

Vergelijking verantwoordelijkheden overheidsorganisaties m.b.t. natuurkwaliteit in de Nederlands-Nedersaksische grensregio – Op basis van een expertbijeenkomst op 10 juni 2025 in Bargerveen (concept voor verdere uitwerking)

Kernpunten

- Aan beide kanten van de grens wordt grote waarde gehecht aan de samenhang tussen natuur, water, klimaat en een leefbaar landelijk gebied.
- Zowel in Duitsland als in Nederland zijn verantwoordelijkheden en uitvoering decentraal: waar de nationale overheden Europees beleid in nationaal beleid omzetten, zijn deelstaten, provincies, Landkreise en gemeenten (gedeeltelijk) verantwoordelijk voor de uitvoering van die nationale afspraken.
- In Nedersaksen wordt veenbescherming op ministerieel niveau beheerd door *Referat 65: "Natuurbescherming, heidebescherming en klimaatrelevante natuurbescherming"*, van het Ministerie van Milieu, Energie en Klimaatbescherming van Nedersaksen (MU). Het ministerie coördineert de strategische koers en ontwikkelt een strategie, die in een dialoog met andere belanghebbenden wordt besproken en in de regio's wordt uitgedragen. In 2025 heeft MU een Stuurgroep voor veenbehoud opgericht, die in het NLWKN gevestigd is, en de vernattingsmaatregelen op staatsgronden (eigendom van de deelstaat) zal omzetten.
- In Nedersaksen zijn de belangrijkste actoren op het gebied van natuurkwaliteit het *Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz* (NLWKN) en op het gebied van veenbescherming het *Dezernat "Staatliche Moorverwaltung"* van het *Amt für regionale Landesentwicklung* (ArL) Weser-Ems. Voor het takengebied rond veenbeschermend beheer en gebruik van veengronden heeft het landbouwministerie van Nedersaksen het coördinatiecentrum *Moorbodenschutz* (veengrondbescherming) opgericht dat eveneens in het ArL Weser-Ems gevestigd is.
- In Nederland is het Ministerie van LNV stelselverantwoordelijk, zijn de provincies verantwoordelijk voor natuurbeheer en de regionale implementatie en werkt de Ecologische Autoriteit aan de onderbouwing van natuurkwaliteit. Op het gebied van veenbescherming wordt eveneens door het ministerie van LNV gewerkt aan het programma veenweide. De uitvoering van het programma veenweide wordt getrokken door 6 provincies die hiervoor provinciale veenweidestrategieën opstellen.
- Kansen voor verdere samenwerking zijn gericht op uitwisseling rondom:
 - Uitwisseling over landschap- en natuurplannen/strategieën (provincie/Landkreis niveau);
 - Grensoverstijgende dialoog over drukfactoren;
 - Veenbescherming, i.r.t. brede bodemaatregelen en paludicultuur.

De voorliggende vergelijking tussen de (verdeling van) verantwoordelijkheden van overheidsorganisaties m.b.t. veenbescherming en natuurkwaliteit, is uitgevoerd als onderdeel van het project 'Beleidsinstrumenten Natuur- en Veenbescherming in Nedersaksen en Noord-Nederland'. Voor deze vergelijking is gebruik gemaakt van bevindingen tijdens de themadag op 10 juni 2025 in Natura2000 gebied Bargerveen. De themadag is georganiseerd door het Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, het Amt für regionale Landesentwicklung Weser-Ems, provincie Drenthe en het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselkwaliteit en Natuur. Deze themadag komt voort uit het project "Beleidsinstrument Natuur- en Veenbescherming in Nedersaksen en Noord-Nederland" dat mogelijk is gemaakt door het Interreg-programma Deutschland-Nederland en wordt medegefinancierd door de Europese Unie (EU).

De belangrijkste overeenkomsten tussen het Nederlandse en Nedersaksische beleid op natuurkwaliteit, incl. veengebieden, worden bepaald door de Europese kaders. Bijzonder relevant zijn daarbij de door de Habitatrichtlijn en de Natuurherstelverordening vastgestelde kaders en doelen voor natuurherstel en vernatting in de jaren 2030, 2040 en 2050. Aan beide kanten van de grens wordt grote waarde gehecht aan de samenhang tussen natuur, water, klimaat en een leefbaar landelijk gebied. Bovendien zijn zowel in Duitsland als in Nederland de verantwoordelijkheden en uitvoering decentraal: waar de nationale overheden Europees beleid in nationaal beleid omzetten, zijn deelstaten, provincies, *Landkreise* en gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van die nationale afspraken. In Nedersaksen spelen de *Ämter für regionale*

Landesentwicklung (ArL) een belangrijke rol in de omzetting daarvan, voor de grensregio met Nederland betreft dat het ArL Weser-Ems.

