. auf Sedimentablagerungen genügen, liefe die Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 1 lit. a) ii) WRRL zur Erreichung des guten chemischen Zustands grundsätzlich bis zum 22. Dezember 2015 und spätestens bis zum 22. Dezember 2027 weitgehend leer.

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

Weitere „Bedingung“ der Fristverlängerung ist nach Art. 4 Abs. 4 lit. d) WRRL die Benennung zeitlich konkretisierter Maßnahmen im Bewirtschaftungsplan, welche die Wasserkörper bis zum Ablauf der verlängerten Frist schrittweise in den geforderten Zustand überführen können, wobei die Gründe für jede signifikante Verzögerung bei der Umsetzung dieser Maßnahmen und der voraussichtliche Zeitplan für die Durchführung dieser Maßnahmen zu benennen sind.

Auch mit dieser Vorgabe verdeutlicht der Unionsgesetzgeber, dass die Frist zur Erreichung des guten Zustands nicht unbeschränkt verschoben werden darf und eine Fristverlängerung kein Untätigbleiben rechtfertigt. Wenigstens bis zum Ablauf der verlängerten Frist muss das Ziel erreicht werden.

Dies entspricht den gesetzlichen Anforderungen in anderen vergleichbaren Rechtsbereichen, etwa im Luftreinhalterecht. So war bspw. nach Art. 22 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG die Möglichkeit einer Fristverlängerung ebenfalls an die Bedingung geknüpft, dass für das betroffene Gebiet ein Luftqualitätsplan im Einklang mit Art. 23 der Richtlinie erstellt wurde, der insbesondere aufzeigt, „wie die Einhaltung der Grenzwerte vor Ablauf der neuen Frist erreicht werden soll“ (EuGH, Urteil vom 19. November 2014, C-404/13, Rn. 26, 29). Die Mitgliedstaaten mussten daher alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen und durften nicht davon ausgehen, dass die in Art. 22 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50 eröffnete Möglichkeit einer Fristverlängerung es ihnen erlaubt, die Umsetzung „nach eigenem Ermessen hinauszuschieben“, wie der EuGH in diesem Zusammenhang betont hat (Rn. 31).

Ebenso wenig erlaubt es Art. 4 Abs. 4 WRRL, die Erreichung des guten Gewässerzustands beliebig hinauszuzögern. Vielmehr darf die Frist nicht länger als nötig verlängert werden. Die Bestimmung unter Art. 4 Abs. 4 lit. d) WRRL macht dabei deutlich, dass der Zeitpunkt, bis zu dem die Frist verlängert werden soll, zu benennen ist. Denn nur dann lässt sich der „Ablauf der verlängerten Frist“ als Ausgangspunkt für die Maßnahmenplanung bestimmen. Erforderlich ist somit eine Prognose der Zielerreichung.

(d) Erfordernis eines planerischen Gesamtkonzepts

Bei dieser Prognose lässt sich der Zeitpunkt, bis zu dem das Zustandsziel erreicht werden kann und – abhängig vom geltend gemachtem Fristverlängerungsgrund – erreicht werden muss, nicht abstrakt bestimmen. Denn er hängt von den natürlichen Gegebenheiten am jeweiligen Oberflächengewässer und den verfügbaren Maßnahmen ab.

Ob die oben beschriebenen zeitlichen Anforderungen an die Maßnahmenplanung erfüllt sind, lässt sich daher nur überprüfen, wenn die Bewirtschaftungsplanung Auskunft darüber gibt, bis wann bei Anwendung welcher Maßnahmen das Zustandsziel aufgrund der natürlichen Bedingungen am jeweiligen Gewässerkörper erreicht werden kann.

Dies entspricht den Anforderungen an die Luftreinhalteplanung, die insoweit übertragbar sind. Für die Überprüfbarkeit der nach § 47 Abs. 1 S. 1, 3 BImSchG geforderten Eignung

zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung verlangt die Rechtsprechung ein kohärentes planerisches Gesamtkonzept, welches die Wirkung aller denkbaren Maßnahmen untersucht. Das VG Sigmaringen stellte insoweit fest:

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

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

Das VG Wiesbaden führte zum erforderlichen planerischen Gesamtkonzept ergänzend aus:

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

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

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

„ein Konzept mit einem Zeitplan, der beinhaltet, mit welchen Maßnahmen zu welchem Zeitpunkt der Grenzwert erreicht wird. Das Konzept muss alle denkbaren Maßnahmen zur Reduzierung der Stickstoffdioxidbelastung und deren Wirksamkeit (Reduzierungswerte) enthalten. Erst in einem zweiten Schritt, also nachdem alle denkbaren Maßnahmen aufgezeigt wurden, stellt sich dann die Frage der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen oder der rechtlichen bzw. finanziellen Durchsetzbarkeit, wobei fraglich ist, ob wirtschaftliche Aspekte überhaupt eine Rolle spielen dürfen“

(...)

Ein Luftreinhalteplan ist erst dann effektiv, wenn er allen für die Reinhaltung der Luft (mit)verantwortlichen Stellen geeignete Handlungsoptionen aufzeigt, deren Wirksamkeit bewertet und so Grundlage dafür ist, sich für die eine(n) oder andere(n) Maßnahme(n) zu entscheiden, mit der absehbaren Folge, dass die Grenzwerte fristgemäß eingehalten werden.“

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

Diese Anforderungen lassen sich auf die hier in Rede stehenden Maßnahmenprogramme nach Art. 11 WRRL bzw. § 82 WHG übertragen. Auch hier bedarf es zunächst einmal der Ermittlung der grundsätzlich geeigneten Minderungsmaßnahmen, der Quantifizierung und zeitlichen Abschätzung ihrer Minderungswirkung sowie der Abschätzung ihrer Kosten, um in einem nächsten Schritt ermitteln zu können, bis zu welchem Zeitpunkt und mit welchem finanziellen und technischen Aufwand eine Zielerreichung möglich ist. Nur auf dieser Grundlage kann rechtmäßig von der Möglichkeit der Fristverlängerung Gebrauch gemacht werden. Ein Verzicht auf wirksame Maßnahmen aufgrund der Unverhältnismäßigkeit der Kosten und der technischen Durchführbarkeit wäre dabei nur bei entsprechender Begründung im Bewirtschaftungsplan zulässig.

(e) Zwischenergebnis

Festzuhalten ist, dass die vom Beklagten geltend gemachte Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten diesen nicht davon entbindet, alle geeigneten und erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den guten chemischen Zustand in Bezug auf den Parameter Quecksilber so schnell wie möglich, d.h. so schnell die natürlichen Bedingungen es erlauben, zu erreichen. Dieser Zeitpunkt der Zielerreichung ist durch eine nachvollziehbare Prognose zu ermitteln. Die Fristverlängerungsgründe des technischen und finanziellen Aufwands hat der Beklagte in seinem Bewirtschaftungsplan nicht geltend gemacht, sodass die Umsetzung wirksamer Minderungsmaßnahmen nicht aufgrund von technischen und finanziellen Aspekten verzögert werden darf.

cc. Bedeutung des atmosphärischen Ferntransports und der Sedimentablagerungen für die Verpflichtung zur Erreichung des guten chemischen Zustands

Ein Verzicht auf die Festlegung schnellstmöglich wirksamer Maßnahmen kann auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass der Biota-Grenzwert durch Maßnahmen auf dem Hoheitsgebiet des Beklagten allein ggf. nicht erreichbar ist, etwa wegen des Verursachungsbeitrags von Sedimentablagerungen oder des Einflusses des atmosphärischen Ferntransports.

Es trifft zwar zu, dass diese Faktoren nach derzeitigem Kenntnisstand einen wichtigen Beitrag zu den hohen Biota-Werten leisten. Nichtsdestotrotz ist zu erwarten, dass eine Reduzierung der Quecksilbereinträge in die Oberflächengewässer in Nordrhein-Westfalen zumindest zu einer Verringerung der Biota-Werte auch in Nordrhein-Westfalen beitragen wird.⁶⁷ Diese Annahme wird bestätigt durch Untersuchungen im Auftrag des Umweltbundesamtes, die einen signifikanten Zusammenhang zwischen den Quecksilberkonzentrationen im Schwebstoff und der Quecksilber-Konzentration in Fischen zeigten. Die Abnahme der Schwebstoffkonzentration korrespondierte mit sinkenden Biota-Werten.⁶⁸ Eine Verringerung der Einträge in Nordrhein-Westfalen und somit eine Reduzierung der Schwebstoffkonzentration leistet somit einen wichtigen Beitrag zur Erreichung des guten chemischen Zustands.

Dabei wirken sich Emissionsreduktionen zumindest auch lokal aus. Wenngleich die diffusen Einträge aus der Luft in Teilen auf den atmosphärischen Ferntransport zurückzuführen sind, ist davon auszugehen, dass die Emissionen in die Luft aus nordrhein-westfälischen Anlagen auch in nordrhein-westfälische Gewässer eingetragen werden.

Dass dieser Beitrag ggf. für sich genommen nicht ausreicht, um eine Grenzwerteinhaltung in Biota sicherzustellen, ist rechtlich irrelevant. Minderungsmaßnahmen müssen auch dann ergriffen werden, wenn sie für sich genommen nicht zur Zielerreichung, sondern lediglich zu einer Reduzierung der Belastung führen. In dieser Hinsicht hat etwa das OVG Münster in Bezug auf die Luftverschmutzung durch Feinstaub PM₁₀ festgestellt:

„Aus den vorstehenden Ausführungen folgt insbesondere auch, dass die zuständigen Behörden die Durchführung von Maßnahmen zur Reduzierung der Schadstoffbelastung nicht unter Hinweis darauf ablehnen dürfen, dass eine Einhaltung der überschrittenen Immissionsgrenzwerte mit den in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Maßnahmen von vornherein ausgeschlossen ist. Vielmehr haben sie auch sämtliche verhältnismäßigen Maßnahmen in Erwägung zu ziehen, die zu einer "bloßen" Reduzierung der Schadstoffbelastung beitragen. Dazu gehören bei Immissionsgrenzwerten, die wie § 4 Abs. 1 der 39. BImSchV für PM₁₀ eine bestimmte Anzahl von Überschreitungstagen des Tagesmittelwerts zulassen, sowohl Maßnahmen, die zu einer Verringerung der Anzahl der Überschreitungstage führen, als auch solche, die eine Verringerung des Ausmaßes der jeweils tagesbezogenen Grenzwertüberschreitung bewirken.“

(OVG Münster, Urteil vom 9. Oktober 2012 – 8 A 652/09, juris Rn. 78)

⁶⁷ Tebert/Gebhart/Kremer (Anlage K 9), S. 42 f.

⁶⁸ Wellmitz, Vergleich der EU-Umweltqualitätsnorm (UQN) für Quecksilber in biologischen Matrices mit der Belastungssituation in deutschen Oberflächengewässern – aktualisierter Stand der Belastung in Fischen und Schwebstoff, 2015, verfügbar unter https://www.umweltprobenbank.de/upb_static/fck/download/Hg-Bericht%20UBA%202015-12.pdf.

Der Einfluss des atmosphärischen Ferntransports und der Freisetzung aus Sedimenten kann den Beklagten daher nicht davon entbinden, die bestehenden Handlungsmöglichkeiten zu nutzen, um dem Zustandsziel wenigstens so nah wie möglich zu kommen.

Abgesehen davon ist die Einbettung des Beklagten in bundesrechtliche, unions- und völkerrechtliche Verpflichtungen zu berücksichtigen: Der gute chemische Zustand wird nicht nur in Nordrhein-Westfalen, sondern in ganz Deutschland und in weiten Teilen Europas und der Welt verfehlt. Dabei ist Nordrhein-Westfalen im nationalen und europa-weiten Vergleich eine der Regionen mit den höchsten Emissionen (B.VIII.). Der aus Art. 20 GG ableitbare Grundsatz der Bundestreue und der in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerte Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gebieten es in dieser Situation, den eigenen Beitrag zu der Gewässerverschmutzung in anderen Bundesländern oder Mitgliedstaaten weitestmöglich zu begrenzen. Der Beklagte kann daher von einer Reduzierung der Emissionen auf seinem eigenen Hoheitsgebiet nicht absehen mit dem Argument, dass letztlich andere Planungsträger von diesen Bemühungen profitieren. Auch die WRRL geht z.B. mit ihren Regeln zur internationalen Bewirtschaftungsplanung davon aus, dass das Erreichen eines guten Zustands eine gemeinschaftliche Aufgabe ist.

