

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

per beA

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
Postfach 63 09

48033 Münster

Prof. Dr. Remo Klinger
Dr. Caroline Douhaire LL.M.
Dr. Karoline Borwieck
David Krebs
Lukas Rhiel

10719 Berlin, Fasanenstraße 42
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

28. April 2025

KLAGE

Deutsche Umwelthilfe e.V.,
vertreten durch den Vorstand,
Fritz-Reichle-Ring 4, 78315 Radolfzell,

- Kläger -

Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen der Kanzlei Geulen & Klinger,
Fasanenstraße 42, 10719 Berlin,

g e g e n

Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft,
dieses vertreten durch den Minister,
Rochusstraße 1, 53123 Bonn,

- Beklagte-

wegen: Unterlassen der Überprüfung, Fortschreibung und Überwachung der Wirksamkeit des Nationalen Aktionsprogramms zum Schutz von Gewässern vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen zur Umsetzung der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (Nitratrichtlinie)

vorläufiger Gegenstandswert: 30.000,00 € (Ziffer 1.2 des Streitwertkatalogs)

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

Klage

und werden beantragen,

1. die Beklagte zu verurteilen, ihr Nationales Aktionsprogramm zum Schutz von Gewässern vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Richtlinie 91/676/EWG, § 3a DüngG unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts

a. darauf zu überprüfen, ob dieses geeignet ist zur Verwirklichung des in Art. 1 der Richtlinie 91/676/EWG genannten Ziels der Verringerung der durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachten oder ausgelösten Gewässerverunreinigung und der Vorbeugung weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art,

und

b. dahingehend zu ändern, dass es alle erforderlichen Maßnahmen enthält, um

aa. im Grundwasser den Grenzwert für Nitrat von 50 mg/l an allen Messstellen des deutschen EU-Nitratmessnetz einzuhalten,

bb. an Oberflächengewässern, in deren Einzugs- oder Teileinzugsgebiet der Anteil von landwirtschaftlichen Nährstoffeinträgen mindestens 17 % beträgt,

(1) für Fließgewässer

- die gewässertypischen Werte der Anlage 7 Nr. 2.1.2 OGewV für Orthophosphat-Phosphor und Gesamtphosphor (Spalten 1, 9, 10 der Tabelle) einzuhalten und
- eine Einstufung der biologischen Qualitätskomponenten Makrophyten/Phythobenthos nach Anlage 5 Tabelle 1 (Grenzwert guter/mäßiger Zustand), Anlage 4 Tabelle 2 OGewV mindestens in die Klasse guter Zustand zu erreichen,

(2) für Seen

- die gewässertypischen Werte der Anlage 7 Nr. 2.2 OGewV für Gesamtphosphor (Spalten 1 und 4 der Tabelle) einzuhalten und
- eine Einstufung der biologischen Qualitätskomponenten Makrophyten/Phythobenthos und Phytoplankton nach Anlage 5 Tabelle 2

(Grenzwert guter/mäßiger Zustand), Anlage 4 Tabelle 3 OGewV mindestens in die Klasse guter Zustand zu erreichen,

(3) an deutschen Nordseegewässern

- an Übergangs- und Küstengewässern der Nordsee die gewässertypischen Orientierungswerte für Gesamt-Stickstoff, gelösten anorganischen Stickstoff (DIN) und Gesamtphosphor nach Anlage 7, Tabelle 2.3 (Spalten 3, 4 und 5) OGewV einzuhalten,
- an Übergangs- und Küstengewässern der Nordsee eine Einstufung der biologischen Qualitätskomponente Phytoplankton nach Anlage 5 Tabelle 3 (Grenzwert letzte Spalte guter/mäßiger Zustand), Anlage 4 Tabelle 5 OGewV mindestens in die Klasse guter Zustand zu erreichen,
- eine Einstufung des Eutrophierungsstatus gemäß der integrierten Eutrophierungsbewertung nach OSPAR als „Nicht-Problem-Gebiet“ zu erreichen und
- in den in die Nordsee mündenden Flüssen an den jeweiligen Süßwassermessstellen am Grenzscheitel limnisch/marin zum Zeitpunkt Kenterpunkt Ebbe und - soweit sich der Mündungsbereich der Flüsse außerhalb des Bundesgebietes befindet - an den Punkten, an denen diese Flüsse das Bundesgebiet endgültig verlassen, im Jahresmittel den in § 14 Abs. 1 Nr. 1 OGewV vorgesehenen Wert von 2,8 mg/l Gesamt-Stickstoff einzuhalten,

(4) an deutschen Ostseegewässern

- an Übergangs- und Küstengewässern der Ostsee die gewässertypischen Orientierungswerte für Gesamt-Stickstoff und Gesamtphosphor nach Anlage 7, Tabelle 2.3 (Spalten 4 und 5) OGewV einzuhalten,
- an Übergangs- und Küstengewässern der Ostsee eine Einstufung der biologischen Qualitätskomponente Phytoplankton nach Anlage 4 Tabelle 5 OGewV mindestens in die Klasse guter Zustand zu erreichen,
- eine Einstufung des Eutrophierungsstatus gemäß der integrierten Eutrophierungsbewertung nach HELCOM als mindestens gut zu erreichen und
- in den in die Ostsee mündenden Flüssen an den jeweiligen Süßwassermessstellen am Grenzscheitel limnisch/marin und - soweit sich der Mündungsbereich der Flüsse außerhalb des Bundesgebietes befindet - an den Punkten, an denen diese Flüsse das Bundesgebiet endgültig verlassen, im Jahresmittel den in § 14 Abs. 1 Nr. 2 OGewV vorgesehenen Wert von 2,6 mg/l Gesamt-Stickstoff einzuhalten,

und

2. die Beklagte zu verurteilen, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts ein Überwachungsprogramm im Sinne des Art. 5 Abs. 6 der Richtlinie 91/676/EWG aufzustellen, das für die Überprüfung der Wirksamkeit ihres Nationalen Aktionsprogramms zum Schutz von Gewässern vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 91/676/EWG geeignet ist.

Wir beantragen zudem,

den Verwaltungsvorgang beizuziehen und uns Akteneinsicht durch Übersendung des Verwaltungsvorgangs in unsere Kanzleiräume bzw. bei elektronischer Aktenführung elektronisch zu gewähren.

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

A.	Vorbemerkung	6
B.	Sachverhalt.....	7
I.	Geltendes Aktionsprogramm	7
II.	Fehlende Evaluierung des Aktionsprogramms.....	10
III.	Fehlendes Wirkungsmonitoring.....	10
IV.	Nitratbericht 2024	12
1.	Grundwasser	12
2.	Oberflächengewässer	14
a.	Binnengewässer.....	14
b.	Küsten- und Meeresgewässer.....	17
aa.	Nordsee	17
bb.	Ostsee	20
3.	Stickstoffüberschuss.....	24
4.	Prognose und Überwachungsprogramm.....	26
a.	Modellierung	27
b.	Früherkennung von Nitratfrachten	27
V.	Außergerichtliches Verfahren	30
C.	Rechtliche Würdigung.....	30

I.	Zulässigkeit der Klage	30
1.	Statthaftigkeit.....	30
2.	Klagebefugnis.....	32
3.	Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts.....	35
4.	Bestimmtheit des Klageantrags	36
5.	Keine Klagefrist	37
6.	Keine anderweitige Rechtshängigkeit oder entgegenstehende Rechtskraft ..	38
II.	Begründetheit der Klage.....	39
1.	Verstoß gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften	40
a.	Verstoß gegen die Verpflichtung zur Überprüfung des Aktionsprogramms (Klageantrag zu 1.a.).....	40
b.	Verstoß gegen die Verpflichtung zur Fortschreibung des Aktionsprogramms (Klageanträge zu 1.b.).....	42
aa.	Inhalt der Verpflichtung aus Art. 5 Abs. 7, Abs. 5 Nitratrichtlinie	42
(1)	Zielverfehlung	43
(2)	Feststellung der fehlenden Eignung zur Zielerreichung	47
bb.	Nichtbeachtung dieser Vorgaben im vorliegenden Fall	48
(1)	Messwerte und Trends	49
(2)	Stickstoffüberschuss.....	51
(3)	Kein Überwachungsprogramm zur Untersuchung der Wirksamkeit der Nitratrichtlinie	52
(4)	Weitere Abschwächung des Aktionsprogramms	53
c.	Verstoß gegen die Verpflichtung zur Aufstellung eines Überwachungsprogramms (Klageantrag zu 2.)	54
aa.	Kein Wirkungsmonitoring	56
bb.	Keine Modellierung der Wirksamkeit	56
cc.	Keine Wirksamkeitskontrolle anhand sog. Frühindikatoren	59
2.	Weitere Voraussetzungen des § 2 Abs. 4 UmwRG	60

A. Vorbemerkung

Der Kläger ist eine deutschlandweit tätige Umweltschutzorganisation, die nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannt ist.

Die aus Sicht des Klägers unzureichenden Bemühungen der Beklagten zur Umsetzung der Richtlinie 91/676/EWG (im Folgenden „Nitratrichtlinie“) waren bereits Gegenstand der Klage in der Sache 20 D 8/19.AK, mit welcher der Kläger die Verurteilung der Beklagten zur Fortschreibung des unter der Nitratrichtlinie zu erstellenden Nationalen Aktionsprogramms zum Schutz von Gewässern vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (im Folgenden „Aktionsprogramm“) begehrte.

Das erkennende Gericht hat die Klage mit Urteil vom 25. Januar 2024 abgewiesen aufgrund der Annahme einer vollständigen materiellen Präklusion des Klägers. Der Kläger hat Revision gegen diese Entscheidung eingelegt, welche unter dem Aktenzeichen BVerwG 10 C 1.25 beim Bundesverwaltungsgericht anhängig ist.

Mit der vorliegenden Klage rügt der Kläger das Unterlassen einer Überprüfung und Fortschreibung des Aktionsprogramms nach Art. 5 Abs. 7 (i.V.m. Abs. 5) und das Fehlen des durch Art. 5 Abs. 6 Nitratrichtlinie vorgeschriebenen Überwachungsprogramms.

Mit dem Klageantrag zu 1.a. begehrt er unter Berufung auf 5 Abs. 7 Nitratrichtlinie die Verurteilung der Beklagten zu der hiernach vorgeschriebenen Überprüfung des Aktionsprogramms. Nach dieser Vorschrift muss das Aktionsprogramm alle vier Jahre überprüft werden.

Das derzeit geltende Aktionsprogramm hat seine Ausgestaltung durch die am 1. Mai 2020 in Kraft getretene Änderung der Düngeverordnung (DüV) erhalten. Demnach hätte eine Überprüfung des Aktionsprogramms bis zum 1. Mai 2024 durchgeführt werden müssen.

Die überfällige Evaluierung des Aktionsprogramms wurde jedoch bis zum heutigen Tag nicht abgeschlossen.

Mit dem Klageantrag zu 1.b. begehrt der Kläger die Verurteilung der Beklagten zur zielkonformen Fortschreibung ihres Aktionsprogramms. Nach Art. 5 Abs. 7 und Abs. 5 Nitratrichtlinie ist das Aktionsprogramm durch die Aufnahme zusätzlicher Maßnahmen fort-

zuschreiben, wenn bei der (hier rechtswidrig unterlassenen) Evaluierung des Programms oder anhand der Erfahrungen bei der Durchführung des Programms deutlich wird, dass dieses nicht zur Erreichung der Ziele des Art. 1 Nitratrichtlinie geeignet ist.

Der im Juli 2024 veröffentlichte Nitratbericht 2024 zeigt, dass bislang keine ausreichende Verbesserung des Gewässerzustands eingetreten ist. Bei Heranziehung der vom EuGH aufgestellten Kriterien zur Bewertung des Fortschritts bei der Reduzierung der Gewässerverunreinigung durch Nährstoffe aus landwirtschaftlichen Quellen ergibt sich aus den Daten des Nitratberichts 2024, dass es zusätzlicher Maßnahmen oder verstärkter Aktionen bedarf, um die Ziele der Nitratrichtlinie zu erreichen.

Die Beklagte kann die Wirksamkeit ihres Aktionsprogramms auch nicht mit Erkenntnissen aus einem Überwachungsprogramm im Sinne von Art. 5 Abs. 6 Nitratrichtlinie belegen.

Denn ein solches Überwachungsprogramm existiert nicht, obwohl es bereits bis zum Jahr 1993 hätte aufgestellt werden müssen und die Beklagte im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens der Kommission die längst überfällige Einführung eines Wirkungsmonitorings zugesichert hatte.

Vor diesem Hintergrund begehrt der Kläger mit dem Klageantrag zu 2. außerdem die Verurteilung der Beklagten zur Aufstellung eines Überwachungsprogramms im Sinne des Art. 5 Abs. 6 Nitratrichtlinie.

B. Sachverhalt

I. Geltendes Aktionsprogramm

Die Nitratrichtlinie hat die Verringerung von und Vorbeugung vor Gewässerverunreinigungen zum Ziel. Ihr Anhang I gibt einen maximalen Nitratwert von 50 mg/l Grundwasser und die Verhinderung der Eutrophierung vor.

Zur Verwirklichung der Ziele der Nitratrichtlinie sind die Mitgliedsstaaten der EU verpflichtet, Aktionsprogramme entsprechend den Anforderungen des Art. 5 der Nitratrichtlinie zu erarbeiten.

In Art. 5 Abs. 1 Nitratrictlinie werden die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, zur Verwirklichung der in Art. 1 dieser Richtlinie genannten Ziele Aktionsprogramme für die nach Art. 3 als gefährdet ausgewiesenen Gebiete zu erstellen.

Deutschland hatte zunächst unter Inanspruchnahme der Regelung des Art. 3 Abs. 5 Nitratrictlinie von der Ausweisung bestimmter gefährdeter Gebiete abgesehen und stattdessen ein nationales Aktionsprogramm für sein gesamtes Hoheitsgebiet erstellt.

Das Verfahren der Aufstellung der Aktionsprogramme ist in § 3a DüngG geregelt.

In Deutschland ist derzeit die DüV das zentrale Element des Aktionsprogramms zur Umsetzung der Nitratrictlinie. Ein als „Aktionsprogramm“ betitelt Dokument existiert neben der DüV nicht.

Die EU-Kommission hatte wegen unzureichender Umsetzung der Nitratrictlinie im Jahr 2013 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet.

Daraufhin wurde das Düngerecht im Jahr 2017 überarbeitet. Am 15. April 2017 wurde als erster Bestandteil des sog. „Düngepakets“ ein Entwurf für eine novellierte Düngeverordnung vorgelegt. Die novellierte DüV 2017 trat am 2. Juni 2017 in Kraft. Als zweites Element der Anpassung des Düngerechts wurde am 5. Mai 2017 das Erste Gesetz zur Änderung des Düngegesetzes und anderer Vorschriften beschlossen (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017 Teil I Nr. 26, 1068), welches u.a. die Grundlage für eine Stoffstrombilanzierung (§ 11a DüngG) und die Grundlage für eine erweiterte Datenübermittlung (§ 12 DüngG) schaffte. Drittes Element des Düngepakets war die am 14. Dezember 2017 beschlossene Stoffstrombilanzverordnung (StoffBilV).

Mit Urteil vom 21. Juni 2018 (C-543/16) verurteilte der EuGH Deutschland wegen eines Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 4, 5 und 7 Nitratrictlinie, wobei streitgegenständlich die DüV in ihrer Fassung vom 10. Januar 2006 war.

Der Kläger ist der Auffassung, dass die Nitratrictlinie und das EuGH-Urteil durch die Novelle des Düngerechts von 2017 nicht ausreichend umgesetzt waren und erhob aus diesem Grund bereits im Juni 2018 eine Klage, mit der er die Fortschreibung des Nationalen Aktionsprogramms begehrte (Az. 20 D 8/19.AK). Diese wurde mit Urteil vom 25. Januar 2024 abgewiesen. Die Revision des Klägers ist beim Bundesverwaltungsgericht anhängig (Az. BVerwG 10 C 1.25).

Auch die EU-Kommission erachtete die Umsetzung der Nitratrichtlinie weiterhin als unzureichend und leitete mit Mahnschreiben vom 25. Juli 2019 ein Zweitverfahren gegen Deutschland ein.

Mit Verordnung vom 28. April 2020, in Kraft getreten am 1. Mai 2020, wurde eine Neufassung der DüV erlassen. Neben Anpassungen bundesweit gültiger Vorgaben für die gute fachliche Praxis der Düngung wurden in § 13a DüV geänderte Vorgaben für nach Absatz 1 dieser Vorschrift von den Landesregierungen festzulegende „rote“ Gebiete geregelt.

Im Juli 2020 wurde ein Entwurf für eine „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten“ (AVV GeA) veröffentlicht, welche die Gebietsausweisung nach § 13a Abs. 1 DüV vereinheitlichen sollte. Der Bundesrat stimmte der AVV GeA am 18. September 2020 zu. Die (erste) Gebietsausweisung durch die Länder erfolgte zum 1. Januar 2021.

Mit Schreiben an die Bundesregierung vom 24. Juni 2021 kritisierte die EU-Kommission, dass aufgrund der Methodik der Gebietsausweisung durch die AVV GeA vom September 2022 ein Großteil der von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Messstellen außerhalb der roten Gebiete liegt und weiterhin erhebliche Zweifel an der ordnungsgemäßen Umsetzung des EuGH-Urteils vom 21. Juni 2018 und der Nitratrichtlinie bestehen.

Aufgrund der Rüge der Europäischen Kommission (vgl. BR-Drs. 274/22, S. 1) wurde die AVV GeA im August 2022 (BAnz AT 16.8.2022 B2) angepasst.

Am 1. Juni 2023 informierte die EU-Kommission darüber, dass das wegen mangelhafter Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingestellt wird,

Anlage K 2.

Mit der Verordnung zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft sowie der Verwaltung von Bürokratie vom 11. Dezember 2024, wurde § 10 Abs. 2 S. 1 DüV dahingehend geändert, dass die Aufzeichnungsfrist für Düngungsmaßnahmen in § 10 Absatz 2 Satz 1 DüV von zwei auf 14 Tage verlängert wurde. Der Kläger hatte diese Änderung zuvor im Rahmen der hierzu durchgeführten Öffentlichkeitsbeteiligung kritisiert,

Anlage K 3.