Het ArL Weser-Ems is een overheidsinstantie van de deelstaat Nedersaksen met verantwoordelijkheid voor de regio Weser-Ems, direct grenzend aan Nederland. De kerntaken omvatten regionale ontwikkeling, inzet van Europese structuurfondsen, ruimtelijke ordening, versterking van landelijke gebieden en steden, economische stimulering en het beheer van staatsgronden (domeinen). Het Amt fungeert als verbindende schakel tussen de deelstaatregering in Hannover en regionale actoren zoals gemeenten, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers.

Veen

Zowel in Nedersaksen als in Nederland vormt het beheer van veengebieden een bijzonder aandachtsgebied. Het *Dezernat Staatliche Moorverwaltung* van het ArL Weser-Ems speelt een belangrijke rol in herstel, de bescherming en het beheer van de veengebieden in bezit van de deelstaat binnen de regio Weser-Ems. Het politieke belang van veenbodembescherming in Nedersaksen wordt ook duidelijk in het feit dat het milieuministerie van Nedersaksen bij het NLWKN een centrale stuurgroep heeft opgezet om de (her)vernatting van de veengronden in eigendom van de deelstaat te plannen en te coördineren.

Nedersaksen heeft een eigen, bijzonder ambitieuze Klimaatwet. De netto nul uitstoot van broeikasgassen moet volgens die wet al in 2040 bereikt zijn. Onderdeel van de klimaatdoelen van Nedersaksen zijn o.a. dat de natuurlijke koolstofopslag behouden blijft en dat jaarlijkse broeikasgasemissies uit koolstofrijke bodems in 2030 met 1,65 miljoen ton zijn verminderd vergeleken met 2020.

Het *Koordinierungszentrum Moorbodenschutz* (Coördinatiecentrum Veenbodembescherming) maakt sinds april 2025 deel uit van het ArL Weser-Ems en is actief in heel Nedersaksen. Het centrum verbindt en coördineert maatregelen voor veenbeschermend gebruik van landbouwgronden op koolstofrijke bodems, met als doel het klimaat te beschermen, de waterhuishouding te stabiliseren en de sociaal-economische effecten van de maatregelen niet uit het oog te verliezen.

Nederland heeft een nationale aanpak voor veengronden, gericht op het beperken van veenafbraak, bodemdaling en uitstoot van broeikasgassen. De uitvoering van het Nederlandse programma veenweide wordt getrokken door 6 provincies die hiervoor provinciale veenweidestrategieën opstellen: de eerste twee strategieën zijn in 2021 en 2024 opgeleverd, nu wordt toegewerkt naar de derde provinciale veenweidestrategieën in 2027.

De nationale overheid ondersteunt de provincies met twee nationale onderzoeksprogramma's - een nationaal onderzoeksprogramma gericht op het meten van broeikasgassen uit veenweiden (NOBV) en een nationaal programma waarin innovatieve maatregelen worden verkend en onderzocht (Veenweide Innovatie Programma NL - en met financiële middelen voor het nemen van (bewezen effectieve) maatregelen.

Naast klimaat worden ook gebiedsopgaven voor water, natuur, stikstof en biodiversiteit (weidevogels en groenblauwe dooradering) in de provinciale plannen meegenomen. Omdat ca. 2/3 van de veen- en moerige gronden van Nederland in het westen liggen, in polders rond en beneden zeeniveau, waar ook een groot deel van de bevolking woont en veel economische activiteit is. Maatwerk staat daarom centraal in de Nederlandse aanpak en het onderzoek: per perceel is de uitstoot van broeikasgassen en de effectiviteit van verschillende maatregelen gemodelleerd om grondeigenaren en overheden te helpen om tot de best passende maatregelen te kunnen komen.