Der Verweis auf die Verursachungsbeiträge anderer Länder und Staaten würde den Umstand verkennen, dass es sich bei der Umweltverschmutzung mit Quecksilber um ein globales Phänomen handelt, welches eine Einbettung nationaler Minderungsbeiträge in den internationalen Kontext erfordert. Insofern weist die Quecksilberproblematik deutliche Parallelen zum Klimawandel auf. Das BVerfG hat in seinem Klima-Beschluss vom 24. März 2021 festgestellt, dass nationale Klimaschutzmaßnahmen auch dann ergriffen werden müssen, wenn sie für sich genommen das Klimaproblem nicht lösen könnten:

„So oder so kann dem Gebot, nationale Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen, nicht entgegengehalten werden, sie könnten den Klimawandel nicht stoppen. Zwar wäre Deutschland nicht allein in der Lage, den Klimawandel anzuhalten. Das isolierte Handeln der Bundesrepublik ist für Klimawandel und Klimaschutz offensichtlich nicht umfänglich kausal. Der Klimawandel kann nur dann angehalten werden, wenn weltweit Klimaneutralität erreicht wird. Angesichts des weltweiten Reduktionserfordernisses ist der bei knapp 2 % liegende Anteil Deutschlands an den weltweiten CO₂-Emissionen (vgl. BMU, Klimaschutz in Zahlen, Ausgabe 2020, S. 12) für sich genommen eher gering. Sind die Klimaschutzmaßnahmen Deutschlands aber in weltweite Klimaschutzbemühungen eingebunden, sind sie als Teil der Gesamtanstrengung geeignet, das Ende des Klimawandels herbeizuführen (vgl. Busser, DVBl 2020, 1389 <1394>; siehe auch Dederer, in: Isensee/Kirchhof, HStR XI, 3. Aufl. 2013, § 248 Rn. 74).

Dabei könnte sich der Staat seiner Verantwortung auch nicht durch den Hinweis auf die Treibhausgasemissionen in anderen Staaten entziehen (vgl. VG Berlin, Urteil vom 31. Oktober 2019 - 10 K 412.18 -, Rn. 74; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2005 - 7 C 26/04 -, Rn. 35 f.; High Court of New Zealand, Judgement of 2. November 2017, CIV 2015-485-919 [2017] NZHC 733, Rn. 133 f.; Gerichtshof Den Haag, Urteil vom 9. Oktober 2018, 200.178.245/01, Ziffer 64; Hoge Raad der Niederlande, Urteil vom 20. Dezember 2019, 19/00135, Ziffer 5.7.7; United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, Urteil vom 17. Januar 2020, No. 18-36082, S. 19 f.). Aus der spezifischen Angewiesenheit auf die internationale Staatengemeinschaft folgt vielmehr umgekehrt die verfassungsrechtliche Notwendigkeit, eigene, möglichst international vereinbarte Maßnahmen zum Klimaschutz tatsächlich zu ergreifen. Gerade weil der Staat das ihm in Art. 20a GG auferlegte Klimaschutzgebot nur in internationalem Zusammenwirken erfolgreich umsetzen kann, darf er für andere Staaten keine Anreize setzen, dieses Zusammenwirken zu unterlaufen. Er soll durch sein eigenes Handeln auch internationales Vertrauen stärken, dass Klimaschutz, insbesondere eine Umsetzung vertraglich vereinbarter Klimaschutzziele, auch mit Blick auf grundrechtliche Freiheiten zu lebenswerten Bedingungen gelingen kann. Die praktische Lösung des globalen Klimaschutzproblems ist insofern maßgeblich auf das wechselseitige Vertrauen in den Realisierungswillen der anderen angewiesen.“

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 -, Rn. 202-204

Diese Überlegungen sind auf den vorliegenden Fall übertragbar. Weil es voraussichtlich nicht möglich sein wird, die Biota-UQN unabhängig von den Bemühungen anderer Staaten zur Reduzierung der Quecksilberemissionen in die Luft zu erreichen, wurde die Minamata-Konvention abgeschlossen. Für deren Wirksamkeit ist es essenziell, dass reiche Industrieländer wie Deutschland ihre Möglichkeiten zur Emissionsminderung ausschöpfen und somit eine Vorbildrolle für andere Staaten einnehmen.

Hinsichtlich der Sedimentablagerungen ist festzustellen, dass bezüglich des Einflusses auf die Biota-Belastung noch erhebliche Unsicherheiten bestehen. Es wäre Aufgabe des Beklagten, diesen offenen Fragen nachzugehen und zu ermitteln, welche Maßnahmen zur Reduzierung des Sedimentaustrags in Betracht kommen. Dabei ist zu beachten, dass Anhang VI Teil B xiii) WRRL explizit auch „Sanierungsvorhaben“ als in Betracht kommende ergänzende Maßnahme nennt. Während großflächige Sedimentaushebungen aufgrund der damit verbundenen ökologischen Folgeschäden wohl nicht in Betracht kommen, erscheinen punktuelle Sanierungsmaßnahmen an besonders belasteten Sedimentabschnitten (z.B. an Stellen ehemaliger industrieller Direkteinleitungen) grundsätzlich denkbar.

b. Phasing-Out-Verpflichtung

Der Kläger hat zudem aus Art. 4 Abs. 1 lit. a. iv) i.V.m. Art. 16 Abs. 8 S. 2 WRRL einen Anspruch auf Fortschreibung des Maßnahmenprogramms dahingehend, dass durch geeignete Maßnahmen die Einleitungen, Emissionen und Verluste von Quecksilber bis zum Jahr 2028 beendet oder schrittweise eingestellt werden. Dieser Anspruch wird mit dem Klageantrag zu 1 b) aa) geltend gemacht.

aa. Inhalt und Bedeutung

Das sog. Phasing-Out-Gebot in Art. 4 Abs. 1 lit. a. iv) WRRL verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu,

„gemäß Artikel 16 Absätze 1 und 8 die notwendigen Maßnahmen durch[zuführen] mit dem Ziel, die Verschmutzung durch prioritäre Stoffe schrittweise zu reduzieren und die Einleitungen, Emissionen und Verluste prioritärer gefährlicher Stoffe zu beenden oder schrittweise einzustellen.“

In dieser Zielvorgabe spiegelt sich der sog. kombinierte Regelungsansatz der WRRL wider, nach dem neben immissionsbezogenen Qualitätszielen auch Emissionsbegrenzungen festgelegt werden müssen.

Da Quecksilber im Anhang X WRRL als prioritärer gefährlicher Stoff eingestuft ist, greift die strengere Variante des Phasing-Out-Gebotes der „Beendigung oder schrittweisen Einstellung von Einleitungen, Emissionen und Verlusten“.

Das Phasing-Out-Gebot stellt ein eigenständiges, neben das Verbesserungsgebot und Verschlechterungsverbot tretendes Gewässerschutzziel dar, welches einen noch „stärkeren“ Gewässerschutz in Bezug auf besonders bedenkliche Stoffe gewährleisten soll. Dies geht u.a. aus der Zielbestimmung in Art. 1 S. 1 lit. c) WRRL hervor:

„Ziel dieser Richtlinie ist die Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Schutz der Binnenoberflächengewässer, der Übergangsgewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers zwecks (...)

c) Anstrebens eines stärkeren Schutzes und einer Verbesserung der aquatischen Umwelt, unter anderem durch spezifische Maßnahmen zur schrittweisen Reduzierung von Einleitungen, Emissionen und Verlusten von prioritären Stoffen und durch die Beendigung oder schrittweise Einstellung von Einleitungen, Emissionen und Verlusten von prioritären gefährlichen Stoffen;“

Auch im Erwägungsgrund 16 der Änderungsrichtlinie 2013/39/EU wird klargestellt, dass bei prioritären gefährlichen Stoffen neben der Erreichung des guten chemischen Zustands die Beendigung oder schrittweise Einstellung von Einleitungen, Emissionen und Verlusten angestrebt werden muss.

Das BVerwG hat die Bedeutung des Phasing-Out Gebotes wie folgt beschrieben:

„Die Phasing-Out-Verpflichtung hat für das Erreichen des guten chemischen Zustands unterstützende Funktion. Der eigenständige Gehalt des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. iv WRRL liegt darin, dass er - anders als das Verbesserungsgebot - nicht nur immissions- sondern auch emissionsbezogene Anforderungen regelt.“

BVerwG Urteil vom 2.11.2017 – 7 C 25/15 juris, Rn. 59

Aufgrund dieses emissionsbezogenen Ansatzes sind auch bei Erreichung des Zustandsziels die Einträge durch eine Beendigung von Emissionen, Einleitungen und Verlusten auf Null zu senken. Dem Phasing-Out-Gebot kommt somit mit Blick auf das EU-Ziel der Schadstofffreiheit bis zum Jahr 2050, welches u.a. im Bereich des Gewässerschutzes verwirklicht werden soll (COM(2021) 400 final), eine besondere Bedeutung zu.

Der europäische Gesetzgeber hat in der WRRL keine Ausnahmen vom Phasing-Out-Ziel vorgesehen. Dies verdeutlicht, dass aufgrund der besonders hohen Gefährlichkeit der prioritär gefährlichen Stoffe ein besonders konsequentes Vorgehen gefordert ist.

Die Begriffe „Einleitung“, „Emission“ und „Verluste“ werden in der WRRL nicht definiert. Unter anderem die Begriffsdefinition von „Verschmutzung“ spricht jedoch dafür, dass neben einer unmittelbaren Einleitung in Gewässer auch mittelbare Einträge über den Boden und die Luft erfasst sind (vgl. Art. 2 Nr. 33 WRRL: „direkte oder indirekte Freisetzung von Stoffen (...) in Luft, Wasser oder Boden“).⁶⁹ Der Begriff der "Einleitung" erfasst dabei sämtliche Eintragungswege von Stoffen in Gewässer, also auch luftgetragene Einträge.⁷⁰ Dies ergibt sich u.a. auch aus Art. 10 WRRL, der zu den „Einleitungen in Oberflächengewässer“ Emissionen in die Luft, die der Industrieemissionsrichtlinie unterliegen, zählt.

Der Umstand, dass Quecksilber auch auf natürliche Weise emittiert wird, steht dem Phasing-Out-Gebot nicht entgegen. Wie in Erwägungsgrund 4 der Entscheidung Nr. 2455/2001/EG über die erste Liste prioritärer Stoffe hervorgehoben wird, verlangt das Gebot lediglich, die anthropogen bedingten Verluste in Gewässer einzustellen:

⁶⁹ So auch Köck/Möckel, NVwZ 2010,1390, 1393.

⁷⁰ Kremer, ZUR 2009, 421-425, mit Verweis auf EuGH, Urteil vom 29.9.1999.

„Bei den in der Natur vorkommenden oder in natürlichen Prozessen entstehenden Stoffen, wie z. B. Cadmium, Quecksilber und polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK), ist eine vollständige Einstellung von Emissionen, Einleitungen und Verlusten aus allen potenziellen Quellen nicht möglich. Bei der Erarbeitung der entsprechenden Einzelrichtlinien sollte dieser Sachverhalt gebührend berücksichtigt werden; die Maßnahmen sollten dem Ziel dienen, Emissionen, Einleitungen und Verluste der durch menschliche Tätigkeiten bedingten prioritären gefährlichen Stoffe in Wasser zu unterbinden.“

Mit dem Phasing-Out-Ziel wird daher nichts objektiv Unmögliches verlangt.

bb. Konkretisierung des Phasing-Out-Gebotes

Die nähere Umsetzung und Konkretisierung des Phasing-Out-Gebotes ist in Art. 16 WRRL geregelt.

Art. 16 Abs. 1 WRRL sieht vor, dass EU-Parlament und Rat auf Vorschlag der EU-Kommission spezifische Maßnahmen zur Bekämpfung der Wasserverschmutzung durch einzelne Schadstoffe oder Schadstoffgruppen, die ein erhebliches Risiko für oder durch die aquatische Umwelt darstellen, beschließen.

Die Europäische Kommission wird in Art. 16 Abs. 2-7 WRRL zur Entwicklung von Vorschlägen u.a. zu den prioritären Stoffen und Qualitätsnormen verpflichtet. Auf der Grundlage dieser Vorschläge wurde die geltende UQN-Richtlinie erlassen, welche die oben genannten Umweltqualitätsnormen Quecksilber als prioritären gefährlichen Stoff festlegt.

Art. 16 Abs. 6 WRRL beauftragt die EU-Kommission zudem mit der Ausarbeitung von Vorschlägen für Begrenzungsmaßnahmen. Dabei hatte die Kommission die zeitliche Vorgabe zu beachten, dass nach dem festzulegenden Zeitplan die Einleitungen, Emissionen und Verluste innerhalb von 20 Jahren beendet sein müssen. Der 2. Spiegelstrich des Art. 16 Abs. 6 S. 1 WRRL sieht in dieser Hinsicht vor:

„Die Kommission legt für die prioritären Stoffe Vorschläge für Begrenzungen vor (...)

