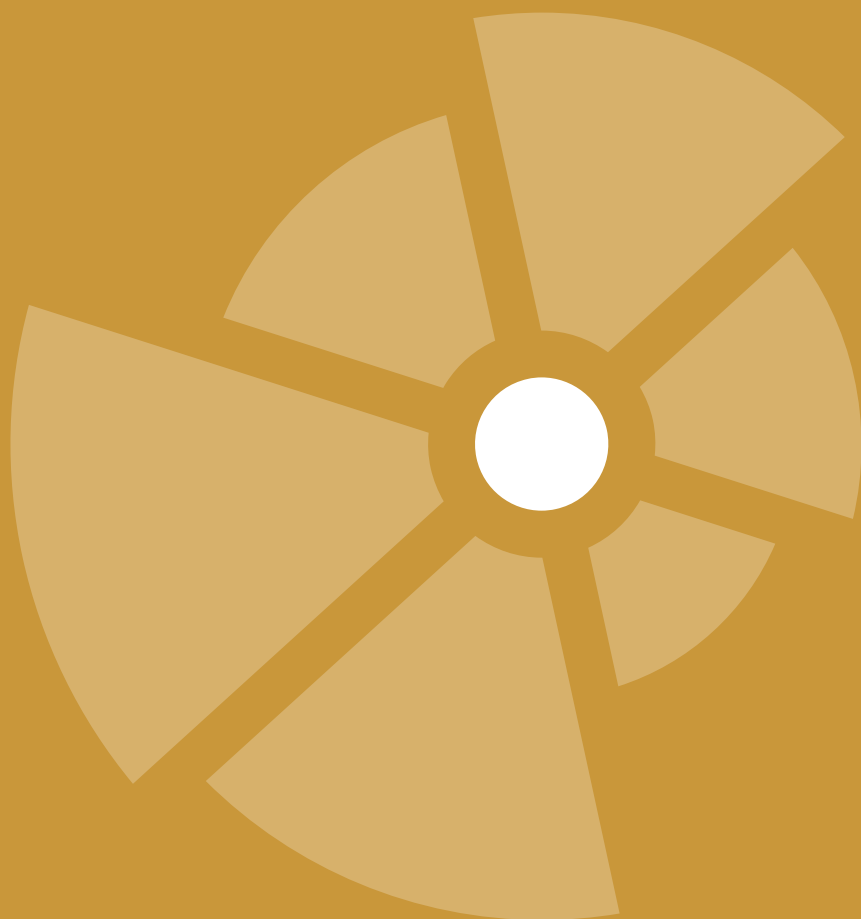


Advies over de Natuurdoelanalyse Coepelduynen, provincie Zuid-Holland



1. Het advies in het kort

De provincie Zuid-Holland heeft een natuurdoelanalyse opgesteld voor het Natura 2000-gebied Coepelduynen.¹ Een natuurdoelanalyse (NDA) moet duidelijk maken of de huidige en geplande maatregelen voldoende zijn om de instandhoudingsdoelen van dit gebied te kunnen realiseren. Ook moet blijken of aan het verslechteringsverbod wordt voldaan. De provincie heeft de Ecologische Autoriteit gevraagd te toetsen of de natuurdoelanalyse voldoet aan de actuele wetenschappelijke ecologische inzichten. Dit advies bevat de resultaten van deze toetsing.

Wat staat in de natuurdoelanalyse Coepelduynen?

Deze NDA bevat een verbeterde en geactualiseerde systeemanalyse, gebaseerd op de analyse die eerder voor het Beheerplan² voor dit gebied was uitgevoerd. De NDA geeft een overzicht van de Natura 2000-doelen voor Coepelduynen en bevat een uitgebreide historische analyse van het duingebied³. Het geeft een beeld van de problemen waar het gebied mee kampt en geeft een aanzet voor mogelijke oplossingen. Tenslotte worden er conclusies getrokken over de haalbaarheid van de, theoretisch bepaalde, doelen voor het gebied. De NDA hanteert daarbij als uitgangspunt dat de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitattypen niet hoger zal zijn dan de kritische depositie waarde (KDW).

De opstellers geven aan dat, ondanks extra gegevens, er nog steeds data ontbreken wat een goede analyse lastig maakt. Belangrijke knelpunten om de doelen te kunnen bereiken zijn een hoge stikstofdepositie, de aanwezigheid van exoten⁴, verdroging en een gebrek aan dynamiek. Tegelijk laten de gegevens zien dat de embryonale duinen zich verder hebben ontwikkeld tot witte duinen. Er zijn nieuwe embryonale duinen ontstaan, maar deze liggen buiten de grens van het Natura 2000-gebied. Als deze meegerekend worden, wordt het theoretische doel voor dit habitatype gehaald.

De habitattypen duindoornstruweel en kalkrijke grijze duinen verkeren in een goede kwaliteit, zo staat in de NDA. Dit neemt niet weg dat er vooral voor kalkrijke grijze duinen nog een opgave ligt om de oppervlakte te vergroten. Hiervoor zijn maatregelen nodig die de dynamiek vergroten (in het binnenduin) of juist verkleinen (in het middenduin). Deze maatregelen zullen ook bijdragen aan de noodzakelijke kwaliteitsverbetering van witte duinen.

Er zijn twee typen vochtige duinvalleien in het gebied aanwezig: kalkrijke en met hoge moerasplanten. Voor beide geldt dat de huidige oppervlakte te klein is voor een optimale functionele omvang. Ook is verdroging hier een knelpunt. Afplaggen en afgraven van de bodem zijn mogelijke maatregelen. Voorbeelden van andere maatregelen die nodig zijn om de doelen voor de verschillende habitattypen te kunnen bereiken zijn:

- de successie terug te zetten en te versralen (verwijderen van struweel, open plekken creëren);
- omvorming van vegetaties (verwijderen van gebiedsvreemde soorten, omvormen van naaldbos);
- sanering van een voormalige stortplaats.

Met maximale inzet van de mogelijke maatregelen kunnen de theoretische doelen voor alle habitattypen gehaald worden, is de conclusie in de NDA.

¹ *Natuurdoelanalyse Natura 2000 96 Coepelduynen*. Provincie Zuid Holland. 14 maart 2022.

² *Natura 2000-beheerplan Coepelduynen (96)*. Dienst Landelijk Gebied/Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en Staatsbosbeheer, februari 2017.