Natuurkwaliteit

In Nedersaksen voeren de *Landkreise* en *Kreisfreie* steden de taken uit van de lagere natuurbeschermingsautoriteiten. Naast de Nationale Natuurbeschermingswet zijn in de Nedersaksische Natuurbeschermingswet nadere voorschriften vastgelegd, bijvoorbeeld doelstellingen met betrekking tot de vermindering van verharding van het bodemoppervlak in Nedersaksen. Het Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) is de bevoegde instantie voor natuur- en

milieubescherming. In het kader van de Nedersaksische natuur- en milieubescherming worden data over de toestand van de natuur verzameld zoals het in kaart brengen van biotopen en programma's voor het monitoren van soorten.

In Nederland stelt het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselveiligheid en Natuur (LVVN) de kaders voor het natuurbeleid en is stelselverantwoordelijk voor de naleving van internationale verplichtingen (zoals de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en Natuurherstelverordening). Het ministerie ontwikkelt nationaal beleid en wetgeving, stelt doelen vast, en verdeelt (financiële) middelen. Verder is het in beginsel aan provincies, als bevoegd gezag voor natuurvergunningverlening¹, om de maatregelen te treffen die nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen in een Natura 2000-gebied te bereiken. Voor ieder Natura 2000-gebied wordt een beheerplan opgesteld, dat de voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen noodzakelijke maatregelen bevat. Hierop aanvullend is op verschillende thema's, zoals stikstof en waterkwaliteit, landelijk beleid. Bij die bestuursorganen gaat het niet alleen om de provincies, die al benoemd zijn als bevoegde gezag voor natuurvergunningverlening, voor de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden, maar ook om bijvoorbeeld gemeenten en Unie van Waterschappen die verantwoordelijk zijn voor het daadwerkelijk vaststellen of uitvoeren van de maatregelen die een oplossing moeten bieden voor de problematiek. Landelijke bronmaatregelen vergen inzet van het de nationale overheid, waarbij de portefeuilles van verschillende ministers worden geraakt (bijv. woningbouw, industrie en mobiliteit). Een overzicht van taken en bevoegdheden is opgenomen in het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering.²

Kansen voor meer afstemming en samenwerking

Ook bij verschillen in zwaartepunten in beleid zijn best practices in de samenwerking erg leerzaam, en effectief. Dat laat met name het voorbeeld van samenwerking in weidevogelbescherming zien. Daar zit ook een duidelijke, gedeelde missie achter: Zowel Nederland als Nedersaksen hebben te maken met een EU-inbreukprocedure om aan de EU Vogelrichtlijn te voldoen. Dergelijke projecten laten zien hoe waardevol en verrijkend de samenwerking tussen Nederland en Nedersaksen is en kan zijn.

Tijdens de themadag in het Bargerveen kwamen ook aanvullende vragen aan bod waar goede afstemming en samenwerking voor de hand liggen. Het Landkreis Emsland, bijvoorbeeld, werkt momenteel in opdracht van de deelstaatregering een landschaps- en natuurstrategie uit. Het Landkreis grenst aan de provincies Groningen en Drenthe, maar het is nog niet tot een wederzijdse presentatie van elkaars strategieën gekomen. Ook werd de behoefte geuit om tot een grensoverstijgende dialoog over drukfactoren in Natura2000 gebieden te komen, zeker in regio's waar provincies en Landkreise elkaar kunnen helpen bij het behalen van doelen in beleid op natuurkwaliteit. Dergelijke afstemming en samenwerking kan van grote meerwaarde zijn voor grensoverstijgende samenhang in natuur- en landschapsbeleid.



¹ In sommige gevallen - zoals projecten van nationaal belang - is een stelselverantwoordelijke minister bevoegd gezag.

² Het Programma stikstofreductie en natuurverbetering 2022-2035 (PSN) zal herzien worden op basis van de voorgenomen maatregelen vanuit de Ministeriële Commissie Economie, welke worden voorgelegd in de augustusbesluitvorming van 2025. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ce9cacdc2f43a287fda6ed95e3d2d2f0a95e277f/pdf>