II. Fehlende Evaluierung des Aktionsprogramms

Gemäß Art. 5 Abs. 7 Nitratrichtlinie ist das Nationale Nitrataktionsprogramm mindestens alle vier Jahre zu überprüfen.

Das Aktionsprogramm fand seine derzeitige Ausgestaltung im Wesentlichen durch die Änderung der Düngeverordnung vom 28. April 2020 (BGBl. I S. 846), welche am 1. Mai 2020 in Kraft getreten ist.

Demnach wäre das Aktionsprogramm spätestens bis zum 1. Mai 2024 zu überprüfen gewesen.

Eine solche Evaluierung des Aktionsprogramms ist nicht erfolgt.

Auf die Bitte des Klägers, das Ergebnis der Evaluierung vorzulegen, teilte die Beklagte lediglich mit, dass dem Julius-Kühn-Institut (JKI) und dem Thünen-Institut (TI) die Erstellung eines Evaluierungsberichts aufgetragen wurde. Das Ergebnis werde bis zum 15. Dezember 2024 vorliegen. Auf mehrfache Nachfrage des Klägers, teilte die Beklagte (zuletzt mit E-Mail vom 31. März 2025) mit, dass der Bericht noch nicht vorliege. Wir fügen den diesbezüglichen E-Mail-Verkehr als

Anlage K 4

bei.

Die längst überfällige Evaluierung des Aktionsprogramms ist noch immer nicht abgeschlossen. Der Kläger kann sich trotz der Angabe der Beklagten, dass eine Evaluierung in die Wege geleitet wurde, nicht darauf verlassen, dass diese zeitnah zum Abschluss gebracht wird.

III. Fehlendes Wirkungsmonitoring

Im Zuge des Vertragsverletzungsverfahrens hatte die Bundesregierung der Europäischen Kommission die Einführung eines Programms zur Überwachung der Wirksamkeit der Düngeverordnung zugesagt.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundeskabinett Ende Mai 2023 einen Entwurf zur Änderung des DüngG beschlossen, welcher durch Einführung eines neuen § 12a die rechtliche Grundlage für das von der Kommission geforderte Wirkungsmonitoring schaffen soll.

Diesbezüglich heißt es im Gesetzesentwurf:

„Zur Überprüfung der Wirksamkeit der Düngeverordnung soll ein bundesweites Monitoring eingerichtet werden, das der flächendeckenden Berichterstattung gegenüber der EU-Kommission dienen soll. Hierdurch wird einer Forderung der EU-Kommission im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens wegen unzureichender Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie Rechnung getragen. Für die Einrichtung des Monitorings ist die hierfür notwendige Datengrundlage zu schaffen. Dies macht den Austausch von Daten zwischen Behörden und die Erhebung von Daten bei landwirtschaftlichen Betrieben erforderlich. Die erforderlichen Rechtsgrundlagen für das Monitoring, dessen Einzelheiten durch eine Rechtsverordnung geregelt werden sollen, sollen im Düngegesetz geschaffen werden.

(...)

Der neue § 12a über die Einrichtung eines Monitorings steht im Zusammenhang mit der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Aufstellung und Durchführung von Überwachungsprogrammen nach der EU-Nitratrichtlinie. Es wird eine Rechtsgrundlage zum Monitoring der Düngeverordnung (Überprüfung der Wirksamkeit) geschaffen.

Der EU-Kommission wurde im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens wegen unzureichender Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie zugesagt, dass zur Überprüfung der Wirksamkeit der Düngeverordnung ein bundesweites Wirkungsmonitoring eingerichtet wird. Es soll der flächendeckenden Berichterstattung gegenüber der EU-Kommission dienen.“

(BT-Drs. 20/8658, S. 2, 29, Hervorhebung durch die Unterzeichnende)

Am 6. Juni 2024 wurde das Gesetz vom Deutschen Bundestag verabschiedet.

Der Bundesrat hat den Änderungen des Düngegesetzes jedoch nicht zugestimmt. Die Bundesregierung hat Anfang Oktober 2024 den Vermittlungsausschuss angerufen, in dem aber bis zum Ablauf der 20. Legislaturperiode keine Einigung erzielt werden konnte.

Mit Konstituierung des neu gewählten 21. Bundestages am 25. März 2025 hat sich der Gesetzesentwurf aufgrund des Diskontinuitätsprinzips erledigt.

Ein Überwachungsprogramm zur Beurteilung der Wirksamkeit des Nitrataktionsprogramms existiert weiterhin nicht. Auch der Nitratbericht 2024 legt kein geeignetes Überwachungsprogramm vor (hierzu unten unter B.IV. 4).

IV. Nitratbericht 2024

Am 4. Juli 2024 wurde der jüngste Bericht nach Art. 10 Abs. 1 Nitratrichtlinie veröffentlicht (im Folgenden „Nitratbericht 2024“), beigefügt als

Anlage K 5.

Der Bericht zeigt, dass sich die Wasserqualität im Vergleich zum vorangegangenen Berichtszeitraum nicht ausreichend verbessert hat:

1. Grundwasser

Im Berichtszeitraum 2020-2022 lag die Nitratbelastung noch immer bei 25,6 % der Grundwassermessstellen im EU-Nitratmessnetz über dem europaweit geltenden Schwellenwert in Höhe von 50 mg/l. Dieser Anteil ist nur geringfügig niedriger als im vorangegangenen Berichtszeitraum von 2016 bis 2019, in dem er 26,6 % betrug.

Bei immer noch 23 % der Messstellen nahm der mittlere Nitratgehalt im Grundwasser sogar zu.

Tabelle 4: Häufigkeitsverteilung der Veränderungen der mittleren und maximalen Nitratkonzentrationen an den gemeinsamen (konsistenten) 621 EU-Nitratmessstellen zwischen den Berichtszeiträumen 2016-2019 und 2020-2022.

Entwicklung	Maximalwerte	Mittelwerte
stark abnehmend (<-5 mg/l)	20,3 %	17,2 %
schwach abnehmend (≥-5 – <-1 mg/l)	15,3 %	17,2 %
gleichbleibend stabil (≥-1 – ≤1 mg/l)	36,6 %	42,5 %
schwach zunehmend (>1– ≤5 mg/l)	11,5 %	11,3 %
stark zunehmend (>5 mg/l)	16,3 %	11,7 %

Quelle: Zusammenstellung des Umweltbundesamtes nach Angaben der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) 2024.

Quelle: Nitratbericht 2024, S. 17

Insbesondere bei den von Schwellenwertüberschreitungen betroffenen Messstellen war gegenüber dem vorherigen Berichtszeitraum ein Anstieg der mittleren Nitratkonzentration zu verzeichnen:

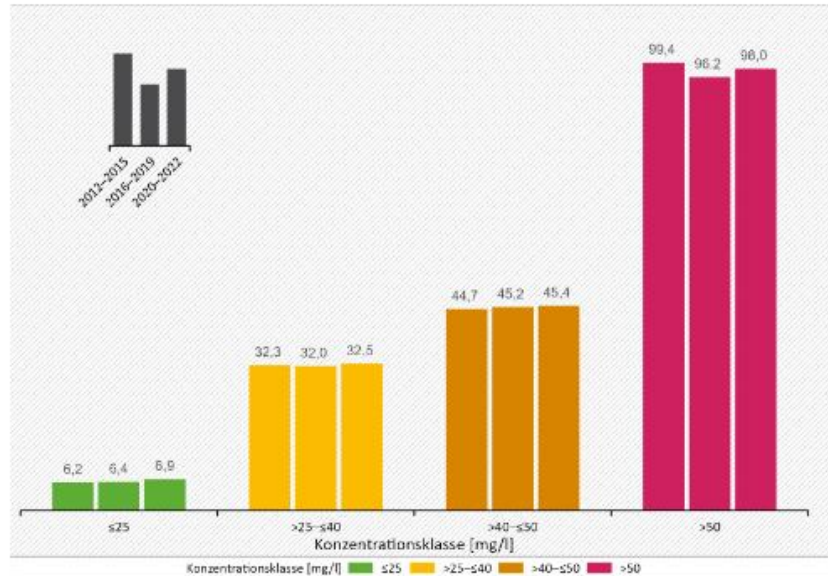


Abbildung 3: Mittlere Nitratkonzentrationen an den gemeinsamen (konsistenten) 621 EU-Nitratmessstellen für vier verschiedene Konzentrationsklassen.

Quelle: Nitratbericht 2024, S. 15

Bei den von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Messstellen lagen die Nitratkonzentrationen dabei deutlich über dem Grenzwert von 50 mg/l, im Durchschnitt bei 98 mg/l.

Aus den dem Nitratbericht 2024 zugrunde liegenden Messwerten, beigefügt als

Anlage K 6,

ergibt sich, dass vielfach sehr hohe gemessen werden, der Höchstwert lag bei 437,07 mg/l Nitrat.

Gegenüber dem vorherigen Zeitraum 2016-2019 war an 47,5 % der von Schwellenwertüberschreitungen betroffenen Messstellen ein Belastungsanstieg zu verzeichnen (zuvor 41,2 %). Insgesamt war an 57,4 % der Messstellen, bei denen Werte von > 50 mg/l Nitrat gemessen wurde, eine Stagnation oder ein Belastungsanstieg zu verzeichnen. Bei den Messstellen in der Konzentrationsklasse > 37,5 bis 50 mg/l waren es 50,9 %:

Veränderung MW 2020-2022 ggü. 2016-2019		>50 mg/l		>37,5 bis 50 mg/l		bis 37,5 mg /l		Insgesamt	
	stark zunehmend (>5 mg/l)	53	32,7%	2	3,4%	20	4,7%	75	11,6%
	schwach zunehmend (>1...<= 5mg/l)	24	14,8%	7	11,9%	46	10,8%	77	11,9%
	gleichbleibend (>=-1...<=1 mg/l)	16	9,9%	21	35,6%	240	56,2%	277	42,7%
	schwach abnehmend (>=-5...<-1 mg/l)	26	16,0%	13	22,0%	70	16,4%	109	16,8%
	stark abnehmend (<-5 mg/l)	43	26,5%	16	27,1%	51	11,9%	110	17,0%
	Gesamt	162	100,0%	59	100,0%	427	100,0%	648	100,0%

Veränderung MW 2016-2019 ggü. 2012-2015		>50 mg/l		>37,5 bis 50 mg/l		bis 37,5 mg /l		Insgesamt	
	stark zunehmend (>5 mg/l)	52	28,6%	12	15,8%	15	3,6%	79	11,7%
	schwach zunehmend (>1...<= 5mg/l)	23	12,6%	17	22,4%	55	13,1%	95	14,0%
	gleichbleibend (>=-1...<=1 mg/l)	14	7,7%	11	14,5%	212	50,5%	237	35,0%
	schwach abnehmend (>=-5...<-1 mg/l)	19	10,4%	15	19,7%	98	23,3%	132	19,5%
	stark abnehmend (<-5 mg/l)	74	40,7%	21	27,6%	40	9,5%	135	19,9%
	Gesamt	182	100,0%	76	100,0%	420	100,0%	678	100,0%

Quelle: eigene Auswertung basierend auf den Daten zum Nitratbericht 2024¹

2. Oberflächengewässer

Weiterhin dramatisch ist auch die Situation mit Blick auf die Eutrophierung der Oberflächengewässer:

a. Binnengewässer

Deutschland wendet laut Nitratbericht für die Eutrophierungseinstufung der Binnengewässer folgendes Verfahren an, bei dem der nicht gute Zustand von Algen (Phytoplankton) und Wasserpflanzen (Makrophyten, Phytobenthos) in Bezug zu den Konzentrationen der Phosphorkomponenten als Eutrophierungsparameter gesetzt wird:

¹ Die Daten zum Nitratbericht 2024 stehen unter https://gis.uba.de/maps/resources/apps/nitrat-bericht_eu_richtlinie/index.html?lang=de zum Download bereit (abgerufen 1.4.2025).

		Biologische Qualitätskomponenten i.d.R. Makrophyten/Phytobenthos		
		ÖZK 1 oder 2 (Bewertung „sehr gut“ oder „gut“)	ÖZK 3 – 5 (Bewertung schlechter als gut)	Nicht bestimmt
Orientierungswerte 1)	eingehalten	„non-eutrophic“	wenn Phytoplankton relevant und Zustand „gut“ oder „sehr gut“, dann i.d.R. „non-eutrophic“	Wenn WRRL Impact „Nutrient“, dann „in the near future may become eutrophic“
			wenn Phytoplankton nicht relevant und Hinweise vorliegen, dass Zielverfehlung von Makrophyten/ Phytobenthos nicht aufgrund zu hoher Nährstoffeinträge vorliegen (= bei WRRL keine Angabe Impact Nutrient), dann „non-eutrophic“	
			Ansonsten „in the near future may become eutrophic“	Ansonsten „non-eutrophic“
	nicht eingehalten	„in the near future may become eutrophic“	„eutrophic“	„in the near future may become eutrophic“
	nicht bestimmt	kann nicht vorkommen		
1) Anforderungen nach OGewV, Anlage 7:				
- für Orthophosphat-Phosphor für alle Fließgewässermessstellen der Bundesländer, die eutrophierte Gebiete nach § 13 AVV GeA ausweisen, - für Gesamt-Phosphor für alle anderen Messstellen in Seen, Übergangsgewässern sowie für alle anderen Fließgewässermessstellen				

ÖZK: Ökologische Zustandsklasse

Abbildung 14: Einstufung in die Eutrophierungsklassen.

Quelle: Nitratbericht 2024, S. 37 f.

Dabei wird im Nitratbericht 2024 unzutreffend davon ausgegangen, dass ein signifikanter Nährstoffeintrag aus landwirtschaftlichen Quellen erst bei einem Anteil der Einträge aus landwirtschaftlichen Quellen am Gesamteintrag größer als 20 % gegeben ist (Nitratbericht 2024, S. 34). Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ist jedoch bereits ein landwirtschaftlicher Beitrag von 17 % an der Verunreinigung als erheblich zu bewerten (siehe zuletzt EuGH, Urteil vom 14. März 2024, EuGH, Urteil vom 14. März 2024 – C-576/22, Rn. 78).

Im Berichtszeitraum 2020-2022 wurden 33 % der Messstellen der Oberflächengewässer als „in the near future may become eutrophic“ (könnte in naher Zukunft eutroph werden, 119 Messstellen) und 44 % als „eutrophic“ (eutroph, 156 Messstellen) eingestuft (Nitratbericht 2024, S. 31).

Bei den Fließgewässern sind fast 80 % entweder als eutroph oder als eutrophierungsgefährdet eingestuft; bei den Seen sind es etwa 55 % und bei den Übergangsgewässern sogar 100 % (Nitratbericht 2024, S. 38 f.):

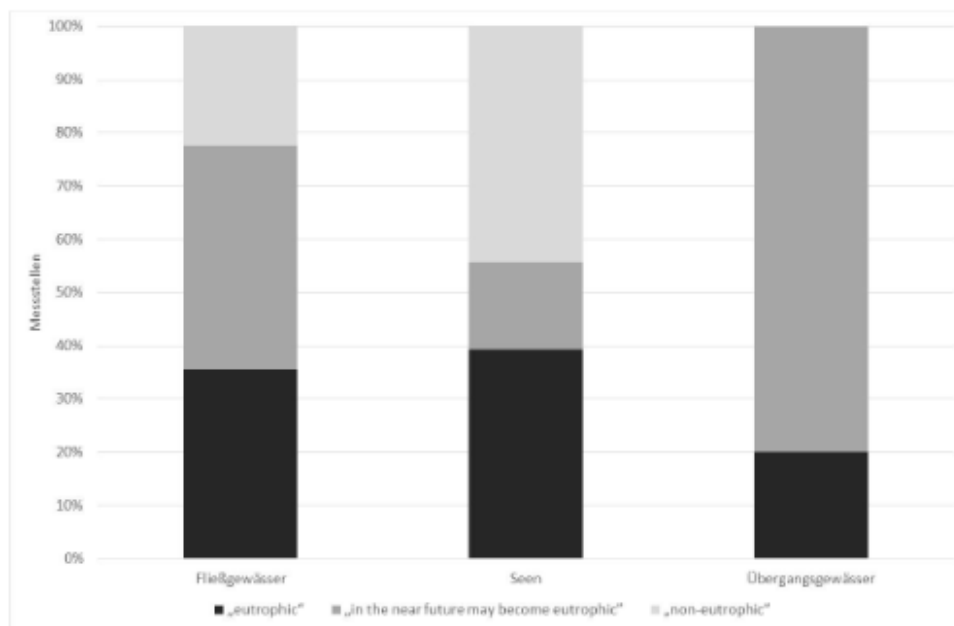


Abbildung 15: Prozentuale Verteilung der Messstellen in die Eutrophierungsklassen im Berichtszeitraum 2020-2022.

Quelle: Zusammenstellung des Umweltbundesamtes nach Angaben der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) 2024.

Quelle: Nitratbericht 2024, S. 39

Aus der vergleichenden Gegenüberstellung auf S. 102 des Nitratberichts geht hervor, dass der Anteil der Messstellen, die als eutrophiert eingestuft waren, im Zeitraum 2020-2022 gegenüber dem vorherigen Zeitraum leicht gesunken ist. Dafür ist der Anteil der eutrophierungsgefährdeten Messstellen gestiegen und der Anteil nicht-eutrophierter Messstellen gesunken:

Tabelle 33: Anzahl Messstellen der Fließgewässer, Übergangsgewässer und Seen in den Eutrophierungsklassen in den Berichtszeiträumen.

	2012-2015	2016-2019	2020-2022
„non-eutrophic“	85	89	83
„in the near future may become eutrophic“	83	89	119
„eutrophic“	151	143	114

Quelle: Umweltbundesamt nach Angaben der Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA), 2024.

Quelle: Nitratbericht 2024, S. 102

Die Phosphor-Konzentrationen werden als rückläufig beschrieben, wobei jedoch unsicher sei, ob diese Entwicklung auf Maßnahmen der DüV zurückzuführen ist und welcher Anteil die Trockenjahre 2018 – 2022 haben (Nitratbericht 2024, S. 6, 102 f.).

b. Küsten- und Meeresgewässer

aa. Nordsee

In der Nordsee liegen die Mittelwerte für Nitrat und Gesamtstickstoff an den meisten Messstellen über den Orientierungswerten nach EU-Wasserrahmenrichtlinie und den Schwellenwerten nach OSPAR (Nitratbericht, S: 6, S. 51 f.).

