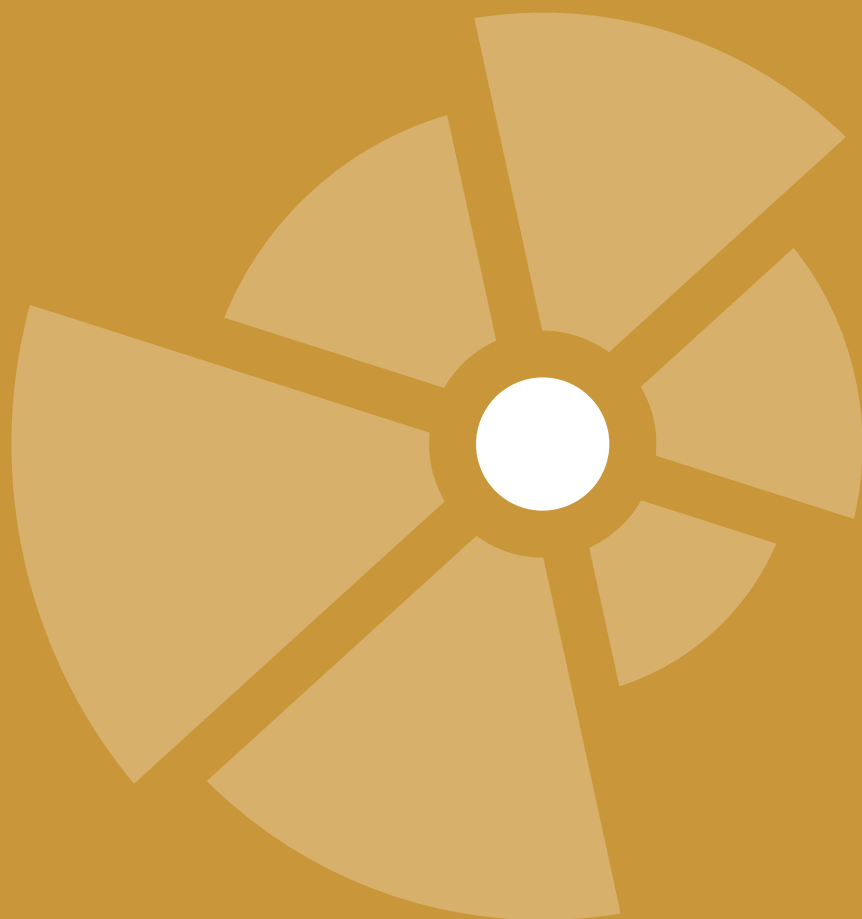


Advies over de Natuurdoelanalyse De Wieden, provincie Overijssel



1. Het advies van de Ecologische Autoriteit

Provincie Overijssel heeft een natuurdoelanalyse (NDA) opgesteld voor het Natura 2000-gebied De Wieden. De NDA moet duidelijk maken of de bestaande en geplande maatregelen voldoende zijn voor het halen van de doelen voor het in stand houden van de beschermde natuur, of dat aanvullende maatregelen nodig zijn. Ook moet blijken of wordt voldaan aan het verbod dat de beschermde natuur niet mag verslechteren. Provincie Overijssel heeft de Ecologische Autoriteit gevraagd te toetsen of de NDA een goede basis is voor de maatregelen die in het gebiedsprogramma worden opgenomen.

In dit advies:

- De oppervlakte en kwaliteit van de natuur in De Wieden is achteruitgegaan voor zeker zes stikstofgevoelige habitats. Voor vijf habitattypen is verdere verslechtering niet uit te sluiten en zijn de natuurdoelen binnen bereik.
- Voor herstel van de natuur, ook op de lange termijn, is het belangrijk dat het inzicht in het gebied wordt vergroot, met name op het gebied van water en bodem.
- De NDA brengt niet alle problemen van het gebied in beeld, en kijkt bij sommige problemen niet naar de onderliggende oorzaken daarvan. Daardoor wordt ook niet duidelijk welke maatregelen deze oorzaken kunnen wegnemen.
- De NDA geeft aan dat zowel bronmaatregelen als maatregelen in het gebied nodig zijn voor natuurherstel. De Ecologische Autoriteit ondersteunt de eindconclusie en stelt dat uitvoering van deze maatregelen urgent is. Voor duurzaam systeemherstel zijn daarnaast ook maatregelen buiten het gebied nodig.