Bijlage I: meer (achtergrond)informatie per beleidsthema

Natuurkwaliteit: Drukfactoren in Natura 2000

Het ministerie van LVVN heeft in september 2022 de Ecologische Autoriteit³ ingesteld. De Ecologische Autoriteit opereert onafhankelijk en beoordeelt of de juiste ecologische informatie betrokken is bij de onderbouwing van besluiten over beschermde natuur. Het gaat hierbij om besluiten van bevoegde gezagen (zoals de provincies) over bijvoorbeeld natuurdoelanalyses. In een latere fase adviseert de Ecologische Autoriteit ook over wetenschappelijke inzichten voor besluiten over brede ecologische vraagstukken. Hierbij kijkt zij ook naar klimaat en abiotische randvoorwaarden, zoals bodem, water en atmosferische depositie. De invulling van het natuurbeleid is sinds 2013 gedecentraliseerd van het nationale overheid naar de provincies. De provincies stellen natuurvisies op en beheerplannen voor Natura 2000-gebieden. Ze verstrekken subsidies voor natuurbeheer en -ontwikkeling, en verlenen het merendeel van de vergunningen in het kader van de regels voor natuurbescherming binnen de Omgevingswet (in uitzonderingsgevallen is het nationale overheid bevoegd gezag). Gemeenten zijn aan zet bij lokale natuurontwikkeling, groenbeheer, en de integratie van water- en natuuraspecten in het ruimtelijk beleid (omgevingsplannen). Daarnaast zijn er zowel landelijke als regionale uitvoeringsorganisaties vanuit de overheid, zoals Staatsbosbeheer en provinciale terreinbeheerders en andere organisaties zoals Natuurmonumenten, de Landschappen en private terreineigenaren die verantwoordelijk zijn voor het natuurbeheer.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) deed in 2019 uitspraak over de Nederlandse Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Deze aanpak was volgens de Afdeling niet juist passend beoordeeld in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn (Hrl). Als gevolg van de uitspraak moeten nieuwe activiteiten die stikstof uitstoten (individueel) passend beoordeeld worden op grond van artikel 6, derde lid, Hrl. De uitspraak raakt o.a. woningbouw, landbouw, wegenbouw en industriële activiteiten. Nationale doelen (percentage van het areaal van kwetsbare Natura 2000 habitattypen waar de maximale stikstofdepositie onder “kritische depositiewaarden” moet liggen) en de leefgebieden van soorten zijn wettelijk vastgelegd, maar die blijken moeilijk te halen. Jurisprudentie zoals in Nederland ontbreekt in Nedersaksen, maar ook Nedersaksen kent uitdagingen op het vlak van natuurkwaliteit. Tijdens de themadag in het Bargerveen kwam naar voren dat Nedersaksen vergelijkbare uitdagingen als Nederland kent m.b.t. soortenbescherming en instandhouding van weidevogels. Een belangrijke soortgroep waar Nedersaksen vergelijkbare uitdagingen heeft als Nederland zijn weidevogels. Zowel Nederland als Duitsland hebben te maken met een inbreukprocedure van de Europese commissie vanwege het niet voldoende omzetten van de Vogelrichtlijn, met blijvend achteruitgaande populaties van weidevogels als Kievit, Wulp en Grutto. In Nedersaksen moet de bescherming van voorheen onbeschermde vogelreservaten van de EU tijdig worden geborgd; het ontwerp van de beheerplannen moet eind 2025 zijn voltooid. De Europese Commissie heeft besloten een inbreukprocedure in te stellen door een aanmaningsbrief te sturen aan Nederland ([INFR\(2024\)4014](#)) omdat Nederland niet voldoende maatregelen uit hoofde van de vogelrichtlijn ([Richtlijn 2009/147/EG](#)) treft die nodig zijn om de grutto te beschermen. Zie [Inbreukenpakket juli 2024: Nederland betrokken bij zeven zaken | Expertisecentrum Europees Recht](#).

In Nedersaksen is de actuele inzet met betrekking tot natuurkwaliteit meer op de Vogelrichtlijn, waar Nederland ook uitdagingen kent. Een specifiek voorbeeld is de gedeelde uitdaging rondom weidevogelbescherming. Dit is opgepakt in een internationaal samenwerkingsproject (LIFE IP GrassBirdHabitats) om weidevogels in de Atlantische regio beter te beschermen. Het betreft een echte “holistische benadering” voor weidevogelbescherming, waarbij tot in west Afrika factoren onderzocht en aangepakt worden. Er wordt gekeken naar verschillende beschermingsmaatregelen in Nedersaksen en Nederland, zoals plasdras technieken en agronomische effecten op bedrijfsvoering. In Nedersaksen is een

³ Ecologische Autoriteit: <https://www.ecologischeautoriteit.nl/over-ecologische-autoriteit/wat-doet-de-ecologische-autoriteit>

gebied van 2500 hectare ingericht met optimale maatregelen. Het project is nu halverwege en in de focusgebieden zijn de afnames in een aantal sleutelsoorten gekeerd en is voorzichtig herstel gemeten.