Tabelle 17: Analyse, ob der Schwellenwert für Nitratkonzentrationen (Orientierungswert nach WRRL und Schwellenwert nach MSRL) im Berichtszeitraum November 2019 bis Februar/März 2023 erreicht wurde.

Anmerkung: grün: Wintermittelwert für Nitrat liegt unter dem Schwellenwert, rot: Wintermittelwert für Nitrat liegt über dem Schwellenwert, grau: Winternitratwerte beruhen nur auf einem Messwert und können daher nicht bewertet werden.

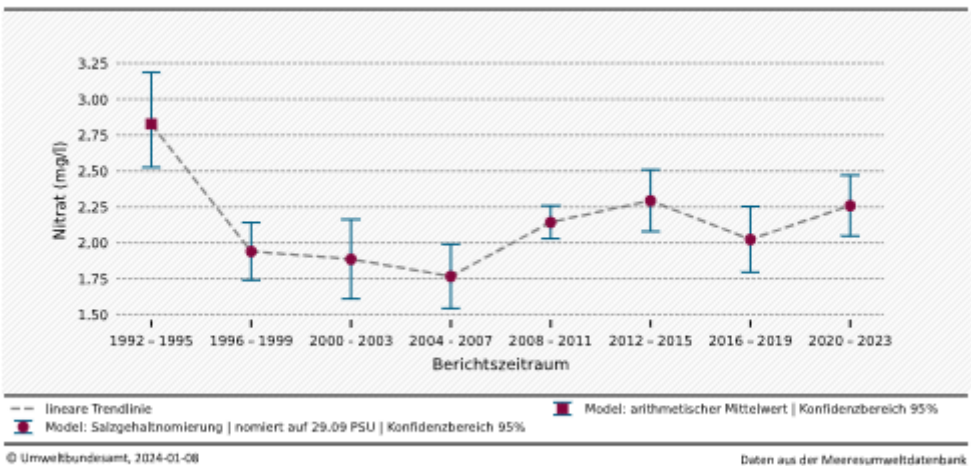
Messstelle	Gebiet	Typ	Wintermittelwert Nitrat (mg/l) Nov. 2019 – Febr./März 2023	Schwellenwert Nitrat (mg/l)	Schwellenwert überschritten?
JaBu_W_1	K_1sm	N2	1,64	1,15	
J4.1/Jade_W_1	K_1sm	N1	1,73	1,15	
Bork_W_1	K_1sm	N3	5,21	1,95	
220054	K_12sm	N3	1,49	1,95	
220055	K_1sm	N1	1,33	1,15	
220057	K_1sm	N1	0,70	1,15	
UFS-Deutsche_Bucht/UF SDB	M	German Bight Central	0,42	0,63	
N3.6a	K_1sm	N1	1,20	1,15	
N3.9	K_12sm	Elbe Plume	0,49	1,13	
Bork_W_2	K_1sm	N4	2,66	1,95	
Nney_W_1	K_1sm	N1	2,35	1,15	
Balt_W_1	K_1sm	N2	2,20	1,15	
OSee_W_1	K_12sm	Elbe Plume	1,37	1,13	
Spog_W_1	K_1sm	N2	1,88	1,15	
Spog_W_2	K_1sm	N2	1,71	1,15	
OSee_W_2	K_1sm	N3	2,64	1,95	
Nney_W_2	K_1sm	N1	1,24	1,15	
N3.11	K_1sm	N3	0,31	1,95	
Norderelbe	K_1sm	N3	1,66	1,95	

Quelle: Nitratbericht 2024, S. 58

In der Tendenz ist laut Nitratbericht bei einem Großteil der Messstellen (78 %) eine Stagnation oder ein Anstieg der Winterdurchschnittswerte für Nitrat festzustellen:

Da die Konzentrationen von Nährstoffen insbesondere in der Nordsee stark von der Verdünnung des Flusswassers durch das Meerwasser abhängen, wurde eine Salzgehaltsnormierung der gemessenen Nitratkonzentrationen vorgenommen und anschließend der Trend seit 1990 analysiert. Hierbei ergab sich für die westliche Nordsee ein Anstieg der Nitratwintermittelwerte und des Gesamtstickstoff-Jahresmittelwerte im Vergleich zum vorherigen Berichtszeitraum.

Langzeittrend der Nitratwintermittelwerte in der westlichen Nordsee



Langzeittrend der Gesamtstickstoff-Jahresmittelwerte in der westlichen Nordsee

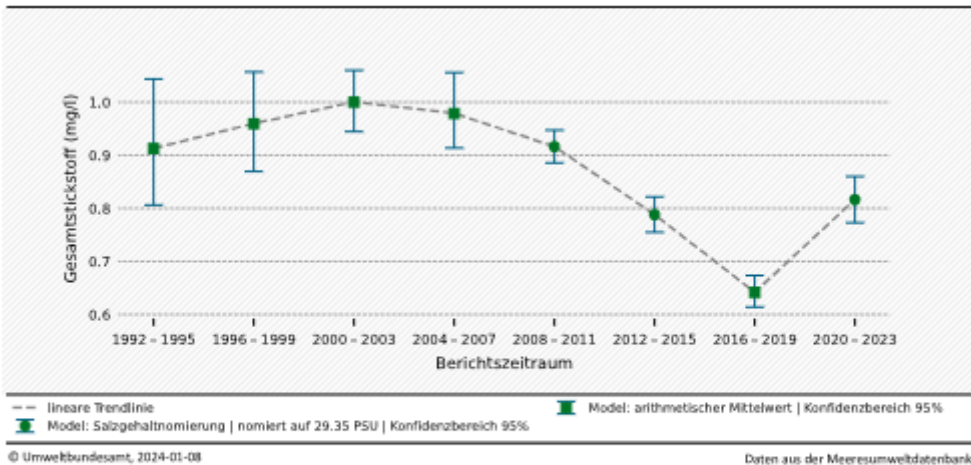


Abbildung 23: Langzeittrend der Nitratwintermittelwerte (Januar-März) (oben) und der Gesamtstickstoff-Jahresmittelwerte (unten) in der westlichen Nordsee, Salzgehalts-normalisiert und gemittelt über 4 Jahresintervalle.

Quelle: Nitratbericht 2024, S. 57

Alle gemäß Wasserrahmenrichtlinie für die Bewirtschaftungspläne 2022 bewerteten 23 Wasserkörper der Küstengewässer verfehlen den guten ökologischen Zustand v.a. aufgrund von Eutrophierungseffekten. Gemäß der Bewertung nach OSPAR Common Procedure wurden im Bewertungszeitraum 2015–2020 87 % der deutschen Nordseegewässer als eutrophiert eingestuft, ohne dass eine Verbesserung im Vergleich zur letzten Eutrophierungsbewertung (2006–2014) festgestellt werden konnte (Nitratbericht 2024, S. 6 f., 60).

bb. Ostsee

In der deutschen Ostsee liegen die Jahresmittelwerte für Gesamtstickstoff an den meisten Messstellen im aktuellen Berichtszeitraum (Jahresmittel 2020 bis 2023) weiterhin über den Orientierungs- und Schwellenwerten nach Wasserrahmenrichtlinie HELCOM/MSRL (Nitratbericht 2024, S. 7, 67 f.).

Tabelle 24: Analyse, ob der Schwellenwert für Gesamtstickstoffkonzentrationen (Orientierungswert nach WRRL und Schwellenwert nach MSRL) im aktuellen Berichtszeitraum (Jahresmittel 2020 bis 2023) erreicht wurde.

Anmerkung: grün: Der Jahresmittelwert für Gesamtstickstoff liegt unter dem Schwellenwert; rot: der Jahresmittelwert für Gesamtstickstoff liegt über dem Schwellenwert). Gesamtstickstoff wurde im Berichtszeitraum nur an 16 der 20 Messstellen gemessen.

Messstelle	Gebiet	Typ	Jahresmittelwert TN (mg N/l) 2020 –2023	Schwellenwert TN (mg N/l)	Schwellenwert überschritten?
OMO133	K_12sm	Pommersche Bucht	0,56	0,33	
OMO22	K_12sm	Mecklenburger Bucht	0,28	0,23	
OMO5	K_12sm	Mecklenburger Bucht	0,30	0,23	
OMMVO7	K_12sm	Arkona Becken	0,31	0,27	
OMO9	K_12sm	Arkona Becken	0,32	0,27	
OMO11	K_12sm	Arkona Becken	0,33	0,27	
OMOB4	K_12sm	Pommersche Bucht	0,71	0,33	
OMMVGB19	K_1sm	MV-B2a	0,52	0,25	
OMMVKB90	K_1sm	MV-B2a	0,56	0,25	
M2/OMBMPM2	K_12sm	Mecklenburger Bucht	0,28	0,23	
OMMVKHM	K_1sm	MV-B1	1,42	0,53	
OM225003	K_1sm	SH-B4	0,22	0,21	
OM225019	K_1sm	SH-B2b	0,29	0,276	
OM225059/OM709	K_1sm	SH-B4	0,20	0,21	
N3/OMBMPN3	M	Kieler Bucht	0,27	0,23	
K5/OMBMPK5	M	Arkona Becken	0,32	0,27	

Quelle: Nitratbericht 2024, S. 68

Zur Trendbewertung von Stickstoff in der Ostsee wurden die 4-Jahresmittelwerte von Nitrat und Gesamtstickstoff mittels des arithmetischen Mittelwerts jeder 4-Jahreszusammenfassung über den Zeitraum 1991 bis 2023 berechnet. Hierbei zeigte der Nitratmittelwert in den Boddengewässern östliche Ostsee, der Gesamtstickstoff-Jahresmittelwert in den Meeresgewässern Ostsee, der Gesamtstickstoff-Jahresmittelwert in der westlichen Ostsee und der Gesamtstickstoff-Jahresmittelwert in der östlichen Ostsee einen Anstieg gegenüber dem vorherigen Berichtszeitraum:

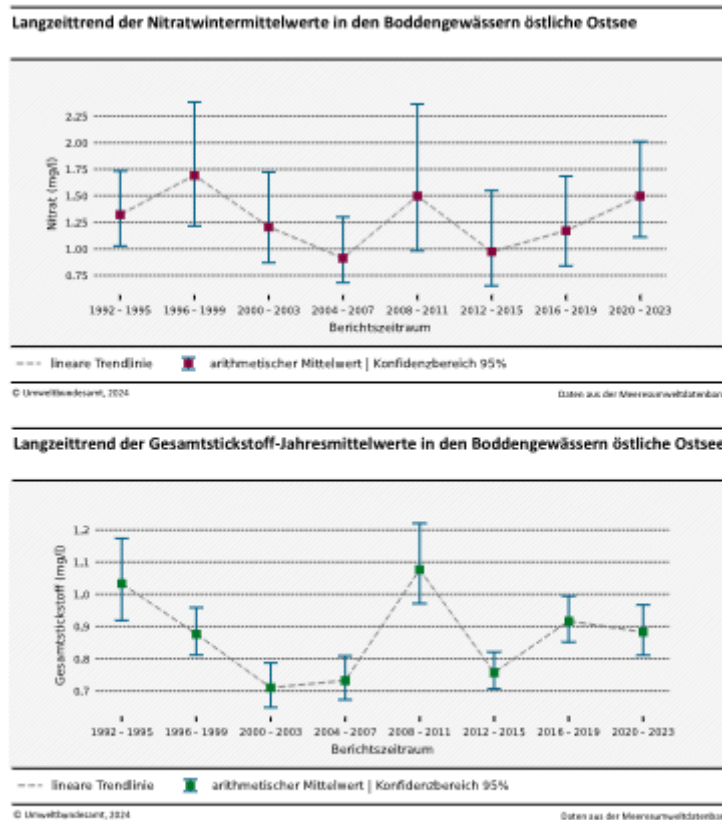


Abbildung 31: Langzeitrend der Nitratwintermittelwerte (oben) und der Gesamtstickstoff-Jahresmittelwerte (unten) in Boddengewässern der Ostsee, gemittelt über 4-Jahresintervalle.

Langzeittrend der Gesamtstickstoff-Jahresmittelwerte in den Meeresgewässern Ostsee

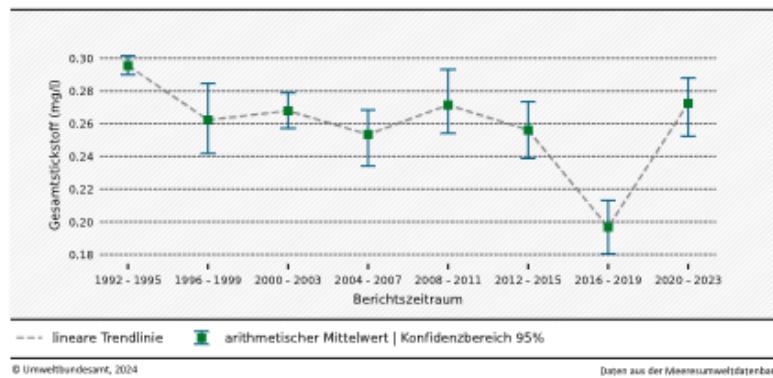


Abbildung 32: Langzeittrend der Nitratwintermittelwerte (oben) und der Gesamtstickstoff-Jahresmittelwerte (unten) in Meeresgewässern der Ostsee, gemittelt über 4 Jahresintervalle.

Langzeittrend der Gesamtstickstoff-Jahresmittelwerte in der westlichen Ostsee

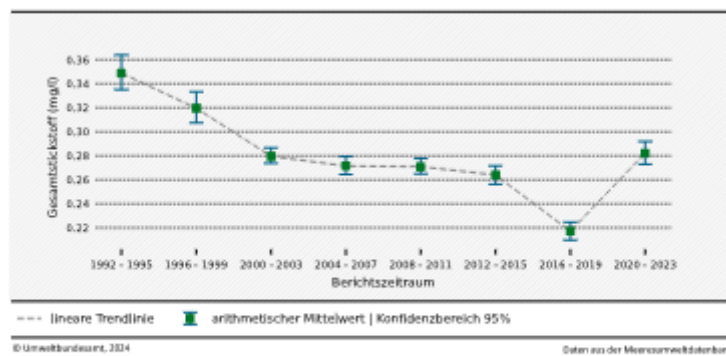


Abbildung 33: Langzeittrend der Nitratwintermittelwerte (oben) und der Gesamtstickstoff-Jahresmittelwerte (unten) in Küstengewässern der westlichen Ostsee, gemittelt über 4 Jahresintervalle.

Langzeittrend der Gesamtstickstoff-Jahresmittelwerte in der östlichen Ostsee

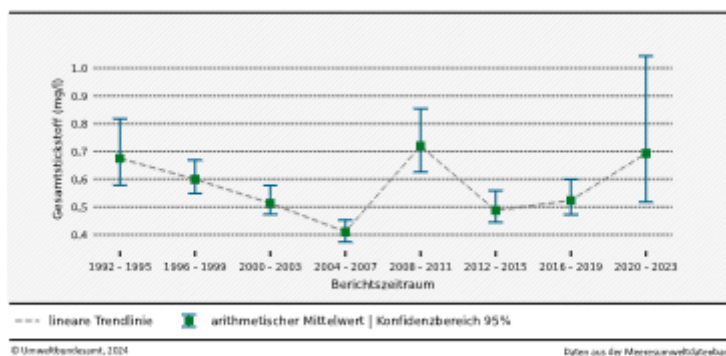


Abbildung 34: Langzeittrend der Nitratwintermittelwerte (oben) und der Gesamtstickstoff-Jahresmittel-

Langzeitrend der Gesamtstickstoff-Jahresmittelwerte in der östlichen Ostsee

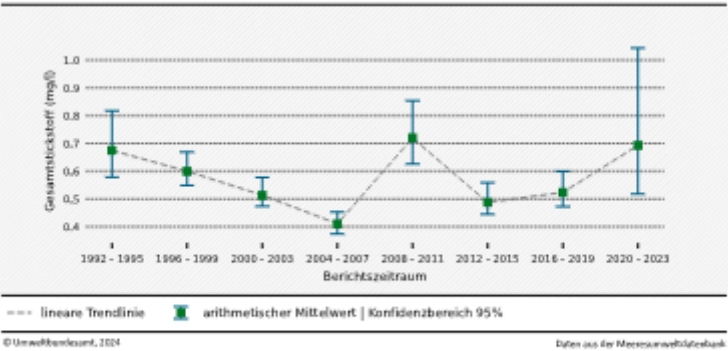


Abbildung 34: Langzeitrend der Nitratwintermittelwerte (oben) und der Gesamtstickstoff-Jahresmittelwerte (unten) in Küstengewässern der östlichen Ostsee, gemittelt über 4 Jahresintervalle.

Quelle: Nitratbericht 2024, S. 72 ff.

Der aktuellen Zustandsbewertung nach Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie nach verfehlten im Bewertungszeitraum 2015–2021 alle im Rahmen der Bewirtschaftungspläne 2022–2027 nach Wasserrahmenrichtlinie bewerteten Küstengewässer erneut den guten ökologischen Zustand, v.a. aufgrund von Eutrophierungseffekten. Gemäß der HELCOM-Eutrophierungsbewertung im Bewertungszeitraum 2016–2021 wurden die Küstengewässer und die offene Ostsee ebenfalls als eutrophiert eingestuft (Nitratbericht 2024, S. 7, 76 ff.).

3. Stickstoffüberschuss

Laut Nitratbericht 2024 lag der Saldo der Stickstoffflächenbilanz (netto) nach vorläufigen Daten im Jahr 2022 noch bei 50 kg N/ha (Nitratbericht 2024, S. 84 f.).

Tabelle 29: Entwicklung der Stickstoff-Zufuhren und Abfuhren (Flächenbilanz) in Deutschland 1990 bis 2022.

