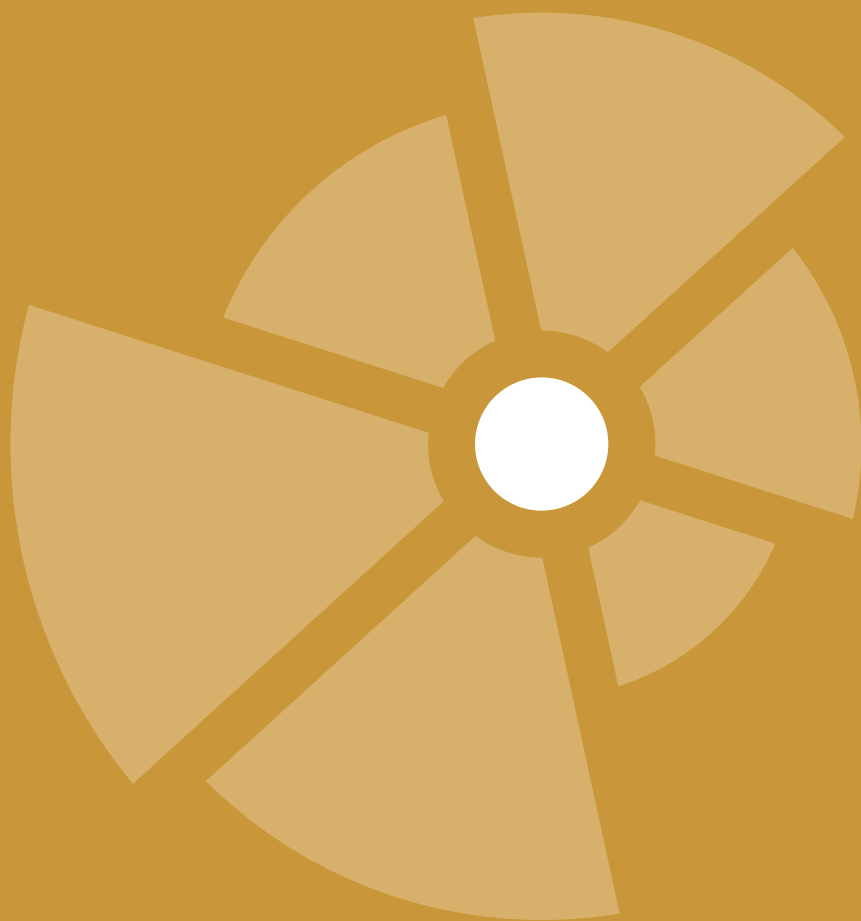


Advies over de Natuurdoelanalyse Eilandspolder, provincie Noord-Holland



1. Het advies in het kort

De provincie Noord-Holland heeft een natuurdoelanalyse (NDA) opgesteld voor het Natura 2000-gebied Eilandspolder. Een NDA moet duidelijk maken of de huidige en geplande maatregelen voldoende zijn om de instandhoudingsdoelen van dit gebied te realiseren, of dat aanvullende maatregelen nodig zijn. Ook moet blijken of aan het verslechteringsverbod wordt voldaan. De provincie Noord-Holland heeft de Ecologische Autoriteit gevraagd te beoordelen of de NDA als basis kan dienen voor de maatregelen in het gebiedsprogramma. Dit advies bevat de resultaten van deze beoordeling.

Wat staat in de natuurdoelanalyse

In de NDA¹ is aangegeven dat voor het bereiken van een robuust ecologisch systeem, dat de basis vormt voor het op termijn halen of behouden van de instandhoudingsdoelen, de volgende risico's aanwezig zijn:

- voor verschillende habitattypen en voor een deel van de leefgebieden van soorten geldt dat deze in te kleine arealen aanwezig zijn die bovendien ook verspreid liggen. Daarbij is sprake van een sterke verweving van de natuur met landbouwgronden die bemest worden en waar ook het waterpeilbeheer op is afgestemd;
- het gebied ligt 1 tot 2 meter hoger dan haar omgeving. Hierdoor loopt water weg naar de lager gelegen omliggende polders. Daarom wordt in droge perioden water ingelaten om het gewenste peil te behouden. Dit water is relatief voedselrijk terwijl voor een deel van de doelsoorten en -habitattypen voedselarme omstandigheden nodig zijn. De waterkwaliteit wordt ook sterk beïnvloed door bemesting in het gebied zelf. Ook breekt het veen af door een te grote drooglegging, onder andere door het vaste waterpeil en onderbemalingen;
- de kritische depositiewaarde voor stikstof van veenmosrietlanden wordt (ruim) overschreden. Dit heeft verzuring en eutrofiëring van deze habitattypen tot gevolg. De verdroging en slechte waterkwaliteit versterken deze effecten.

De NDA geeft aan dat met gerichte (overlevings-)maatregelen, zoals maaien en plaggen, de bestaande arealen aan veenmosrietlanden behouden kunnen blijven. Deze maatregelen kunnen echter slechts beperkt en niet oneindig worden herhaald. Om op langere termijn verslechtering te voorkomen en de instandhoudingsdoelen te behalen, zijn aanvullende (systeem)maatregelen nodig. Daarbij wordt gedacht aan het realiseren van nieuwe verlandingsreeksen² met robuuste arealen en het structureel verbeteren van de waterkwaliteit (vooral een daling van de fosfaatgehalten) via compartimentering en mogelijk verbrakking. Ook moet volgens de NDA de stikstofdepositie naar beneden en het agrarisch gebruik in overeenstemming zijn met de eisen van de habitattypen waarvoor doelen gelden.

De NDA concludeert dat voor veenmosrietlanden met de vastgestelde maatregelen verslechtering niet valt uit te sluiten. Ook zijn aanvullende maatregelen nodig om de instandhoudingsdoelen te realiseren (eindoordeel: 'nee, tenzij').

Wat is de beoordeling van de Ecologische Autoriteit?