Bescherming van veengronden

Met name in die decentrale uitvoering zijn inhoudelijk verschillende zwaartepunten in natuurbeleid merkbaar. Ten tijde van de Themadag bereidde Nedersaksen regionale dialogen voor van een potentiaalstudie voor de bescherming van veengronden. In Nedersaksen liggen 484.000ha veengronden, qua oppervlakte vergelijkbaar met de 422.000ha veengronden in Nederland. Veengronden spelen een belangrijke rol in het Duitse nationale klimaatbeleid, en eenderde van de Duitse veengronden ligt in Nedersaksen. Veenbescherming staat hoog op de agenda en Nedersaksen wil de emissies uit veengronden met 1,65Mt/j verminderen, wat vastgelegd is in de eigen Klimaatwet (NKlimaG).

De Staatliche Moorverwaltung van het Arl Weser-Ems heeft een belangrijke rol in de uitvoering van veenbescherming. Zij ontwikkelen veenbescherming op percelen in staatseigendom, en ondersteunen de ontwikkeling van projecten in het landelijke gebied. Het gaat om een transitie in het landgebruik naar duurzame gebruiksvormen met hogere waterstanden. Daarbij zijn teeltinnovaties belangrijk, maar ook voldoende water, een passende hydrologie en maatschappelijk draagvlak. Het politieke belang van de bescherming van de veengronden door de staat Nedersaksen blijkt ook uit het feit dat het Nedersaksische ministerie van Milieu een centrale controle-eenheid voor de bescherming van veenheide bij het NLWKN heeft opgezet om de vernatting van percelen in staatseigendom centraal te plannen en te controleren.

Nederland heeft een nationale aanpak voor veengronden, gericht op het beperken van veenafbraak, bodemdaling en uitstoot van broeikasgassen. De basis van het programma is gelegd in het Nationale Klimaatakkoord 2019, waarin onder andere is afgesproken om de emissies van broeikasgassen uit organisch rijke veen- en moerige gronden (totale emissie ca. 6 Mton/jaar) met 1Mton/jaar te reduceren uiterlijk in 2030, door het nemen van (vooral vernattings-)maatregelen op ca. 90.000 ha landbouwgrond in agrarisch gebruik. Daarnaast wordt via het natuurbeleid (zoals hierboven beschreven) ingezet op het nemen van hydrologische (vernattings)maatregelen in Natura2000-gebieden gericht op behoud en verbetering van deze gebieden.

De uitvoering van het Nederlandse programma veenweide wordt getrokken door 6 provincies die hiervoor provinciale veenweidestrategieën opstellen: de eerste twee strategieën zijn in 2021 en 2024 opgeleverd, nu wordt toegewerkt naar de derde provinciale veenweidestrategieën in 2027. De nationale overheid ondersteunt de provincies met twee nationale onderzoeksprogramma's - een nationaal onderzoeksprogramma gericht op het meten van broeikasgassen uit veenweiden (NOBV) en een nationaal programma waarin innovatieve maatregelen worden verkend en onderzocht (Veenweide Innovatie Programma NL - en met financiële middelen voor het nemen van (bewezen effectieve) maatregelen. Naast klimaat worden ook gebiedsopgaven voor water, natuur, stikstof en biodiversiteit (weidevogels en groenblauwe dooradering) in de provinciale plannen meegenomen. Tot de doelen in 2050 zijn gehaald worden de provinciale plannen telkens aangescherpt op basis van nieuwe bevindingen, bijvoorbeeld uit het Nationale Onderzoeksprogramma Broeikasgassen Veenweiden (NOB-Veenweiden). Een belangrijke kanttekening die vermeld moet worden is dat ca. 2/3 van de veen- en moerige gronden van Nederland in het westen liggen, in polders rond en beneden zeeniveau, waar ook een groot deel van de bevolking woont en veel economische activiteit is. Maatwerk staat daarom centraal in de Nederlandse aanpak en het onderzoek: per perceel is de uitstoot van broeikasgassen en de effectiviteit van verschillende maatregelen gemodelleerd om grondeigenaren en overheden te helpen om tot de best passende maatregelen te kunnen komen.