Flächenbilanzglieder	1990*	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Zufuhr	kg N / ha landwirtschaftlicher Fläche																		
N-Düngemittel	200	184	174	171	165	175	174	172	173	182	189	181	177	176	177	177	179	172	187
Mineraldünger	122	110	101	99	93	103	102	102	103	111	118	109	106	105	107	104	105	95	107
Wirtschaftsdünger (Inland)	76	71	70	70	68	68	68	67	67	67	67	68	66	65	63	62	60	59	57
Wirtschaftsdünger (Import)	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2
Gärreste aus Biogasanlagen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	3	5	9	14	18
sonstige organische Düngemittel	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4
N-Deposition	17	17	17	17	17	17	16	16	16	16	17	16	16	14	15	15	15	15	14
aus landwirtschaftlichen Emissionen (NH ₄)	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	10	10	10	8	9	9	9	10	9
aus außerlandwirtschaftlichen Emissionen (NO _x)	8	7	7	8	7	7	7	7	7	7	7	6	7	5	6	6	5	6	5
Biologische N-Fixierung	15	14	13	13	13	13	13	14	14	13	13	13	13	13	12	13	13	12	12
Saat- und Pflanzgut	2	1	2	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1
Summe Stickstoffzufuhr	234	215	205	203	196	206	204	202	205	213	220	211	207	204	206	205	208	201	214
Abfuhr	kg N / ha landwirtschaftlicher Fläche																		
Pflanzliche Marktprodukte	48	53	49	49	50	53	54	58	59	61	62	66	60	55	70	65	63	59	66
Grundfutter	78	70	67	74	68	68	69	70	70	68	70	68	68	53	66	67	60	65	62
Nachwachsende Rohstoffe zur Biogaserzeugung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	3	5	8	9
Emission landwirtschaftlicher Flächen (NH ₄)	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	5	6	6	6	6	6
Summe Stickstoffabfuhr	132	129	122	128	123	127	129	134	135	135	138	140	134	114	143	140	133	138	143
Bilanzsaldo	102	87	83	74	73	79	75	68	70	78	82	71	73	90	63	66	75	63	71

Tabelle 29, Fortsetzung: Entwicklung der Stickstoff-Zufuhren und Abfuhren (Flächenbilanz) in Deutschland 1990 bis 2022.

Flächenbilanzglieder	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*)
Zufuhr	<i>kg N / ha landwirtschaftlicher Fläche</i>													
N-Düngemittel	174	178	192	189	190	194	203	198	193	182	172	174	165	153
Mineraldünger	92	94	107	99	99	100	109	103	100	90	81	83	76	66
Wirtschaftsdünger (Inland)	57	56	55	53	54	54	53	52	52	51	52	51	47	46
Wirtschaftsdünger (Import)	2	2	1	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1
Gärreste aus Biogasanlagen	19	23	26	32	33	34	37	38	37	37	36	37	38	38
sonstige organische Düngemittel	4	4	4	4	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3
N-Deposition	14	14	13	13	13	13	15	15	16	13	14	15	15	15
aus landwirtschaftlichen Emissionen (NH ₃)	9	9	9	9	9	9	10	10	11	9	9	10	10	10
aus außerlandwirtschaftlichen Emissionen (NO _x)	5	5	4	4	5	4	5	5	6	5	5	5	5	5
Biologische N-Fixierung	12	12	12	12	12	12	12	13	13	13	13	14	14	15
Saat- und Pflanzgut	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Summe Stickstoffzufuhr	201	205	219	215	216	220	232	227	223	210	200	204	195	183
Abfuhr	<i>kg N / ha landwirtschaftlicher Fläche</i>													
Pflanzliche Marktprodukte	69	65	60	63	67	72	68	64	65	54	59	60	60	60
Grundfutter	62	57	64	62	54	65	53	58	61	42	51	55	64	48
Nachwachsende Rohstoffe zur Biogaserzeugung	10	12	14	17	18	19	20	21	20	20	20	20	20	19
Emissionen aus landwirtschaftlicher Flächen (NH ₃)	6	6	6	6	6	6	6	7	7	6	6	6	6	6
Summe Stickstoffabfuhr	147	140	143	149	144	162	147	149	153	121	136	141	149	134
Bilanzsaldo	54	65	76	66	72	58	85	78	70	89	64	63	46	50

* Datenbasis zum Teil unsicher, § Datenbasis teilweise vorläufig Aufgrund der in der Tabelle dargestellten Genauigkeit kann es teilweise zu Abweichungen bei den Zwischenergebnissen kommen. *) Daten teilweise vorläufig. Hinweis: Die Ergebnisse sind mit Angaben früherer Veröffentlichungen aufgrund methodischer Veränderungen nur eingeschränkt vergleichbar

Quelle: Nitratbericht 2024, S. 84 f.

Nach den vom BMEL veröffentlichten aktuellen Berechnungen des JKI und der Universität Gießen lag der Saldo der Stickstoffgesamtbilanz im Jahr 2022 noch bei 63 kg N/ha.

Nährstoffbilanz insgesamt von 1990 bis 2022														
in kg N/ha landwirtschaftlicher Fläche														
Tabellenummer: 0111260														
Gesamtbilanz [kg N/ha]	1990	1991	1992	1993	1994	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
N-Düngemittel	124	113	104	102	96	105	114	108	104	94	85	87	80	70
Mineraldünger	121	110	101	99	93	100	109	103	100	90	81	83	76	66
Wirtschaftsdünger aus Importen	0	0	1	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1
Sonstige organische Düngemittel	2	2	2	2	2	4	3	3	3	3	3	3	3	3
N-Deposition aus außerlandw. Emissionen (NOx)	8	7	7	7	7	4	5	5	5	5	5	5	5	5
Biologische N-Fixierung	15	14	13	13	13	12	12	13	13	13	13	14	14	15
Saat und Pflanzgut	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Futtermittel (Inland)	32	33	32	31	34	42	42	41	39	32	35	37	34	37
Pflanzliche Futtermittel aus Verarbeitung	9	10	10	8	9	13	14	13	12	10	9	11	10	12
Tierische Futtermittel	4	4	4	4	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Marktgängige Primärfutter	19	19	18	19	21	28	27	27	26	21	25	26	23	25
Futtermittel (Import)	28	27	28	24	27	23	27	26	24	27	27	25	22	21
Kofermente	0	0	0	0	0	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Summe Stickstoffzufuhr	209	195	186	179	179	190	204	197	190	175	168	172	159	151
Pflanzliche Marktprodukte	48	53	49	49	50	72	68	63	65	54	59	59	60	60
Getreide abzgl. Getreidekörner und CCM in Biogasanlagen, bis 2009 auch abzgl. GPS in Biogasanlagen	37	40	37	37	37	52	51	47	48	40	46	44	44	43
Leguminosen	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Hackfrüchte abzgl. Futterkartoffeln, Kartoffelabfälle	5	5	5	5	4	6	4	5	6	5	5	5	6	5
Industriefrüchte (u.a. Ölfrüchte)	4	6	5	6	6	13	10	9	9	8	6	7	7	9
Trockengrünfütter	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sonstige Feldfrüchte	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Tierische Marktprodukte	19	25	24	24	23	30	31	31	31	31	30	30	30	28
Fleisch	8	10	10	10	9	14	14	14	14	13	13	13	13	12
sonstige Tierprodukte	8	10	10	10	10	11	11	12	12	12	12	12	12	12
Schlachtabfälle	4	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Summe Stickstoffabfuhr	67	78	73	72	72	103	98	94	96	84	90	90	89	88
Saldo	142	117	112	106	106	87	106	102	94	90	78	82	70	63
Anmerkung:														
Jahr 1990 Datenbasis zum Teil unsicher, Jahr 2022 Daten teilweise vorläufig														
Aufgrund der in den Tabellen dargestellten Genauigkeit kann es teilweise zu Abweichungen bei den Zwischenergebnissen kommen.														
Die Ergebnisse sind mit Angaben früherer Veröffentlichungen aufgrund methodischer Veränderungen nur eingeschränkt vergleichbar.														
Quelle: Institut für Pflanzenbau und Bodenkunde, Julius Kühn-Institut (JKI) und Institut für Landschaftsökologie und Ressourcenmanagement (ILR), Universität Gießen														
Veröffentlicht unter: BMEL-Statistik.de														
Verlängerte Datenreihen erhalten Sie durch Aufklappen der Gruppierung in der Kopfzeile.														

Quelle: [BMEL 2024, Statistischer Monatsbericht, MBT-0111260-000](#)

Der Rückgang der Bilanzwerte wird im Nitratbericht auf die hohen Preise für Mineraldünger, die rückläufigen Tierzahlen und die Anpassungen der DüV 2017 und 2020 zurückgeführt (Nitratbericht 2024, S. 86). Ein Nachweis für die Wirkung der DüV existiert nicht.

4. Prognose und Überwachungsprogramm

Gemäß Anhang V Nr. 4 d) und e) Nitratrictlinie soll der Nitratbericht die Ergebnisse der nach Art. 5 Abs. 6 Nitratrictlinie durchgeführten Überwachungsprogramme und eine Prognose über den Zeitraum, in dem die Gewässer voraussichtlich auf die Maßnahmen des Aktionsprogramms reagieren, enthalten.

a. Modellierung

In dieser Hinsicht wird im Nitratbericht 2024 lediglich darauf hingewiesen, dass Deutschland „anstrebe“, Fragen zur Wirkung von Agrar-Umweltmaßnahmen auf Grundwassernitratkonzentrationen mit der Weiterentwicklung des Modells AGRUM-DE „zukünftig genauer untersuchen zu können“ (Nitratbericht 2024, S. 101).

Mit diesem Modellsystem, welches „derzeit“ aufgebaut werde, werde „in Zukunft ein Instrument zur Verfügung stehen, welches es erlaubt, Prognosen zu Nährstoffeinträgen in die Gewässer und zur benötigten Zeit, bis eine Veränderung der Gewässerqualität erreicht sein wird, abzugeben“. Das Modellsystem solle „bis 2025“ so weiterentwickelt werden, dass es „den Anforderungen des Wirkungsmonitorings gerecht wird“ (Nitratbericht 2024, S. 104, 106).

b. Früherkennung von Nitratfrachten

Hingewiesen wird zudem auf die Demonstrationsvorhaben, „Indikatoren zur Früherkennung von Nitratfrachten im Ackerbau“ (DIFNA 2017-2021), fortgeführt und erweitert als „Multiparametrisches Monitoring von Nitratfrachten in der Landwirtschaft“ (MoNi 2021-2023), in denen vom JKI Nitratfrachten aus landwirtschaftlich genutzten Böden mit Hilfe verschiedener Indikatoren erfasst wurden.

Der Abschlussbericht zum DIFNA-Projekt (Mielenz et al.) wird als

Anlage K 7

beigefügt.

Zum MoNI-Projekt wurde bislang kein Abschlussbericht veröffentlicht. Ergebnisse werden jedoch in einer als

Anlage K 8

beigefügten Präsentation dargestellt.

Der Nitratbericht diskutiert einzelne Ergebnisse des DIFNA- und MoNi-Projekts und weist darauf, dass zwar bei den Herbst-Nmin-Werten und bei den Nitratkonzentrationen im Sickerwasser kein positiver Trend festzustellen sei, aber eine (moderate) Reduktion des Schlagbilanzsaldos festzustellen sei (Nitratbericht 2024, S. 110).

Allein der ausbleibende Positivtrend bei den Herbst-Nmin-Werten und den Nitratkonzentrationen im Sickerwasser belegt aus Sicht des Klägers, dass die düngerechtlichen Maßnahmen von 2017 und 2020 keine ausreichende Wirkung entfalten. In dem zugrundeliegenden JKI-Bericht wurden diese beiden Parameter als „wichtigste Indikatoren identifiziert, da sie das tatsächliche Nitratverlagerungspotenzial widerspiegeln, das sich aus dem Zusammenwirken der Standortfaktoren und der Bewirtschaftung ergibt“ (Anlage K 7, S. 130).

Demgegenüber wurde die Aussagekraft der Schlagbilanzen, welche anders als Hoftorbilanzen auf die Verwendung von Schätzwerten zu Nährstoffzuführen angewiesen sind, als begrenzt beschrieben (Anlage K 7, S. 44 f.). Diese Unsicherheit wird weiter wie folgt beschrieben:

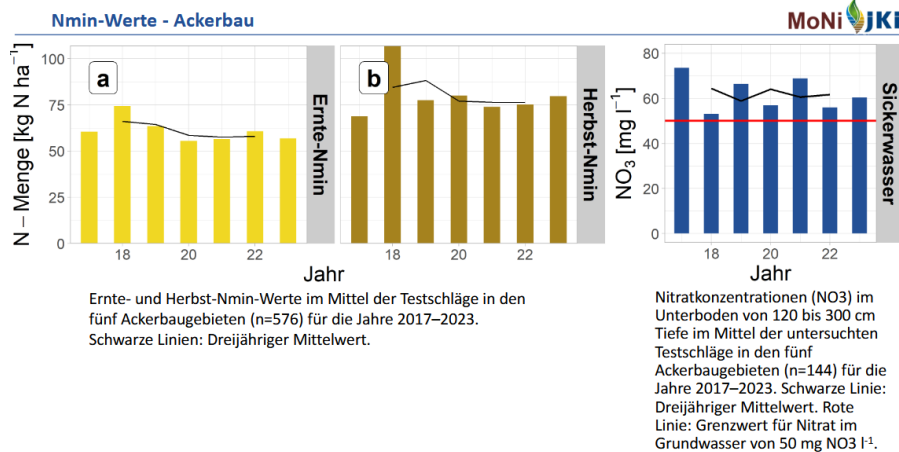
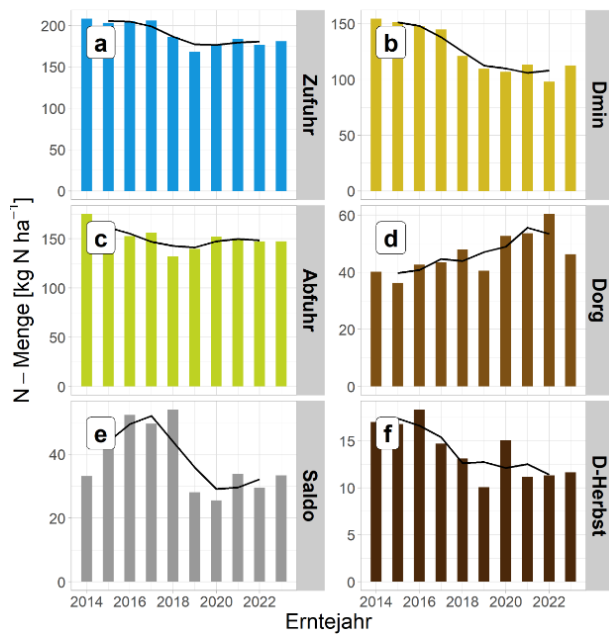
„Die Datenbasis für die Schlagbilanz bildet die Ackerschlagkartei der LandwirtInnen. Da es meist keine Belege für die Daten gibt, ist eine gut und lückenlos geführte Ackerschlagkartei ausschlaggebend für eine valide Datenbasis. Die Daten müssen daher sorgfältig geprüft und nach Möglichkeit mit Hilfe der Hoftorbilanz plausibilisiert werden. Die Erfahrung im Demonstrationsvorhaben zeigt, dass durch die meist manuelle Eingabe der Daten in die Datenbank regelmäßig Flüchtigkeits- und Tippfehler auftreten. Aus diesen Gründen ist eine sorgfältige Plausibilitätsprüfung der Daten unerlässlich. Bis zum Ende des Projekts konnten nicht alle vermeintlichen Fehler korrigiert und Datenlücken gefüllt werden.“

Quelle: Anlage K 7, S. 119

Über die Entwicklung der Stickstoff-Hoftorbilanzsalden, welche laut JKI sehr gut als Erfolgsindikator für die Prüfung der Wirksamkeit von Gewässerschutzmaßnahmen geeignet sind, gibt der Nitratbericht 2024 keinen Aufschluss.

Auch in der mit dem MoNi-Projekt fortgeführten Zeitreihe zeigen weder die Schlagbilanzen, noch die Herbst-Nmin-Werte oder die Nitratkonzentrationen im Sickerwasser einen eindeutigen positiven Trend, der auf eine eindeutige Wirksamkeit des geltenden Nitrataktionsprogramms schließen ließe.

Bilanzparameter - Ackerbau



Quelle: Präsentation des JKI beim Grundwasserschutzkooperationen Thüringen-Bauernverband 19. November 2024 (Anlage K 8), Folien 9 und 12

Hinzu kommt, dass aufgrund der Freiwilligkeit der Mitwirkung einzelner Betriebe an dem Demonstrationsprojekt eine Positiv-Verschiebung anzunehmen ist. Es ist anzunehmen, dass sich nur Betriebe, die glauben, sie wirtschafteten nährstoffeffizient, zur freiwilligen Teilnahme an einem solchen Projekt entschließen.

Die Betrachtung einzelner Modellbetriebe kann ein repräsentatives Wirkungsmonitoring nicht ersetzen und die Wirksamkeit der DüV 2017 und 2020 nicht belegen.

V. Außergerichtliches Verfahren

Mit Schreiben vom 5. Juli 2024 forderte der Kläger die Beklagte anlässlich der Veröffentlichung des Nitratberichts 2024 zur Überprüfung und Fortschreibung des Aktionsprogramms sowie zur Aufstellung und Einrichtung eines geeigneten Wirkungsmonitorings auf,

Anlage K 9.

Die Beklagte antwortete mit Schreiben vom 13. August 2024, in dem sie mitteilte, dass der Überprüfungsprozess laufe, aber „einige Zeit in Anspruch nehmen werde“, die Fortschreibung vom Ergebnis der Evaluierung abhängen werde und man „intensiv an der Umsetzung eines Wirkungsmonitorings“ arbeite,

Anlage K 10.

Nochmalige Rückfragen und Bitten zur Vorlage des überfälligen Evaluierungsberichts blieben erfolglos (Anlage K 4).

Mit Umweltinformationsantrag vom 7. April 2025 stellte der Kläger einige Fragen zum Nitratbericht 2024,

Anlage K 10a.

C. Rechtliche Würdigung

Die Klage ist zulässig und begründet.

I. Zulässigkeit der Klage

Die Klage ist zulässig.

1. Statthaftigkeit

Die auf Überprüfung und Fortschreibung des Nationalen Aktionsprogramms sowie auf Aufstellung eines Überwachungsprogramms gerichtete Klage ist als allgemeine Leistungsklage statthaft.

Die in der Verwaltungsgerichtsordnung vorausgesetzte allgemeine Leistungsklage ist in Abgrenzung zur Verpflichtungsklage eine besondere Leistungsklage, die nicht auf den

Erlass eines Verwaltungsaktes, sondern auf sonstiges öffentlich-rechtliches Verhalten - Tun, Dulden, Unterlassen - gerichtet ist (OVG NRW, Urteil vom 25. Januar 2024 – 20 D 8/19.AK, juris Rn. 104 f.).