De NDA voor Eilandspolder geeft op hoofdlijnen inzicht in de instandhoudingsdoelen, de gewenste omgevingscondities om deze doelen te realiseren en een analyse en beoordeling van de drukfactoren. Ook uitgevoerde en geplande maatregelen zijn aangegeven, en aanvullende maatregelen benoemd om de instandhoudingsdoelen te realiseren.

¹ Waar in dit advies gesproken wordt over de NDA wordt bedoeld de conceptversie van 30 maart 2023 van de Directie Beleid, Sector Groen van de provincie Noord-Holland.

² Een verlandingsreeks is een vorm van successie in ondiep water. Door de gevestigde plantengemeenschappen veranderen de milieuomstandigheden ten gunste van andere soorten.

De Ecologische Autoriteit merkt op dat de NDA zich concentreert op de drukfactoren en maatregelen voor habitats die stikstofgevoelig zijn.³ Nog te weinig aandacht is besteed aan drukfactoren en maatregelen voor soorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn waar de relatie met stikstofbelasting afwezig of minder duidelijk is.

Ook constateert de Ecologische Autoriteit merkt op dat de resultaten van de natuurdoelanalyse zeer compact zijn gepresenteerd. Zij adviseert de NDA nog aan te vullen met relevante achtergrondinformatie zodat deze zelfstandig leesbaar wordt en conclusies navolgbaar zijn zonder dat achtergronddocumenten hoeven te worden geraadpleegd. Hierdoor kan naar verwachting de NDA haar beoogde rol effectiever spelen in het vervolgproces richting het vaststellen van het gebiedsprogramma.

De Ecologische Autoriteit onderschrijft de in de NDA getrokken conclusies dat met de vastgestelde maatregelen verslechtering van Eilandspolder niet voor alle doelen is uitgesloten en dat niet alle instandhoudingsdoelen worden gehaald. Om goed te kunnen beoordelen welke maatregelen nodig en effectief zijn om wel verslechtering te voorkomen en de instandhoudingsdoelen te realiseren is aanvullende informatie nodig. Het gaat om de volgende informatie:

- **Landschapsecologisch systeeminzicht.** Deze is deels aanwezig in de achtergronddocumenten, maar (een samenvatting daarvan) ontbreekt in de NDA. Drukfactoren worden wel benoemd, maar in veel gevallen ontbreekt inzicht in de causale verbanden tussen de drukfactoren enerzijds en de oppervlakte en kwaliteit van habitats en de populaties van soorten anderzijds, en in het relatieve belang van de verschillende drukfactoren. Goed systeeminzicht is nodig om een goed en compleet beeld te krijgen van de belangrijkste ecologische knelpunten en de oorzaken daarvan, en te komen tot een effectief maatregelenpakket.
- **Inzicht in kwaliteit van habitattypen en leefgebieden van soorten.** Informatie over de huidige kwaliteit (T_1) én die ten tijde van aanmelding (T_0) ontbreekt. Deze is nodig om goede trends te kunnen vaststellen en te bepalen of voldaan wordt aan het verslechteringsverbod en of instandhoudingsdoelen worden gerealiseerd. De gepresenteerde omgevingscondities nodig voor de habitattypen en leefgebieden van soorten zijn niet altijd compleet en/of onderbouwd.
- **SMART-geformuleerde instandhoudingsdoelen.** De instandhoudingsdoelen zijn in het aanwijzingsbesluit geformuleerd in termen van 'behoud'. SMART-geformuleerde doelen zijn nodig om goed te beoordelen in welke mate de doelen worden gerealiseerd. Ze kunnen worden opgesteld op basis van een werkhypothese over de draagkracht van het gebied.
- **Onderbouwing van maatregelen.** De NDA beschrijft alleen maatregelen voor de stikstofgevoelige habitattypen (veenmosrietland). Ook de effectiviteit van de gepresenteerde maatregelen vraagt nadere onderbouwing. Maatregelen voor soorten die niet stikstofgevoelig zijn ontbreken nog. Dit terwijl ook de instandhoudingsdoelen voor bittervoorn, kleine modderkruiper, rietzanger, Kievit, meerkoet, smient en wintertaling (mogelijk) niet worden gerealiseerd.
- **Een kennis en monitoringsprogramma.** Welke concrete vervolgstappen worden ondernomen in geval van kennislacunes en onzekerheden is niet aangegeven. Dit is nodig om 'losse eindjes' te voorkomen. Ook ontbreekt inzicht in hoe de ontwikkeling en biotische omstandigheden in het gebied worden gevolgd en geanalyseerd. Monitoring is nodig om te kunnen bepalen in hoeverre met de maatregelen de natuurdoelen gehaald worden of dat daarvoor aanvullende maatregelen nodig zijn.

Een aantal knelpunten voor het halen van de doelen in Eilandspolder is echter duidelijk en het uitstellen van maatregelen kan het halen van doelen bemoeilijken. De Ecologische Autoriteit raadt met het oog op deze doelen aan om de maatregelen waarvan zeker is dat ze nodig zijn, en waarvan de ecologische risico's gering tot nihil zijn, spoedig uit te voeren. Dit geldt bijvoorbeeld voor maatregelen gericht op:

- **het verbeteren van het watersysteem** door het verder ontvlechten van natuur en landbouw, het terugdringen van bemesting op percelen met landbouwkundig gebruik, het terugdringen of stoppen van onderbemalingen, het verbeteren van de kwaliteit van het inlaatwater en het realiseren van een natuurlijker waterpeilbeheer;

³ De NDA volgt hiermee de Handreiking Natuurdoelanalyse van BIJ12 en het Ministerie van LNV en niet het advies van de Ecologische Autoriteit over deze Handreiking.