³ Bestaande uit een landschapsecologische systeemanalyse van het gebied inclusief een beschrijving van de historische ontwikkeling.

⁴ Een exoot is een soort die van natuur niet in Nederland voorkomt en hier door menselijk handelen is terecht gekomen. In Coepelduynen gaat het bijvoorbeeld om Amerikaanse vogelkers.

Wat is het oordeel van de Ecologische Autoriteit?

De opbouw van de NDA sluit goed aan bij hoe die is voorgesteld in de Handreiking natuurdoelanalyses van BIJ12.⁵ De NDA is uitgebreid en voorzien van een goede samenvatting, inclusief overzichtstabellen. Hiermee is de informatie voldoende toegankelijk.

Vooruitlopend op het vaststellen van de definitieve en kwantitatieve doelen per gebied zijn de landelijke doelen theoretisch vertaald naar doelen voor dit gebied (in oppervlakte). De Ecologische Autoriteit beschouwt dit als een nuttige kwantitatieve werkhypothese voor het gebied, waarmee meer inzicht ontstaat in wat nodig is voor het bereiken van een landelijke gunstige staat van instandhouding. Een eenduidige verdeling van landelijke naar regionale doelen is echter noodzakelijk om later te kunnen beoordelen of het maatregelenpakket voor dit gebied voldoende bijdraagt aan de landelijke instandhoudingsdoelen. Dit vraagt meer beleidsmatige duidelijkheid over hoe om te gaan met het criterium van de landelijke goede staat van instandhouding.⁶

De Ecologische Autoriteit constateert dat informatie ontbreekt over waar habitattypen voorkomen, wat de kwaliteit ervan is en over de aard en omvang van de knelpunten. De conclusies in de NDA zijn daardoor sterk afhankelijk van interpretatie van een beperkt aantal gegevens. Ook is informatie over de (actuele) depositie van stikstof op het gebied volledig buiten beschouwing gelaten. Het gevolg is dat een goed beeld van de opgave ontbreekt, net als een eenduidig beeld van de op te lossen knelpunten. Relevant is ook dat niet beschreven is of, en hoe, deze leemten in kennis opgevuld gaan worden.

In algemene zin is wel duidelijk wat de belangrijke knelpunten voor het gebied zijn. Hiervoor zijn mogelijke (aanvullende) maatregelen geformuleerd om de theoretische doelen te kunnen bereiken. Om te voorkomen dat de natuur verder verslechterd en daarmee het halen van de doelen moeilijker wordt, is het aan te raden om maatregelen, waarvan zeker is dat ze nodig zijn en de ecologische risico's klein zijn, op te starten en uit te voeren. Dit geldt bijvoorbeeld voor:

- Het bestrijden van gebiedsvreemde soorten en verwijderen van struweel;
- Het verbeteren van de dynamiek;
- Het saneren van de voormalige stortlocatie;
- Het realiseren van kerven in de zeereep.

Maar alleen het uitvoeren van bovenstaande maatregelen lost de problemen voor de natuur niet op. Om tot een compleet pakket van goede maatregelen te kunnen komen is een goed beeld van het gebied, de knelpunten en de oplossingen nodig.

De Ecologische Autoriteit adviseert de NDA te verbeteren op de volgende punten:

- **Inzicht in het ecologische systeem** Een meer kwantitatieve analyse van het landschapsecologische systeem is nodig om de belangrijkste (ecologisch) sturende factoren in het gebied in beeld te krijgen. Dit vraagt in ieder geval om een uitgebreidere set aan (a)biotische parameters, zoals hydrologie en bodemleven, inzicht in de trends in dit dynamische systeem en een beschouwing over de invloed van het veranderende klimaat. Ook is actuele informatie nodig over de stikstofdepositie, de herkomst daarvan en de opgave voor reductie van stikstofdepositie, ook in relatie tot de overige drukfactoren.
- **Ecologische analyse** Een inschatting van de oppervlaktes habitattypen op het moment van aanmelding van het gebied⁷ ontbreekt. Deze informatie is nodig om te kunnen toetsen of voldaan wordt aan het verslechteringsverbod. Ook is onvoldoende informatie aanwezig om de huidige situatie goed te kunnen bepalen. Dit vraagt meer inzicht in de trends.

⁵ Handreiking Natuurdoelanalyse. Bedoeld voor de eerste cyclus NDA. BIJ12, juni 2022.

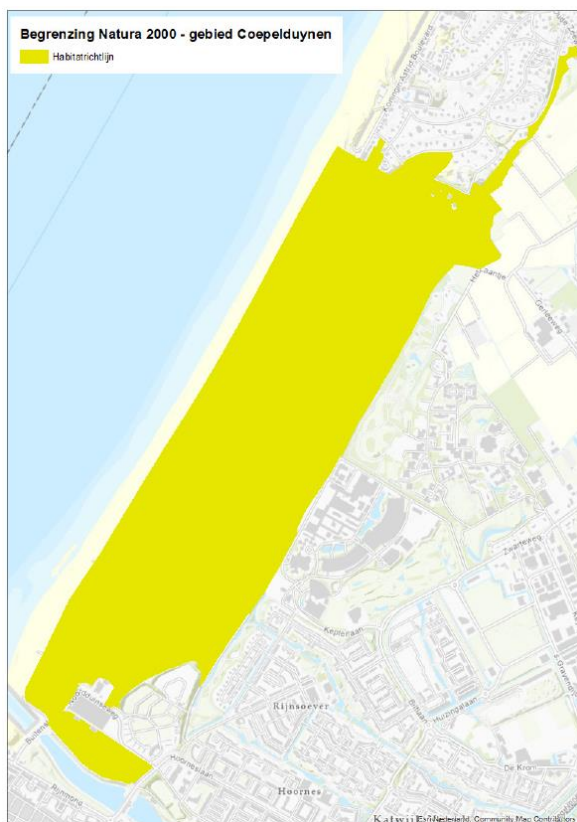
⁶ Dit vraagt een beleidsmatig besluit op landelijk niveau over de verdeling van landelijke naar regionale doelen, zoals aangekondigd door het rijk in het Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied (Ministeries van LNV, I&W en BZK, 25 november 2022).

⁷ Het gaat hier om het moment waarop het gebied is aangemeld als speciale beschermingszone.