Het gebied De Wieden is een uitgestrekt laagveenmoeras met meren en kanalen met daartussen natte graslanden, natte heiden, trilvenen, galigaanmoerassen, rietland en moerasbos. Het gebied is een restant van het laagveengebied dat zich ooit van Zwolle tot ver in Fryslân uitstrekte. Een groot deel bestaat uit uitgeveende petgaten. Alle successiestadia van open water tot en met moerasheide en veenbos zijn aanwezig. Het gebied Wieden is beïnvloed door het oude rivierstelsel van de Overijsselse Vecht. Er komen ondiepe kleiafzettingen voor. Door vervening, met bredere petgaten, zijn de grote meren ontstaan. Het Giethoornse- en Duingermeer zijn natuurlijke meren.¹

De Wieden behoort tot het Natura 2000-landschap Meren en Moerassen. Binnen De Wieden betekent dit dat de voor dit landschap belangrijke natuurwaarden prioriteit moeten krijgen. De nadruk ligt bij herstel van het Natura 2000-landschap Meren en Moerassen en het versterken van de (a)biotische randvoorwaarden hiervoor. De Wieden is aangewezen voor tien habitattypen², twaalf habitattypensoorten³ dertien soorten broedvogels⁴ en twaalf soorten niet-broedvogels⁵.

¹ Bron: <https://www.natura2000.nl/gebieden/overijssel/de-wieden>.

² Aangewezen habitattypen: H3140 – Kranswierwateren, H3150 - Meren met krabbenscheer en fonteinkruiden, H4010B - Vochtige heiden (laagveengebied), H6410 – Blauwgraslanden, H6430A - Ruigten en zomen (moerasspirea), H6430B - Ruigten en zomen (harig wilgenroosje), H7140A - Overgangs- en trilvenen (trilvenen), H7140B - Overgangs- en trilvenen (veenmosrietlanden), H7210* - Galigaanmoerassen en H91D0* - Hoogveenbossen (prioritair).

³ Aangewezen habitatrictlijnsoorten: H1016 - Zegge-korfslak, H1042 - Gevlekte witsnuitlibel, H1060 - Grote vuurvlied, H1082 - Gestreepte waterroofkever, H1134 – Bittervoorn, H1145 - Grote modderkruiper, H1149 - Kleine modderkruiper, H1163 – Rivierdonderpad, H1318 – Meervleermuis, H1393 - Geel schorpioenmos, H1903 – Groenknolorchis en H4056 - Platte schijfhoren.

⁴ Aangewezen broedvogels: A017 – Aalscholver, A021 – Roerdomp, A029 – Purperreiger, A081 - Bruine kiekendief, A119 – Porseleinhoen, A122 – Kwartelkoning, A153 – Watersnip, A197 - Zwarte stern, A229 – IJsvogel, A275 – Paapje, A292 – Snor, A295 – Rietzanger en A298 - Grote karekiet.

⁵ Aangewezen niet-broedvogels: A005 – Fuut, A017 – Aalscholver, A037 - Kleine zwaan, A041 – Kogans, A043 - Grauwe gans, A050 – Smient, A051 – Krakeend, A059 – Tafeleend, A061 – Kuifeend, A068 – Nonnetje, A070 - Grote zaagbek en A094 - Visarend.

Wat staat in de natuurdoelanalyse De Wieden?

De NDA geeft aan dat, ondanks de uitgevoerde en nog voorgenomen maatregelen, verdere verslechtering van vijf van de acht stikstofgevoelige habitattypen niet uit te sluiten valt, en dat voor deze habitattypen de uitbreidings- en/of verbeterdoelstellingen nog niet binnen bereik zijn⁶. Stikstofdepositie, onvoldoende waterkwaliteit en ongunstige waterpeilen zijn daarbij de belangrijkste drukfactoren. Er zijn daarom aanvullende maatregelen nodig om de stikstofdepositie terug te dringen en de waterkwaliteit te verbeteren. Deze maatregelen zullen onder andere een plek krijgen in het Provinciaal Programma Landelijk Gebied en Programma Natuur.