- **het terugdringen van de stikstofdepositie**, op basis van informatie over de bijdrage van de verschillende bronnen van stikstof en inzicht in de meest effectieve reductie maatregelen;
- **het optimaliseren van het huidige beheer**, gericht op het maaien en afvoeren van verruigde delen, het afplaggen en/of afgraven van potentievolle locaties voor habitattypen, het realiseren van nieuwe verlandingsreeksen en het tegengaan van exoten zoals de appelbes en guldenroede;
- **het verminderen van de recreatieve druk**, ter beperking van de verstoring van vogels en de vertroebeling van het oppervlaktewater door boten;
- **het realiseren van voldoende oppervlak en kwaliteit van leefgebieden** voor soorten waarvan de doelen niet gehaald worden.

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



Figuur 1: Begrenzing van het Natura 2000-gebied Eilandspolder. blauw: Vogelrichtlijngebied (599 ha) en groen: Vogel- en Habitatrichtlijngebied (798 ha).

Waarom een natuurdoelanalyse?

Het Rijk ziet dat de kwaliteit van natuur onder druk staat, onder meer als gevolg van intensief gebruik van land en water, emissies van stikstof en klimaatverandering. Met de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (WSN) en het bijbehorende verbeterprogramma⁴ wil Nederland die negatieve trend keren.

In die regelgeving is ook vastgelegd dat per Natura 2000-gebied een zogenoemde natuurdoelanalyse (NDA) moet worden gemaakt. Daarin moet blijken wat de actuele natuurkwaliteit is, welke knelpunten ('drukfactoren') er zijn en hoe de natuurdoelen voor dat gebied kunnen worden behaald. Een NDA biedt op zijn beurt input voor een gebiedsprogramma, waarin wordt opgenomen welke maatregelen⁵ daadwerkelijk genomen zullen worden.

⁴ Het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering. <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2022-05/Ontwerpprogramma-Stikstofreductie-en-Natuurverbetering.pdf>. Het programma stikstofreductie en natuurverbetering 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.

⁵ Zie voor de reikwijdte van deze maatregelen de interpretation guide Natura 2000-beheer, lid 2.4, hieruit: 'De instandhoudingsmaatregelen kunnen de vorm aannemen van "passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen" en "zo nodig" de vorm van "passende beheersplannen".'

https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/Provisions_Art_6_nov_2018_nl.pdf

Waarom een advies van de Ecologische Autoriteit?

De provincie Noord-Holland heeft de NDA over Eilandspolder voorgelegd aan de Ecologische Autoriteit. De Ecologische Autoriteit toetst of in de NDA alle essentiële ecologische informatie werd betrokken waarmee het bevoegd gezag later goed onderbouwde besluiten kan nemen over onder meer gebiedsplannen en gebiedsprogramma's.⁶ In de bijlage bij dit advies staan de werkwijze, samenstelling van de werkgroep en andere projectgegevens. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt zijn te vinden door nummer 5059 op www.ecologischeautoriteit.nl in te vullen in het zoekvak.

⁶ Zie het instellingsbesluit: [stcrt-2022-24607.pdf](https://www.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-24607.pdf) (officielebekendmakingen.nl).

2. Toelichting op de beoordeling

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 EA is deze ecologische informatie essentieel om het belang van beschermde natuur volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming van de provincie Noord-Holland over de maatregelen om de natuurdoelen in het Natura 2000-gebied Eilandspolder te realiseren.

De Ecologische Autoriteit baseert haar oordeel op de 'Handreiking natuurdoelanalyses' van BII12 en het Ministerie van LNV (d.d. 22 juni 2022), haar eigen advies over deze Handreiking (d.d. 21 oktober 2022), en op het document 'Onderbouwing beoordeling herstelmaatregelen' van de Taakgroep Ecologische Onderbouwing (d.d. 14 december 2022). In onderstaande paragrafen 2.2 tot en met 2.5 volgt de Ecologische Autoriteit de hoofdstukindeling van de NDA.

2.1 Algemene opmerkingen

De Ecologische Autoriteit merkt op dat het rapport zeer compact de resultaten van de natuurdoelanalyse presenteert. De consequentie daarvan is dat er frequent de noodzaak ontstaat achtergrondinformatie op te zoeken.⁷ Op hoofdlijnen geeft de NDA een goed beeld van de situatie, maar bijvoorbeeld conclusies over maatregelen om te voldoen aan het verslechteringsverbod en om de instandhoudingsdoelen te kunnen realiseren zijn zonder achtergrondinformatie niet altijd goed navolgbaar. In de achtergronddocumenten (bijvoorbeeld het beheerplan, de gebiedsanalyse en de evaluatie) blijkt deze onderbouwing ook niet altijd aanwezig, zodat de conclusies geen basis hebben. Ook ontbreekt (een samenvatting van) een landschapsecologie systeemanalyse van het gebied. Deze acht de Ecologische Autoriteit essentieel om goed de effectiviteit van de overlevings- en systeemmaatregelen te kunnen beoordelen. Door meer navolgbaar aan te geven welke maatregelen noodzakelijk zijn om verdere verslechtering te voorkomen en instandhoudingsdoelen te realiseren, kan naar verwachting de NDA haar beoogde rol effectiever spelen in het vervolgproces richting het vaststellen van het gebiedsprogramma.

Vul de NDA aan met relevante achtergrondinformatie waardoor deze zelfstandig leesbaar wordt en conclusies navolgbaar zijn zonder dat achtergronddocumenten hoeven te worden geraadpleegd.

2.2 Beoordelingskader verslechteringsverbod en halen van instandhoudingsdoelen

Bepaling staat van de natuur bij aanmelding/aanwijzing en huidige situatie

Om te kunnen bepalen of wordt voldaan aan het verslechteringsverbod en de instandhoudingsdoelen worden gehaald, moet duidelijk zijn wat op het moment van aanmelding/aanwijzing de staat van de natuur was (de T_0)⁸ en wat de huidige staat is (de T_1). Voor oppervlakte en kwaliteit van habitattypen zijn gegevens beschikbaar uit het jaar 2013, maar onduidelijk is in hoeverre de situatie toen representatief was voor het moment van aanmelding/aanwijzing. Om ontwikkelingen in oppervlak van habitattypen te bepalen, is gebruik gemaakt van een vegetatiekartering uit 2019.⁹ Voor Habitatrichtlijnsoorten is geen gebiedspecifieke informatie beschikbaar en is gebruik gemaakt van provinciale trends van het CBS verzameld in het kader van Living Planet Index Noord-Holland. Voor vogels is gebruik gemaakt van gegevens over de periode 2015-2019 uit Evaluatie van het

⁷ bijvoorbeeld in *Van Dijk et al. (2021), Evaluatie van het Natura 2000 beheerplan Eilandspolder*.