- zur Beendigung oder schrittweisen Einstellung von Einleitungen, Emissionen und Verlusten der gemäß Absatz 3 bestimmten Stoffe, einschließlich eines entsprechenden Zeitplans. Der Zeitplan darf 20 Jahre ab dem Zeitpunkt, zu dem diese Vorschläge gemäß den Bestimmungen dieses Artikels vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommen werden, nicht überschreiten.“

Diese Vorschläge waren gemäß Art. 16 Abs. 8 S. 1 WRRL binnen zwei Jahren ab Aufnahme eines Stoffes in die Liste prioritärer Stoffe von der Europäischen Kommission vorzulegen.

Auf der Grundlage dieser Bestimmungen hat die Europäische Kommission am 17. Juli 2006 ihren Vorschlag für eine Richtlinie über Umweltqualitätsnormen vorgelegt.⁷¹ Dieser bildete die Grundlage für die geltende UQN-Richtlinie. Der Vorschlag enthielt eine stoffliche Einstufung und die Festlegung von Umweltqualitätsnormen. Begrenzungsmaßnahmen im Sinne von Art. 16 Abs. 6 WRRL waren jedoch nicht Gegenstand des Vorschlags. Die Festlegung solcher Maßnahmen sollte nach dem Vorschlag vielmehr an die EU-Mitgliedstaaten delegiert werden. Hierzu heißt es im Richtlinienentwurf:

„In diesem Vorschlag geht es nur um die Festsetzung von UQN auf Gemeinschaftsebene. Spezifische und zusätzliche Maßnahmen zur Verringerung der Verschmutzung werden den Mitgliedstaaten überlassen, da viele andere Gemeinschaftsvorschriften angewandt werden müssen, um die Anforderungen von Artikel 16 Absätze 6 und 8 WRRL zu erfüllen.“

KOM(2006) 397, S. 7

Gemeint ist hiermit – auch wenn dieses nicht explizit genannt wird – das Phasing-Out-Gebot, weil erstens der Begriff der "Verschmutzung" gem. Art. 2 Nr. 33 WRRL v.a. auf die Emissionsseite abzielt und zweitens Art. 16 Abs. 6, 8 WRRL das Phasing-Out-Gebot konkretisiert (während Art. 16 Abs. 7, 8 WRRL die Pflicht zur Festsetzung von Umweltqualitätsnormen konkretisieren). Dass hierbei davon ausgegangen wird, dass die Phasing-Out-Verpflichtung bereits aktiviert ist, ergibt sich auch aus dem Auftrag an die Mitgliedstaaten zum Erlass "Zusätzlicher" und "spezifischer" Maßnahmen. Diese sind nur denkbar, wenn bereits grundlegende Maßnahmen getroffen wurden, also die grundsätzliche Pflicht schon besteht.

Die Delegierung der Festlegung von Begrenzungsmaßnahmen wurde dabei u.a. mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begründet. Auf S. 7 des Kommissionsvorschlags heißt es:

„Bei dem vorgeschlagenen Instrument handelt es sich um eine Richtlinie zur Festlegung von Umweltqualitätszielen, die bis 2015 zu erreichen sind. Um die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen zur Verringerung der Verschmutzung sicherzustellen, wird den Mitgliedstaaten ein großer Handlungsspielraum für die Auswahl der

⁷¹ KOM(2006) 397 endgültig, verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006PC0397&from=DE>.

am besten geeigneten Kombination von Maßnahmen eingeräumt. Auf diese Weise kann auch regionalen und lokalen Belangen Rechnung getragen werden.“

Die finale UQN-Richtlinie greift diesen Gedanken in den Erwägungsgründen 6-8 auf:

„(6) Nach Maßgabe von Artikel 4 der Richtlinie 2000/60/EG, insbesondere dessen Absatz 1 Buchstabe a, sollten die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen nach Maßgabe von Artikel 16 Absätze 1 und 8 jener Richtlinie durchführen, um die Verschmutzung durch prioritäre Stoffe schrittweise zu reduzieren und die Emissionen, Einleitungen und Verluste prioritärer gefährlicher Stoffe zu beenden oder schrittweise einzustellen.

(7) Seit dem Jahr 2000 sind zahlreiche Rechtsakte der Gemeinschaft verabschiedet worden, die Emissionsbegrenzungsmaßnahmen für einzelne prioritäre Stoffe im Sinne des Artikels 16 der Richtlinie 2000/60/EG darstellen. Außerdem fallen viele Umweltschutzmaßnahmen in den Geltungsbereich bereits bestehender gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften. Daher sollte der Umsetzung und Überarbeitung bereits vorhandener Rechtsinstrumente der Vorzug gegenüber der Festsetzung neuer Begrenzungsmaßnahmen gegeben werden.

(8) Für die Begrenzung der Emissionen prioritärer Stoffe aus Punktquellen und diffusen Quellen im Sinne des Artikels 16 der Richtlinie 2000/60/EG empfiehlt es sich im Hinblick auf die Kostenwirksamkeit und Verhältnismäßigkeit, dass die Mitgliedstaaten erforderlichenfalls zusätzlich zur Umsetzung anderer geltender Gemeinschaftsvorschriften geeignete Begrenzungsmaßnahmen aufgrund von Artikel 10 der Richtlinie 2000/60/EG in das Maßnahmenprogramm aufnehmen, das gemäß Artikel 11 jener Richtlinie für jede Flussgebietseinheit festzulegen ist.“

Hiermit wird letztlich klargestellt, dass zusätzlich zur Umsetzung der ohnehin geltenden unionsrechtlichen Begrenzungsmaßnahmen die Mitgliedstaaten ggf. darüber hinausgehende weitere Maßnahmen zur Begrenzung von Emissionen, Einleitungen und Verlusten in ihre Maßnahmenprogramme nach Art. 11 WRRL aufnehmen müssen. Eine weitere Konkretisierung auf Unionsebene ist nicht vorgesehen.

In Art. 5 UQN-Richtlinie werden die Mitgliedstaaten zudem dazu verpflichtet, in ihren Bewirtschaftungsplänen für jede Flussgebietseinheit oder jeden Teil einer Flussgebietseinheit in ihrem Hoheitsgebiet eine Bestandsaufnahme der Emissionen, Einleitungen und Verluste aller prioritären Stoffe und Schadstoffe aufzuführen.

Zweck dieser Bestandsaufnahme ist nach Erwägungsgrund 20 UQN-Richtlinie insbesondere die Überprüfung, ob das Phasing-Out-Gebot nach Art. 4 Abs. 1 lit. a iv) WRRL eingehalten wird, was u.a. auch die Festlegung eines Zeitplans für die Beendigung erfordert:

„Es muss überprüft werden, ob die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2000/60/EG genannten Ziele der Beendigung oder schrittweisen Einstellung bzw. der Reduzierung eingehalten werden; und die Bewertung der Erfüllung dieser Verpflichtungen muss, insbesondere in Bezug auf die Berücksichtigung signifikanter Emissionen, Einleitungen und Verluste aufgrund menschlicher Tätigkeiten, transparent erfolgen. Ferner muss ein Zeitplan für die Beendigung oder schrittweise Einstellung mit einer Bestandsaufnahme verbunden sein. Außerdem sollte es möglich sein, die Anwendung von Artikel 4 Absätze 4 bis 7 der Richtlinie 2000/60/EG zu bewerten. Desgleichen wird ein geeignetes Instrument für die Quantifizierung der Verluste von natürlich vorkommenden Stoffen oder Stoffen, die durch natürliche Prozesse entstehen, benötigt, da es in diesen Fällen nicht möglich ist, alle potenziellen Quellen abzustellen. Um diese Erfordernisse zu erfüllen, sollte jeder Mitgliedstaat für jede Flussgebietseinheit oder jeden Teil einer Flussgebietseinheit in seinem Hoheitsgebiet eine Bestandsaufnahme der Emissionen, Einleitungen und Verluste vornehmen.“

Auch hier wird deutlich, dass das Phasing-Out-Gebot durch die Mitgliedstaaten zur Anwendung zu bringen ist und keiner unionsrechtlichen Konkretisierung bedarf.

Die Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für die Festlegung von Begrenzungsmaßnahmen durch die UQN-Richtlinie ist auch in der WRRL selbst angelegt. Art. 16 Abs. 8 S. 2 WRRL sieht folgende subsidiäre Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor:

„Kommt bei Stoffen, die in die erste Liste prioritärer Stoffe aufgenommen sind, sechs Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie keine Einigung auf Gemeinschaftsebene zustande, so legen die Mitgliedstaaten für alle Oberflächengewässer, die von Einleitungen dieser Stoffe betroffen sind, u. a. unter Erwägung aller technischen Möglichkeiten zu ihrer Verminderung Umweltqualitätsnormen und Begrenzungsmaßnahmen für die Hauptquellen dieser Einleitungen fest.“

Diese Vorschrift, die aufgrund der Delegation der Festlegung von Begrenzungsmaßnahmen an die Mitgliedstaaten durch die UQN-Richtlinie keine Anwendung finden musste, verdeutlicht nochmals, dass die Realisierung des Phasing-Out-Ziels durch die Mitgliedstaaten erfolgt.

cc. Unmittelbare Wirkung des Art. 4 Abs. 1 lit. a iv) i.V.m. Art. 16 Abs. 6, 8 WRRL

Das Phasing-Out-Gebot wird in ganz Deutschland auf unionsrechtswidrige Weise ignoriert.

Im nationalen Gewässerrecht wurden weder das Phasing-Out-Ziel noch Maßnahmen zur schrittweisen Einstellung verankert. Der ehemalige § 25a Abs. 3 WHG a.F. wurde im Jahr 2009 ersatzlos gestrichen.

Damit stellt sich die Frage, ob Art. 4 Abs. 1 lit. a) iv) WRRL und die hierauf bezogene Planungsverpflichtung aus Art. 11 WRRL aufgrund der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien unmittelbar von den Behörden anzuwenden sind. Nicht oder nicht ausreichend umgesetzte Richtlinien sind aufgrund der Umsetzungsverpflichtung aus Art. 288 Abs. 3 AEUV unmittelbar anzuwenden, wenn diese hinreichend bestimmt und unbedingte sind.

Im Rahmen von Zulassungsverfahren hat das BVerwG die unmittelbare Anwendung des Art. 4 Abs. 1 lit. a) iv) WRRL verneint. Das BVerwG stellte in Bezug auf die Frage der Beachtlichkeit der Phasing-Out-Verpflichtung in Erlaubnisverfahren fest, dass das Gebot mangels Unterbreitung eines Kommissionsvorschlags nach Art. 16 Abs. 6 WRRL bzw. einer Einigung auf Unionsebene derzeit noch nicht in einer Weise konkretisiert ist, dass sie auf Ebene der Mitgliedstaaten vollziehbar wäre. Auch die subsidiäre Verpflichtung zur Ergreifung eigener Maßnahmen nach Art. 16 Abs. 8 Satz 2 WRRL sei mangels Unbedingtheit und hinreichender Bestimmtheit im Erlaubnisverfahren (dort: Betriebserlaubnis eines Kraftwerkes) nicht unmittelbar anwendbar (BVerwG, Urteil vom 2. November 2017 – 7 C 25/15, juris, Rn. 53; BVerwG, Urteil vom 24. Februar 2021 – 9 A 8/20, juris, Rn. 85).

Das BVerwG verkennt hiermit den oben genannten Umstand, dass mit der UQN-Richtlinie die Umsetzung des Phasing-Out-Gebotes an die Mitgliedstaaten delegiert wurde und keinerlei weitere Konkretisierung auf Unionsebene zu erwarten ist. Abgesehen davon geht es vorliegend nicht um Konstellation der Anwendung der Phasing-Out-Verpflichtung im Einzelfall, welche den Entscheidungen des BVerwG zugrunde lagen. Der Kläger verlangt keine konkreten Begrenzungsmaßnahmen, sondern möchte durchsetzen, dass der Beklagte das ihm zukommende Auswahlermessen ausübt und seine Planung wirksam auf das vorgeschriebene Phasing-Out-Gebot ausrichtet.