Auch der Erlass von Plänen, die in ihrer Rechtsnatur einer Verwaltungsvorschrift ähnlich sind, ist im Wege der allgemeinen Leistungsklage zu verfolgen. Solche Pläne - wie etwa Luftreinhaltepläne nach § 47 Abs. 1 BImSchG - sind keine Verwaltungsakte, die im Wege einer Verpflichtungsklage erstritten werden können. Sie sind Handlungspläne, die weder für einzelne Bürger noch für Anlagenbetreiber Rechte oder Pflichten begründen. Sie entfalten lediglich verwaltungsinterne Bindung (Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 -, juris, Rn. 18, unter Hinweis auf BVerwG, Beschlüsse vom 29. März 2007 - 7 C 9.06 -, juris, Rn. 27, und vom 11. Juli 2012 - 3 B 78.11 -, juris, Rn. 10; OVG NRW, Beschluss vom 25. Januar 2011 - 8 A 2751/09 -, juris, Rn. 46; Jarass in Jarass, BImSchG, 14. Aufl., § 47 Rn. 63; BT-Drucks. 14/8450, S. 14, OVG NRW, Urteil vom 25. Januar 2024 – 20 D 8/19.AK, juris Rn. 106).

Nach diesen Maßstäben ist die allgemeine Leistungsklage auch für die vorliegend begehrte Änderung des Nationalen Aktionsprogramms (Klageanträge zu 1.b.) statthaft, da das Nationale Aktionsprogramm einer Verwaltungsvorschrift ähnlich ist (OVG Münster, Urteil vom 25. Januar 2024 – 20 D 8/19.AK, juris Rn. 108 ff.).

Ebenso ist der Anspruch auf Überprüfung des Aktionsprogramms (Klageantrag zu 1.a.) im Wege der allgemeinen Leistungsklage geltend zu machen, da er nicht auf den Erlass von Verwaltungsakten sondern auf ein schlichtes Verwaltungshandeln gerichtet ist.

Dasselbe gilt hinsichtlich der Einrichtung eines geeigneten Überwachungsprogramms (Klageantrag zu 2.). Dieses muss nach Auffassung des Klägers zur Erfüllung der Anforderungen in Art. 5 Abs. 6 Nitratrichtlinie nicht zwingend durch eine Rechtsverordnung erlassen werden. Und selbst wenn man dies anders sehen würde, wäre die allgemeine Leistungsklage statthaft. Denn auch der Erlass untergesetzlicher Rechtsnormen kann Gegenstand einer allgemeinen Leistungsklage sein (OVG NRW, Urteil vom 25. Januar 2024 – 20 D 8/19.AK, juris Rn. 106).

Hilfsweise wird für den Fall, dass der Senat die Statthaftigkeit der allgemeinen Leistungsklage für die Erstellung eines Überwachungsprogramms verneint, wird der Kläger die Feststellung der Verpflichtung der Aufstellung eines zur Abschätzung der Wirksamkeit des Aktionsprogramms geeigneten Überwachungsprogramms beantragen. Sollte der

Senat eine derartige Antragstellung für sachdienlich erachten, bitten wir um einen entsprechenden Hinweis.

2. Klagebefugnis

Der Kläger ist klagebefugt.

Als gem. § 3 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung² kann er Klage erheben, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, wenn der Rechtsbehelf sich gegen eine (unterlassene) Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG richtet.

Diese Voraussetzungen sind erfüllt.

Die Klage richtet sich gegen unterlassene Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 UmwRG. Nach dieser Bestimmung ist das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anzuwenden auf Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen im Sinne von § 2 Abs. 7 UVPG, für die nach Anlage 5 zum UVPG eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung besteht.

Das Nationale Aktionsprogramm nach Art. 5 Abs. 1 der Nitratrichtlinie ist eine Entscheidung im Sinne dieser Vorschrift. Dies ist schon deshalb unproblematisch, weil gemäß Nr. 1.12 der Anlage 5 zum UVPG für Nationale Aktionsprogramme nach Art. 5 Abs. 1 der Nitratrichtlinie eine obligatorische Strategische Umweltprüfung (SUP) nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 UVPG vorgesehen ist (OVG NRW, Urteil vom 25. Januar 2024 – 20 D 8/19.AK –, Rn. 129, juris).

Sofern sich die Klage daher auf das Unterlassen einer nach Art. 5 Abs. 7 und Abs. 5 Nitratrichtlinie vorgeschriebenen Überprüfung und Fortschreibung des Nationalen Aktionsprogramms stützt (Klageanträge zu 1.a. und b.), folgt die sachliche Anwendbarkeit des UmwRG unproblematisch aus § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG.

² UBA, Vom Bund anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen, Liste, Stand: 3.4.2025.

Daneben ist auch das mit dem Klageantrag zu 2. begehrte Überwachungsprogramm im Sinne von Art. 5 Abs. 6 Nitratrichtlinie bei der gebotenen unions- und völkerrechtskonformen Auslegung eine Entscheidung im Sinne von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG.

Auch bei diesem Programm handelt es sich um ein solches im Sinne von § 2 Abs. 7 UVPG. Denn hierunter fallen u.a. durch Rechtsakte der Europäischen Union vorgesehene Pläne und Programme, die von einer Behörde ausgearbeitet und angenommen werden oder die von einer Behörde zur Annahme durch eine Regierung oder im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden.

Da kein Erfordernis existiert, wonach über die Annahme eines Überwachungsprogramms durch formelles Gesetz entschieden wird, greift auch der Anwendungsausschluss in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG letzter Halbsatz nicht.

Sofern § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG weiter voraussetzt, dass für das Programm eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen kann und dies bezüglich des durch Art. 5 Abs. 6 Nitratrichtlinie vorgesehenen Überwachungsprogramms nicht der Fall ist, steht dies der Zulässigkeit der Klage nicht entgegen.

Denn nur der Verzicht auf diese Voraussetzung trägt dem vom Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren durchgängig bekundeten Zweck des Gesetzes Rechnung, Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention (AK) vollständig im deutschen Recht umzusetzen (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23. Juli 2024 – OVG 11 A 16/20, juris Rn. 155 ff. hinsichtlich des Nationalen Luftreinhalteprogramms; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 30. November 2023 - OVG 11 A 1/23 hinsichtlich eines Sofortprogramms gem. § 8 KSG a.F.).

Jedenfalls findet die Tatbestandsvoraussetzung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG, nach der es sich um Pläne oder Programme handeln muss, für die eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen kann, im vorliegenden Fall deshalb keine Anwendung, weil die Gewährung effektiven Rechtsschutzes bezüglich der durch Art. 5 Abs. 6 Nitratrichtlinie gewährten Rechte unionsrechtlich vorgeschrieben ist.

Wie das Bundesverwaltungsgericht zuletzt in seiner Entscheidung vom 26. Januar 2023 (10 CN 1.23, Inntal Süd -, juris Rn 25 f.) im Anschluss an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urteile vom 8. März 2011 - C-240/09, Slowakischer Braunbär I -, Rn 45, 51; vom 20. Dezember 2017 - C-664/15, Protect -, Rn 45, und vom 8. November

2022 - C-873/19, Deutsche Umwelthilfe - Rn 66, 77 ff.) ausgeführt hat, hat Art. 9 Abs. 3 AK im Unionsrecht zwar keine unmittelbare Wirkung. In Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Amtsblatt der EU vom 26. Oktober 2012, C 326/2, S. 391 ff., GRC) verpflichtet die Regelung die Mitgliedsstaaten aber dazu, einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Recht der Union garantierten Rechte, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, zu gewährleisten. Für den Fall, dass eine unionsrechtskonforme Auslegung sich als unmöglich erweisen sollte, ist jedes im Rahmen seiner nationalen Zuständigkeit angerufene Gericht als Organ eines Mitgliedsstaates verpflichtet, eine dem etwa entgegenstehende nationale Bestimmung unangewendet zu lassen (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23. Juli 2024 – OVG 11 A 16/20, juris Rn. 166 - 167).

Bei der durch Art. 5 Abs. 6 Nitratrichtlinie vorgegebenen Aufstellung eines Überwachungsprogramms handelt es sich unzweifelhaft um eine unionsrechtlich vorgegebene (bislang nicht umgesetzte) Verpflichtung, bezüglich derer nach Art. 47 Abs. 1 GRC i.V.m. Art. 9 Abs. 3 AK wirksamer Rechtsschutz zu gewähren ist.

Die weiteren Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 UmwRG liegen ebenfalls vor.

Im Einklang mit § 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG sind durch die mit der Klage geltend gemachten Rechtsverstöße Belange des Umweltschutzes berührt, welche der Kläger nach seiner Satzung mit seiner Tätigkeit fördert.

§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 lit. b) UmwRG setzt weiter voraus, dass die Vereinigung im Falle eines Verfahrens nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG zur Beteiligung berechtigt war und sie sich hier in der Sache gemäß den geltenden Rechtsvorschriften geäußert hat oder ihr entgegen den geltenden Rechtsvorschriften keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist.

Die durch Art. 5 Abs. 7 und Abs. 5 Nitratrichtlinie vorgeschriebene Überprüfung und Fortschreibung des Nationalen Aktionsprogramms unterblieb bislang vollständig, weshalb auch kein Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren durchgeführt wurde, in dessen Rahmen sich der Kläger hätte äußern können. Dasselbe gilt hinsichtlich der unterbliebenen Aufstellung eines Überwachungsprogramms im Sinne des Art. 5 Abs. 6 Nitratrichtlinie.

Der Kläger kann somit als nach § 3 UmwRG anerkannter Umweltverband eine gerichtliche Überprüfung verlangen, ob das Verhalten der Beklagten gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstößt.

3. Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts

Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen ist sachlich und örtlich zuständig.

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

§ 7 Abs. 2 S. 1 UmwRG sieht vor, dass über Rechtsbehelfe gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG oder deren Unterlassen im ersten Rechtszug das Oberverwaltungsgericht entscheidet, auch wenn kein Fall des § 47 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 VwGO vorliegt.

Wie oben dargelegt, stehen hier Entscheidungen im Sinne von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG bzw. deren Unterlassen in Rede.

Für die örtliche Zuständigkeit sieht § 7 Abs. 2 UmwRG vor, dass bei länderübergreifenden Plänen und Programmen das Oberverwaltungsgericht zuständig ist, in dessen Bezirk die Behörde, die die Entscheidung über die Annahme des Plans oder Programms getroffen hat, ihren Sitz hat.

Für die Erstellung des düngbezogenen Teils des Nitrat Aktionsprogramms ist nach § 3a Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 4 DüngG das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft zuständig, welches sowohl in Berlin als auch in Bonn einen Dienstsitz hat (§ 4 Bonn-Berlin-Gesetz).

Die örtliche Zuständigkeit wird durch den Amtssitz des Bundesministers für Ernährung und Landwirtschaft am Ort des (hauptsächlichen) „Sitzes“ des Ministeriums in Bonn und nicht an dem des weiteren Dienstsitzes in Berlin bestimmt (OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 8. Februar 2019 – OVG 11 A 1.18, S. 8).

Da das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft zu den in Bonn verbleibenden Bundesministerien im Sinne von § 4 Abs. 2 Berlin/Bonn-Gesetz gehört (BT-Drs. 12/2850, S. 35), ist Bonn als Hauptsitz und Sitz der Behördenleitung für die Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit des Gerichts nach § 7 Abs. 2 S. 3 UmwRG maßgeblich (OVG

Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 8. Februar 2019 – OVG 11 A 1.18, S. 8, entsprechend BVerwG, Beschluss vom 20. Juni 2018 – BVerwG 6 A 6.18, juris, Rn. 4).

Dieses Ergebnis wird durch Ziffer 3 der Sitzentscheidung der Bundesregierung vom 22. Juli 1999 (BGBl. I S. 1725) gestützt, welche auf die Sitzfestlegungen vom 11.12.1991 (BT-DRs. 12/1832, S. 33 f.) und 3.6.1992 (BT-Drs. 12/2850, S. 35 und 38 f.) verweist, nach denen das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft nicht zu den nach Berlin verlagerten Ressorts gehört.

4. Bestimmtheit des Klageantrags

Die Klageanträge sind sämtlich hinreichend bestimmt.

In einem bestimmten Antrag, der aus sich selbst heraus verständlich sein muss, sind Art und Umfang des begehrten Rechtsschutzes zu benennen. Damit wird der Streitgegenstand festgelegt und der Rahmen der gerichtlichen Entscheidungsbefugnis abgesteckt sowie dem Beklagten eine präzise Verteidigung erlaubt. Schließlich soll aus einem dem Klageantrag stattgebenden Urteil eine Zwangsvollstreckung zu erwarten sein, die das Vollstreckungsverfahren nicht unter Fortsetzung des Streits mit Sachfragen überfrachtet. Welche Anforderungen sich hieraus ergeben, hängt von den Besonderheiten des jeweiligen materiellen Rechts und von den Umständen des Einzelfalles ab (BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21.12 – juris, Rn. 54; vgl. auch Riese in Schoch/Schneider, VwGO, 45. EL, Januar 2024, § 82, Rn. 25; Hoppe in: Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 82, Rn. 10).

Davon ausgehend sind die angekündigten Anträge hinreichend bestimmt.

Der Klageantrag zu 1.a. richtet sich auf die Überprüfung des Nitrataktionsprogramms im Sinne von Art. 5 Abs. 7 Nitratrichtlinie, welche bislang nicht erfolgt ist. Diese Verpflichtung ist ausreichend bestimmt.

Die Klageanträge unter 1.b. richten sich auf die Änderung des Nationalen Aktionsprogramms. Dass zur Beschreibung der gewünschten Art und Weise der Änderung allein das zu erreichende Ziel benannt wird, ist unschädlich, zum diese Art der Antragstellung die planerische Gestaltungsfreiheit widerspiegelt, die das Gesetz der Behörde einräumt (OVG NRW, Urteil vom 25. Januar 2024 – 20 D 8/19.AK, juris Rn- 126 mit Verweis auf

BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12, juris, Rn. 55). Der Vollstreckungsfähigkeit des stattgebenden Urteils wird dadurch hinreichend Rechnung getragen, dass die Entscheidung im Sinne eines Bescheidungsurteils verbindliche Vorgaben enthält, die im Vollstreckungsverfahren zu beachten sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21.12 – juris, Rn. 55, 56; vgl. auch Urteile OVG Berlin-Brandenburg vom 30. November 2023 - OVG 11 A 1/23 juris, Rn. 42 ff.; vom 16. Mai 2024 - OVG 11 A 22/21 juris, Rn. 104 ff., vom 23. Juli 2024 – OVG 11 A 16/20 juris, Rn. 152).

Die Bezugnahme in den Klageanträgen zu 1.b.bb. auf die Werte der OGewV ist unter vollstreckungsrechtlichen Aspekten unbedenklich, da eindeutig ist, welche Werte einzuhalten sind.

Der Klageantrag zu 2 richtet sich auf die Aufstellung eines zur Beurteilung der Wirksamkeit des Aktionsprogramms geeigneten Überwachungsprogramms im Sinne von Art. 5 Abs. 6 Nitratrichtlinie, welche bislang vollständig fehlt. Auch hier wird der Vollstreckungsfähigkeit eines stattgebenden Urteils dadurch Rechnung getragen, dass die Entscheidung hinsichtlich der erforderlichen Eignung des Überwachungsprogramms im Sinne eines Bescheidungsurteils verbindliche Vorgaben machen kann, die im Vollstreckungsverfahren zu beachten sind.

5. Keine Klagefrist

Für den vorliegenden Fall sieht weder das allgemeine Verfahrensrecht noch das UmwRG eine Rechtsbehelfsfrist vor. Die Monatsfristen des § 68 und 74 VwGO sind auf die hier statthafte allgemeine Leistungsklage nicht anwendbar.

Auch aus der sonderprozessualen Vorschrift des § 2 Abs. 3 S. 1 UmwRG ergibt sich für den vorliegenden Fall keine Klagefrist. Diese sieht für den Fall, dass Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 S. 1 weder öffentlich bekannt gemacht noch bekannt gegeben wurden, eine einjährige Klagefrist vor. Mit der grundlegenden Novellierung des UmwRG im Jahr 2017 wurde die Formulierung nicht angepasst, sodass die Vorschrift zwar ihrem Wortlaut nach auch die seit dem 2. Juni 2017 als Verfahrensgegenstände in Betracht kommenden Pläne und Programme erfasst. Nach der Gesetzesbegründung soll die Vorschrift aber den bisherigen Regelungsinhalt – der sich nur auf Zulassungsentscheidungen im Sinne des § 2 Abs. 3 UVP a.F. (heute § 2 Abs. 6 UVP) bezog – unverändert beibehalten (BT-Drs. 18/9526, S. 39).

Auch Sinn und Zweck der Vorschrift stehen der Annahme einer sonderprozessualen Klagefrist für Entscheidungen im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG entgegen – insbesondere, wenn wie hier deren Unterlassen gerügt wird.

6. Keine anderweitige Rechtshängigkeit oder entgegenstehende Rechtskraft

Der Zulässigkeit der Klage steht auch nicht die Rechtshängigkeit der Revision im Verfahren BVerwG 10 C 1.25 entgegen.

Auch stünde der vorliegenden Klage im Falle der Zurückweisung der Revision des Klägers die Rechtskraft der Entscheidung des Senats vom 25. Januar 2024 in der Sache 20 D 8/19.AK nicht entgegen.

Gemäß § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 17 Abs. 1 Satz 2 GVG kann eine Sache während der Rechtshängigkeit nicht anderweitig anhängig gemacht werden. Rechtskräftige Urteile sind bindend, § 121 VwGO.

Maßgeblich ist jeweils der Streitgegenstand eines Verfahrens. Dieser wird auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nach dem sogenannten zweigliedrigen Streitgegenstandsbegriff bestimmt und als der prozessuale Anspruch verstanden, der durch die erstrebte, im Klageantrag umschriebene Rechtsfolge und den Klagegrund, d.h. den Lebenssachverhalt, aus dem sich die Rechtsfolge ergeben soll, gekennzeichnet ist (BVerwG, Urt. v. 14.11.2016 - 5 C 10.15 D juris, Rn. 17; OVG NRW, Beschluss vom 27. Oktober 2021 - 19 E 447/19 juris, Rn. 2)

Ausgehend davon ist der Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens nicht bereits in dem vor dem BVerwG geführten Verfahren BVerwG 10 C 1.25 rechtshängig. Denn diesem liegt ein anderer Streitgegenstand zugrunde.