De Wieden heeft, samen met de Weerribben, een sleutelfunctie met betrekking tot het verbinden van de resterende laagveengebieden in Nederland. Het is daarom volgens de NDA van belang dat er goed functionerende ecologische verbindingen tussen deze laagveengebieden komen.

Wat vindt de Ecologische Autoriteit van de analyse en de conclusies?

De NDA is beknopt en geeft kort de knelpunten en de voorgenomen en uitgevoerde en nog voorgenomen maatregelen weer. Op hoofdlijnen is duidelijk welke uitwerking deze (zullen) hebben, maar volgens de Ecologische Autoriteit is onduidelijk of het beoogd effect voldoende en blijvend is. De NDA stelt terecht dat er nog steeds knelpunten in het gebied zijn, dat verslechtering van de (stikstofgevoelige) habitattypen niet uit te sluiten is en dat het waarschijnlijk is dat niet alle doelen met de huidige geborgde maatregelen worden gehaald.

De Ecologische Autoriteit constateert uit de NDA dat verslechtering door oppervlakteverlies voor zeker zes habitattypen, en verslechtering door kwaliteitsverlies voor zeker vier habitattypen heeft plaatsgevonden. Ondanks de uitgevoerde en voorgenomen maatregelen wordt verdere verslechtering van vijf habitattypen niet voorkomen en is het behalen van de instandhoudingsdoelen niet binnen bereik.

De meeste van de instandhoudingsdoelen van het laagveensysteem van De Wieden zijn afhankelijk van de verschillende successiestadia⁷ in de verlandingsreeks⁸. De Ecologische Autoriteit constateert dat jonge successiestadia, zoals trilvenen, via overgangsvegetaties, overgaan naar climaxstadia, terwijl geen nieuwe jonge successiestadia gevormd worden. Door beheer wordt deze successie geremd, maar dat is op termijn niet houdbaar.

De Ecologische Autoriteit onderschrijft de conclusie dat verslechtering is uitgesloten voor H3140 Kranswierwateren, H3150 Meren met krabbenscheer en fonteinkruiden en H7210 Galigaanmoerassen niet. Deze habitattypen hebben een bestaande negatieve trend en worden deels bedreigd door exoten, waaronder Ongelijkbladig fonteinkruid.⁹ Galigaanmoerassen komen versnipperd en met een zeer kleine oppervlakte voor. De NDA geeft geen onderbouwing voor de conclusie dat de verslechteringstrend wordt omgebogen door de huidige maatregelen.

De Ecologische Autoriteit ziet dat maatregelen gericht op herstel van het systeem en het verminderen van de druk van de omgeving de grootse en meest duurzame effecten zullen hebben. Dergelijke maatregelen zijn vaak ingrijpender dan overlevingsmaatregelen die meestal binnen de begrenzing kunnen plaatsvinden. Gezien hun relatieve belang adviseert de Ecologische Autoriteit daarom niet meer de wachten met het oplossen van systeemknelpunten, en externe maatregelen in te zetten. Daar waar knelpunten ten aanzien van ander belangen optreden of dreigen op te treden, moet de NDA dit op wetenschappelijke wijze in kaart brengen en maatregelen

⁶ Voor drie habitattypen stelt de NDA dat de doelen wel binnen bereik zijn, maar uit een toelichting van de provincie Overijssel blijkt dat dit wel afhankelijk is van het bereiken van een betere waterkwaliteit. Het eindoordeel voor deze habitattypen is daarom in de NDA als 'ja, mits' aangegeven.

⁷ Successie is de (vaste) opeenvolging van soorten op eenzelfde substraat of op dezelfde plek. In de successiereeks volgen verschillende vegetatietypes elkaar op: pioniersvegetaties, overgangsvegetaties en climaxvegetaties.

⁸ Verlanden is een proces waarbij moerassen, wetlands, plassen of ondiepe meren langs natuurlijke weg in land veranderen.