Jedenfalls in dieser Konstellation sind die Voraussetzungen einer unmittelbaren Anwendung gegeben. Die Verpflichtung in Art. 11 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 lit. a) iv) WRRL, dafür zu sorgen, dass für jede Flussgebietseinheit oder für den in sein Hoheitsgebiet fallenden Teil einer internationalen Flussgebietseinheit ein Maßnahmenprogramm festgelegt wird, um „die Ziele gemäß Artikel 4“ – und somit auch das Phasing-Out-Gebot – zu verwirklichen, sind hinreichend bestimmt und unbedingte. Dies gilt auch in Bezug auf das in Art. 4 Abs. 1 lit. iv) WRRL geregelte Phasing-Out-Ziel. Diese Bestimmungen bedürfen keiner weiteren Konkretisierung und Umsetzung. Wie oben dargelegt, wurde die

Verantwortung für die Festlegung von Begrenzungsmaßnahmen spätestens mit dem Erlass der UQN-Richtlinie den Mitgliedstaaten übertragen, die diesen Auftrag im Rahmen ihrer Bewirtschaftungsplanung erfüllen sollen.⁷²

Abgesehen davon erfüllt auch die Regelung in Art. 16 Abs. 8 S. 2 WRRL die Anforderungen an die Direktwirkung einer Richtlinienbestimmung.⁷³ Auch mit dieser Bestimmung wird hinreichend konkret vorgegeben, dass die Mitgliedstaaten die technischen Möglichkeiten zur Verminderung von Quecksilbereinträgen in Oberflächengewässer zu untersuchen haben und auf der Grundlage des Ergebnisses dieser Untersuchungen Begrenzungsmaßnahmen festzulegen haben.

Wie in der UQN-Richtlinie vorausgesetzt und in ihren Erwägungsgründen betont wird, sollen die Mitgliedstaaten die Begrenzungsmaßnahmen im Rahmen der Bewirtschaftungsplanung für ihre Einzugsgebiete an den jeweiligen Flussgebietseinheiten festlegen. Die Verantwortlichkeit der Planungsträger für die Umsetzung der Phasing-Out-Verpflichtung ergibt sich auch daraus, dass die einzelnen Bewirtschaftungspläne nach Art. 13 Abs. 4 i.V.m. Anhang VII Nr. 7.7 WRRL eine „Zusammenfassung der Maßnahmen, die gemäß Artikel 16 im Hinblick auf prioritäre Stoffe ergriffen worden sind“, enthalten müssen.

Es besteht somit eine Verpflichtung des Beklagten, in seinem Maßnahmenprogramm für seine Anteile an Flussgebietseinheiten wirksame Begrenzungsmaßnahmen festzulegen, um die Emissionen, Einleitungen und Verluste von Quecksilber zu beenden bzw. schrittweise einzustellen.

dd. Zeitpunkt der Verwirklichung des Phasing-Out-Gebotes

Unter Berücksichtigung der zeitlichen Vorgabe in Art. 16 Abs. 6 S. 1 2. Spiegelstrich WRRL sind die Begrenzungsmaßnahmen dabei an der Beendigung von Emissionen, Einleitungen und Verluste bis zum Jahr 2028 auszurichten. Denn die dort geregelte 20-Jahresfrist hat mit der Verabschiedung der UQN-Richtlinie im Jahr 2008 begonnen. Wie oben dargelegt wird in dieser Richtlinie der Handlungsauftrag zur Festlegung von Begrenzungsmaßnahmen an die Mitgliedstaaten delegiert. Somit muss das Phasing-Out

⁷² Zur Ableitung der Direktwirkung des Phasing-Out-Gebots aus der UQN-Richtlinie siehe auch Schulte/Kloos, DVBI 2015, S. 997 ff.

⁷³ Köck/Möckel, NVwZ 2010, 1390, 1393; Tebert/Gebhardt/Kremer (Anlage K 9), S. 203.

spätestens zum 18. Dezember 2028 verwirklicht sein.⁷⁴ Für diese Auslegung spricht auch, dass Art. 5 Abs. 5 UQN-Richtlinie eine Halbzeitbewertung im Jahr 2018 vorsieht.

ee. Hilfsweise: Weitestgehende Reduktion der Emissionen, Einleitungen und Verluste

Doch selbst wenn man das Jahr 2028 nicht als verbindliches Enddatum des Phasing-Out heranziehen würde, wäre der Beklagte dazu verpflichtet, die Verpflichtung zur Beendigung von Quecksilbereinträgen in Gewässer wirksam umzusetzen. Das Unionsrecht ist so auszulegen, dass ihm zu möglichst großer Wirksamkeit verholfen wird und im Ergebnis das vom Unionsrecht verfolgte Ziel erreicht wird (siehe u.a. EuGH, Urteil vom 11. September 2019 – C-143/18 Rn. 37). Das heißt, dass die Mitgliedsstaaten zumindest eine möglichst weitgehende Reduktion vornehmen müssen, was konkret bedeutet, dass die Emissionen, Einleitungen und Verluste auf das technisch erreichbare Mindestmaß reduziert werden. Um dem Ziel der Beendigung der Quecksilbereinträge in Gewässer so nahe als möglich zu kommen, müssen die bestehenden technischen Möglichkeiten der Emissionsminderung ausgeschöpft werden.⁷⁵

Diese Verpflichtung wird mit dem Hilfsantrag 1 b) bb) geltend gemacht.

In diesem Sinne hat auch das OVG Münster den Vorgaben zum Phasing-Out-Gebot ein direkt wirkendes Teilziel einer möglichst weitgehenden Verringerung und Beendigung von Quecksilbereinträgen in Gewässer entnommen:

„Allerdings gibt Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) Abs. iv WRRL das eindeutige Ziel vor, eine schrittweise Verringerung und Beendigung des Quecksilbereintrags in Gewässer zu erreichen. Es müssen alle notwendigen anspruchsvollen Anstrengungen unternommen werden, um diesem Ziel so nahe wie möglich zu kommen.“

OVG Münster, Urteil vom 1. Dezember 2011, 8 D 58/08 AK, juris, Rn. 477

⁷⁴ Köck/Möckel, NVwZ 2010, 1390, 1393 m.w.N., Ginzky, ZUR 2009, 242 (246); Reinhardt, Wasserrechtliche Anforderungen an die Einleitung quecksilberhaltigen Abwassers in ein oberirdisches Gewässer, unveröff. Gutachten für RP Darmstadt, März 2010, S. 22; Ginzky, ZUR 2009, 242, 246, BMU, in: Die Wasserrahmenrichtlinie - Auf dem Weg zu guten Gewässern, S. 28.

⁷⁵ So auch Tebert/Gebhardt/Kremer (Anlage K 9), S. 204.

c. Verpflichtung zur Verhinderung einer Verschlechterung des Gewässerzustands in Bezug auf Quecksilber

Der Beklagte ist zudem dazu verpflichtet, in seinem Maßnahmenprogramm Maßnahmen vorzusehen, um im Sinne von Art. 4 Abs. 1 lit. a i) WRRL bzw. § 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG eine Verschlechterung des Zustands aller Oberflächenwasserkörper zu verhindern. Dieser Anspruch wird mit dem Klageantrag zu 1 c) geltend gemacht.

Zur Auslegung des Begriffs „Verschlechterung“ hat der EuGH bezogen auf den ökologischen Zustand des Oberflächengewässers festgestellt, dass

„der Begriff der Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i der Richtlinie 2000/60 dahin auszulegen ist, dass eine Verschlechterung vorliegt, sobald sich der Zustand mindestens einer Qualitätskomponente im Sinne des Anhangs V der Richtlinie um eine Klasse verschlechtert, auch wenn diese Verschlechterung nicht zu einer Verschlechterung der Einstufung des Oberflächenwasserkörpers insgesamt führt. Ist jedoch die betreffende Qualitätskomponente im Sinne von Anhang V bereits in der niedrigsten Klasse eingeordnet, stellt jede Verschlechterung dieser Komponente eine „Verschlechterung des Zustands“ eines Oberflächenwasserkörpers im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i dar.“

EuGH, Urteil vom 1. Juli 2015, C-461/13, Rn. 70

Diese Einordnung hat der EuGH in einem aktuelleren Grundsatzurteil noch einmal bestätigt (EuGH, Urteil vom 5. Mai 2022, C-525/20, Rn. 27).

In Bezug auf das Vorliegen einer Verschlechterung des chemischen Zustands des Grundwassers hat der EuGH entschieden:

„Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Richtlinie 2000/60 ist dahin auszulegen, dass von einer projektbedingten Verschlechterung des chemischen Zustands eines Grundwasserkörpers sowohl dann auszugehen ist, wenn mindestens eine der Qualitätsnormen oder einer der Schwellenwerte im Sinne von Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung überschritten wird, als auch dann, wenn sich die Konzentration eines Schadstoffs, dessen Schwellenwert bereits überschritten ist, voraussichtlich erhöhen wird. Die an jeder Überwachungsstelle gemessenen Werte sind individuell zu berücksichtigen.“

EuGH, Urteil vom 28. Mai 2020 – C-535/18, Rn. 119

Es ist anzunehmen, dass diese Maßstäbe auch auf den chemischen Zustand der Oberflächengewässer anzuwenden sind. Denn nach der Rechtsprechung des EuGH sind die

Ziele der WRRL, sowohl für Oberflächengewässer als auch für Grundwasser, sowie die aus Art. 4 Abs. 1 WRRL für diese Gewässerarten folgenden Pflichten weitgehend identisch.⁷⁶

Aufgrund der flächendeckenden Überschreitung der Biota-Umweltqualitätsnorm gebietet es das Verschlechterungsverbot daher, jeglichen weiteren Anstieg der Quecksilberkonzentrationen in Biota zu verhindern.

Der EuGH hat sich in seiner Rechtsprechung ausdrücklich gegen das Vorbringen gestellt, dass lediglich eine „erhebliche Beeinträchtigung“ eine Verschlechterung darstellen würde:

„Entgegen dem Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland lässt sich eine im Wesentlichen auf eine Abwägung der negativen Auswirkungen auf die Gewässer gegen die wasserwirtschaftlichen Interessen gestützte Auslegung, wonach lediglich „erhebliche Beeinträchtigungen“ eine Verschlechterung des Zustands eines Wasserkörpers darstellen, nicht aus dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i der Richtlinie 2000/60 ableiten. Zudem ist festzustellen, dass eine solche Auslegung, wie der Kläger des Ausgangsverfahrens ausführt, die in dieser Richtlinie getroffene Unterscheidung zwischen der Pflicht zur Verhinderung der Verschlechterung des Zustands eines Wasserkörpers und den in ihrem Art. 4 Abs. 7 vorgesehenen Gründen für eine Ausnahme außer Acht lässt, da nur Letztere Elemente für eine Interessenabwägung enthalten.“

EuGH, Urteil vom 1. Juli 2015, C-461/13, Rn. 68

Daran anknüpfend hat der EuGH im Mai 2022 noch einmal konkretisierend klargestellt, dass die Mitgliedsstaaten die Verpflichtung trifft, selbst vorübergehende Verschlechterungen von kurzer Dauer im Rahmen des Art. 4 lit. a i) WRRL zu verhindern:

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

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

⁷⁶ EuGH, Urteil vom 28. Mai 2020 – C-535/18, juris Rn. 95.

Der EuGH betonte in diesem Zusammenhang, dass der Unionsgesetzgeber dem Verschlechterungsverbot einen „eigenständigen Status“ verliehen habe, so dass es sich gerade „nicht auf ein Instrument im Dienst der Pflicht zur Verbesserung des Zustands der Wasserkörper“ beschränke (EuGH, Urteil vom 5. Mai 2022, C-525/20, Rn. 36).

2. Verpflichtung zur Verhinderung eines signifikanten Anstiegs in Biota, Schwebstoffen oder Sedimenten

Der Kläger hat zudem einen Anspruch auf Fortschreibung des Maßnahmenprogramms dahingehend, dass durch das Maßnahmenprogramm sichergestellt wird, dass die Quecksilberkonzentration in Biota nicht signifikant ansteigt. Dies wird mit dem Antrag zu 1 d) geltend gemacht.

Diesem Anspruch liegt zugrunde, dass die UQN-Richtlinie die Mitgliedstaaten in Bezug auf prioritäre Schadstoffe, die sich – wie Quecksilber – in Biota und Sedimenten anreichern, eine besondere Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Verhinderung eines signifikanten Anstiegs vorsieht.