Hinsichtlich der Verurteilung der Beklagten zur Überprüfung des Aktionsprogramms (Klageantrag zu 1.a.) und zur Aufstellung eines Überwachungsprogramms (Klageantrag zu 2.) fehlt es bereits an der Identität der im Klageantrag umschriebenen Rechtsfolge.

Hinsichtlich der Verurteilung der Beklagten zur Fortschreibung des Aktionsprogramms (Klageantrag zu 1.b.) besteht zwar eine weitgehende Identität zum Klageantrag in der Sache BVerwG 10 C 1.25. Jedoch unterscheidet sich auch insoweit der zugrunde liegende Lebenssachverhalt.

Denn mit der vorliegenden Klage wird der Anspruch auf Fortschreibung des Aktionsprogramms allein damit begründet, dass bereits aus den Ergebnissen des Nitratberichts 2024 und unter Heranziehung der Bewertungskriterien des EuGH ein unzureichender Fortschritt bei der Erreichung der Ziele nach Art. 1 Nitratrichtlinie festzustellen ist und die (rechtswidrig unterlassene) Evaluierung daher zu dem Ergebnis hätte kommen müssen, dass das Aktionsprogramm fortgeschrieben werden muss. Hinsichtlich dieses Vortrags kann der Kläger auch nicht präkludiert sein.

Es ist dem Kläger nicht möglich, den zugrunde liegenden neuen Lebenssachverhalt (Ablauf der Vierjahresfrist im Mai 2024, Vorlage des Nitratberichts 2024 im Juli 2024) zum Gegenstand des Verfahrens in der Revisionsinstanz zu machen.

Sollte die Sache nach Stattgabe der Revision in der Sache BVerwG 10 C 1.25 an das erkennende Gericht zurückverwiesen werden und sollte der Senat weiter zu der Auffassung gelangen, dass der dem hiesigen Anspruch auf Programmfortschreibung zugrunde gelegte neue Lebenssachverhalt in das Verfahren 20 D 8/19.AK einbezogen werden kann, bitten wir um einen

gerichtlichen Hinweis.

Der Kläger wird dann die vorliegende Klage hinsichtlich der unter 1.b. formulierten Anträge zurücknehmen.

II. Begründetheit der Klage

Die Klage ist begründet.

Nach § 2 Abs. 4 Nr. 2 S. 1 UmwRG verlangt die Begründetheit einer Verbandsklage, dass die angegriffene Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG oder deren Unterlassen gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstößt, die für diese Entscheidung von Bedeutung sind. Zudem muss der Verstoß Belange berühren, die der klagende Verband durch seine Tätigkeit fördert.

Diese Voraussetzungen liegen hier vor.

1. Verstoß gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften

Die Beklagte verstößt gegen die Rechtsvorschriften in Art. 5 Abs. 7 i.V.m. Abs. 5 und Art. 5 Abs. 6 Nitratrictlinie.

a. Verstoß gegen die Verpflichtung zur Überprüfung des Aktionsprogramms (Klageantrag zu 1.a.)

Die Beklagte verstößt gegen Art. 5 Abs. 7 Nitratrictlinie und die darin vorgesehene Verpflichtung zur periodischen Überprüfung des Nitrataktionsprogramms.

Diese Vorschrift sieht vor:

„Mindestens alle vier Jahre überprüfen die Mitgliedstaaten ihre Aktionsprogramme und schreiben sie, falls erforderlich, einschließlich zusätzlicher Maßnahmen nach Artikel 5 fort. Sie unterrichten die Kommission von allen Änderungen der Aktionsprogramme.“

Der EuGH hat hierzu betont, dass die Wirksamkeit der nach Art. 5 Abs. 4 und 5 Nitratrictlinie erlassenen Maßnahmen alle vier Jahre einer Bewertung unterzogen werden muss und die Entscheidung darüber, ob diese Maßnahmen ausreichen, nicht über diesen Vierjahreszeitraum hinaus verzögert werden darf (EuGH, Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Deutschland, C-543/16, Rn. 68).

Wird bei dieser Überprüfung keine Verbesserung der Lage festgestellt, ist daraus zu schließen, dass das Aktionsprogramm nicht ausreicht und es der Ergreifung zusätzlicher Maßnahmen bedarf (EuGH, Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Deutschland, C-543/16, Rn. 63 f.).

Diese Verpflichtung zur periodischen Überprüfung des Aktionsprogramms ist für die praktische Wirksamkeit der Richtlinie von entscheidender Bedeutung. Denn sie bildet den zeitlichen Rahmen, innerhalb dessen die Erfahrungen bei der Durchführung des Aktionsprogramms zu bewerten sind und eine Entscheidung über die Notwendigkeit zusätzlicher Maßnahmen zu treffen ist.

Die Generalanwältin Kokott hat in dieser Hinsicht in ihren Schlussanträgen vom 28. März 2019 in der Sache C-197/18 festgestellt:

„86. Es trifft zu, dass die Nitratrictlinie keine Frist enthält, bis wann eine bestehende Verunreinigung so weit verringert werden muss, dass sie unterhalb des

genannten Werts liegt und auch keine erneute Überschreitung mehr droht. Entsprechende Fristen ergeben sich vielmehr aus Art. 4 Abs. 1 und 4 der Wasser-rahmenrichtlinie in Verbindung mit der Grundwasserrichtlinie, und sie sind aufgrund der zulässigen Fristverlängerungen noch nicht abgelaufen.

[...]

88. Aber obwohl die Nitratrichtlinie nicht festlegt, bis wann die Ziele des Art. 1 erreicht werden müssen, enthält sie doch zwingende Regelungen, wann die erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele getroffen werden müssen. Diese Verpflichtung besteht nämlich ab dem Beginn des ersten Aktionsprogramms oder aufgrund der Erfahrungen bei der Durchführung der Aktionsprogramme, d. h., sobald festgestellt wird, dass Maßnahmen erforderlich sind [Verweis auf EuGH, Urteile vom 2. Oktober 2003, Kommission/Niederlande, C-322/00, Rn. 166, und vom 21. Juni 2018, Kommission/Deutschland, C-543/16, Rn. 53]. In Bezug auf diesen Zeitpunkt besteht kein Ermessen.

89. Darüber hinaus ergibt sich aus Art. 5 Abs. 7 der Nitratrichtlinie der zeitliche Rahmen, in dem die Mitgliedstaaten die genannten Erfahrungen beurteilen müssen. Danach überprüfen die Mitgliedstaaten mindestens alle vier Jahre ihre Aktionsprogramme und schreiben sie, falls erforderlich, fort. In diesem Zusammenhang sollen sie über Art. 5 Abs. 4 der Nitratrichtlinie hinaus zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen nach Art. 5 Abs. 5 ergreifen, falls diese erforderlich sind [Die Bezugnahme der deutschen Fassung auf Art. 5 insgesamt ist offensichtlich fehlerhaft].

90. Wird bei dieser regelmäßigen Überprüfung keine Verbesserung der Lage festgestellt, so ist daraus nach dem Gerichtshof zu schließen, dass die Aktionsprogramme nicht ausreichen [EuGH, Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Deutschland, C-543/16, Rn. 61]. Die Mitgliedstaaten können dann nicht abwarten, bis kein vernünftiger Zweifel an der Notwendigkeit zusätzlicher Maßnahmen oder verstärkter Aktionen besteht [EuGH, Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Deutschland, C-543/16, Rn. 63 und 64]. Wie die Kommission hervorhebt, gilt dies umso mehr, wenn die Verunreinigung bereits länger andauert.

[...]

93. Die Mitgliedstaaten müssen somit alle vier Jahre wirksam überprüfen, ob die bestehenden Aktionsprogramme zur Umsetzung der Nitratrichtlinie ausreichen, um eine Belastung des Grundwassers mit mehr als 50 mg/l Nitrat zu verhindern oder zu beseitigen, und alle notwendigen zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen treffen, wenn sich zeigt, dass dies nicht der Fall ist.“

(GA Kokott, Schlussanträge vom 28. März 2019 in der Sache C-197/18, Hervorhebung durch die Unterzeichnende)

Die Einhaltung der in Art. 5 Abs. 7 Nitratrichtlinie für die Evaluierung des Aktionsprogramms vorgesehenen Frist steht nicht im Belieben der Beklagten, da ansonsten das

durch die Richtlinie vorgegebene Fristengefüge unterlaufen würde (vgl. für vergleichbare Bestimmungen der Richtlinie (EU) 2016/2284 OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23. Juli 2024 – OVG 11 A 16/20, juris Rn. 214).

Vorliegend ist die periodisch durchzuführende Überprüfung überfällig.

Da das Aktionsprogramm zuletzt durch die am 1. Mai 2020 in Kraft getretene Änderung der DüV angepasst wurde, hätte die Überprüfung des Aktionsprogramms spätestens bis zum 1. Mai 2020 abgeschlossen werden müssen.

Dass die Beklagte nach eigener Aussage nunmehr Evaluierungen durchführen lässt, deren Abschluss nicht absehbar ist, ändert nichts an einem Verstoß gegen die Verpflichtung aus Art. 5 Abs. 7 Nitratrichtlinie zur Evaluierung des Nitrataktionsprogramms.

**b. Verstoß gegen die Verpflichtung zur Fortschreibung des Aktionsprogramms
(Klageanträge zu 1.b.)**

Die Beklagte verstößt zudem gegen die aus Art. 5 Abs. 7 und Abs. 5 Nitratrichtlinie folgende Verpflichtung, ihr Nitrataktionsprogramm durch die Ergänzung zusätzlicher Maßnahmen fortzuschreiben.

aa. Inhalt der Verpflichtung aus Art. 5 Abs. 7, Abs. 5 Nitratrichtlinie

Nach Art. 5 Abs. 7 Nitratrichtlinie schreiben die Mitgliedstaaten das Aktionsprogramm nach der (ausstehenden) Überprüfung

„falls erforderlich, einschließlich zusätzlicher Maßnahmen nach Artikel 5 fort“.

Die Bezugnahme der deutschen Sprachfassung der Richtlinie auf „Artikel 5“ insgesamt ist offensichtlich fehlerhaft; gemeint ist – wie auch aus der englischen und französischen Sprachfassung hervorgeht – „Absatz 5“ dieses Artikels (so auch GA Kokott, Schlussanträge vom 28. März 2019 in der Sache C-197/18, Rn. 89)

Nach Art. 5 Abs. 5 Nitratrichtlinie treffen die Mitgliedstaaten im Rahmen der Aktionsprogramme die zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen, die sie für erforderlich halten, wenn von Anfang an oder anhand der Erfahrungen bei der Durchführung der Aktionsprogramme deutlich wird, dass die Maßnahmen nach Abs. 4 zur Verwirklichung der in Art. 1 genannten Ziele nicht ausreichen.

Die zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen müssen ausreichen, um die in Art. 1 Nitratrichtlinie festgelegten Ziele zu erreichen, was von den Mitgliedstaaten zu belegen ist (EuGH, Urteil vom 14. März 2024, Kommission/Spanien C-576/22, Rn. 163 f.).

(1) Zielverfehlung

Eine Fortschreibung ist demnach dann „erforderlich“, wenn die Evaluierung zu dem Ergebnis kommt, dass die in Art. 1 Nitratrichtlinie vorgesehenen Ziele nicht erreicht werden können und es hierfür zusätzlicher Maßnahmen bedarf.

(a) Nitratkonzentration im Grundwasser

Eine Zielverfehlung ist zum einen dann anzunehmen, wenn Grundwasser mehr als 50 mg/l Nitrat enthält. Denn in diesem Fall ist das Grundwasser im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nitratrichtlinie als von Verunreinigung betroffen anzusehen (EuGH, Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Deutschland, C-543/16, Rn. 60; EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2019, Wasserleitungsverband, C-197/18, Rn. 64, EuGH, Urteil vom 14. März 2024, Kommission/Spanien C-576/22, Rn. 181).

(b) Eutrophierung der Oberflächengewässer

Zum anderen ist eine Zielverfehlung dann anzunehmen, wenn in Binnengewässern, Mündungsgewässern, Küstengewässern und Meeren eine Eutrophierung festgestellt wurde (EuGH, Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Deutschland, C-543/16, Rn. 60, EuGH, Urteil vom 14. März 2024, Kommission/Spanien C-576/22, Rn. 181).

Der Begriff der „Eutrophierung“ wird in der Legaldefinition in Art. 2 lit. i) Nitratrichtlinie nur allgemein ohne Inbezugnahme chemischer Parameter oder Bewertungsmethoden beschrieben als

„Anreicherung des Wassers mit Stickstoffverbindungen, die zu einem vermehrten Wachstum von Algen und höheren Formen des pflanzlichen Lebens und damit zu einer unerwünschten Beeinträchtigung des biologischen Gleichgewichts und der Qualität des betroffenen Gewässers führt“.

Die nähere Bestimmung ist den Mitgliedsstaaten überlassen.

Nach der Rechtsprechung des EuGH kann die Annahme einer Eutrophierung im Sinne der Nitratrictlinie nicht auf solche Fälle beschränkt werden, in denen Stickstoff Steuerungsfaktor der Eutrophierung ist. Vielmehr ist auch eine primär durch Phosphor gesteuerte Eutrophierung relevant im Sinne der Nitratrictlinie (EuGH, Urt. v. 27. Juni 2002, C-258/00, Rn. 45 – Kommission/Frankreich). Dass in Seen und Fließgewässern vorrangig Phosphor für die Eutrophierung verantwortlich ist, steht der Annahme einer Verunreinigung im Sinne der Nitratrictlinie somit nicht entgegen.

In Deutschland werden zur Bewertung der Eutrophierung in den verschiedenen Gewässertypen verschiedene Kriterien herangezogen, welche die Klageanträge unter 1.b.bb. abzubilden versuchen.

In Deutschland werden zur Eutrophierungsbewertung in Binnengewässern laut Nitratbericht 2024 die in Anhang 7 OGewV beschriebenen chemischen Qualitätskriterien sowie die in Anhang 4 OGewV beschriebenen biologischen Qualitätskomponenten herangezogen (Nitratbericht 2024, S. 33 f.). Auf diese wird auch im Rahmen der Gebietsausweisung nach § 13a Abs. 1 DüV abgestellt. Die Einstufung in Eutrophierungsklassen erfolgt dabei nach folgendem Schema:

		Biologische Qualitätskomponenten i.d.R. Makrophyten/Phytobenthos		
		ÖZK 1 oder 2 (Bewertung „sehr gut“ oder „gut“)	ÖZK 3 – 5 (Bewertung schlechter als gut)	Nicht bestimmt
Orientierungswerte 1)	eingehalten	„non-eutrophic“	wenn Phytoplankton relevant und Zustand „gut“ oder „sehr gut“, dann i.d.R. „non-eutrophic“	Wenn WRRL Impact „Nutrient“, dann „in the near future may become eutrophic“
			wenn Phytoplankton nicht relevant und Hinweise vorliegen, dass Zielverfehlung von Makrophyten/ Phytobenthos nicht aufgrund zu hoher Nährstoffeinträge vorliegen (= bei WRRL keine Angabe Impact Nutrient), dann „non-eutrophic“	
			Ansonsten „in the near future may become eutrophic“	Ansonsten „non-eutrophic“
	nicht eingehalten	„in the near future may become eutrophic“	„eutrophic“	„in the near future may become eutrophic“
nicht bestimmt	kann nicht vorkommen			
1) Anforderungen nach OGewV, Anlage 7:				
- für Orthophosphat-Phosphor für alle Fließgewässermessstellen der Bundesländer, die eutrophierte Gebiete nach § 13 AVV GeA ausweisen, - für Gesamt-Phosphor für alle anderen Messstellen in Seen, Übergangsgewässern sowie für alle anderen Fließgewässermessstellen				

ÖZK: Ökologische Zustandsklasse

Abbildung 14: Einstufung in die Eutrophierungsklassen.

Quelle: Nitratbericht 2024, S. 38

Ebenso wird in der Beschreibung der binnengewässerbezogenen Bewertung in Anlage B 2 zum Nitratbericht auf die biologischen Qualitätskomponenten nach Anlage 5 OGewV und deren Bewertung nach Anlage 4 OGewV und die chemischen Qualitätskomponenten in Anlage 7 OGewV abgestellt.

Eine Bewertung als „nicht eutrophiert“ kommt somit bei Binnengewässern grundsätzlich nur dann in Betracht, wenn sowohl die Orientierungswerte für Orthophosphat-Phosphor und Gesamtposphor der Anlage 7 OGewV eingehalten sind und die Bewertung der biologischen Qualitätskomponenten (idR Makrophyten/Phytobenthos) nach Anlage 5 OGewV eine Bewertung des Zustands als „gut“ nach Anlage 4 OGewV ergibt. Aus diesem Grund richten sich die Klageanträge unter 1.b.bb.(1) und (2) auf die Einhaltung dieser Kriterien.

In Übergangsgewässern haben neben Gesamtposphor auch die Stickstoffkonzentrationen Einfluss auf die Eutrophierung (Nitratbericht 2024, S. 33), weshalb für diese Gewässer in den Klageanträgen 1.b.bb.(3) und (4) (jeweils erster Spiegelstrich) auch die in

Anlage 7 OGewV festgelegten Orientierungswerte für Gesamtstickstoff und (im Fall der Nordsee) gelösten anorganischen Stickstoff (DIN) herangezogen werden.

Für Küsten- und Meeresgewässer sollen nach dem Berichtsleitfaden der Kommission die Bewertungsergebnisse der WRRL und der MSRL zu Deskriptor 5 berichtet werden (Nitratbericht 2024, S. 59, 76).

Nach der Beschreibung des guten Umweltzustands unter der MSRL ist dieser in Bezug auf die Eutrophierung erreicht, wenn der gute ökologische Zustand gemäß WRRL erreicht ist und der Eutrophierungsstatus gemäß der integrierten HELCOM-Eutrophierungsbewertung mindestens gut ist (Ostsee) bzw. nach der integrierten Eutrophierungsbewertung nach OSPAR der Status eines „Nicht-Problem-Gebietes“ erreicht wird (Nordsee) (Nitratbericht 2024, S. 59, 76).