- **Effectiviteit en negatieve neveneffecten van maatregelen** De NDA bevat een opsomming van maatregelen die al uitgevoerd of gepland zijn. Van deze maatregelen zijn de effectiviteit en mogelijke negatieve neveneffecten niet duidelijk. Van de aanvullende maatregelen om de natuurdoelen wél te halen ontbreekt een inschatting van de effectiviteit ervan. Bovendien zijn de ecologische negatieve neveneffecten van deze maatregelen onderbelicht. Tot slot komt de betekenis van het dynamische karakter van het duinlandschap onvoldoende aan bod in de maatregelen.
- **Kennisprogramma** Niet alle kennis over de natuur is al aanwezig om maatregelen te kiezen en te onderbouwen. De NDA benoemt dit wel, maar geeft hier geen overzicht van. Ook biedt het geen houvast voor een kennisprogramma: concrete vervolgstappen om leemten in kennis, onzekerheden en resterende knelpunten in te vullen. Dit inzicht is nodig om 'losse eindjes' te voorkomen en om voor de toekomst die informatie boven tafel te krijgen.

De Ecologische Autoriteit concludeert dat op basis van de NDA verdere verslechtering van de gebieden niet uitgesloten is en dat de doelen niet worden gehaald. De hierboven genoemde informatie is noodzakelijk om beter te weten wat de huidige problemen veroorzaakt en hoe de natuur weer gezond kan worden. De richting die de NDA geeft voor aanvullende maatregelen biedt wel goede aanknopingspunten om de Natura 2000-doelen in het gebiedsprogramma te kunnen behalen.

Hoofdstuk 2 bevat een toelichting op dit oordeel. In hoofdstuk 3 staan adviezen van de Ecologische Autoriteit voor het provinciale gebiedsprogramma.



Figuur 1 Ligging en begrenzing Natura 2000-gebied Coepelduynen (bron: NDA).

Waarom een natuurdoelanalyse?

Het Rijk ziet dat de kwaliteit van natuur onder druk staat door intensief land- en watergebruik en door klimaatverandering. Met de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering (WSN) en het bijbehorende programma⁸ wil Nederland dit veranderen door vast te leggen dat de stikstofdepositie omlaag gebracht moet worden en de natuur verbeterd moet worden.

Ook is vastgelegd dat per Natura 2000-gebied een zogenaamde natuurdoelanalyse (NDA) opgesteld moet worden. Uit deze NDA moet blijken wat de actuele kwaliteit van de natuur in het gebied is, welke knelpunten er zijn en hoe de gestelde natuurdoelen behaald kunnen worden. De NDA's bieden input voor provinciale gebiedsprogramma's, waarin wordt opgenomen welke maatregelen daadwerkelijk genomen zullen worden. De afwijking tussen Natura 2000-doelen en andere ecologische doelen, bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn Water (KRW), vindt niet in de NDA plaats, maar in de provinciale gebiedsprogramma's.

Advies van de Ecologische Autoriteit

De provincie Zuid-Holland heeft de NDA voor Coepelduynen voorgelegd aan de Ecologische Autoriteit. De Ecologische Autoriteit toetst of alle essentiële (ecologische) informatie beschikbaar is voor het onderbouwen van besluiten over natuurdoelanalyses, gebiedsplannen en gebiedsprogramma's.⁹ De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 5005 op www.ecologischeautoriteit.nl in te vullen in het zoekvak.

⁸ Het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (<https://www.rvo.nl/sites/default/files/2022-05/Ontwerpprogramma-Stikstofreductie-en-Natuurverbetering.pdf>) geeft invulling aan de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering (WSN). In deze wet is vastgelegd dat de stikstofdepositie omlaag gebracht moet worden en de natuur verbeterd moet worden om de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitattypen en soorten (alsnog) te realiseren.

⁹ Zie het instellingsbesluit: [stcrt-2022-24607.pdf](https://www.officiëlebezoekingen.nl) (officiëlebezoekingen.nl).

2. Toelichting op het oordeel

In dit hoofdstuk licht de Ecologische Autoriteit haar oordeel toe en geeft zij aan welke informatie aangevuld moet worden. Dit is opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Ecologische Autoriteit is deze ecologische informatie essentieel om het belang van beschermde natuur volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming over Coepelduynen.

De Ecologische Autoriteit baseert haar oordeel op de 'Handreiking Natuurdoelanalyses', haar eigen advies over deze Handreiking¹⁰ en op het document 'Onderbouwing beoordeling herstelmaatregelen' van de Taakgroep Ecologische Onderbouwing¹¹. Onderstaande paragrafen 2.2 tot en met 2.6 volgen de hoofdstukindeling van de NDA.

2.1 Algemene opmerkingen

De NDA voor Natura 2000-gebied Coepelduynen is gepubliceerd op 14 maart 2022. De daarin opgenomen analyses waren voor het grootste deel in 2021 al gereed. Tijdens het opstellen van de NDA waren de 'Handreiking natuurdoelanalyses', het advies van de Ecologische Autoriteit daarover, en het document 'Ondersteuning beoordeling herstelstrategieën' dus nog niet beschikbaar. De Ecologische Autoriteit merkt op dat desondanks de NDA qua opbouw in zijn algemeenheid goed aansluit bij de landelijke handreikingen.

De NDA moet een integrale analyse op hoofdlijnen presenteren, die voor de lezer zelfstandig leesbaar is en waarin conclusies navolgbaar zijn zonder achtergronddocumenten te hoeven raadplegen. Voor meer gedetailleerde informatie kan verwezen worden naar bijlagen en literatuur. Op deze manier kan de NDA doelmatig ingezet worden in het vervolgproces richting het vaststellen van het gebiedsprogramma en dienen als (compact) naslagwerk. In onderstaande paragrafen geeft de Ecologische Autoriteit adviezen om te kunnen voldoen aan deze algemene uitgangspunten voor een NDA.

Op verschillende plekken in de NDA wordt verwezen naar het Methodiekendocument¹². Het Methodiekendocument is door de provincie Zuid-Holland opgesteld om te helpen bij een 'consistente, heldere, navolgbare en transparante uitvoering van de doelanalyses in de verschillende Natura 2000-gebieden'. Het document beschrijft de verschillende stappen die de provincie heeft doorlopen om tot een NDA te komen. De Ecologische Autoriteit heeft in het kader van dit advies kennisgenomen van het Methodiekendocument. Ze wijst erop dat voor elk gebied duidelijk en navolgbaar moet zijn welke gegevens op welke wijze geanalyseerd zijn en hoe hieruit conclusies zijn afgeleid. Het Methodiekendocument biedt hiervoor onvoldoende houvast. De Ecologische Autoriteit geeft in dit advies geen oordeel over (de kwaliteit van) het Methodiekendocument.