Art. 3 Abs. 6 der UQN-Richtlinie sieht in dieser Hinsicht vor:

„Die Mitgliedstaaten sorgen für die langfristige Trendermittlung bezüglich der Konzentrationen derjenigen in Anhang I Teil A aufgeführten prioritären Stoffe, die dazu neigen, sich in Sedimenten und/oder Biota anzusammeln, unter besonderer Beachtung der in Anhang I Teil A aufgeführten Stoffe mit den Nummern 2, 5, 6, 7, 12, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 26, 28, 30, 34, 35, 36, 37, 43 und 44, und führen hierzu die Überwachung des Oberflächengewässerzustands gemäß Artikel 8 der Richtlinie 2000/60/EG durch. Die Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen, mit denen vorbehaltlich des Artikels 4 der Richtlinie 2000/60/EG sichergestellt werden soll, dass diese Konzentrationen in den Sedimenten und/oder den betreffenden Biota nicht signifikant ansteigen.“

In Umsetzung dieser Bestimmung regelt § 15 Abs. 2 OGWV:

„Im Rahmen der Aktualisierung des Maßnahmenprogramms nach § 84 Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes sind Maßnahmen vorzusehen, mit denen sichergestellt wird, dass die in Absatz 1 genannten Konzentrationen in den betreffenden Biota, Schwebstoffen oder Sedimenten nicht signifikant ansteigen. Ein signifikanter Anstieg liegt vor, wenn die Voraussetzungen nach Anlage 13 Nummer 5 erfüllt sind.“

Nach Anlage 13 Nr. 5 OGWV ist ein Trend signifikant, wenn die statistische Wahrscheinlichkeit mindestens 95 % beträgt (Signifikanzniveau $\alpha = 0,05$). Für die gebotene Trendanalyse sind Werte aus mindestens fünf Jahren erforderlich.

3. Anforderungen an das Maßnahmenprogramm

Die Anforderungen an die Maßnahmenprogramme sind in Art. 11 WRRL und im nationalen Recht in § 82 WHG geregelt.

Art. 11 Abs. 1 WRRL lautet:

"Jeder Mitgliedstaat sorgt 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. Diese Maßnahmenprogramme können auf Maßnahmen verweisen, die sich auf Rechtsvorschriften stützen, welche auf nationaler Ebene erlassen wurden, und sich auf das gesamte Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats erstrecken. Die Mitgliedstaaten können gegebenenfalls Maßnahmen ergreifen, die für alle Flussgebietseinheiten und/oder für alle in ihrem Hoheitsgebiet liegenden Teile internationaler Flussgebietseinheiten gelten."

§ 82 Abs. 1 WHG sieht in Umsetzung der Richtlinienbestimmung vor, dass die Maßnahmenprogramme der „Erreichung“ der Bewirtschaftungsziele dienen:

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

Die Maßnahmenprogramme müssen daher unter Berücksichtigung der im Einzelfall relevanten Ausnahmebestimmungen zur Realisierung der verschiedenen Zielvorgaben geeignet sein.

Ergänzende Anforderungen an das Maßnahmenprogramm ergeben sich für Oberflächengewässer aus dem oben bereits diskutierten Gebot der Verhinderung eines steigenden Trends in Biota und Sedimenten nach Art. 3 Abs. 6 S. 2 Richtlinie 2008/105/EG bzw. § 15 Abs. 2 OGewV.

In Bezug auf den Schadstoff Quecksilber muss das Maßnahmenprogramm des Beklagten demnach dazu geeignet sein,

- den guten chemischen Zustand durch Einhaltung der Biota-UQN schnellstmöglich zu erreichen,
- eine weitere Verschlechterung des chemischen Zustands zu verhindern,
- signifikant steigende Trends in Biota und Sedimenten zu verhindern, und

- alle Emissionen, Einleitungen und Verluste von Quecksilber schrittweise eingestellt und bis zum 22. Dezember 2028 zu beenden

In das Maßnahmenprogramm sind grundlegende und, soweit erforderlich, ergänzende Maßnahmen aufzunehmen, § 82 Abs. 2 WHG.

Grundlegende Maßnahmen sind nach § 82 Abs. 3 WHG alle in Artikel 11 Absatz 3 WRRL bezeichneten Maßnahmen. Diese sind zwingend in das Maßnahmenprogramm aufzunehmen. Der für ergänzende Maßnahmen bestehende Vorbehalt „soweit erforderlich“ gilt für sie nicht. Hinsichtlich des „ob“ dieser grundlegenden Maßnahmen besteht kein Ermessen, nur hinsichtlich der Regelungsintensität.⁷⁷ Zu den hier relevanten grundlegenden Maßnahmen zählen nach Art. 11 Abs. 3 lit. a WRRL i.V.m. Art. 10 WRRL u.a. die Emissionsbegrenzung auf der Grundlage der besten verfügbaren Technologien. Zudem sind nach Art. 11 Abs. 3 lit. g und h WRRL in Bezug auf „Einleitungen“ sowohl über Punktquellen als auch diffuse Quellen, die „Verschmutzungen“ verursachen können, präventiv wirkende Maßnahmen wie Verbote der Einleitung von Schadstoffen in das Wasser, Genehmigungs- oder Registrierungserfordernisse in das Maßnahmenprogramm aufzunehmen. Nach Art. 11 Abs. 3 lit. k) WRRL sind auch Maßnahmen zur Beseitigung der Verschmutzung der Oberflächengewässer durch prioritäre Stoffe zwingend in die Maßnahmenprogramme aufzunehmen.

Ergänzende Maßnahmen werden gemäß Art. 11 Abs. 4 WRRL, § 82 Abs. 3 WHG zusätzlich zu den grundlegenden Maßnahmen in das Maßnahmenprogramm aufgenommen, soweit dies erforderlich ist, um die Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 27 bis 31, 44 und 47 WHG zu erreichen. Der Begriff „Maßnahme“ ist dabei weit zu verstehen.⁷⁸ Wie groß das Spektrum der in Betracht kommenden ergänzenden Maßnahmen ist, verdeutlicht die nicht abschließende Aufzählung der denkbaren Maßnahmen nach Anhang VI Teil B WRRL. Dort ist geregelt:

„Die nachstehende, nicht erschöpfende Liste enthält ergänzende Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten innerhalb jeder Flussgebietseinheit als Teil der Maßnahmenprogramme nach Artikel 11 Absatz 4 verabschieden können:

- i) Rechtsinstrumente,
- ii) administrative Instrumente,
- iii) wirtschaftliche oder steuerliche Instrumente,
- iv) Aushandlung von Umweltübereinkommen,

⁷⁷ Durner, in: Landmann/Rohmer, UmwRG, WHG, § 82 Rn. 44.

⁷⁸ Durner, in: Landmann/Rohmer, UmwRG, WHG, § 82 Rn. 44.

- v) Emissionsbegrenzungen,
- vi) Verhaltenskodizes für die gute Praxis,
- vii) Neuschaffung und Wiederherstellung von Feuchtgebieten,
- viii) Entnahmebegrenzungen,
- ix) Maßnahmen zur Begrenzung der Nachfrage, unter anderem Förderung einer angepassten landwirtschaftlichen Produktion wie z. B. Anbau von Früchten mit niedrigem Wasserbedarf in Dürregebieten,
- x) Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz und zur Förderung der Wiederverwendung, unter anderem Förderung von Technologien mit hohem Wassernutzungsgrad in der Industrie und wassersparende Bewässerungstechniken,
- xi) Bauvorhaben,
- xii) Entsalzungsanlagen,
- xiii) Sanierungsvorhaben,
- xiv) künstliche Anreicherung von Grundwasserleitern,
- xv) Fortbildungsmaßnahmen,
- xvi) Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsvorhaben,
- xvii) andere relevante Maßnahmen.“

Zentrale Anforderung an das Maßnahmenprogramm ist nach alledem die Eignung zur Zielerreichung. Die grundlegenden und ergänzenden Maßnahmen müssen in ihrer Gesamtheit ausreichen, um die Bewirtschaftungsziele entsprechend der gesetzlichen Vorgaben zu realisieren.

4. Missachtung dieser Vorgaben durch den Beklagten

Das Maßnahmenprogramm des Beklagten wird den unter C.II.1.-3. besprochenen gesetzlichen Anforderungen nicht gerecht. Es ist nicht dazu geeignet, einen hinreichenden Beitrag zur Erreichung der oben genannten Bewirtschaftungsziele zu leisten.

Im Einzelnen:

a. Keine Eignung zur schnellstmöglichen Erreichung des guten chemischen Zustands

Das Maßnahmenprogramm ist zunächst nicht dazu geeignet, den guten chemischen Zustand, der bereits bis zum Jahr 2015 hätte realisiert werden müssen, schnellstmöglich zu erreichen.

In Bezug auf das Verbesserungsgebot fehlt bereits eine nachvollziehbare planerische Ausrichtung auf das Zustandsziel. Eine belastbare Defizitanalyse und eine hinreichend konkrete Prognose des Zeitpunkts der Zielerreichung enthält der Bewirtschaftungsplan nicht. Der Beklagte erkennt zwar an, dass bei einer Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten „für jeden Wasserkörper, für den eine Fristverlängerung vorgesehen ist, dargelegt werden [muss], aufgrund welcher Merkmale (welche Qualitätskomponente(n), welcher natürlicher Gegebenheiten) und bis wann (Zeitraum bzw. Zeitpunkt) die Maßnahmen vermutlich ihre volle Wirkung entfalten und der gute Zustand sich erwartungsgemäß einstellt“⁷⁹ und „eine gut begründete und ausreichend belastbare zeitliche Prognose, wann die Zielerreichung eintreten wird,“⁸⁰ vorliegen muss.

Diesen Anforderungen werden die Begründung der Fristverlängerung und die Zielerreichungsprognose im Bewirtschaftungsplan jedoch nicht ansatzweise gerecht. Ohne nähere Begründung und ohne gewässerkörperspezifische und zeitliche Konkretisierung gibt der Beklagte in seinem Bewirtschaftungsplan an, dass die Biota-UQN auch bei Umsetzung der im Maßnahmenprogramm vorgesehenen Maßnahmen erst „Jahrzehnte später“, „wenn überhaupt“, erreicht werden kann, wobei kein konkretes Zieljahr genannt werden kann. Schon diese ungenaue Zielerreichungsprognose verdeutlicht, dass sich der Beklagte mit dem bestehenden Minderungsbedarf und der konkreten Minderungswirkung der im Maßnahmenprogramm vorgesehenen Maßnahmen letztlich nicht fundiert auseinandergesetzt hat. Die Fristverlängerung und Maßnahmenplanung erfolgen ohne hinreichende Begründung „ins Blaue hinein“.

Der Beklagte verkennt zudem grundlegend, dass er auch bei einer Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten dazu verpflichtet ist, den guten chemischen Zustand *schnellstmöglich* zu erreichen. Wie oben dargelegt wurde, entbindet die Berufung auf den Fristverlängerungsgrund der natürlichen Bedingungen nach der Konzeption der WRRL nicht davon, alle geeigneten und erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den guten chemischen Zustand, der eigentlich bis zum Jahr 2015 hätte erreicht werden müssen, zumindest so schnell wie möglich zu realisieren. Sowohl die Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten als auch die hierauf basierende Maßnahmenplanung setzten daher eine Ermittlung und Nutzung der bestehenden Handlungsmöglichkeiten zur Zielerreichung innerhalb der gesetzlichen Fristen voraus.

⁷⁹ Bewirtschaftungsplan NRW 2022-2027 (Anlage K 3), 5-42.

⁸⁰ Ibid.

Diese Anforderungen erfüllt der Beklagte nicht. In der irrigen Annahme, dass eine pauschale Berufung auf den Fristverlängerungsgrund der „natürlichen Gegebenheiten“ eine Fristverlängerung auf unbestimmte Zeit rechtfertigt, zieht der Beklagte zusätzliche Maßnahmen zur schnelleren Zielerreichung nicht einmal in Betracht. Er verweist im Wesentlichen auf die ohnehin geltenden völker- und unionsrechtlichen Instrumente zur Minderung von Quecksilbereinträgen und ihre (ambitionslose) Umsetzung durch den Bund. Weitere Maßnahmen zur Reduzierung der Quecksilberbelastung, die im Handlungsreich des Beklagten stehen, werden nicht erwogen.

Fehl geht dabei auch die Vorstellung des Beklagten, dass bei einer Fristverlängerung über 2027 hinaus aufgrund von natürlichen Gegebenheiten die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen lediglich „bis spätestens 2027 ergriffen“ werden müssen.⁸¹ Minderungsmaßnahmen müssen nach der WRRL – wie oben dargelegt – selbst bei objektivem Vorliegen des Fristverlängerungsgrundes der natürlichen Gegebenheiten umgehend ergriffen werden. Gerechtfertigt werden kann allenfalls, dass ihre Wirkung verzögert eintritt..