⁹ Recent gepubliceerd onderzoek (Van der Goes en Groot, 2023. Vergelijking vegetatie- en florakartering De Wieden en Weerribben 2020-2022.) laat echter een toename van deze vegetaties zien. Deze toename is volgens de onderzoekers deels te verklaren door een intensievere karterwijze, maar het is niet uitgesloten dat hier ook een daadwerkelijke toename van deze vegetaties heeft plaatsgevonden.

beschrijven om dit op te lossen. Optimaliseer tegelijkertijd het reguliere terreinbeheer, waar dat onvermijdelijk én mogelijk is, en in afwachting van het effect van deze maatregelen.

De Ecologische Autoriteit ondersteunt de conclusie van de NDA dat verdere verslechtering van de overige habitattypen in De Wieden niet uitgesloten is, met de bestaande en geplande maatregelen de doelen niet worden gehaald en dat aanvullende maatregelen moeten worden genomen. Het is niet toegestaan om te wachten met het treffen van maatregelen als verslechtering is geconstateerd.¹⁰ Herstelmaatregelen zijn deels al beschikbaar uit eerder onderzoek, en deels kunnen deze op afzienbare termijn met gericht onderzoek naar voren komen. Daarnaast is het van belang om snel maatregelen te nemen om de stikstofdruk op het gebied te verlagen.

De Ecologische Autoriteit adviseert de volgende punten in een volgende NDA op te nemen:

- **Inzicht in het ecohydrologisch systeem.** Maak de NDA op zichzelf staand lees- en navolgbaar door inzicht te geven in (de opbouw en werking van) het landschapsecologische/ ecohydrologische systeem. Neem hiervoor een samenvatting op van de recent gepubliceerde landschapsecologische systeemanalyses (LESA)¹¹ en andere studies¹².
- **Eindoordelen systeemherstel.** Geef voor alle habitattypen een navolgbare motivatie voor de conclusie dat verdere verslechtering al dan niet voorkomen wordt, en instandhoudingsdoelen al dan niet binnen bereik zijn, gebruik makend van de LESAs, de expertoordelen over het doelbereik en andere beschikbare informatie en kennis.
- **Maatregelen onderbouwen.** De voorgestelde maatregelen worden in de NDA niet goed onderbouwd. Motiveer op basis van de knelpuntenanalyse uit de LESAs de maatregelen. Ga hierbij ook in op maatregelen die buiten het gebied moeten worden getroffen; integreer gemiste knelpunten van de eerste beheerplanperiode, zoals de mosplukacties in hoogveenbos, beter in de NDA.
- **Visie op duurzaam systeemherstel.** De meest kenmerkende habitattypen van De Wieden worden momenteel op kunstmatige wijze in stand gehouden. Een dergelijk systeem is niet robuust en duurzaam. Onderzoek daarom of, en zo ja op welke wijze en met welke maatregelen herstel van de oorspronkelijke systeemcondities van het gebied plaats kan vinden, zodat het gebied op lange termijn een adaptief systeem is. Laat daarnaast zien waarom het huidige beheersysteem noodzakelijk en effectief is om de habitattypen voorlopig in stand te houden.
- **Gebruik kennis en data.** Over de vegetatie, fauna, abiotiek en procesindicatoren van de beschermde habitattypen in de huidige situatie zijn van De Wieden reeds veel gegevens verzameld. Deze data zijn echter veelal (nog) niet (volledig) geanalyseerd en/of ontsloten en is ook beperkt gebruikt in de NDA. Gebruik de beschikbare meetgegevens, evaluaties en nieuwe inventarisaties om de effectiviteit van de maatregelen te evalueren en, indien noodzakelijk, deze bij te sturen. Hierbij kan nog meer de kennis van bijvoorbeeld de gebiedsbeheerders meegenomen worden.

Welke maatregelen moeten en kunnen snel worden gestart?

Een aantal knelpunten voor het halen van doelen voor De Wieden is duidelijk en het uitstellen van maatregelen kan het halen van de doelen bemoeilijken. Niet alle maatregelen zijn in de NDA voldoende onderbouwd en SMART¹³ geformuleerd. De Ecologische Autoriteit wijst erop dat het niet is toegestaan om te wachten met het treffen van maatregelen totdat verdere verslechtering optreedt. Zij raadt met het oog hierop aan om de maatregelen waarvan zeker is dat die beslist nodig zijn, en waarvan de ecologische risico's gering tot nihil zijn, spoedig uit te voeren.