⁸ Het moment van aanmelding is de formele referentie voor de doelen voor Habitatrichtlijngebieden. Voor de doelen van Vogelrichtlijnsoorten geldt het moment van aanwijzing.

⁹ De ecologische Autoriteit adviseert bij het vertalen van een vegetatiekaart naar een habitatypekaart alert te zijn op de lokale vegetatietypologie is gebruikt. De interpretatie daarvan kan voor discussie vatbaar zijn.

beheerplan (Van Dijk et al., 2021). T₁-gegevens (situatie 2023) ontbraken nog op het moment van opstellen van de NDA.¹⁰

Gevolg van bovenstaande is dat:

- voor habitattypen (ruigten en zomen en veenmosrietlanden) nog geen conclusies getrokken kunnen worden of het huidige oppervlak van het habitattypen overeenkomt met het instandhoudingsdoel;¹¹
- voor Habitatrictlijnsoorten (bittervoorn, kleine modderkruiper en noordse woelmuis) geen gebiedsgerichte conclusies getrokken kunnen worden met betrekking tot de behoudsdoelstelling;
- voor Vogelrichtlijnsoorten (rietzanger, lepelaar, smient, wintertaling, meerkoet, goudplevier, Kievit en grutto) de trendinformatie actueler en completer kan worden gepresenteerd.

De Ecologische Autoriteit onderkent dat het niet makkelijk is om met terugwerkende kracht een juiste T₀ vast te stellen. Het lijkt echter wel mogelijk een (beter) onderbouwde indicatie daarvan te krijgen, bijvoorbeeld door:

- een analyse te maken van de historische abiotische condities, gecombineerd met historische flora- en faunagegevens van bijvoorbeeld de landelijke vegetatiebank, de Koninklijke Natuurhistorische Vereniging (KNNV), het Instituut voor Natuurbeschermingseducatie (IVN) en (historische) kennis aanwezig bij de (voormalige) terreinbeheerders;
- via vuistregels de draagkracht te bepalen voor vogelsoorten in termen van oppervlak noodzakelijk habitat en kwaliteit leefgebied (bijvoorbeeld broedhabitat en foerageergebied).

Na oplevering van de NDA zijn habitattypenkaarten voor 2023 (T₁) beschikbaar gekomen.¹² Ook zijn voor Vogelrichtlijnsoorten gegevens beschikbaar voor de jaren na 2019 en ook voor de periode ruim daarvoor.¹³ Mogelijk dat ook voor soorten en habitattypen van de Habitatrictlijn recente(re) gegevens beschikbaar zijn.

Door gebruik te maken van verbeterde inzichten over T₀ en ook de nieuwste T₁-gegevens te gebruiken kunnen beter onderbouwde conclusies over trends getrokken worden en beter onderbouwd wordt of wordt voldaan aan het verslechtingsverbod en instandhoudingsdoelen worden gerealiseerd.

Formulering instandhoudingsdoelen

In het Aanwijzingsbesluit voor Natura 2000-gebied Eilandspolder uit 2013 zijn, met uitzondering van de meeste Vogelrichtlijnsoorten, de instandhoudingsdoelen geformuleerd in termen van 'behoud' van oppervlakte en 'behoud' van kwaliteit. Kwantitatieve doelen ontbreken. Meer SMART¹⁴-geformuleerde doelen zorgen ervoor dat beter beoordeeld kan worden in welke mate de doelen zijn of worden gerealiseerd. Ook de prioriteitstelling voor te nemen maatregelen kan er beter mee worden onderbouwd.

Kwantitatieve doelen kunnen opgesteld worden op basis van de draagkracht van het gebied via een werkhypothese.¹⁵ Deze kunnen aangevuld worden met de komende vertaling van de landelijke doelen naar de gebieden. Benut hiervoor oude onderzoeken (karteringen/tellingen) voor de onderbouwing.

Vul de NDA aan met beter onderbouwde inschattingen voor de situatie bij aanmelding/aanwijzing (T₀) en de meest recente gegevens voor de huidige situatie (T₁). Geef aan wat dit betekent voor eerder getrokken conclusies of wordt voldaan aan het verslechtingsverbod en of instandhoudingsdoelen worden gehaald.

Stel op basis van de draagkracht van het gebied een werkhypothese op voor meer kwantitatieve instandhoudingsdoelen.

¹⁰ De Ecologische Autoriteit wijst er op dat in vier jaar tijd er veel kan veranderen. Inzicht in de situatie in 2023 is daarom relevant, zeker ook omdat vogelpopulaties slechts eens in de zes jaar worden onderzocht.

¹¹ Wel is geconstateerd dat tussen 2013 en 2019 het areaal ruigten en zomen en veenmosrietlanden is toegenomen (zie pagina 5 van de NDA).

¹² Zie: www.ndvh.nl.

¹³ <https://stats.sovon.nl/stats/gebied/1000090>

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

¹⁵ Een werkhypothese is een hypothese (voorlopige stelling) die door onderzoek nader wordt getoetst, zij berust (deels) op concrete gegevens.

Draagkracht van het gebied

In de NDA is aangegeven dat voor rietzanger, kievit, meerkoet en wintertaling niet valt uit te sluiten dat het niet behalen van de doelen samenhangt met een gebrek aan draagkracht in het gebied.^{16,17} Dit is echter niet onderbouwd. In de achtergronddocumenten is geen informatie te vinden over de draagkracht van het gebied voor vogelsoorten. Onderzoek of en onderbouw daarom of, en zo ja in welke mate bijvoorbeeld de lage aantallen van smient en goudplevier samenhangen met een gebrek aan voldoende foerageergebied in het gebied. Geef daarbij aan of, en zo ja in hoeverre en waardoor de draagkracht sinds de aanmelding/aanwijzing is veranderd.