Die Erreichung des guten ökologischen Zustands gemäß WRRL setzt wiederum regelmäßig voraus, dass die in Anlage 7 OGewV festgelegten Orientierungswerte nicht überschritten werden.³ Weil bei Überschreitung der Orientierungswerte der Anlage 7 OGewV regelmäßig von eutrophierten oder eutrophierungsgefährdeten Gewässern auszugehen ist, richten sich die Klageanträge 1.b.bb.(3) und (4) (jeweils erster Spiegelstrich) auch für Küstengewässer auf die Einhaltung der Orientierungswerte in Anlage 7 Nr. 2.3. OGewV.

Zudem werden für die eutrophierungsbezogene Bewertung unter der WRRL die biologischen Qualitätskomponenten (Phytoplankton, Makrophyten und Makrozoobenthos) der Anlage 5 Tabelle 3 OGewV und deren Bewertung nach Anlage 4 Tabelle 3 OGewV herangezogen (Nitratbericht 2024, S. 60, 63, 80). Aus diesem Grund wird in den Klageanträgen 1.b.bb. (3) und (4) (zweiter Spiegelstrich) auch auf die Erfüllung dieser Qualitätskriterien abgestellt.

Zumal im Nitratbericht 2024 auch auf die Eutrophierungseinstufung unter OSPAR und HELCOM in Bezug genommen wird, richten sich die Klageanträge 1.b.bb.(3) und (4)

³ In dieser Hinsicht heißt es auch im LAWA, RaKon Teil B Arbeitspapier II, Stand 06.08.2021, S. 6: „An anderer Stelle wird der Orientierungswert definiert als „Wert, bei dessen Verletzung dieser Parameter eine Größenordnung annimmt, die in aller Regel keinen guten ökologischen Zustand des Gewässers mehr erlaubt, ohne dass es dazu noch eines weiteren Parameters mit Orientierungswertverletzung brauchen würde“. Ist der Orientierungswert dagegen eingehalten, bedeutet dies, dass der gute ökologische Zustand sehr wahrscheinlich nicht durch diesen Parameter verhindert wird“.

(jeweils dritter Spiegelstrich) außerdem auf die Erreichung einer hiernach positiven Zustandsbewertung.

Um den guten ökologischen Zustand gemäß § 44 S. 1 WHG i.V.m. § 27 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Nr. 2 WHG zu erreichen, müssen auch die Bewirtschaftungsziele in § 14 OGewV eingehalten werden. In dieser Hinsicht heißt es in der Begründung zur OGewV:

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

BT-DRs. 627/15, S. 94 (Hervorhebung durch die Unterzeichnende)

Aus diesem Grund wird in den Klageanträgen 1.b.bb.(3) und (4) (jeweils vierter Spiegelstrich) auch auf die Erfüllung der dort festgelegten Ziele abgestellt.

(2) Feststellung der fehlenden Eignung zur Zielerreichung

Die Mitgliedstaaten müssen die zusätzlichen Maßnahmen nach Art. 5 Abs. 5 Nitratrichtlinie, ergreifen, sobald festgestellt wird, dass sie zur Zielerreichung erforderlich sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Deutschland, C-543/16, Rn. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung, Urteil vom 3. Oktober 2019, Wasserleitungsverband, C-197/18, Rn. 56; EuGH, Urteil vom 14. März 2024, Kommission/Spanien C-576/22, Rn. 154).

Um zu bestimmen, ob es erforderlich ist, zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen zu treffen, müssen die Mitgliedstaaten die in Art. 5 Abs. 6 Nitratrichtlinie vorgesehenen Überwachungsprogramme durchführen, welche die besten verfügbaren wissenschaftlichen technischen Erkenntnisse, sowie die physischen, geologischen und klimatischen Merkmale der einzelnen Regionen berücksichtigen müssen und „geeignet sein

müssen, die Wirksamkeit der Aktionsprogramme zu beurteilen (EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2019, C-197/18, Rn. 58). An einer solchen systematischen Überwachung der Wirksamkeit des Nitrataktionsprogramms fehlt es bislang (hierzu unten, C.II.1.c)

Daneben hat der EuGH folgende „relevante Gesichtspunkte“ identifiziert: „die tatsächlich im Wasser gemessenen Werte und die Tendenzen, die sich im Lauf der Zeit herausstellen, abhängig von den hydrogeologischen Verhältnissen und der Dauer, die sich daraus für die Möglichkeit einer Verbesserung der Wasserqualität durch die bereits nach Art. 5 dieser Richtlinie erlassenen Maßnahmen ergibt“ und der „Stickstoffüberschuss im Boden“ (EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2019, C-197/18, Rn. 59 f., 62 f.).

Wenn sich im Rahmen der nach Art. 5 Abs. 6 Nitratrictlinie durchzuführenden Überwachungsprogramme und unter Berücksichtigung der oben genannten relevanten Gesichtspunkte erweist, dass eine Verringerung der Wasserverunreinigung nicht absehbar ist, sind zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen nach Art. 5 Abs. 5 Nitratrictlinie durchzuführen (EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2019, C-197/18, Rn. 65).

Der EuGH hat klargestellt, dass die Verpflichtung zur Ergreifung zusätzlicher Maßnahmen nicht erst dann greift, wenn kein vernünftiger Zweifel mehr daran besteht, dass die geltenden Maßnahmen nicht ausreichen. Die Ergreifung zusätzlicher Maßnahmen darf nicht aufgeschoben werden, um sich Gewissheit darüber zu verschaffen, dass die in der Vergangenheit getroffenen Maßnahmen nicht ausreichend sind (EuGH, Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Deutschland C-543/16, Rn. 63 f.; EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2019, Wasserleitungsverband, C-197/18, Rn. 61). Der Verpflichtung aus Art. 5 Abs.5 Nitratrictlinie könne mit Blick auf die praktische Wirksamkeit dieser Bestimmung nicht entgegengehalten werden, dass die zusätzlichen Maßnahmen „erst nach einiger Zeit zu ergreifen seien, nachdem festgestellt worden sei, dass die bestehenden Maßnahmen nicht ausreichen“ oder dass „das Ergebnis der geltenden Maßnahmen zuvor [nicht] habe geprüft werden können“ (EuGH, Urteil vom 14. März 2024, Kommission/Spanien C-576/22, Rn. 160 f.).

bb. Nichtbeachtung dieser Vorgaben im vorliegenden Fall

Bei Zugrundelegung dieser Maßstäbe ist bereits jetzt – obwohl das Ergebnis der bislang unterlassenen Evaluierung nicht vorliegt – ersichtlich, dass die bestehenden Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der Nitratrictlinie nicht ausreichen und es zusätzlicher Maßnahmen bedarf.

Im Einzelnen:

(1) Messwerte und Trends

Nach der oben dargestellten Rechtsprechung des EuGH ist bei der Beurteilung der Erforderlichkeit ergänzender Maßnahmen u.a. auf die im Wasser gemessenen Werte und die Tendenzen abzustellen.

Den nach Art. 10 Nitratrichtlinie alle vier Jahre zu erstellenden Nitratberichten kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.

Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung den Umstand, dass sich die Wasserqualität laut Nitratbericht im Vergleich zum vorangegangenen Zeitraum nicht verbessert hat, als Nachweis dafür, dass die vorgesehenen Maßnahmen nicht ausreichen, um die in Art. 1 Nitratrichtlinie festgelegten Ziele zu erreichen, ausreichen lassen (EuGH, Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Deutschland, C-543/16, Rn. 55, 56, 59 und 71; EuGH, Urteil vom 14. März 2024, Kommission/Spanien C-576/22, Rn. 153).

Da der Nitratbericht 2024 eine unzureichende Verbesserung der Wasserqualität aufzeigt, ergibt sich bereits hieraus die Notwendigkeit der Ergreifung zusätzlicher Maßnahmen.

(a) Unzureichende Verbesserung des Grundwasserzustands

Hinsichtlich der Nitratkonzentrationen im Grundwasser folgt das Vorliegen einer unzureichenden Verbesserung zunächst daraus, dass laut Nitratbericht 2024 der Anteil der von Schwellenwertüberschreitungen betroffenen Messstellen, an denen die Nitratwerte stagnieren oder zunehmen, in Deutschland bei 57,4 % liegt. Die Zahl der Messstellen, an denen keine Verbesserung oder sogar eine Verschlechterung festgestellt wurde, überwiegt somit die Zahl der Messstellen, an denen eine Belastungsabnahme zu verzeichnen war.

In dieser Situation ist nach der Rechtsprechung des EuGH von einer unzureichenden Verbesserung auszugehen. In diesem Sinne hat der EuGH in seinem Urteil vom 14. März 2024 angenommen, dass eine unzureichende Verbesserung bereits dann als nachgewiesen zu erachten ist, wenn an einem Großteil der Grundwassermessstellen (dort: 53,8 % bzw. 57,8 %), an denen Nitratwerte von 50 mg/l festgestellt worden sind, die Werte stagnieren oder zunehmen (EuGH, Urteil vom 14. März 2024, Kommission/Spanien C-576/22, Rn. 119, 124, 128, 157 f.).

Dies ist laut Nitratbericht 2024 auch in Deutschland der Fall.

An dieser Feststellung änderte im Vertragsverletzungsverfahren gegen Spanien auch der Umstand, dass der Anteil der von Nitratkonzentrationen > 50 mg/l betroffenen Messstellen zurückging (dort: von 32 % auf 26,3 %), nichts (EuGH, Urteil vom 14. März 2024, Kommission/Spanien C-576/22, Rn. 124, 156).

Dass laut Nitratbericht 2024 der Anteil der Messstellen, an denen der Schwellenwert von 50 mg/l überschritten wird, unwesentlich zurückgegangen ist von 26,6 % auf 25,6 %, kann daher keine ausreichende Verbesserung belegen.

Hinzu kommt, dass laut Nitratbericht 2024 die mittlere Nitratkonzentration im Grundwasser bei immer noch 23 % der Messstellen zunimmt.

Gerade auch die durchschnittliche Nitratkonzentration in den bereits von Schwellenwertüberschreitungen betroffenen Messstellen bewegt sich mit 98 mg/l auf einem sehr hohen Niveau und ist zudem weiter angestiegen (Nitratbericht 2024, Abbildung 3, S. 15).

Auch diese Tatsache steigender mittlerer Nitratkonzentrationen wurde in der Rechtsprechung des EuGH als Beleg einer unzureichenden Verbesserung gewertet (EuGH, Urteil vom 21. Juni 2018, C. 543/16, Rn. 35, 56).

(b) Unzureichende Verbesserung des Zustands der Oberflächengewässer

Auch hinsichtlich der Nährstoffbelastung der Oberflächengewässer zeigen die Nitratbericht 2024 dargestellten Zustandsuntersuchungen unzureichende Fortschritte.

In seinem Urteil vom 21. Juni 2018 genügte für den EuGH als Nachweis der unzureichenden Verbesserung des eutrophierten Zustands des Oberflächengewässers die Feststellung im damaligen Nitratbericht 2012, dass die deutsche Nordsee Eutrophierungsproblemgebiet sei, die in der ausschließlichen Wirtschaftszone der Beklagten klassifizierten offenen Seegebiete und Küstenzonen der Ostsee in einem moderaten bis schlechten Eutrophierungszustand seien und fast alle deutschen Küstenwasserkörper den guten ökologischen Zustand aufgrund von Eutrophierungseffekten verfehlten (EuGH, Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Deutschland, C-543/16, Rn. 33 f., 56, 61).

Dies ist laut Nitratbericht 2024 weiterhin der Fall. Eine Verbesserung der eutrophierungsbezogenen Bewertung unter der EU-Wasserrahmenrichtlinie, Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie, dem OSPAR bzw. HELCOM-Abkommen wird dort nicht aufgezeigt. Vielmehr zeigt die Auswertung der diesbezüglichen Feststellungen im Nitratbericht (oben B.IV.2.b.), dass die Nährstoffkonzentrationen überwiegend stagnieren und teilweise sogar ansteigen und sich gegenüber dem vorherigen Bewertungszeitraum keine verbesserte Eutrophierungsbewertung von Nord- und Ostsee ergibt.

Auch bei den Binnengewässern ist kein eindeutiger Positivtrend absehbar. Weiterhin sind bei den Fließgewässern fast 80 % entweder als eutroph oder als eutrophierungsgefährdet eingestuft; bei den Seen sind es etwa 55 % und bei den Übergangsgewässern sogar 100 %. Auch wenn der Anteil der als eutrophiert eingestuften Messstellen im Zeitraum 2020-2022 gegenüber dem vorherigen Zeitraum leicht gesunken ist, ist aufgrund des gleichzeitigen Anstiegs der eutrophierungsgefährdeten Messstellen und des Rückgangs nicht eutrophierter Messstellen (Nitratbericht 2024, S. 38 f.) nicht von einer nennenswerten Verbesserung gegenüber dem vorherigen Berichtszeitraum auszugehen.

Zudem weist der Nitratbericht selbst auf die Unsicherheit hin, dass die (unwesentlichen) Rückgänge der Phosphorkonzentrationen auch auf die Trockenjahre 2018-2022 und die damit verbundene Minderung von Einträgen durch Wassererosion und Oberflächenabfluss zurückzuführen sein könnte (Nitratbericht 2024, S. 102).

(2) Stickstoffüberschuss

Der EuGH hat in seinem Urteil vom 3. Oktober 2019 festgestellt, dass ein Stickstoffüberschuss im Boden ebenfalls ein relevanter Gesichtspunkt ist für die Feststellung, dass ein Aktionsprogramm unzureichend ist. Ein solcher Überschuss stehe nämlich im Widerspruch zu Art. 5 Abs. 4 Buchst. a in Verbindung mit Anhang III Abs. 1 Nr. 3 der Richtlinie 91/676. Diese Bestimmungen stellen den Grundsatz der ausgewogenen Düngung auf und verlangen einen Ausgleich zwischen dem voraussichtlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen und der Stickstoffmenge, mit der die Pflanzen aus dem Boden und aus der Düngung versorgt werden (C-197/18, Rn. 62 f.).

Diese Feststellung des EuGH bezog sich auf den Stickstoffüberschuss in Österreich, welcher seit dem Jahr 2007 im Mittel bei 30 kg/ha pro Jahr lag (vgl. Rn. 105 der Schlussfolgerungen der Generalanwältin in der Sache C-197/18). Diesem Durchschnitt lagen folgende Werte zugrunde:

TABELLE 25: STICKSTOFFBILANZ FÜR DIE LANDWIRTSCHAFTLICH GENUTZTE FLÄCHE (OECD)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
INPUT (t)	375.875	398.390	351.348	356.553	374.097	352.334	363.435	363.721
Handelsdünger	103.300	134.400	86.300	90.600	116.800	97.700	112.005	111.615
Wirtschaftsdünger	179.068	173.803	173.833	172.440	169.071	167.008	166.348	166.138
Lagerdifferenz	-453	-453	-453	-453	-453	-453	-453	-453
Organische Dünger	8.161	8.161	9.097	9.136	9.097	9.097	9.097	9.097
Deposition	46.848	45.686	45.650	45.778	41.500	41.434	39.487	39.486
N-Fixierung	35.828	33.675	33.806	35.938	34.881	34.347	33.750	34.619
Saatgut	2.670	2.666	2.662	2.662	2.748	2.748	2.748	2.766
OUTPUT (t)	266.949	295.632	279.551	272.497	293.101	266.912	252.064	292.197
Marktfrüchte	100.472	119.591	105.814	104.762	122.052	102.444	102.305	124.085
Feldfutter und Grünland	166.477	176.041	173.737	167.735	171.049	164.468	149.759	168.113
DIFF	108.926	102.758	71.797	84.056	80.996	85.421	111.371	71.524
Fläche (km²)	32.309	31.508	31.483	31.571	28.621	28.575	27.233	27.232
ÜBERSCHUSS (kg N/ha LF)	33,7	32,6	22,8	26,6	28,3	29,9	40,9	26,3

Quellen: Statistik Austria, 2015

Quelle: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft der Republik Österreich, *EU Nitratrictlinie 91/676/EWG – Österreichischer Bericht 2016*, S. 40

Wenn bereits diese Stickstoffbilanzwerte nach Auffassung des EuGH eine unzureichende Wirkung der unter der Nitratrictlinie ergriffenen Maßnahmen belegen können, dann ist dies erst recht in Bezug auf die nach wie vor viel zu hohen Flächenbilanzüberschüsse in Deutschland der Fall, welche nach den im Nitratbericht 2024 genannten Zahlen im Mittel zwischen 2007 und 2022 bei 66,9 kg N/ha lagen (siehe oben B.IV.3.).

(3) Kein Überwachungsprogramm zur Untersuchung der Wirksamkeit der Nitratrictlinie

Die Beklagte kann die Wirksamkeit des geltenden Aktionsprogramms auch nicht mit den Ergebnissen eines Überwachungsprogramms im Sinne von Art. 5 Abs. 6 Nitratrictlinie belegen. Denn wie unten (C.II.1.c.) näher ausgeführt wird, existiert ein solches Programm bislang nicht.

Und selbst wenn man der Ansicht wäre, dass die derzeit lediglich stattfindende Untersuchung von Frühindikatoren zur Nitratfracht an einzelnen Demonstrationsbetriebe zur Erfüllung der Verpflichtung aus Art. 5 Abs. 6 Nitratrictlinie ausreichen würde, könnten die hier erhobenen Daten die Wirksamkeit des Aktionsprogramms nicht belegen.

Im Gegenteil.

Die nach dem zugrundeliegenden Bericht wichtigsten Indikatoren der Herbst-Nmin-Werte und der Nitratkonzentrationen im Sickerwasser zeigen gerade keine Verringerung der Nährstoffbelastung auf (siehe oben B.IV.4.b.), obwohl die Maßnahmen bereits seit 2017 bzw. seit 2020 in Kraft sind.

(4) Weitere Abschwächung des Aktionsprogramms

Weiteres Indiz für die fehlende Eignung zur Zielerreichung ist auch, dass das Aktionsprogramm mit der Verordnung zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft sowie der Verwaltung von Bürokratie vom 11. Dezember 2024 in einem entscheidenden Punkt weiter abgeschwächt wurde.

Mit der zugrunde liegenden Änderung des Aktionsprogramms wurde § 10 Abs. 2 S. 1 DüV dahingehend geändert, dass die Aufzeichnungsfrist für Düngungsmaßnahmen in § 10 Absatz 2 Satz 1 DüV von zwei auf 14 Tage verlängert wurde.