2.2 Natura 2000-gebied en doelen

Alle doelen die voor Coepelduynen gelden op grond van het doelendocument¹³, het aanwijzingsbesluit en het wijzigingsbesluit zijn volledig en correct opgenomen in hoofdstuk 2 van de NDA. De instandhoudingsdoelen vormen de basis voor de op te stellen gebiedsprogramma's en moeten zoveel mogelijk SMART¹⁴ geformuleerd worden om het doelbereik van uitgevoerde en geplande maatregelen goed te kunnen beoordelen. SMART-geformuleerde doelen zorgen ervoor dat de provincie Zuid-Holland weet waar en hoe ze erop moeten sturen in het gebiedsprogramma.

¹⁰ *Advies over de Handreiking Natuurdoelanalyses*. Ecologische Autoriteit, oktober 2022.

¹¹ *Ondersteuning beoordeling herstelmaatregelen*. Taakgroep Ecologische Onderbouwing, 14 december 2022.

¹² *Methodieken natuurdoelanalyses Provincie Zuid-Holland*. De Boer et al., 2023.

¹³ *Natura 2000 Doelendocument*. Ministerie van LNV, juni 2006.

¹⁴ SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

In het Aanwijzingsbesluit zijn de instandhoudingsdoelen geformuleerd in termen van ‘behoud’ of ‘uitbreiding’ van oppervlakte en ‘behoud’ of ‘verbetering’ van kwaliteit. Definitieve en kwantitatieve doelen ontbreken nog. Vooruitlopend op het vaststellen van de definitieve en kwantitatieve doelen door het Ministerie LNV zijn de instandhoudingsdoelen in de NDA theoretisch gekwantificeerd als afgeleide van de huidige landelijke doelen. Deze kwantificering heeft geen formele status. Wel kan deze gebruikt worden om verhoudingsgewijs (gebiedsspecifiek) te bepalen of deze theoretische doelen bereikt worden. De Ecologische Autoriteit beschouwt dit als een werkwijze die richting geeft aan de aard en omvang van benodigde maatregelen. Ze constateert daarbij wel dat:

- de werkhypothese zich vooral richt op het aspect oppervlakte en niet op het aspect kwaliteit, en
- de door het Rijk aangekondigde verdeling van de landelijke naar de regionale doelen noodzakelijk is om te kunnen bepalen in hoeverre Nederland de landelijke doelen (in kwaliteit en kwantiteit) gaat bereiken.¹⁵

2.3 Inzicht in het ecologische systeem

Systeeminzicht is de kern van een NDA. Zonder systeeminzicht is het niet mogelijk om inzicht te krijgen in de gewenste omgevingscondities. Het is dan niet mogelijk vast te stellen welke systeemherstelmaatregelen moeten worden genomen om de natuurdoelen te halen.

Systemanalyse

De systemanalyse in de NDA beschrijft achtereenvolgens de ontstaansgeschiedenis, het klimaat, de geologie en geomorfologie, de hydrologie, de bodem, de vegetatie, de fauna en de invloed van de mens op het gebied. Deze analyse is een verdere uitwerking en actualisering van het Beheerplan. De systemanalyse is over het algemeen beschrijvend en kwalitatief van aard en laat zien wat de belangrijkste knelpunten zijn: een hoge stikstofdepositie, de aanwezigheid van exoten, verdroging en een gebrek aan dynamiek.

Door de landschapstypen en abiotische landschapskenmerken (zoals dynamiek, hoogte, kalk- en vochtgehalte) te combineren met de abiotische eisen van habitattypen is een zogenoemde landschapskaart gemaakt. Het landschap is hierop ingedeeld in 10 zones die elk (potentieel) geschikt zijn voor één of meerdere habitattypen. De Ecologische Autoriteit ziet een dergelijke kaart als een goed hulpmiddel bij het komen tot maatregelen.

De NDA moet duidelijk maken hoe groot het gebied is dat invloed heeft op de kwalificerende habitats binnen de begrenzing. Dit bepaalt namelijk ook waar mogelijk maatregelen genomen kunnen worden om de kwaliteit te verbeteren. De omvang van dit gebied kan per aspect verschillend zijn. De analyse voor Coepelduynen richt zich vooral op het gebied zelf. De invloed van de situatie buiten de begrenzing krijgt echter zeer beperkt aandacht. Een voorbeeld is de invloed die de aanwezigheid van bebouwing direct achter de binnenduinrand kan hebben op de hydrologische situatie.

Voor een goede onderbouwing van de huidige ecologisch sturende factoren, en daarmee voor het bepalen van maatregelen om de instandhoudingsdoelen te realiseren, is daarom een **nadere kwantitatieve systemanalyse nodig met een ruimer studiegebied**. Specifiek ontbreekt informatie op de volgende onderwerpen:

- Een voldoende (vlak)dekkende set aan (a)biotische parameters. Het huidige oordeel over bijvoorbeeld bodemkwaliteit is grotendeels gebaseerd op Iteratio¹⁶ op grond van een beperkte set data, zowel in aantal als aard (voornamelijk meetgegevens over pH en kalk). Informatie over biotische bodemparameters ontbreekt, terwijl deze informatie kan helpen bij het duiden van de achteruitgang van vegetatie in het gebied.
- De hydrologische situatie (verdroging) is een belangrijk knelpunt. Tegelijkertijd benoemt de NDA dat er geen algeheel overzicht is van de zoetwaterbel, de hydrologie en de grondwaterstanden. Het beperkte

¹⁵ Zie in dit verband ook bijlage 1 van het advies van de Ecologische Autoriteit over de Handreiking natuurdoelanalyse.

¹⁶ Iteratio is een applicatie waarmee informatie over omgevingscondities (zoals zuurgraad, kalkgehalte of voedselrijkdom van een bodem) worden afgeleid uit gegevens over vegetatie (www.synbiosys.alterra.nl/iteratio).

aantal meetpunten speelt daar een rol in. Dit geeft onvoldoende informatie op oorzaken en mogelijke (haalbare) maatregelen. Om welke leemten in kennis het precies gaat en wat nodig is om doeltreffende maatregelen uit te kunnen werken is onduidelijk.