Vul de NDA aan met bovengenoemde informatie over de draagkracht van het gebied voor genoemde vogelsoorten. In ieder geval is het van belang het noodzakelijke oppervlak broedhabitat (rietzanger) en foerageergebied voor soorten waarvan het doel niet gehaald wordt (smient, wintertaling, meerkoet, goudplevier, kievit) aan te geven.

Conflicterende doelen

In het gebied kunnen een aantal doelen onderling conflicteren. Denk bijvoorbeeld aan:

- de doelen voor veenmosrietlanden die een (min of meer) vast waterpeil (zonder inundaties) nodig hebben kunnen conflicteren met doelen voor moerasvogels als grutto, wintertaling, meerkoet die gebaat zijn bij pionierbiotopen waaronder plas-dras of inundaties, en doelen voor noordse woelmuizen;
- de wenselijkheid om habitattypen en leefgebieden van soorten te verbinden versus de mogelijkheid dat hierdoor aardmuis en rosse woelmuis zich vestigen. Deze concurreren mogelijk met de noordse woelmuis waar instandhoudingsdoelen voor zijn geformuleerd;
- de doelen voor smienten (voedselrijke graslanden) die kunnen conflicteren met die voor voedselarme wateren en graslanden. Hiervoor is een visie nodig op de zonering van de vegetatiestructuur voor (riet)moerasvogels en (gras)steltlopers in het gebied.

Vul de NDA aan met informatie over welke geformuleerde doelen (mogelijk) onderling conflicteren. Geef de consequenties voor de mogelijkheden voor, en de maatregelen nodig om de doelen tegelijkertijd op de beschikbare oppervlakte te realiseren.

Toekomstige doelen

Klimaatverandering betekent dat Eilandspolder in de toekomst mogelijk kan bijdragen aan habitattypen en soorten die opschuiven vanuit het zuiden, of waarvan de populaties door andere oorzaken groeien of in areaal verschuiven. De Ecologische Autoriteit geeft in overweging in een volgende versie van de NDA een beschouwing op te nemen over de mogelijkheden voor dergelijke habitattypen en soorten van de Habitat- en Vogelrichtlijn. Zij denkt in dit verband aan de vestiging van steltkluten en bever.

2.3 Inzicht in gewenste omgevingscondities en analyse en beoordeling drukfactoren

Gewenste omgevingscondities

De NDA beschrijft in hoofdstuk 3 de gewenste omgevingscondities per habitatype en Habitat- en Vogelrichtlijnsoort. De Ecologische Autoriteit merkt op dat:

- niet altijd duidelijk is waar de informatie over de gewenste omgevingscondities op gebaseerd is;¹⁸

¹⁶ De draagkracht van het gebied geeft het aantal individuen van een soort weer dat het gebied kan handhaven, gebaseerd op de grootte en kwaliteit van het gebied en de verschillende habitatelementen die het voorkomen van de soort mogelijk maken.

¹⁷ De Ecologische Autoriteit acht het aannemelijk dat dit ook geldt voor de goudplevier.

¹⁸ De gewenste omgevingscondities per habitatype zijn beschreven op basis van het Natura 2000-beheerplan voor Eilandspolder. In de NDA ontbreken de gewenste omgevingscondities voor bijvoorbeeld brakke verlandingen.

-
- de beschrijvingen van de gewenste omgevingscondities voor de Habitat- en Vogelrichtlijnsoorten summier zijn en weinig concreet (kwantitatief). Ook ontbreken in enkele gevallen relevante omgevingscondities:
 - voor de bittervoorn mogen sloten niet te frequent geschoond worden om de benodigde rijke onderwatervegetatie niet te veel te beschadigen;
 - voor de rietzanger voldoende oppervlak overjarig riet nodig is om het instandhoudingsdoel van 230 broedparen te realiseren.
 - voor wintertaling, smient, meerkoet, Kievit en goudplevier inzicht ontbreekt in het noodzakelijke oppervlak biotoop en of dit momenteel afdoende is voor de doelen.

De NDA geeft ook aan dat veranderend landbouwkundig gebruik heeft geleid tot het ontstaan van een relictsituatie voor een deel van de habitattypen en leefgebieden van aangewezen soorten, en dat de beperkte ambitie voor het areaal en de samenhang van de habitattypen en leefgebieden een risico is voor duurzaam behoud op lange termijn. De NDA geeft niet aan met welke maatregelen de ontwikkeling van levensvatbare arealen habitat en leefgebied wel mogelijk is.

Vul de NDA aan met informatie over de herkomst van de gepresenteerde omgevingscondities. Beschrijf de omgevingscondities voor Habitat- en Vogelrichtlijnsoorten concreter/kwantitatiever. Beschrijf voor relictsituaties welke maatregelen nodig en mogelijk zijn voor de ontwikkeling van levensvatbare arealen habitat en leefgebied die duurzaam behouden kunnen worden.

Analyse en beoordeling drukfactoren

Hoofdstuk 4 van de NDA geeft een analyse en beoordeling van de knelpunten die het halen van de instandhoudingsdoelen belemmeren, de drukfactoren. In Eilandspolder is sprake van een ingewikkeld samenspel van diverse mogelijke drukfactoren. Zo is volgens de NDA onder andere sprake van verweving met (te) intensieve landbouw, een ontoereikend watersysteem (zowel kwantiteit en kwaliteit), stikstofdepositie, verzoeting, recreatiedruk, groei van de populatie ganzen, beheerkeuzes (een gebrek aan overjarig riet) en de aanwezigheid van exoten, zoals Canadese gans, appelbes, guldenroede en grote berenklaauw.