Schnell umsetzbare Maßnahmen, mit denen die Quecksilberemissionen in Luft und Wasser deutlich reduziert werden können, sind verfügbar (siehe oben, B.III., Anlagen K 8 – 10). Dieses Emissionspotential kann auch vom Beklagten selbst umgesetzt werden, indem er durch Einzelanordnungen Emissionsanforderungen festlegt, die über die unzureichenden Emissionsvorgaben der 13., 17., 27., 44. BImSchV, der TA Luft und der AbwV hinausgehen. Er muss nicht darauf warten, dass diese Verordnungen an den Stand der Technik angepasst werden. Dass als Maßnahmen im Sinne des Art. 11 WRRL auch behördliche Einzelanordnungen in Betracht kommen, mit denen strengere Emissionsgrenzwerte vorgegeben werden, ergibt sich u.a. aus Anhang VI Teil B ii), v) WRRL, wo "administrative Instrumente" und "Emissionsbegrenzungen" als in Betracht kommende zusätzliche Maßnahmen genannt werden. Die Verpflichtung zur Berücksichtigung des Verbesserungsgebotes und weiterer Bewirtschaftungsziele bei der Erteilung bzw. Begrenzung von Genehmigungen folgt u.a. auch aus Art. 18 der Richtlinie

⁸¹ Bewirtschaftungsplan NRW 2022-2027 (Anlage K 3), 5-42, hier heißt es „Weitere Voraussetzung für eine Fristverlängerung über 2027 hinaus aufgrund von natürlichen Gegebenheiten ist, dass alle für die Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen im Bewirtschaftungsplan benannt und bis spätestens 2027 „ergriffen“ werden“ und „Eine Fristverlängerung aufgrund von „natürlichen Gegebenheiten“ über 2027 hinaus kann im Grundsatz für solche Fälle in Anspruch genommen werden, in denen nach 2027 keine weiteren Maßnahmen ergriffen werden und die Zielerreichung durch natürliche Prozesse erreicht werden kann“.

2010/75/EU über Industrieemissionen (IE-Richtlinie)⁸² und § 57 Abs. 1 Nr. 2 WHG. Die Möglichkeit, strengere Emissionsanordnungen festzusetzen, wird u.a. in § 24 Abs. 1 der 13. BImSchV und § 25 Abs. 1 der 17. BImSchV klargestellt.

Letztlich rechtfertigt das Verbesserungsgebot sogar eine vollständige Versagung von Genehmigungen, sofern das Zustandsziel durch die betreffende Anlage gefährdet ist. Nach der Rechtsprechung des EuGH sind das Verschlechterungsver- und das Verbesserungsgebot bei jeder einzelnen Genehmigungsentscheidung zu beachten (EuGH, Urteil vom 1 Juli 2015 - C-461/13).

b. Keine Eignung zur Realisierung des Phasing-Out-Gebotes

Ebenso wenig ist das Maßnahmenprogramm dazu geeignet, entsprechend der Vorgabe in Art. 4 Abs. 1 lit. a iv) WRRL die Einleitungen, Emissionen und Verluste von Quecksilber auf dem Hoheitsgebiet des Beklagten schrittweise einzustellen oder zu beenden.

Das Phasing-Out-Gebot wird in der Bewirtschaftungsplanung des Beklagten noch nicht einmal als relevantes Bewirtschaftungsziel herangezogen, sondern vollständig ignoriert. Dementsprechend enthält das Maßnahmenprogramm auch keinerlei Maßnahmen, die auf die Beendigung des Eintrags bzw. zumindest auf seine bestmögliche Minimierung gerichtet sind.

Aus Sicht des Klägers müsste das Maßnahmenprogramm dabei Maßnahmen enthalten, durch die das Phasing-Out bis zum Jahr 2028 vollzogen wird (Hauptantrag 1 b) aa) bzw. bb)). Als konkrete Maßnahme käme beispielsweise in Betracht, die schrittweise Einstellung der Emissionen vorzuschreiben und Erlaubnisse zur Abwassereinleitung durch relevante Direkteinleiter bis zum Jahr 2028 zu befristen, wie dies in einigen Bundesländern scheinbar schon praktiziert wird. So wurden nach Auskunft eines Behördenvertreters beim Kraftwerk Staudinger in den Einleitbescheiden schrittweise Emissionsminderungen festgeschrieben und die Einleiterlaubnis bis zum Jahr 2028 befristet.⁸³

Ebenso wäre aufgrund der Emission in die Luft die Vorgabe einer schrittweisen Emissionseinstellung und eine Befristung des Betriebs emittierender Anlagen, insbesondere der Kohlekraftwerke, in Betracht zu ziehen.

⁸² Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung).

⁸³ BBU-WASSER-RUNDBRIEF Nr. 1128 vom 09. April 2018, S. 3.

Zumindest aber wären die technischen Möglichkeiten zur Emissionsminderung auszuschöpfen, worauf sich der Hilfsantrag zu 1 b) bb) richtet. Dass dies bislang nicht erfolgt ist, obwohl der Beklagte strengere Emissionsvorgaben z.B. über behördliche Einzelanordnungen umsetzen könnte, wurde oben bereits dargelegt.

c. Keine Eignung zur Verhinderung einer Verschlechterung

Das Maßnahmenprogramm des Beklagten entspricht auch nicht den Anforderungen des Verschlechterungsverbotes. Es ist prognostisch nicht dazu geeignet, einen weiteren Anstieg der Quecksilberkonzentrationen in Biota zu verhindern. Von den im Maßnahmenprogramm vorgesehenen Maßnahmen ist keine nennenswerte Begrenzungswirkung zu erwarten.

Es kann auf der Grundlage der derzeit vorgesehenen Maßnahmen nicht ausgeschlossen werden, dass es zu einem weiteren Anstieg der Quecksilberemissionen kommt – etwa aufgrund der Genehmigung neuer Anlagen oder der Erhöhung des Mengenumsatzes bei bestehenden Anlagen. Dass solche Emissionsanstiege nicht unrealistisch sind, zeigt sich am Beispiel der Kohlekraftwerke. So ist aufgrund der Energiekrise in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2022 ein Reserve-Kraftwerk (Heyden) wieder ans Netz gegangen. Zudem werden Blöcke der Kraftwerke Neurath und Niederaußem, die 2020 nicht mehr am Netz waren, weiterbetrieben. Auch die Kraftwerke Scholven (Block C) und Bergkamen sind wieder ans Netz gegangen.⁸⁴ Gezielte Maßnahmen, durch die ein Emissionsanstieg verhindert werden kann, sieht das Maßnahmenprogramm nicht vor. Hierdurch ist ein Emissionsanstieg zu erwarten, dem das Maßnahmenprogramm keine wirksamen Maßnahmen entgegensetzt.

d. Keine Eignung zur Verhinderung eines signifikanten Anstiegs in Biota, Sedimenten und Schwebstoffen

Aus denselben Gründen kann das Maßnahmenprogramm auch keine signifikant steigenden Trends in Biota, Sedimenten und Schwebstoffen verhindern. Die vorgesehenen Maßnahmen, die das technisch machbare Minderungspotential nicht ausschöpfen, sind nicht hinreichend wirksam.

Abgesehen davon wäre Voraussetzung für eine Umsetzung des trendbezogenen Ziels (und im Übrigen auch des Verschlechterungsverbotes), dass der Beklagte die Trendentwicklung nach Art. 3 Abs. 6 S. 1 UQN-Richtlinie bzw. § 15 Abs. 1 OGewV konsequent

⁸⁴ https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Kohleausstieg/EKBG/ListeKW.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

überwacht. Ob dies der Fall ist, kann mangels Veröffentlichung der Trendergebnisse nicht verifiziert werden.

Auch das Vorliegen eines signifikanten Trends kann mangels Beantwortung der klägerischen UIG-Anfrage nicht überprüft werden.

e. Einzelbetrachtung der Maßnahmen

Die wenigen im Maßnahmenprogramm des Beklagten erwähnten quecksilberbezogenen Maßnahmen sind offensichtlich nicht ausreichend, um die Bewirtschaftungsziele entsprechend der gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen. Sie entfalten keine ausreichende Minderungswirkung und schöpfen die Möglichkeiten der Minderung und Beendigung von Emissionen und Einleitungen bei weitem nicht aus. Hierzu im Einzelnen:

aa. Aktuelle klima- und energiepolitischen Entscheidungen

In Bezug auf den heute wichtigsten Eintragspfad über die Luft und die hierbei zu nennende wichtige Verursacherguppe der Kohlekraftwerke verweist das Maßnahmenprogramm darauf, dass die Quecksilberbelastung „vor dem Hintergrund der aktuellen klima- und energiepolitischen Entscheidungen mittel- bis langfristig rückläufig sein werde“.⁸⁵

Auch hinsichtlich der Quecksilberbelastungen aus der Rauchgaswäsche von Kohlekraftwerken als Teil der Quellgruppe der industriellen Einleitungen, welcher immerhin noch einen Anteil der Einleitungen über Punktquellen von 39 % trägt, wird im Bewirtschaftungsplan darauf verwiesen, dass diese Quelle „im Rahmen der Umsetzung von Klimaschutzprogrammen mittelfristig entfallen“ wird.⁸⁶

Hiermit meint der Beklagte, wie sich aus seinen folgenden Ausführungen ergibt, die Umsetzung des Kohleausstiegs bis 2038.

Dieser stellt jedoch keine Maßnahme iSv Art. 11 WRRL dar. Die Aussage beinhaltet vielmehr lediglich eine Prognose zur Entwicklung der Quecksilberbelastung.

Jedenfalls widerspricht der Verweis dem Zügigkeitsgebot, nach dem die zur Verfügung stehenden Maßnahmen schnellstmöglich zu ergreifen sind. Der Kohleausstieg solle jedoch erst bis 2038 vollzogen sein, wobei zum Zeitpunkt der Aufstellung des nordrhein-westfälischen Maßnahmenprogramms ca. die Hälfte der Kraftwerksblöcke sogar erst nach Ende des Bewirtschaftungszyklus 2022-2027 abgeschaltet werden sollen (siehe

⁸⁵ Maßnahmenprogramm NRW 2022-2027 (Anlage K 4), 3-10.

⁸⁶ Bewirtschaftungsplan NRW 2022-2027 (Anlage K 3), 2-13.

Anlage 2 zum Kohleverstromungsbeendigungsgesetz – KVBG). Bis 2038 dürfen im Gegenschluss in Nordrhein-Westfalen weiter tonnenweise Quecksilber durch Kohlekraftwerke emittiert bzw. über die Rauchgaswäsche eingeleitet werden. Der Beklagte gesteht in seinem Maßnahmenprogramm selbst ein, dass es sich bei dem Kohleausstieg um „mittel- bis langfristige“ Entwicklungen handelt.

Auch der für Nordrhein-Westfalen inzwischen für 2030 anvisierte Braunkohleausstieg ändert hieran nichts. Dieser ist im Maßnahmenprogramm nicht verbindlich festgeschrieben, sodass nicht sichergestellt ist, dass sich dieses politische Zieldatum nicht wieder verschiebt. Und selbst wenn man ihn berücksichtigen wollte, wäre der vorgezogene Ausstieg bzgl. der zu erwartenden Quecksilberemissionen unerheblich. Denn nach aktuellen Prognosen darf nunmehr bis 2030 beinahe die Menge an Braunkohle in Nordrhein-Westfalen verfeuert werden, die vorher bis 2038 verbrannt werden sollte.⁸⁷

An den noch zu erwartenden Gesamtquecksilberemissionen dürfte sich damit auch durch das Vorziehen des Braunkohleausstiegs in Nordrhein-Westfalen nichts ändern.

Die oben dargestellte Tabelle (B.II.5.) zeigt, dass mehrere große Kraftwerke in Nordrhein-Westfalen noch viele Jahre betrieben werden sollen und bis zur Einstellung ihres Betriebs erhebliche Mengen an Quecksilber freisetzen werden.

Hinzu kommt der oben bereits erwähnte Aspekt, dass die Emissionen aus Kohlekraftwerken aufgrund der Wieder-Inbetriebnahme bzw. des Weiterbetriebs von Kraftwerken derzeit wieder steigen dürften. Dieser verdeutlicht, dass der Verweis auf dem Wandel unterworfenen klima- und energiepolitische Entscheidungen verbindliche Festlegungen im Maßnahmenprogramm nicht ersetzen können.

Nach alledem kann der Hinweis auf „aktuelle klima- und energiepolitische Entscheidungen“ konkrete und wirksamere Maßnahmen zur Emissionsminderung und -beendigung bei Kohlekraftwerken als der wichtigsten Emissionsgruppe nicht ersetzen.

bb. Emissionsgrenzwerte

Weiter hält der Bewirtschaftungsplan fest, dass weitergehende und verbesserte Minderungstechniken zur Verfügung stünden, die auf europäischer Ebene als beste verfügbare

⁸⁷ <https://twitter.com/FossilExit/status/1580682128047513600/photo/1>;
<https://www.fr.de/politik/aktivist-ueber-fruehen-kohleausstieg-eine-renaissance-der-braunkohle-bis-2030-rwe-luetzerath-habeck-nrw-gruene-91854350.html>.