- De analyse bevat een korte beschrijving van het klimaat in het duingebied. Ook is in algemene zin benoemd wat klimaatverandering kan betekenen voor duingebieden. De betekenis van de drukfactor klimaatverandering voor Coepelduynen, met een hoge verstuivingsdynamiek, komt niet aan bod.
- Een overzicht van het (relatieve) belang van de verschillende drukfactoren en de resulterende opgaven. Een dergelijk overzicht is van belang voor de prioriteitstelling van te nemen maatregelen, zeker wanneer de ene maatregel de effectiviteit van een andere (systeem)maatregel in de weg kan staan en/of bevorderen.

Geef in de NDA, per habitattypen en per leefgebied, een meer kwantitatieve analyse van de ecologisch sturende factoren, zowel op regionale als lokale schaal, dus ook buiten de begrenzing van het gebied zelf.

Stikstofdepositie

Een belangrijk aandachtspunt is dat de NDA er van uitgaat dat voor geen van de stikstofgevoelige habitattypen de kritische depositiewaarde (KDW) wordt overschreden. De NDA stelt: *Welk depositieniveau aanvaardbaar is, is op dit moment nog niet in beeld. Vooral nog wordt er in deze doelenanalyse van uitgegaan dat met bronmaatregelen de noodzakelijke depositieafname wordt gerealiseerd.* Het Beheerplan uit 2017 laat zien dat op dat moment voor in ieder geval kalkrijke grijze duinen de KDW werd overschreden, en dat dit naar verwachting ook in 2030 het geval zou zijn. De NDA bevat geen informatie over de actuele stikstofdepositie en de herkomst daarvan.¹⁷ Ook is niet inzichtelijk in hoeverre de huidige depositie leidt tot negatieve gevolgen door cumulatie van stikstof in de bodem en of hier rekening mee moet worden gehouden bij het uitwerken van maatregelen. Het is bijvoorbeeld relevant om te weten wat de (belangrijke) bronnen van stikstof zijn: wat is bijvoorbeeld de relatieve bijdrage van zeescheepvaart versus de bijdrage van aan het gebied grenzende wegen?

Laat, aan de hand van een actuele AERIUS-berekening, indien mogelijk aangevuld met meetgegevens, zien hoe de huidige depositie zich verhoudt tot de gevoeligheid van habitattypen voor stikstof. Geef inzicht in de mate waarin de belasting met stikstof uit het verleden (nog) een beperking kan vormen voor de ontwikkeling van habitattypen.

2.4 Ecologische analyse

Kwaliteit in de referentiesituatie

Aangegeven is dat de referentiesituatie, dat wil zeggen de situatie op het moment van aanmelding als Habitatrichtlijngebied¹⁸, niet meer te reconstrueren is. Om deze reden is deze verder niet behandeld in de NDA.¹⁹

De NDA bevat een habitattypenkaart 'T0' die is opgesteld als weergave van de situatie op het moment van aanwijzing (2014). Deze kaart is samengesteld uit data uit 2006, 2009 en 2010. De NDA geeft geen inschatting van de kwaliteit en kwantiteit in 2003. De Ecologische Autoriteit merkt in dat kader op:

- Voor een groot deel van het gebied zijn data uit 2006 beschikbaar.
- Het Beheerplan geeft een beschouwing over de ontwikkeling van het gebied waarbij ook oudere informatie is beschouwd.

¹⁷ De provincie Zuid-Holland heeft tijdens het veldbezoek aangegeven voor de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden een addendum op te stellen waarin de haalbaarheid van de doelen in relatie tot stikstofbelasting wordt opgenomen.

¹⁸ Jaar van aanmelding op de communautaire lijst: 2003.

¹⁹ In de NDA wordt in dit verband verwezen naar Methodiekendocument.

Met een analyse van de historische abiotische condities (habitatkwaliteit) op standplaatsniveau, gecombineerd met historische flora- en faunagegevens van bijvoorbeeld de landelijke vegetatiedatabank, Staatsbosbeheer, Hoogheemraadschap van Rijnland en het Rijksvastgoedbedrijf, en mogelijk historische kennis van (voormalige) terreinbeheerders, lijkt het de Ecologische Autoriteit daarom mogelijk een indicatieve reconstructie te maken van de situatie op het moment van aanmelding van het gebied tot speciale beschermingszone.

Vul de NDA aan met een inschatting van arealen en kwaliteit van habitattypen aanwezig ten tijde van de aanmelding van het gebied als speciale beschermingszone. Dit kan op basis van historische bronnen en kennis van (voormalige) gebiedsbeheerders. Maak zo een reconstructie van de referentiesituatie.

De Ecologische Autoriteit merkt overigens op dat deze referentiedata in de eerste plaats gelden voor de doelen waarvoor het gebied is aangewezen. Voor het tot stand brengen van duurzaam systeemherstel kunnen ook omstandigheden nodig zijn die afwijken van dit moment, bijvoorbeeld omdat op de referentiedata al veel verslechtering van abiotische condities had plaatsgevonden. Een goed beeld van de abiotische randvoorwaarden, nodig om de doelen te halen, en hoe zich dit verhoudt tot de huidige situatie in het gebied is daarom ook essentiële informatie voor een de NDA.

Kwaliteit in de huidige situatie

Voor de huidige situatie is een vegetatiekaart uit 2020 vertaald naar een habitattypenkaart. Ook bevat de NDA een overzicht van de huidige situatie en trends in voorkomen, omvang en kwaliteit van de aangewezen habitattypen. De NDA stelt zelf dat niet voor alle habitattypen alle informatie aanwezig is om de huidige kwalitatieve toestand goed te kunnen bepalen. De Ecologische Autoriteit ziet dat, ondanks het ontbreken van informatie, er wel conclusies worden getrokken. Twee voorbeelden:

- De Iteratio-uitkomsten voor embryonale witte duinen over pH, voedselrijkdom en vochtgehalte zijn op één PQ²⁰ gebaseerd.
- Voor witte duinen zijn, bij gebrek aan veldmetingen, de abiotische omstandigheden afgeleid van vegetatiegegevens. Deze zijn maar voor een deel van het gebied beschikbaar. Vervolgens is geredeneerd dat omdat het habitatype in goede kwaliteit voorkomt, dit betekent dat aan de abiotische randvoorwaarden wordt voldaan. Hiermee is eindconclusie voor dit aspect, namelijk 'goed', echter onvoldoende onderbouwd.