De NDA benoemt weliswaar deze drukfactoren, maar in veel gevallen ontbreekt inzicht in de causale verbanden tussen drukfactoren en populaties van soorten, en in het relatieve belang van de verschillende drukfactoren. Een (samenvatting van een) systeemanalyse zal naar verwachting beter inzicht kunnen geven in de drukfactoren die de grootste risico's vormen, en welke (systeem-) maatregelen, zowel in als buiten het Natura 2000-gebied, het meest effectief zijn om de druk op het systeem te verlichten en de instandhoudingsdoelen te behalen.

Voor een dergelijke systeemanalyse is (een zo kwantitatief mogelijk) inzicht nodig in:

- de ruimtelijke variatie en (historische) trends in de omvang en kwaliteit van habitattypen, leefgebieden en aantallen soorten, als ook de menselijke ingrepen die de afgelopen decennia hebben plaatsgevonden (landbouwkundig en recreatief gebruik, beheermaatregelen) in en buiten het gebied en welke gevolgen die hebben gehad;
- de oorzaken van onvoldoende bodem- en waterkwaliteit (N, S, P en pesticiden). Geef aan in welke mate de verschillende interne en externe bronnen daaraan bijdragen. Geef ook inzicht in de ruimtelijke variatie en (historische) trends in bodem- en waterkwaliteit en de kritische belastingen;¹⁹
- de wegzijging naar de aanliggende polders en wat de benodigde hoeveelheden inlaatwater in de verschillende seizoenen zijn om de gewenste waterstanden in stand te houden. Geef per seizoen een ruimtelijk beeld van de peilverschillen met de omgeving;²⁰

¹⁹ Maak daarbij gebruik van de informatie in het rapport 'Doelen op maat 4.1' van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier: [Doelen op maat 4.1 - \(wur.nl\)](#) en [KRW-factsheets](#).

²⁰ Maar ook daarbij gebruik van de informatie beschikbaar in het rapport 'Doelen op maat 4.1' van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier: [Doelen op maat 4.1 - \(wur.nl\)](#).

- de invloed van klimaatverandering (bijvoorbeeld natte winters en droge zomers) op de benodigde hoeveelheid water die gedurende het jaar moet worden afgevoerd, vastgehouden en ingelaten. Geef aan wat dit betekent voor de waterkwaliteit (N, S, P en pesticiden);
- de invloed van de voedselrijkdom, recreatievaart en windwerking op de troebelheid van het oppervlaktewater en de eventuele ruimtelijke variatie daarin binnen het gebied.
- de mate van overschrijding van de kritische stikstofdeposities, de ruimtelijke variatie daarin, en de trends in stikstofdepositie over de afgelopen decennia. Geef aan wat de lokale, regionale, landelijke en buitenlandse bronbijdrage is aan de stikstofdepositie in het gebied;²¹
- de draagkracht van het gebied voor de vogelsoorten met instandhoudingsdoelen. Hoeveel oppervlak leefgebied met welke kwaliteit is nodig?

Vul de NDA aan met (een samenvatting van) een landschapsecologische systeemanalyse. Maak daarbij voor het watersysteem gebruik van de informatie in het rapport 'Doelen op Maat' van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier.

Geef per habitattype en leefgebied van soorten een zo kwantitatief mogelijke analyse van de ecologisch sturende factoren, zowel op regionale als lokale (standplaats) schaal. Maak duidelijk welk gebied, ook buiten de begrenzing van het Natura 2000-gebied, invloed heeft op de kwalificerende habitattypes en leefgebieden.

Presenteer per habitattype en leefgebied van soorten het (relatieve) belang van de drukfactoren voor het halen van de instandhoudingsdoelen. Geef aan welke concrete stappen worden ondernomen in geval van kennislacunes of onzekerheden.

2.4 Uitgevoerde, geplande en aanvullende maatregelen en verwachte effect

Uitgevoerde en geplande maatregelen

Hoofdstuk 5 van de NDA geeft een overzicht van diverse (beheer)maatregelen die in Eilandspolder zijn genomen of gepland staan. Ook is een kaart opgenomen met de locatie van de PAS-maatregelen.

De Commissie merkt op dat:

- alleen uitgevoerde en geplande maatregelen zijn vermeld voor veenmosrietland. Dit terwijl ook de doelen voor bittervoorn, kleine modderkruiper, rietzanger, goudplevier, kievit, meerkoet, smient en wintertaling (mogelijk) niet worden gerealiseerd;
- in het overzicht de resultaten van onderzoek en monitoring buiten beschouwing zijn gelaten. Hierdoor is niet duidelijk in welke mate de resultaten van regulier beheer wordt gemonitord en geëvalueerd, en indien dit het geval, wat daaruit geconcludeerd is/ kan worden over de effectiviteit van de betreffende maatregelen.

Vul de NDA aan met genomen en geplande maatregelen voor bittervoorn, kleine modderkruiper, rietzanger, kievit, meerkoet, smient en wintertaling, indien die er zijn. Indien die er niet zijn, beschrijf waarom er voor gekozen is dat maatregelen niet nodig zijn.

Beschrijf de resultaten van onderzoek en monitoring en evaluatie, en wat daaruit geconcludeerd kan worden over de effectiviteit van het uitgevoerde en geplande maatregelen. De informatie over de effectiviteit van maatregelen kan dan als onderbouwing dienen voor de conclusies in de NDA en komt hiermee beschikbaar als onderlegger voor de afwegingen die moeten worden gemaakt in het gebiedsproces.

²¹ Maak daarbij gebruik van een zo recent mogelijke en gedetailleerde analyse van de stikstofbronnen voor Eilandspolder. Zie ook paragraaf 3.2 van dit advies.

Aanvullende maatregelen

Hoofdstuk 6 van de NDA geeft een overzicht van maatregelen die, aanvullend op regulier beheer, genomen kunnen worden. Onderscheid wordt gemaakt in overlevingsmaatregelen en systeemherstelmaatregelen. Een inschatting is gegeven van het potentiële effect en de responstijd van de maatregelen.