Technik festgelegt worden seien und derzeit durch teilweise verschärfte Grenzwerte in die deutschen Verordnungen umgesetzt würden.

Tatsächlich ist jedoch im nationalen Recht u.a. in der 13. BImSchV nur eine völlig ambitionslose und rechtlich zweifelhafte Umsetzung der Durchführungsbeschlüsse der Europäischen Kommission zu besten verfügbaren Techniken bei Großfeuerungsanlagen erfolgt (BVT-S 2017, BVT-S 2021). In der 13. BImSchV werden Luftverunreinigungen in viel zu hohem Maß toleriert. Dies wird u.a. in einer Stellungnahme des Klägers (**Anlage K 14**) und einer gutachtliche Stellungnahme des Ingenieurbüros für Umwelttechnik (**Anlage K 15**) zum Referententwurf näher ausgeführt, auf die an dieser Stelle verwiesen wird. Die dort geäußerte Kritik ist auch in Bezug auf die im Juli 2021 in Kraft getretene 13. BImSchV gültig, welche nur eine marginale Verschärfung der Grenzwerte vorsieht.

Die BVT-Durchführungsbeschlüsse (BVT-S 2017, BVT-S 2021) legen Emissionsbandbreiten von $< 1-4 \mu\text{g}/\text{Nm}^3$ (Steinkohle) und $< 1-7 \mu\text{g}/\text{Nm}^3$ (Braunkohle) fest:

Tabelle 7

BVT-assoziierte Emissionswerte für Quecksilberemissionen in die Luft, die bei der Verbrennung von Stein- und/oder Braunkohle entstehen

Feuerungswärmeleistung (MW_{el}) der Feuerungsanlage	BVT-assoziierte Emissionswerte ($\mu\text{g}/\text{Nm}^3$)			
	Jahresmittelwert oder Mittelwert der im Verlauf eines Jahres gewonnenen Proben			
	Neue Anlage		Bestehende Anlage ⁽¹⁾	
	Steinkohle	Braunkohle	Steinkohle	Braunkohle
< 300	$< 1-3$	$< 1-5$	$< 1-9$	$< 1-10$
≥ 300	$< 1-2$	$< 1-4$	$< 1-4$	$< 1-7$

⁽¹⁾ Das untere Ende dieses Wertebereichs BVT-assoziiierter Emissionswerte kann mit spezifischen Techniken zur Quecksilberminderung erreicht werden.

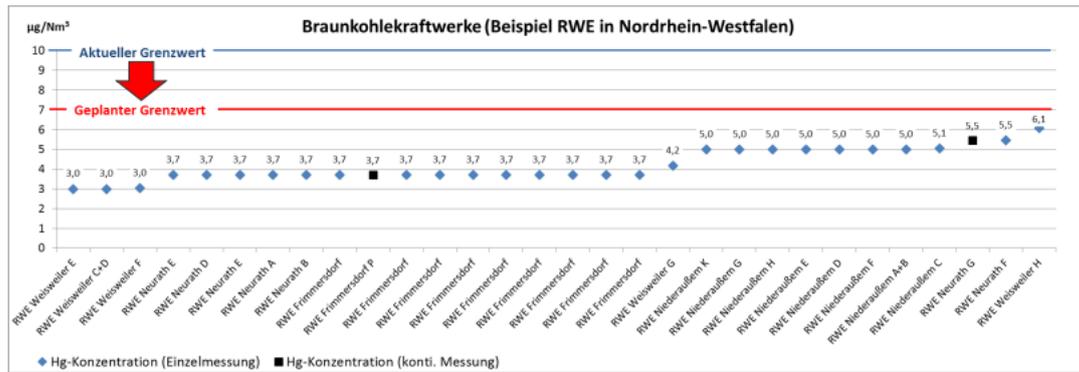
Quelle: Durchführungsbeschluss (EU) 2017/144, Anhang, Abschnitt 2.1.6

Die Emissionsgrenzwerte für bestehende Großfeueranlagen wurden in § 28 Abs. 3 Nr. 2 der 13. BImSchV jeweils am oberen Ende der Emissionsbandbreite festgelegt ($0,004 \text{ mg}/\text{m}^3$ für Steinkohle- und $0,005 \text{ mg}/\text{m}^3$ für Braunkohlekraftwerke). Dies entspricht 4 bzw. $5 \mu\text{g}/\text{Nm}^3$. Diese Werte werden vom überwiegenden Anteil der Anlagen ohnehin schon erfüllt, wie die Verordnungsbegründung einräumt⁸⁸ und auch die folgende Darstellung zeigt:

⁸⁸ BR-Drs. 178/21, S. 128.

Aktueller Entwurf: keine Quecksilberminderung in NRW + Lausitz

- Geplanter Grenzwert (7 Mikrogramm je Normkubikmeter) ist wirkungslos:



Anhörung im Bundestag, 13.1.2021
Dipl.-Ing. C. Tebert, Ökopoll Institut

4



Quelle: Stellungnahme von Christian Tebert

Die Grenzwerte des § 28 Abs. 3 der 13. BImSchV entfalten daher überwiegend keine begrenzende Wirkung. Ab dem 15. Juli 2025 gelten zwar etwas strengere Grenzwerte (0,003 mg/m³ für Steinkohle- und 0,004 mg/m³ für Braunkohlekraftwerke). Auch diese werden jedoch größtenteils bereits eingehalten, sodass die bestehenden technischen Möglichkeiten der Emissionsminderung nicht ansatzweise ausgeschöpft werden müssen.

Aus Sicht des Klima-, Gesundheits- und Umweltschutzes schlichtweg unververtretbar ist zudem, dass für die wenigen Kraftwerke, die die oben genannten Grenzwerte tatsächlich noch nicht einhalten, in § 28 Abs. 4 der 13. BImSchV eine weitgehende Sonderausnahme geschaffen wurde. Hiernach gilt für den Fall, dass der Quecksilbergehalt im Brennstoff bei 0,1 mg/kg oder mehr liegt, lediglich ein Grenzwert auf 0,007 mg/m³ bzw. 0,006 mg/m³ ab dem 15. Juli 2025. Diese Ausnahmeregelung dient nach der Verordnungsbegründung dazu, die Minderungsverpflichtung für ost- und mitteldeutsche Braunkohlekraftwerken auf ein Niveau anzupassen, was für diese Kraftwerke „mit verhältnismäßigem Aufwand“ erreichbar ist.⁸⁹ Es handelt sich somit um ein aus ökologischer Sicht nicht zu rechtfertigendes Geschenk an die mittel- und ostdeutsche Tagebaue, die stark Quecksilber-belastete Braunkohle fördern.⁹⁰ Auch die Kohlekraftwerke in Nordrhein-

⁸⁹ BR-Drs. 178/21, S. 128.

⁹⁰ So die treffende Analyse des EEB, Stellungnahme vom 23. Juli 2020 zum Referentenentwurf der 13./17. BImSchV, S. 11, verfügbar unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/bimschv_13_17/Stellungnahmen/Stellungnahmen_Verbaende/bimschv_13_17_stn_eeb_bf.pdf

Westfalen profitieren von dieser Ausnahmeregelung, zumal auch westdeutsche Braunkohle Quecksilbergehalte aufweist, die teilweise deutlich über 0,1 mg/kg TS liegen. Aus einer Kleinen Anfrage an den Landtag NRW ergibt sich, dass im Rheinischen Revier Quecksilberkonzentrationen von 0,1 bis 0,15 mg/TS vorliegen. Dies bedeutet, dass nicht nur die ostdeutschen Braunkohlekraftwerke, sondern auch die Braunkohlekraftwerke im rheinischen Revier die Ausnahmeregelung in Anspruch nehmen könnten.⁹¹

Zudem bestehen Zweifel an der Vereinbarkeit der Grenzwertumsetzung in der 13. BImSchV mit der IE-Richtlinie, die gemäß ihrem Art. 1 dem Ziel dient, ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen. Nach Art. 17 Abs. 1 IE-Richtlinie haben die Mitgliedstaaten bei der Festlegung von allgemein bindenden Vorschriften sicherzustellen, dass ein gleich hohes Schutzniveau für die Umwelt wie mit Genehmigungsaufgaben gewährleistet wird. Dem widerspricht das Festsetzen allgemeinverbindlicher ambitionsloser Grenzwerte. Diese Zweifel an der Vereinbarkeit der 13. BImSchV mit den unionsrechtlichen Vorgaben werden in dem als **Anlage K 16** beigefügten Gutachten näher ausgeführt.

Diese völlig ambitionslosen Grenzwerte, die durch Sonderausnahmen nochmals aufgeleicht werden können, verschenken ein erhebliches Minderungspotential. Wie das BVT-Merkblatt belegt, existieren Minderungstechniken, mit denen die Emissionen sowohl von Stein- als auch Braunkohlekraftwerken auf weniger als 1 µg/Nm³ gesenkt werden können (oben B.III., Anlagen K 8 – 10). Dies entspricht auch der Einschätzung des Leitfadens zur Kohleverbrennung unter der Minamata-Konvention.⁹²

Auch die Emissionsgrenzwerte für andere Sektoren schöpfen die technischen Möglichkeiten der Emissionsminderung nicht aus und bleiben hinter den BVT-Durchführungsbeschlüssen zurück (B.III., Anlagen K 8 – 10).

Aufgrund der drastischen Verfehlung des guten chemischen Zustands der Oberflächenwasser muss dieses Minderungspotential ausgeschöpft werden. Der Hg-Emissionsgrenzwert müsste bei den Verbrennungsanlagen zumindest am untersten Ende der BVT-Emissionsbandbreite für alle Arten der Kohlefeuerung auf 1 µg/Nm³ gesenkt werden.

⁹¹ Ifu, Kommentierung Referentenentwurf 13. BImSchV (Anlage K 15), S. 5 m.w.N.

⁹² UNEP, Minamata Convention, Guidance on best available techniques and best available practices, 2019, verfügbar unter https://www.mercuryconvention.org/sites/default/files/2021-06/BAT_BEP_E_interractif.pdf.

Dies kann der Beklagte auch ohne eine Änderung der 13. BImSchV über Einzelanordnungen umsetzen, wie § 24 Abs. 1 der 13. BImSchV explizit klarstellt. Hiernach bleibt die Befugnis der zuständigen Behörde, andere oder weitergehende Anforderungen, insbesondere zur Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen nach § 5 Absatz 1 Nummer 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, zu stellen, unberührt. Aufgrund der toxischen und für Organismen gesundheitsgefährdenden Eigenschaften von Quecksilber und der flächendeckenden Verfehlung der Biota-Grenzwerte ist das Vorliegen schädlicher Umwelteinwirkungen im Sinne dieser Vorschrift unschwer zu bejahen.⁹³ Auch Art. 14 Abs. 4 Satz 1 IE-Richtlinie stellt klar, dass die zuständige Behörde strengere Genehmigungsaufgaben vorgeben darf, als sie mit der Verwendung der in den BVT-Schlussfolgerungen beschriebenen besten verfügbaren Techniken einzuhalten sind. Diese knüpft die IE-Richtlinie nicht an weitere Voraussetzungen.

Auch in anderen Sektoren können über behördliche Einzelanordnungen strengere als die gesetzlich vorgesehenen Emissionsbegrenzungen vorgegeben werden.⁹⁴

Die Verpflichtung zur Festlegung strengerer, über die BVT-Anforderungen hinausgehender Auflagen zur Emissionsbegrenzung ergibt sich auch aus Art. 18 IE-Richtlinie. Diese Regelung lautet:

„Erfordert eine Umweltqualitätsnorm strengere Auflagen, als durch die Anwendung der besten verfügbaren Techniken zu erfüllen sind, so werden unbeschadet anderer Maßnahmen, die zur Einhaltung der Umweltqualitätsnormen ergriffen werden können, zusätzliche Auflagen in der Genehmigung vorgesehen“

Der Begriff „Umweltqualitätsnorm“ wird in Art. 3 Nr. 6 IE-Richtlinie definiert als die Gesamtheit von Anforderungen, die zu einem gegebenen Zeitpunkt in einer gegebenen Umwelt oder einem bestimmten Teil davon nach den Rechtsvorschriften der Union erfüllt werden müssen. Hierzu zählt unproblematisch der für den guten chemischen Zustand einzuhaltende Biota-Grenzwert für Quecksilber, welcher drastisch überschritten wird. Zudem wird auch das Phasing-Out-Gebot des Art. 4 Abs. 1 lit. a iv) WRRRL als Umweltqualitätsnorm im Sinne der IE-Richtlinie verstanden.⁹⁵ Auch zur Verhinderung einer weiteren Verschlechterung und eines signifikant steigenden Trends müssen ggf. strengere Emissionsbeschränkungen vorgegeben werden.