Maak daarom de leemten in kennis meer specifiek, ook voor (a)biotische parameters, en benoem wat dit betekent voor de conclusies in de NDA. Gebruik dit overzicht ook om tot een monitoring- en/of een kennisprogramma te komen (zie ook paragraaf 2.7 van dit advies).

Trendontwikkeling en dynamiek

Bij het invullen van leemten in kennis is informatie over trends, tussen de referentieperiode en de huidige situatie, waardevol. Denk aan een beschouwing op verschillen tussen de omvang en kwaliteit van habitattypen, zoals beschreven in het Beheerplan en de situatie nu. Ook beschrijft het Beheerplan voor elk habitatype de waargenomen trend; de NDA kan hier goed op aansluiten.

Ook het dynamische karakter van het duingebied is niet te vangen met één of enkele momentopnames. Het vastleggen van een uitgangssituatie is nodig om een oordeel te geven over de kwaliteit en omvang op enig moment. Tegelijkertijd is zicht op ontwikkelingen binnen het duinsysteem essentieel om vinger aan de pols te kunnen houden. Het Beheerplan schetst in een intermezzo de toename van verstuiwingsdynamiek als recente ontwikkeling.²¹ Dit intermezzo benoemt een aantal natuurlijke factoren die hier een rol bij kunnen spelen, zoals weersomstandigheden en de goede stand van de konijnenpopulatie. Juist omdat de NDA constateert dat

²⁰ PQ staat voor permanent kwadraat: hier wordt vegetatieonderzoek op een vaste plaats regelmatig herhaald.

²¹ Zie paragraaf 3.5.4 in het Beheerplan.

dynamiek een knelpunt is, is aanvulling van de in 2017 geconstateerde ontwikkelingen belangrijk om tot een goed maatregelen pakket te kunnen komen. Dit ontbreekt echter in de NDA.

Vul de NDA aan door de trendontwikkeling in omvang en kwaliteit van habitattypen, zoals door de ruimtelijke variatie en (historische) trends te laten zien.

2.5 Maatregelen

Uitgevoerde en geplande maatregelen

De NDA geeft aan dat in het Beheerplan maatregelen zijn vastgesteld voor de periode 2018-2023. Dit plan beschrijft wie welke maatregelen in welk deel van het gebied Coepelduynen uitvoert of zal gaan voeren, en dat de voortgang van de uitvoering en de ontwikkeling van de stikstofgevoelige habitattypen jaarlijks in een gebiedsrapportage moet worden vastgelegd. Een overzicht van de stand van zaken en een analyse van de behaalde resultaten is echter niet in de NDA opgenomen. Daardoor is niet duidelijk wat maatregelen wel en niet opgeleverd hebben en mist waardevolle informatie voor aanvullende maatregelen.

De NDA bevat ook geen informatie over maatregelen, plannen of projecten die eerder of in een andere context hebben plaatsgevonden. Denk aan het herinrichten van vochtige duinvalleien door Staatsbosbeheer. Ook deze maatregelen kunnen relevante informatie opleveren over de te verwachten effectiviteit.

Geef in de NDA een zo compleet mogelijk overzicht van uitgevoerde maatregelen die erop gericht zijn om de kwaliteit van Coepelduynen te behouden. Breng, aan de hand van monitoringsgegevens en informatie van terreinbeheerders, in beeld wat de resultaten van maatregelen zijn, zowel in positieve als negatieve zijn en welke lessen hieruit geleerd zijn.

Mogelijke (aanvullende) maatregelen

Op basis van de huidige situatie, potenties en opgaven zijn in de NDA per habitatype en habitatrictlijnsoort mogelijke maatregelen benoemd in aanvulling op al geplande en in uitvoering zijnde maatregelen. Daarbij is onderscheid gemaakt in systeem-, proces- en patroonmaatregelen.²²

Hoofdstuk 5 van de NDA geeft voor elk habitatype overzichtelijk weer welke maatregelen mogelijk zijn en waar ze aan moeten bijdragen. Per deelgebied zijn de knelpunten benoemd, met daarbij passende maatregelen. Voorbeelden van mogelijke maatregelen zijn de aanleg van stuifkuilen, de aanleg van kerven in de zeereep, het verlagen van duinenrijen of het aanbrengen van stuifschermen. In samenvattende tabellen (5-16 en 5-17) is aangegeven wat, bij maximale inzet van de maatregelen, het verwachte areaal is dat per habitatype bereikt kan worden.

Prioriteren tussen habitattypen

Om te bepalen waar maatregelen mogelijk zijn, is per habitatype op kaart aangegeven waar de landschappelijke abiotiek goede potenties biedt, zowel met als zonder ingrepen. Bijlage 2 bij de NDA laat zien dat op een aanzienlijk deel van deze locaties nu al andere habitattypen aanwezig zijn. Hoe hier bij de optelsom van het doelbereik mee om is gegaan is niet duidelijk, met uitzondering van het prioritaire habitatype kalkrijke grijze duinen (H2130A): de berekende arealen gaan niet ten koste van H2130A. Een NDA moet meer handvatten bieden om te kunnen prioriteren tussen habitattypen wat maatregelen betreft.

²² Systeemmaatregelen zijn gericht op grootschalig/integraal herstel van het natuurlijk systeem. Procesmaatregelen zijn gericht op optimalisatie van afzonderlijke abiotische processen op lokaal systeemniveau. Patroonmaatregelen zijn gericht op standplaatsniveau en kunnen beschouwd worden als overlevingsmaatregelen.

Haalbaarheid van de doelen

De eerder geconstateerde kennisleemten (zie paragraaf 2.3 en 2.4 van dit advies) werken door in de verwachte effectiviteit van de maatregelen. De NDA geeft aan dat de doelenanalyse resulteert in zoekgebieden met potentie voor habitattypen. Ook is vermeld dat de daadwerkelijke geschiktheid echter afhankelijk is van nader onderzoek, zoals naar de bodemkwaliteit. Dit maakt de uitkomsten van de maatregelen, dus de verwachte bijdrage aan de doelen, onzeker. Deze onzekerheid wordt vergroot doordat niet inzichtelijk is gemaakt in hoeverre maatregelen voor het ene doel ongunstig uit kunnen pakken voor het andere doel. Daarbij is relevant dat in algemene zin is aangegeven dat systeem- en procesmaatregelen de voorkeur hebben boven patroonmaatregelen. Daarbij is echter niet duidelijk welke maatregelen de voorkeur hebben en welke maatregelen één op één inwisselbaar zijn.