De Commissie merkt op dat:

- alleen aanvullende maatregelen voor veenmosrietland zijn opgenomen. Dit terwijl ook de specifieke doelen voor bittervoorn, kleine modderkruiper, rietzanger, goudplevier, kievit, meerkoet, smient en wintertaling (mogelijk) niet worden gerealiseerd. Ook zijn geen systeemherstelmaatregelen aangegeven;
- niet altijd duidelijk in welke mate deze maatregelen ecologisch effectief zijn en welke (onbedoelde) negatieve ecologische gevolgen kunnen optreden als gevolg van de maatregelen;²²
- een analyse ontbreekt van de robuustheid van de maatregelen in het licht van klimaatverandering, bijvoorbeeld in relatie tot de toename van droge perioden en het effect daarvan op de waterbeschikbaarheid en de waterkwaliteit;
- inzicht ontbreekt in hoe de ontwikkeling van de abiotische en biotische omstandigheden in het gebied worden gemonitord. Monitoring is noodzakelijk om te kunnen bepalen in hoeverre met de maatregelen de doelen worden gehaald, of dat hiervoor nog aanvullende maatregelen nodig zijn.

Vul de NDA aan met overlevings- en herstelmaatregelen voor bittervoorn, kleine modderkruiper, rietzanger, kievit, goudplevier, meerkoet, smient en wintertaling.

Beschrijf, voor zover mogelijk, de mogelijkheden voor, en de effectiviteit van bovengenoemde maatregelen die nu nog onvoldoende of niet in de NDA zijn uitgewerkt.

Beschrijf de maatregelen zo dat per drukfactor duidelijk wordt hoe de invloed ervan wordt verminderd of opgeheven. Geef aan hoe de uitvoering ervan geborgd kan worden, wie daar verantwoordelijk voor is, en op welke termijn de maatregelen uitgevoerd kunnen worden.

Geef een onderbouwing van de potentiële effectiviteit van de maatregelen. Beschouw daarbij de robuustheid in het licht van klimaatverandering. En geef inzicht in de mogelijk (onbedoeld) negatieve ecologische effecten en hoe deze met aanvullende maatregelen gemitigeerd kunnen worden.

Geef aan op welke wijze de ontwikkeling van de abiotische en biotische omstandigheden in het gebied worden gemonitord om te bepalen in hoeverre voldaan wordt aan het verslechteringsverbod en de instandhoudingsdoelen gerealiseerd worden.

2.5 Synthese en conclusie

Hoofdstuk 7 van de NDA geeft een synthese van de uitgevoerde beoordelingen opgenomen in de eerdere hoofdstukken. De synthese richt zich op de instandhoudingsdoelen voor veenmosrietlanden omdat deze stikstofgevoelig zijn.

Geconcludeerd wordt dat voor het bereiken van een robuust systeem dat de basis vormt voor het op termijn halen van de instandhoudingsdoelen de volgende risico's aanwezig zijn:

- zowel voor de habitattypen als voor een deel van de leefgebieden van soorten geldt dat deze in te kleine arealen aanwezig zijn en zeer verspreid liggen (versnippering). Daarbij is sprake van een sterke verweving met landbouwgronden waarop bemesting plaatsvindt en waar het peilbeheer op is afgestemd;
- het gebied ligt 1 tot 2 meter hoger dan haar omgeving. Hierdoor kan water weglopen naar de lageregelegen omgeving. Daarom wordt in droge perioden water ingelaten om het gewenste peil te behouden. Dit voedselrijke water is, benadeelt sommige doelsoorten. De voedselrijkdom van het water wordt ook sterk

²² Zo kan een afname van de bemesting negatief zijn voor het oppervlak en de kwaliteit van het leefgebied van smienten.

beïnvloed door bemesting in het gebied zelf. Ook breekt veen af door een te grote drooglegging als gevolg van een vast peilbeheer en onderbemalingen;

- de kritische depositiewaarde voor stikstof van veenmosrietlanden wordt (ruim) overschreden. Dit heeft verzuring en eutrofiëring van het habitattype tot gevolg. De verdroging en de slechte waterkwaliteit versterken deze effecten.

Ook wordt geconcludeerd dat met de al getroffen en geplande beheermaatregelen op korte termijn²³ de arealen en kwaliteit van veenmosrietlanden behouden blijven. Kanttekening daarbij is deze maatregelen slechts beperkt en niet oneindig kunnen worden herhaald. Dat betekent dat op langere termijn verslechtering van deze habitattypen niet is uitgesloten. Om dat te voorkomen moeten, naast overlevingsmaatregelen, ook systeemherstelmaatregelen worden uitgevoerd. Aangegeven is dat voor duurzaam herstel van veenmosrietlanden het nodig is om nieuwe verlandingsreeksen te ontwikkelen. Daarvoor moet de waterkwaliteit op gebiedsniveau, of in delen van het gebied door compartimentering, structureel worden verbeterd. Ook stelt de NDA dat bronmaatregelen nodig zijn om voldoende daling van de stikstofdepositie te realiseren.

De Ecologische Autoriteit kan in zijn algemeenheid de in hoofdstuk 7 van de NDA getrokken conclusies volgen. Voor de onderbouwing van de conclusies adviseert zij nog:

- aan te geven hoe in de periode die nodig is om via nieuwe verlanding nieuw veenmosrietland te realiseren, verslechtering van al aanwezige arealen veenmosrietlanden wordt voorkomen. Geef aan wat de benodigde tijdsperiode voor het realiseren van nieuwe verlandingen betekent voor de urgentie van te nemen maatregelen.
- op basis van een landschapsecologische systeemanalyse, per kwalificerend habitattype en per kwalificerende Habitat- en Vogelrichtlijnsoort de drukfactoren met de grootste risico's te identificeren;
- beter onderbouwde inschattingen te maken van de referentiesituatie (T_0) en de meest recente informatie over de huidige situatie (T_1) te gebruiken. Ook zijn meer concrete/kwantitatieve instandhoudingsdoelen nodig;
- naast maatregelen voor de stikstofgevoelige habitattypen (veenmosrietland), ook maatregelen te beschrijven waarmee verslechtering wordt voorkomen en de doelen gehaald worden voor bittervoorn, kleine modderkruiper, rietzanger, kievit, goudplevier, meerkoet, smient en wintertaling;
- nader inzicht te geven in de effectiviteit van de uitgevoerde en geplande overlevingsmaatregelen en in de mogelijkheden en effectiviteit van aanvullende maatregelen;
- aan te geven hoe met resterende onzekerheden en kennisleemten wordt omgegaan, en op welke wijze de ontwikkeling van de abiotische en biotische omstandigheden wordt gemonitord en geëvalueerd.