⁹³ Tebert/Gebhardt/Kremer (Anlage K 9), S. 212 f.

⁹⁴ Siehe etwas § 25 der 17. BImSchV.

⁹⁵ Köck/Möckel, NVwZ 2010, 1390 (1396).

Es liegt auf der Hand, dass zur Erfüllung dieser Umweltziele strengere Auflagen zur Emissionsbegrenzung erforderlich sind als die, die in der 13. BImSchV und anderen Regelwerken auf nationaler Ebene vorgegeben sind. Strengere Emissionsbegrenzungen sind vom Beklagten anzuordnen.

Letztlich kann die Verpflichtung zur Realisierung der Bewirtschaftungsziele nicht nur eine verschärfte Emissionsbegrenzung, sondern sogar die Versagung von bspw. Einleiterlaubnissen erforderlich machen kann. Der EuGH hat festgestellt, dass u.a. das Verbesserungsgebot und das Verschlechterungsverbot bei jeder einzelnen Genehmigungsentscheidung zu beachten sind (EuGH, Urteil vom 1 Juli 2015 - C-461/13). Einleiterlaubnisse sind zu versagen, wenn die anlagenbedingten Einleitungen die Erreichung des guten chemischen Zustands gefährden oder zu oder zu einer Verschlechterung des Gewässerzustands führen könnten.⁹⁶ Auch das Phasing-Out-Gebot erfordert strenge Emissionsbegrenzungen bis hin zur Versagung der Betriebsgenehmigung.

cc. Zusatzmaßnahmen in Bezug auf Punktquellen

In Bezug auf Abwassereinleitungen, die laut Bewirtschaftungsplan noch punktuell problematisch sind, stellt das Maßnahmenprogramm fest, dass in Einzelfällen die Aufnahme von Zusatzmaßnahmen in das Maßnahmenprogramm notwendig sei. Voraussetzung hierfür sei „die Identifizierung der Hotspots sowie der relevanten Eintragspfade über die Quecksilbereinträge (technisch) gemindert werden können“.⁹⁷

Mangels weiterer Spezifizierung der „Zusatzmaßnahmen“ für „Einzelfälle“ bleibt vollkommen offen, was hiermit gemeint sein soll. Es geht aus dem Maßnahmenprogramm nicht hervor, dass Hotspots und Eintragspfade identifiziert und durch konkrete Maßnahmen adressiert wurden. Letztlich wird – anstatt dem Benennen einer oder mehrerer konkreter Maßnahmen – lediglich ihre grundsätzliche Notwendigkeit festgestellt. Dies kann schon im Grundsatz keine den Anforderungen des Art. 11 WRRL genügende, auf die Einhaltung des Art. 4 Abs. 1 WRRL zielende Maßnahme darstellen.

Es existieren verschiedene Verfahren, um den Quecksilbergehalt in industriellen Abwässern unterhalb der in den Anhängen 27, 33, 47 und 51 der Abwasserverordnung (AbwV) geregelten Quecksilbergrenzwerte zu senken (B.III., Anlagen K 8 – 10). Diese Maßnahmen könnten vom Beklagten bspw. auf der Grundlage des § 13 WHG (auch nachträglich) angeordnet werden.

⁹⁶ Tebert/Gebhardt/Kremer (Anlage K 9), S. 191 ff. M.w.N.

⁹⁷ Maßnahmenprogramm NRW 2022-2027 (Anlage K 4), 3-9 f.

Abgesehen davon setzt die Einleiterlaubnis nach § 57 Abs. 1 Nr. 2 WHG voraus, dass die Einleitung mit den Anforderungen an die Gewässereigenschaften und sonstigen rechtlichen Anforderungen vereinbar ist.⁹⁸ Der Beklagte muss seine Genehmigungsentscheidungen daher an den Auswirkungen auf die oben genannten Bewirtschaftungsziele ausrichten und Einleiterlaubnisse falls erforderlich versagen bzw. widerrufen.

dd. Minamata-Konvention und ihre Umsetzung

Schließlich verweist der Beklagte auf die Wirkung der „Minamata-Konvention“.

Diese trifft jedoch in nur sehr begrenztem Umfang Regelungen zur Begrenzung der luftbürtigen Quecksilberemissionen, die der Beklagte selbst als Hauptursache für die Quecksilberbelastung von Gewässern identifiziert hat.

Zwar sind nach Art. 8 Abs. 3 Satz 1 Minamata-Konvention die Vertragsparteien der Konvention verpflichtet, Maßnahmen zu Begrenzung von Emissionen aus bestimmten Quellen, zu denen insb. Kohlekraftwerke gehören, zu ergreifen. Art. 8 Abs. 5 verpflichtet bzgl. bestehender Quellen jedoch nur zu mindestens einer der folgenden Maßnahmen:

- „a) ein quantifiziertes Ziel für die Begrenzung und, soweit machbar, Verringerung der Emissionen aus relevanten Quellen;
- b) Emissionsgrenzwerte für die Begrenzung und, soweit machbar, Verringerung der Emissionen aus relevanten Quellen;
- c) die Nutzung bester verfügbarer Techniken und bester Umweltschutzpraktiken zur Begrenzung der Emissionen aus relevanten Quellen;
- d) eine mehrere Schadstoffe betreffende Begrenzungsstrategie, mit der auch ein Nutzen für die Begrenzung der Quecksilberemissionen bewirkt würde;
- e) alternative Maßnahmen zur Verringerung der Emissionen aus relevanten Quellen.“

In der EU wird die Minamata-Konvention primär durch die Verordnung (EU) 2017/852 (Quecksilber-Verordnung) umgesetzt, die aber keine Regelungen zur Begrenzung der luftbürtigen Emissionen von Quecksilber enthält. Insoweit führt die Begründung des Kommissionsvorschlags für die Verordnung aus:

„Viele der im Übereinkommen von Minamata behandelten Aspekte sind bereits Gegenstand von Rechtsvorschriften der Union. [...] Die Richtlinien 2010/75/EU [...] zielen zudem darauf ab, Punktquellen und diffuse Emissionen von Queck-

⁹⁸ Für Indirekteinleiter ergeben sich dieselben Anforderungen aus § 58 Abs. 2 WHG.

silber, Quecksilberverbindungen und Quecksilberabfällen in die Umwelt zu begrenzen, zu verringern und sofern quecksilberfreie Alternativen existieren zu beseitigen.“

(Europäische Kommission, [COM\(2016\) 39 final](#))

Letztlich gehen die Vorgaben der Minamata-Konvention damit bzgl. der luftbürtigen Quecksilberemissionen nicht über die bereits bestehenden Vorgaben der IE-Richtlinie hinaus.

Jedenfalls das Europäische Parlament sah diese jedoch nicht als genügend an, da es im Gesetzgebungsprozess zur Quecksilber-Richtlinie folgende Ergänzung des Erwägungsgrunds (2) vorschlug

“Fossil fuel combustion in power plants and industrial boilers together with residential heating constitute almost half of global mercury emissions. Therefore, the transition to renewable energy production along with energy efficiency measures should be accelerated in order to reduce significantly the release of mercury into the atmosphere.”

(Europäisches Parlament, [Report A8-0313/2016](#), S. 8.)

Auch im derzeitigen Überprüfungsprozess zur Quecksilber-Gesetzgebung in der EU wurde von mehreren Stakeholdern die Forderung nach effektiverem Handeln geäußert:

“The review of mercury legislation is important and worthwhile, but its perspective is unnecessarily narrow and the proposed measures need to be more ambitious with timelines. Mercury is a major pollutant with major public health implications. [...] Combustion plants are significant source of mercury. These should be strictly controlled by lowering the air emission levels including waste combustion. The levels of the mercury in the fallout and rain fallout should be controlled to avoid poisoning surface and ground waters.”

Stellungnahme der Umweltorganisation Vesiluonnon puolesta ry, eingereicht am 2. April 2021⁹⁹

⁹⁹ Abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12924-Mercury-review-of-EU-law/F2195202_en.

Auf die Defizite der Minamata-Konvention und ihrer Umsetzung, insbesondere im Bereich der Reduktion der Emissionen in die Luft, haben auch andere Verbände hingewiesen.¹⁰⁰

Auch der Verweis auf die Minamanta-Konvention und ihre Umsetzung kann wirksame Maßnahmen daher nicht verhindern.

ee. Maßnahme 36

Für Quecksilber wurde aufgrund der flächendeckenden Überschreitung und des oben beschriebenen Stands des Wissens flächendeckend die Maßnahme „Maßnahmen zur Reduzierung der Belastungen aus anderen diffusen Quellen“ (36) geplant. Sie wird laut Maßnahmenprogramm nicht in den Karten dargestellt, damit weitere Maßnahmen erkennbar bleiben. Auf eine weitere Konkretisierung dieser Maßnahme verzichtet das Maßnahmenprogramm. Als sog. Programmmaßnahme stellt sie letztlich nur eine allgemeine – programmatische – Zusammenfassung des Maßnahmenbedarfs dar, welche nicht mit konkreten Einzel- oder Vollzugsmaßnahmen unterlegt wurde.

f. Ergebnis

Festhalten lässt sich, dass das nordrhein-westfälische Maßnahmenprogramm den gesetzlichen Anforderungen nicht gerecht wird. Der Beklagte schöpft darin die bestehenden Maßnahmen zur Emissionsminderung nicht aus. Die Verpflichtung zur schrittweisen Einstellung und Beendigung von Quecksilber-Emissionen, Einträgen und Verlusten wird vollständig ignoriert.

Wie oben dargelegt, besteht insbesondere in Bezug auf die Emissionen in die Luft durch Kohlekraftwerke, der wichtigsten Eintragsquelle, aber auch in anderen Bereichen noch ein erhebliches Potential weiterer Austragsminderungen. Es liegt in der Hand des Beklagten, dieses ungenutzte Potential etwa im Rahmen von Genehmigungsentscheidungen und Einzelanordnungen zu realisieren.

Zudem müsste der Beklagte – etwa durch die Befristung von Einleiterlaubnissen und Betriebsgenehmigungen, zumindest aber durch Vorgaben zu einer schrittweisen Einstellung der Emissionen entsprechend der verfügbaren Technik – dem Phasing-Out-Gebot Rechnung tragen.

¹⁰⁰ EEB, Stellungnahme vom 2. April 2021, abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12924-Mercury-review-of-EU-law/F2195179_en)

Der Kläger verlangt vom Beklagten nichts Unmögliches. Es ist ihm bewusst, dass es aufgrund der historischen Belastung der Sedimente und des Einflusses des atmosphärischen Ferntransports dem Beklagten womöglich nicht möglich ist, das Qualitätsziel alleine zu realisieren und es ggf. noch sehr lange dauern wird, bis die Biota-UQN flächendeckend eingehalten wird. Der Beklagte ist gleichwohl dazu verpflichtet, die ihm zur Verfügung stehenden Maßnahmen zur Reduzierung der Quecksilberbelastung auszuschöpfen. Es genügt nicht, tatenlos darauf zu hoffen, dass die Quecksilberbelastung irgendwann sinkt.

Auch vor dem Hintergrund verfassungsrechtlicher Verpflichtungen zum Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) und zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a GG) muss der Beklagte seine Bemühungen zur Reduzierung der Quecksilberbelastung der Gewässer deutlich verstärken.

Der Beklagte ist daher dazu verpflichtet, sein Maßnahmenprogramm für die nordrhein-westfälischen Anteile der Flussgebiete Rhein, Weser, Ems und Maas fortzuschreiben, damit dieses alle im Handlungsbereich des Beklagten stehenden Maßnahmen enthält, um den drastisch verfehlten Gewässerschutzzielen in Bezug auf Quecksilber so nah wie möglich zu kommen. Hierauf richten sich die Anträge zu 1 a) – d).

Wenn man einen Anspruch auf Programmfortschreibung verneinte, wäre das Maßnahmenprogramm im Sinne des Hilfsantrags zu 2) für unwirksam erklären, weil es aufgrund der unzureichenden Maßnahmenplanung in Bezug auf Quecksilber den gesetzlichen Anforderungen nicht entspricht.

Nach alledem ist der Klage stattzugeben.

Dr. Caroline Douhaire
(Rechtsanwältin)