De Ecologische Autoriteit merkt verder op dat:

- Nog onvoldoende duidelijk is of, en zo ja welke, **(onbedoelde) negatieve ecologische gevolgen** kunnen optreden als gevolg van de maatregelen.
- Een analyse van de **robuustheid** van de maatregelen in het licht van toekomstige ontwikkelingen ontbreekt. Zo kan klimaatverandering leiden tot een toename van droge perioden en verandering in windpatronen. Maatregelen die nodig zijn om het areaal duurzaam te kunnen behouden (zoals voor embryonale duinen) zijn niet uitgewerkt.
- **Voorsorteren op de haalbaarheid van maatregelen** De NDA wijst op het belang van systeemmaatregelen voor een grootschalig herstel van het natuurlijke systeem. Tegelijkertijd gaat de NDA er vanuit dat maatregelen gericht op de grondwaterstand en de dynamiek in het systeem (als gevolg van zandsuppleties) op voorhand niet praktisch uitvoerbaar zijn. Deze conclusies zijn niet volledig navolgbaar en zijn bovendien het gevolg van een afweging die niet in de NDA maar in het gebiedsprogramma thuis hoort.
- De maatregelen zijn vooral **kwalitatief** zijn beschreven, bijvoorbeeld in termen van ‘stuifschermen aanleggen’, ‘afgraven bodem’, , ‘gebiedsvreemde soorten verwijderen’ of ‘omvorming naaldbos’. Hierdoor is vooraf geen oordeel te geven over de verwachte effectiviteit van de maatregelen en hoe ze aansluiten bij de dynamiek van het duinsysteem. De resultaten zijn niet toetsbaar / te monitoren.

Geef in de NDA een beeld van de effectiviteit van mogelijke (aanvullende) maatregelen. De Ecologische Autoriteit begrijpt dat hierover nog veel onzekerheden (kunnen) zijn, maar goed inzicht in de effectiviteit van aanvullende maatregelen is in het gebiedsproces wel vereist. Beschouw ook de robuustheid van maatregelen in het licht van klimaatverandering.

Geef aan welke maatregelen de voorkeur hebben (vanuit ecologisch oogpunt) of welke maatregelen één op één inwisselbaar zijn. Maak daarbij ook duidelijk in hoeverre een prioritering tussen habitattypen nodig is om de doelen te kunnen bereiken.

Breng van elk type maatregel eventuele negatieve effecten op de bestaande beschermde en niet-beschermde natuur in beeld. Geef bij aanzienlijke negatieve effecten aan op welke manier deze te voorkomen of te beperken zijn. Onderbouw - bij voor de bodem ingrijpende maatregelen - de noodzaak van deze maatregelen grondig en maak ook de negatieve effecten ervan duidelijk.

2.6 Conclusies

Voor alle habitattypen geldt dat met de voorgestelde maatregelen het theoretische doel bereikt zal worden, zo staat in tabel 6-1 in de NDA. Daarbij maakt de NDA de volgende opmerkingen:

- In deze conclusie is geen rekening gehouden met de invloed van de actuele stikstofdepositie op het gebied. Het uitgangspunt in de NDA is immers dat de stikstofdepositie onder of op de KDW ligt, maar dit is niet onderbouwd met actuele informatie (zie paragraaf 2.3 van dit advies). De NDA benadrukt in hoofdstuk 6: *‘Desondanks is het zinvol de aangegeven systeem- en procesmaatregelen uit te voeren, omdat deze erop gericht zijn om het systeem op een hoger niveau op orde te brengen en de potenties die er zijn te kunnen benutten’*.

-
- Het bereiken van de theoretische doelen voor de habitattypen afzonderlijk betekent niet dat er voldoende zicht is op de haalbaarheid van de doelen binnen het gebied gezamenlijk (zie ook voorgaande paragraaf van dit advies).

De Ecologische Autoriteit mist hierbij nog de kanttekening dat het theoretisch doel qua oppervlakte geen formele status heeft en mogelijk nog wijzigt als de actualisatie van het natuurdoelendocument door het Ministerie van LNV is afgerond.

De NDA moet per habitatype de eindconclusie beschrijven en onderbouwen. Om te onderbouwen of de doelen al dan niet haalbaar zijn, acht de Ecologische Autoriteit het noodzakelijk dat de resultaten van het uitvoeren van de adviezen opgenomen in paragraaf 2.2 t/m 2.5 van dit advies.

Daarbij wijst ze erop dat verslechtering niet uit te sluiten is, in dit geval omdat stikstof buiten beschouwing is gelaten, en er dus (nog) geen sprake kan zijn van de eindconclusie dat de opgave gehaald wordt.

2.7 Kennis- en monitoringsprogramma Coepelduynen

De NDA benoemt dat gegevens ontbreken. Het gaat om informatie over het voorkomen en de kwaliteit van de habitattypen en over de aard en omvang van de knelpunten (drukfactoren). Relevant daarbij is dat bestaande monitoringssystemen (nog) onvoldoende aansluiten op de informatie die nodig is voor de habitattypen.²³ Het ontbreken van informatie houdt in dat op basis van gebiedskennis kwalitatieve inschattingen zijn toegevoegd, of dat oude en recente gegevens zijn gecombineerd. Conclusies zijn daardoor sterk afhankelijk van interpretatie. Dit leidt tot een opeenstapeling van onzekerheden.

Een belangrijk onderdeel van een NDA is dat het data- en kennishiaten inzichtelijk maakt. Er dienen gerichte monitoringsprogramma's op verspreiding, aantallen en standplaatsfactoren opgezet te worden, zo staat in de NDA. Een goed beeld van de benodigde informatie, uitgesplitst naar deelgebied, ontbreekt echter nog. Hierdoor zijn er nog veel 'losse eindjes' doordat niet is aangegeven:

- hoe, wanneer en door wie het benodigde onderzoek wordt uitgevoerd om de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te krijgen, en
- welke concrete vervolgstappen worden ondernomen op het gebied van monitoring en evaluatie.