Vul de NDA aan met bovengenoemde informatie (zie hiervoor ook paragraaf 2.2 tot en met 2.4 van dit advies). Beschrijf welke onzekerheden, kennisleemten en knelpunten daarna nog resteren en hoe hier concreet mee omgegaan wordt (kennisprogramma). Geef inzicht in de wijze waarop de ontwikkeling van de abiotische en biotische omstandigheden wordt gemonitord en geëvalueerd (monitoring- en evaluatieprogramma).

Een aantal knelpunten voor het halen van de doelen in het Eilandpolder is echter duidelijk en het uitstellen van maatregelen kan het halen van doelen bemoeilijken. De Ecologische Autoriteit raadt aan om maatregelen waarvan zeker is dat ze nodig zijn, en waarvan de ecologische risico's gering tot nihil zijn, spoedig uit te voeren. Dit geldt bijvoorbeeld voor maatregelen gericht op:

- het verbeteren van het watersysteem door het verder ontvlechten van natuur en landbouw, het terugdringen van bemesting op percelen met landbouwkundig gebruik, het terugdringen of stoppen van onderbemalingen,²⁴ het verbeteren van de kwaliteit van het inlaatwater,²⁵ en het realiseren van een natuurlijker waterpeilbeheer;

²³ Bij het locatiebezoek is aangegeven dat de provincie Noord Holland onder 'korte termijn' de periode tot 2030 verstaat. Tegelijkertijd acht zij systeemherstelmaatregelen nodig die zo snel mogelijk ingezet moeten worden.

²⁴ Tijdens het locatiebezoek werd aangegeven dat in het verleden verschillende ontheffingen voor onderbemaling zijn uit gegeven. Onderbemalingen zorgen voor extra veenoxidatie.

²⁵ Bijvoorbeeld via defosfateren en/of toepassen van helofyten- en zandfilters.

-
- het terugdringen van de stikstofdepositie, op basis van informatie over de bijdrage van de verschillende bronnen van stikstof en inzicht in de meest effectieve reductiemaatregelen;²⁶
 - het optimaliseren van het huidige beheer, gericht op het maaien en afvoeren van verruigde delen, het afplaggen en/of afgraven van potentievolle locaties voor habitattypen, het realiseren van nieuwe verlandingsreeksen,²⁷ en het tegengaan van exoten zoals de appelbes en guldenroede;
 - het verminderen van de recreatieve druk, ter beperking van de verstoring van vogels en de vertroebeling van het oppervlaktewater door boten;²⁸
 - het realiseren van voldoende oppervlak en kwaliteit van leefgebieden voor soorten waarvan de doelen niet gehaald worden.

²⁶ Zie ook hoofdstuk 3.2. van dit advies.

²⁷ Via onder andere het creëren van luwten). Beschrijf waar en hoe nieuw kwalificerend habitat gerealiseerd kan worden.

²⁸ De belangrijkste oorzaken voor troebel water en het daardoor wegblijven van begroeiing in het water zijn de hoge gehalten aan fosfaat (waardoor algengroei) en het hoge gehalte aan zwevend stof waardoor geen licht doordringt. Zwevend stof komt door wind-/golfwerking en opwerveling via boten. In (zeer) luwe stukken, zoals ondiepe smalle en niet doorvaarbare slootjes is het water helder en groeien er waterplanten.

3. Aanbevelingen voor het provinciale gebiedsprogramma

In dit hoofdstuk wordt een aantal aanbevelingen gedaan 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. Dit is geen complete lijst met adviezen, zie ook het advies over de handreiking gebiedsprogramma's.²⁹

3.1 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 opdat de NDA nog niet ingaat op hoe de instandhoudingsdoelen voor Eilandspolder 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.³⁰ Voor dit gebied gaat het specifiek over de volgende onderwerpen:

- Waterkwaliteit en natuur opgenomen in de Kaderrichtlijn Water (KRW);³¹
- Verhoging van waterpeilen in veenweidegebieden (reductie emissie broeikasgassen) opgenomen in de Klimaatwet;³²
- Realisatie van het Natuur Netwerk Nederland (NNN) en de soortenbescherming onder de Wet natuurbescherming (Nb);
- Doelen voor weidevogels (weidevogelgebieden) in relatie tot de N2000-gebiedsdoelen.

3.2 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. Het NDA geeft nog een beperkt inzicht in 'het stikstofspoor', omdat is gekozen om dit in het 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, wat de bijdrage is van regionale bronnen, en wat de landelijke achtergronddepositie uit Nederland en het buitenland is. Dit geeft inzicht in de meest effectieve maatregelen om de stikstofdepositie te reduceren.

²⁹ Zie <https://www.ecologischeautoriteit.nl/adviezen/5001>.

³⁰ Zie <https://www.ecologischeautoriteit.nl/adviezen/5001>.

³¹ In het rapport 'Doelen op Maat' van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier wordt hier al het nodige over gezegd.

³² Ter voorkoming van veenoxidatie.

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 Noord-Holland

Samenstelling van de werkgroep

drs. Gert Dekker

dr. Geert Draaijers (secretaris)

drs. ing. Geert Kooijman

ir. Harry Webers (voorzitter)

drs. Jan van der Winden

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 5058 in te vullen in het zoekvak.



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