Ebenso, wie sich die wenigsten daran erinnern dürften, was sie vor einer oder sogar zwei Wochen zu Mittag gegessen haben, dürfte es auch Landwirten schwerfallen, mit einem Abstand von 14 Tagen präzise aufzuzeichnen, welche Mengen an Düngemitteln und darin enthaltenen Nährstoffen sie auf einzelnen Schlägen eingeführt haben.

Das Instrument der schlagbezogenen Aufzeichnungspflicht, welches ohnehin daran leidet, dass schlagspezifische Aufzeichnungen mangels Abgleichs mit betriebsbezogenen und belegbasierten Daten letztlich nicht verifiziert werden, wird somit nochmals verschlechtert.

Dies ist mit einer deutlichen Verschlechterung der Wirksamkeit mehrere Maßnahmen des Aktionsprogramms verbunden. Denn die Aufzeichnungspflicht ist kein Selbstzweck, sondern dient dazu, die verschiedenen gesetzlichen Düngerrestriktionen (u.a. in § 3 Abs. 1 und 3, § 5, § 6, § 7 und § 13a DüV) überwachen zu können. Ist dies aufgrund einer fehlerhaften Aufzeichnung nicht möglich, werden die Effektivität und der Vollzug zahlreicher Maßnahmen des Düngerechts deutlich verschlechtert.

Die vorgeschlagene Änderung hat daher eine erhebliche Schwächung der Gewässerschutzwirkung des Düngerechts zur Folge und öffnet einer Umgehung der düngerechtlichen Vorgaben Tür und Tor. Auch der Umweltbericht geht von einer „neutralen bis negativen“ Umweltwirkung aus.

Nochmals verschlimmert wird das Problem dann, wenn – wie bei der Agrarministerkonferenz am 28. März 2025 gefordert wurde und im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode vorgesehen ist – die Stoffstrombilanzierung abgeschafft wird. Denn dann schwindet jede Chance, die Aufzeichnungen der Landwirte über die eingesetzten Düngemengen zu überprüfen und die Einhaltung des Düngedarfs und anderer Düngerrestriktionen zu überwachen.

c. Verstoß gegen die Verpflichtung zur Aufstellung eines Überwachungsprogramms (Klageantrag zu 2.)

Die Beklagte verstößt zudem gegen die Verpflichtung aus Art. 5 Abs. 6 Nitratrichtlinie, ein geeignetes Überwachungsprogramm zur Beurteilung der Wirksamkeit des Aktionsprogramms vorzusehen.

Art. 5 Abs. 6 Nitratrichtlinie sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten sorgen für die Aufstellung und Durchführung geeigneter Überwachungsprogramme, damit die Wirksamkeit der in diesem Artikel vorgesehenen Aktionsprogramme beurteilt werden kann.“

Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung die Bedeutung einer solchen Überwachung der Wirksamkeit der Aktionsprogramme hervorgehoben.

In seinem Urteil vom 29. April 1999 (C-293/97) hob der EuGH hervor, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, „für die Aufstellung und Durchführung geeigneter Überwachungsprogramme zu sorgen“, damit sie der Entwicklung der Gegebenheiten, sowohl was die Verunreinigung aus landwirtschaftlichen Quellen als auch was diejenige aus anderen Quellen angeht, Rechnung tragen können (EuGH, Urteil vom 29. April 1999 – C-293/97, juris Rn. 48).

Auch in seinem Urteil vom 3. Oktober 2019 (C-197/18) betonte der EuGH die Bedeutung der Verpflichtung aus Art. 5 Abs. 6 Nitratrichtlinie zur Einhaltung der Vorgaben des Art. 5 Abs. 5 Nitratrichtlinie und erinnerte daran, dass die hiernach aufzustellenden Überwachungsprogramme „geeignet sein müssen, die Wirksamkeit der Aktionsprogramme zu beurteilen“ (Rn. 58).

Den Überwachungsprogrammen kommt insbesondere mit Blick auf das Grundwasser und die Problematik, dass sich die Wirksamkeit der Maßnahmen aufgrund der teilweise

langen Reaktionszeit nicht allein anhand der im Grundwasser gemessenen Nitratkonzentrationen beurteilen lässt, eine besondere Bedeutung zu.

In diesem Zusammenhang hat der EuGH bereits in seinem Urteil vom 21. Juni 2018 im Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland betont, dass die Mitgliedstaaten die Überprüfung der Notwendigkeit zusätzlicher Maßnahmen und deren Ergreifung nicht mit dem Argument aufschieben dürfen, dass die Wirksamkeit der bereits ergriffenen Maßnahmen aufgrund der verzögerten Wirkung auf den Grundwasserzustand noch nicht beurteilt werden könne (C-543/16, Rn. 64, 67).

Hieraus folgt, dass sich die Mitgliedstaaten bei der Durchführung geeigneter Überwachungsprogramme nicht auf Grundwassermessungen beschränken dürfen, wenn diese aufgrund der geologischen und klimatischen Bedingungen ungeeignet sind, innerhalb des vierjährigen Überprüfungszyklus zu zeigen, ob die Aktionsprogramme wirksam sind (so GA Kokott, Schlussanträge vom 28. März 2019 in der Sache C-197/18, Rn. 101 mit Verweis auf EuGH, Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Deutschland, C-543/16, Rn. 67 f; siehe auch EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2019, Wasserleitungsverband, C-197/18, Rn. 58, 65).

Vielmehr müssen die Mitgliedstaaten bei Bedarf als wirksam bekannte alternative Messmethoden einsetzen und sich zumindest angemessen um die Entwicklung geeigneter neuer Methoden bemühen, wenn sie noch fehlen. In Betracht kämen beispielsweise Modellrechnungen oder Messungen im Erdreich oberhalb des Grundwasserspiegels (so GA Kokott, Schlussanträge vom 28. März 2019 in der Sache C-197/18, Rn. 101).

Zwar kommt den Mitgliedstaaten, wie die Generalanwältin betont, bei der Festlegung dieser Methoden und der Beurteilung ihrer Ergebnisse ein Ermessensspielraum zu. Die innerstaatlichen Gerichte müssen jedoch zumindest prüfen können, ob die zuständigen Stellen überhaupt solche Methoden anwenden und ob sie – und ihre Ergebnisse – wissenschaftlich plausibel sind (GA Kokott, Schlussanträge vom 28. März 2019 in der Sache C-197/18, Rn. 102).

Bei Anwendung dieses Maßstabs ist ein Verstoß gegen die Verpflichtung aus Art. 5 Abs. 6 Nitratrichtlinie festzustellen.

Denn in Deutschland existiert derzeit überhaupt kein Monitoring, mit dem die Wirksamkeit des Aktionsprogramms beurteilt werden könnte. Die Bemühungen zur gesetzlichen

Verankerung des Monitorings und zur Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Datenerhebung sind bislang gescheitert (aa.). Die Beklagte nimmt unabhängig davon auch keine Modellierung anhand eines validierten Modells (bb.) oder eine flächendeckende Bewertung anhand bestimmter Frühindikatoren vor (cc.).

Im Einzelnen:

aa. Kein Wirkungsmonitoring

Zur Umsetzung des der Kommission versprochenen Wirkungsmonitorings und der Verpflichtung aus Art. 5 Abs. 6 Nitratrichtlinie sollte das DüngG geändert und eine Monitoringverordnung erlassen werden (BT-Drs. 20/8658, S. 29 ff.).

Diese Gesetzesänderung wurde in der vergangenen Legislaturperiode nicht beschlossen und ist aufgrund der Diskontinuität hinfällig.

Dem Kläger ist bewusst, dass er im Kontext der vorliegenden Klage keinen Anspruch auf den Beschluss eines bestimmten Gesetzesentwurfs hat.

Dass die fehlende Umsetzung eines Wirkungsmonitorings derzeit am Verhalten der Legislative scheitert, ändert aber nichts an der Feststellung eines Verstoßes gegen die bereits seit 1991 bestehende Verpflichtung des Art. 5 Abs. 6 Nitratrichtlinie.

Es ist zudem nicht ersichtlich, dass sich die Beklagte darum bemüht, auch ohne die Einführung des § 12a DüngG und die hierauf basierende Monitoringverordnung auf anderem Wege für die längst überfällige Überwachung der Wirksamkeit des Nitrataktionsprogramms zu sorgen.

bb. Keine Modellierung der Wirksamkeit

So erfolgt derzeit beispielsweise keine Modellierung der Wirksamkeit der düngerechtlichen Maßnahmen.

Der Nitratbericht 2024 kündigt insoweit lediglich an, dass die Weiterentwicklung des Modells AGRUM-DE „angestrebt“ werde (siehe oben B.IV.4.a).

Abgesehen von der derzeit vollständig fehlenden Durchführung einer Modellierung ist das Modell AGRUM-DE nicht geeignet, um die Wirksamkeit des Aktionsprogramms verlässlich abzuschätzen. Selbst wenn dieses Modell daher fortentwickelt und zur Wirkungsabschätzung genutzt würde, wäre die Verpflichtung aus Art. 5 Abs. 6 Nitratrichtlinie nicht erfüllt.

Die mit AGRUM-DE ermittelten Werte sind nicht belastbar. Bei der Validierung der Modellergebnisse wurde festgestellt, dass die modellierten Werte erheblich – teilweise um ganze Konzentrationsklassen – von tatsächlich gemessenen Werten abweichen (siehe hierzu OVG Lüneburg, Urteil vom 21. November 2023 – 7 KS 8/21, juris Rn. 225).

Dies folgt aus dem Bericht des Thünen-Instituts „Quantifizierung aktueller und zukünftiger Nährstoffeinträge und Handlungsbedarfe für ein deutschlandweites Nährstoffmanagement – AGRUM-DE“ (Thünen Report 108, abrufbar unter www.thuenen.de/de/thuenen-institut/infothek/schriftenreihen/thuenen-report), beigelegt als

Anlage K 11.

Diesem Bericht ist zu entnehmen (S. 225—230), dass die Belastbarkeit der modellierten Werte abnimmt oder gar von vornherein auszuschließen ist, wenn das Grundwasser über ein erhöhtes Denitrifikationspotential verfügt, im Grundwasser Nitratwerte von mehr als 150 mg/l anzutreffen sind und unterhalb von Ackerflächen gelegene Grundwasserkörper betrachtet werden. Diese Merkmale sind vielerorts in Deutschland anzutreffen.

Im Bericht wird zudem festgestellt, dass für Ackerflächen bundesweit lediglich an 30 % der zur Validierung herangezogenen Messstellen eine „gute“ Übereinstimmung von modellierten Nitratwerten im Sickerwasser und gemessenen Werten im Grundwasser festgestellt werden konnte (Anlage K 11, S. 229). Als „gut“ wurde eine Übereinstimmung bereits dann bewertet, wenn beide Werte innerhalb einer Nitrat-Konzentrationsklasse liegen. Die einzelnen Konzentrationsklassen decken die Bereiche von 0-25 mg/l, 25-50 mg/l, 50-75 mg/l, 75-100 mg/l, 100-125 mg/l, 125-150 mg/l und den Bereich oberhalb von 150 mg/l ab (Anlage K 11, vgl. etwa Abbildung 37, S. 227).

40 % der bundesweiten Messstellen unterhalb von Ackerflächen wiesen lediglich eine „akzeptable“ Übereinstimmung auf, d.h. eine Abweichung um eine Konzentrationsklasse. Eine „akzeptable“ Übereinstimmung – also eine Abweichung um eine Konzent-

rationsklasse – wiederum ist kaum geeignet, eine ausreichende Prognose über die Wirksamkeit ausgewählter Maßnahmen zu treffen: Sie lässt im schlechtesten Fall eine Differenz von 50 mg/l zwischen modelliertem und gemessenem Wert zu, was gerade im entscheidenden Bereich um den Schwellenwert für Nitrat eine Differenz zwischen einem Nitratgehalt von 25 mg/l einerseits (deutliches Einhalten des Schwellenwertes) und 75 mg/l andererseits (deutliches Überschreiten des Schwellenwertes) bedeuten kann (siehe hierzu OVG Lüneburg, Urteil vom 21. November 2023 – 7 KS 8/21, juris Rn. 225).

Somit wich an 70 % der Messstellen die gemessene Belastung um bis zu 50 mg/l vom Modellwert ab.

Eine Modellierung, deren Ergebnisse in 70% der Fälle um mindestens eine Konzentrationsklasse vom Messwert abweichen, ist offensichtlich nicht ausreichend belastbar, um die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen abschätzen zu können.

Neben der unzureichenden Übereinstimmung zwischen gemessenen und modellierten Werten der Nitratkonzentration erachtet der Kläger das Modell AGRUM-DE auch aus den folgenden Gründen als methodisch mangelhaft und nicht zur Abschätzung der Wirksamkeit des Aktionsprogramms geeignet:

Erstens wird der N-Überschuss, der tatsächlich mit dem Sickerwasser verlagert wird, mit hoher Wahrscheinlichkeit unterschätzt, weil

- keine belegbasierten Daten auf Betriebsebene verwendet werden,
- die angenommene N-Immobilisierung unter Grünland i.H.v. 50 % des N-Überschuss fachlich nicht belegt ist und die diesbezüglichen Annahmen unrealistisch sind; das ist u.a. darin zu erkennen, dass dieser Prozentsatz im 3. Zwischenbericht (v. 26.10.2020; S. 112) zum Projekt AGRUM-DE noch mit 30 % angesetzt wurde, im Abschlussbericht (Anlage K 11) dann auf 50 % "hochgeschraubt" wurde (ohne dass diese Änderung irgendwie begründet worden wäre),
- es wird – anders als in früheren Versionen von AGRUM – keine Netto-Mineralisation berücksichtigt (Anlage K 11, S. 197),
- die Höhe der bodenartspezifischen maximalen Denitrifikationsraten (AGRUM-Komponente DENUZ) nicht wissenschaftlich belegt und mit hoher Wahrscheinlichkeit auf vielen Standorten unrealistisch hoch ist. Dies folgt aus einem Vergleich der mit AGRUM-DE modellierten Nitratkonzentration im Sickerwasser mit

Messwerten im Boden für 13 Intensivmessstationen des Bayerischen LfU: für 6 der 13 Stationen zum Teil erhebliche Unterschätzung durch AGRUM (d.h. Modellkomponente DENUZ) (Anlage K 11, Kap. 5.3.6.1; Abb. 34 (S. 222))

Zweitens beruht die Ermittlung der Wirkungen der DüV 2020 auf unrealistischen Annahmen, weil

- die Annahmen in der zugrunde liegenden Thünen-Baseline zum Rückgang von Silomaisflächen, Tierbeständen, Biogasanlagen und zur Steigerung der Effizienzsteigerung (Anlage K 11, S. 316) unrealistisch sind,
- lediglich eine pauschalisierende Betrachtung als „Maßnahmenpaket“ erfolgt (Anlage K 11, S. 316)
- von einer vollständigen Umsetzung der Anforderungen der DüV ausgegangen wird (Anlage K 11, S. 317), was unrealistisch ist.

Drittens wird zur Bestimmung der Sickerwasserrate im Modell AGRUM die Periode 1981-2010 als Referenz verwendet (Anlage K 11, S. 183). Aufgrund des fortschreitenden Klimawandels wird jedoch die Trockenheit zunehmen (u.a. ausgeprägte Trockenjahre 2018, 2019). Für die Modellierung wäre daher bei der Sickerwasserrate ein niedrigerer Wert anzusetzen, was eine Erhöhung der Nitratkonzentration zur Folge hat.

Nach alledem ist das Modell AGRUM-DE – unabhängig davon, dass es derzeit noch nicht für ein flächendeckendes Wirkungsmonitoring eingesetzt wird – nicht dazu geeignet, um die Wirksamkeit des Nitrataktionsprogramms zu überwachen. Ein wirksames flächendeckendes Wirkungsmonitoring ist daher nicht absehbar.

cc. Keine Wirksamkeitskontrolle anhand sog. Frühindikatoren

Ebenso wenig findet eine ausreichende Überwachung der Wirkung anhand sonstiger Kriterien wie beispielsweise Frühindikatoren zur Abschätzung der Nitratfracht statt.

Insoweit werden derzeit lediglich einzelne Demonstrationsbetriebe betrachtet (siehe hierzu oben B.IV.4.b). Eine flächendeckende oder zumindest repräsentative Betrachtung erfolgt nicht.

Die Untersuchung von Frühindikatoren an einzelnen Demonstrationsbetrieben zeichnet jedoch schon aufgrund der mit der Freiwilligkeit der Teilnahme verbundenen Positivauswahl lediglich ein beschönigtes Bild. Die freiwillig teilnehmenden Betriebe sind im Regelfall nicht diejenigen, die überhöhte Nitrateinträge verursachen.

Insbesondere sind Betriebe mit hohem bis sehr hohem Viehbesatz, die nach Stand des Wissens in besonderem Maße zum Nitrateintrag in das Grundwasser beitragen, in der Untersuchung des MoNi-Projekts nicht vertreten.

Es fehlen zudem Plausibilisierungs- und Kontrolldaten für die teilnehmenden Betriebe.

Sofern hier zudem Schlagbilanzen als Indikatoren verwendet wird, ist darauf hinzuweisen, dass diese aufgrund der verwendeten Schätzwerte über Nährstoffzufuhren mit Wirtschaftsdüngern, Erträge und Qualitäten sowie der auf der Fläche verbleibenden Erntereste nicht aussagekräftig sind (Anlage K 7, S. 44 f).

Festzuhalten ist daher, dass die Beklagte bislang kein Überwachungsprogramm aufgestellt und durchgeführt hat, welches zur Beurteilung der Wirksamkeit des Aktionsprogramms geeignet wäre. Die Beklagte ist daher, wie unter 2. beantragt, zur Aufstellung eines geeigneten Wirkungsmonitorings verpflichtet.

2. Weitere Voraussetzungen des § 2 Abs. 4 UmwRG

Auch die weiteren Voraussetzungen des § 2 Abs. 4 UmwRG sind erfüllt.

Die oben unter 1. dargestellten Verstöße berühren auch Belange, die zu den satzungsgemäßen Zielen des Klägers gehören.

Sofern hinsichtlich des unter 1. und 2. gerügten Unterlassens der Evaluierung und Fortschreibung des Aktionsprogramms eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG in Rede steht, und das UmwRG das Bestehen einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung im Sinne von § 2 Abs. 10 UVPG verlangt, ist diese Voraussetzung unabhängig von deren Unions- und Völkerrechtswidrigkeit erfüllt.

Nach alledem ist der Klage stattzugeben.

[REDACTED]

[REDACTED]