De NDA moet ook een beeld schetsen van de consequenties van het ontbreken van gegevens voor de keuze van maatregelen en de mogelijk te trekken conclusies. Ook moet duidelijk zijn waarom sommige conclusies wel degelijk getrokken kunnen worden, ondanks het ontbreken van sommige gegevens.

Actuele informatie toevoegen

Eerder in dit advies is al vermeld dat er meer gegevens beschikbaar zijn dan nu gebruikt. Daarnaast is er actuele informatie die relevant is voor de NDA, zoals konijntellingen. Gebruik deze informatie om tot een passend en compleet maatregelenpakket in het gebiedsprogramma te komen.

Benodigde data / informatie

Onderwerpen waarop in ieder geval aanvullende informatie nodig is zijn:

- Abiotische parameters, waaronder NH₄, NO₃, organische stof gehalte, Fe en P.
- Biotische (bodem)parameters zoals bodemleven en pathogenen.
- Een beschouwing over klimaatverandering.
- Aanvullende analyses van de hydrologische situatie.
- Een vertaling van data / informatie naar trends, ook in relatie tot de kenmerkende dynamiek van het duinsysteem.

²³ Het systeem van monitoring is bijvoorbeeld ingericht op de Subsidie Natuur- en Landschapsbeheer (SNL),

Schets de consequenties van het ontbreken van gegevens voor de keuze van maatregelen en de mogelijk te trekken conclusies. Geef ook aan waarom sommige conclusies wel degelijk getrokken kunnen worden, ondanks het ontbreken van sommige gegevens. Geef een samenvatting van de leemten in kennis en het benodigde onderzoek. Geef ook aan op welke manier gebiedskennis, van bijvoorbeeld de beheerders, betrokken wordt als veldgegevens (nog) niet beschikbaar zijn.

Geef ook aan welk onderzoek of monitoring moet en kan worden ingezet om de maatregelen te volgen en om kennisleemtes op te vullen voor de volgende NDA-cyclus. Geef hierbij aan wie daarvoor verantwoordelijk is, wat de planning hiervoor is, en wat het benodigde budget is voor het gebied Coepelduynen. Laat ook zien in hoeverre actuele informatie (die nu al beschikbaar is of op korte termijn komt) leemten in kennis al opvult.

Ontsluiting van informatie

Dat informatie niet gebruikt is bij de NDA heeft ook te maken met de ontsluiting ervan. Hier kunnen verschillende redenen voor zijn. Zo beschikken de verschillende instanties over eigen data, die niet altijd voor andere partijen toegankelijk is. Ook binnen één organisatie kan het voorkomen dat informatie niet centraal beschikbaar is maar op afdelingsniveau beheerd wordt, denk aan onderzoeksgegevens die in het kader van vergunningverlening verzameld worden, maar niet direct een relatie met Natura 2000 lijken te hebben. In aanvulling op het kennisprogramma is het advies om alle relevante informatie centraal te ontsluiten.

3. Adviezen voor het provinciale gebiedsprogramma

In dit hoofdstuk geeft de Ecologische Autoriteit een aantal aanbevelingen over onderwerpen die een sterke relatie hebben met de NDA-informatie. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van het gebiedsprogramma, nu en in de toekomst, te verbeteren.

Relatie instandhoudingsdoelen met andere doelen van het provinciale gebiedsprogramma

In de nog op te stellen gebiedsprogramma's per provincie wordt gestreefd naar een integrale aanpak op de onderwerpen natuur, water en klimaat. De Ecologische Autoriteit merkt in dit verband op dat de NDA nog niet ingaat op hoe de instandhoudingsdoelen voor Coepelduynen zich verhouden tot andere doelen. Ecologisch gezien kunnen deze doelen sterk samenhangen, elkaar versterken, of elkaar tegenwerken. Ook in het advies over de Handreiking gebiedsprogramma's vraagt de Ecologische Autoriteit aandacht voor de samenhang en prioritering van de doelen.

Relatie stikstofspoor

Voor het vereiste systeeminzicht rond de Natura 2000-gebieden verwijst de Ecologische Autoriteit naar het advies over de Handreiking natuurdoelanalyse en naar paragraaf 2.3 van dit advies. De NDA geeft nog een beperkt inzicht in 'het stikstofspoor', omdat is gekozen om dit in het provinciale gebiedsprogramma pas meer in detail te betrekken. De Ecologische Autoriteit adviseert de informatie voor het provinciale gebiedsprogramma aan te vullen met inzicht in de herkomst van de stikstofbelasting. Geef voor overbelaste, stikstofgevoelige habitattypen, naast de actuele totale stikstofbelasting ook aan wat de bijdrage is van zeer lokale bronnen (binnen bijvoorbeeld 1 km), wat de bijdrage is van regionale bronnen (binnen bijvoorbeeld 3 km), de bijdrage vanuit zee(scheepvaart) en wat de landelijke achtergronddepositie uit Nederland en het buitenland is. Dit geeft inzicht in de meest effectieve maatregelen om de stikstofdepositie te reduceren.

Bijlage 1: Projectgegevens

Werkwijze Ecologische Autoriteit

De Ecologische Autoriteit heeft voor dit advies een werkgroep van deskundigen samengesteld. Deze werkgroep toetst of in de natuurdoelanalyse (NDA) alle essentiële ecologische informatie is betrokken waarmee het bevoegd gezag later goed onderbouwde besluiten kan nemen over onder meer gebiedsplannen en gebiedsprogramma's. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het Natura 2000-gebied bezocht en met de voortouwnemers en gebiedsbeheerder(s) gesproken. Meer informatie over de Ecologische Autoriteit en over haar werkwijze vindt u op onze website.

Voortouwnemer

Provincie Zuid-Holland

Samenstelling van de werkgroep

dr. Paul Bodelier

drs. Gert Dekker

ir. Antje Ehrenburg

drs. Aletta Lüchtenborg (secretaris)

prof. dr. ir. Hans Mommaas (voorzitter)

Waar vind ik de stukken die de Ecologische Autoriteit heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.ecologischeautoriteit.nl projectnummer 5005 in te vullen in het zoekvak.



Arthur van Schendelstraat 760 • 3511 MK Utrecht
030 2347667 • info@ecologischeautoriteit.nl
www.ecologischeautoriteit.nl