De volgende maatregelen, deels ook opgenomen in de NDA, zijn voor het veerkrachtig maken en houden van de

¹⁰ Zie paragraaf 3 van de [interpretation guide Natura 2000-beheer](#) en dit arrest van het Europese Hof: C-418/04.

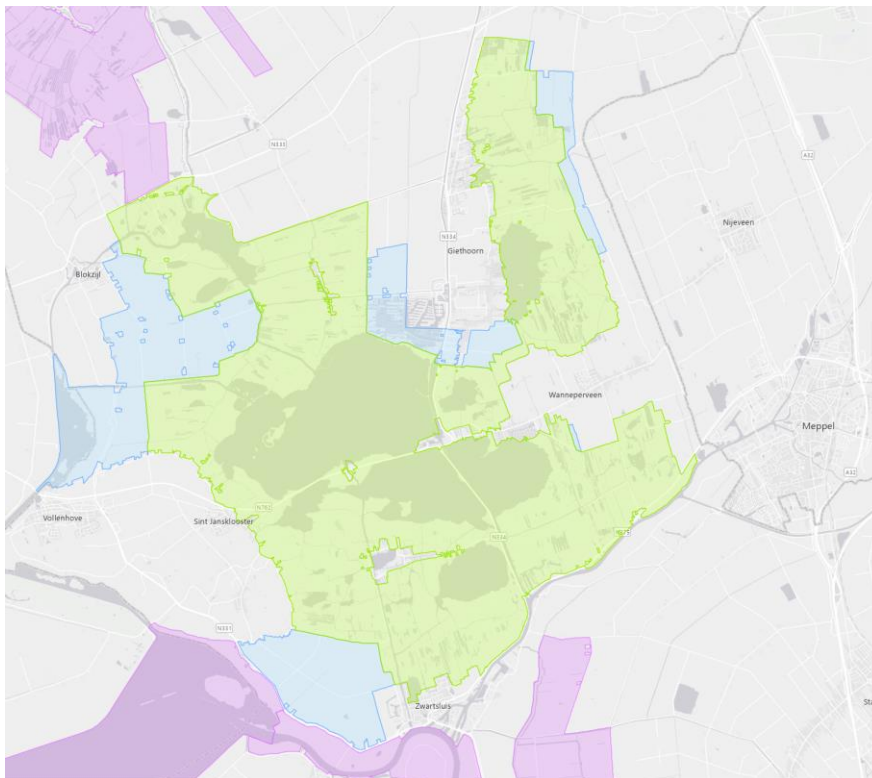
¹¹ Zie ook: [Landschapsbiografie Weerribben-Wieden - Nationaal Park Weerribben-Wieden \(npweerribbenwieden.nl\)](#).

¹² Bijvoorbeeld: Zie ook: Van Staveren et al, 2020. Verkenning bodemdaling veenweidegebied (Overijssel.<https://bestuursinformatie.wdodelta.nl/Documenten/Bijlage-2a-Onderzoeksrapport-verkenning-bodemdaling-veenweidegebied-Overijssel.pdf>).

¹³ Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

natuur in het gebied van groot belang:

- **Verbeteren van de inrichting van het watersysteem¹⁴.** Het huidige beheer is gericht op de aanvoer van voldoende oppervlaktewater van goede (basenrijke) kwaliteit. De Ecologische Autoriteit onderschrijft de noodzaak om als overlevingsmaatregelen het fosfaatgehalte van het inlaatwater omlaag te krijgen met defosfateringsinstallaties. Op de lange termijn is de inlaat van gebiedsvreemd water waarschijnlijk niet afdoende om dit van oorsprong grondwatergestuurde systeem in de benen te houden, omdat de aanreiking van mineralen niet afdoende is. Daarom zijn aanvullende systeemmaatregelen nodig, ook buiten de begrenzing (zie hoofdstuk 3). Maak daarbij gebruik van (de hiervoor voorgestelde) bestaande studies en breng het grondwatersysteem kwantitatief en kwalitatief in kaart en richt een grondwatermonitoringsysteem in. Breng met een grondige ecohydrologische grondwateranalyse de knelpunten en oplossingsrichtingen voor de lange termijn in beeld.
- **Verlagen van de stikstofdepositie.** Zorg met bronmaatregelen voor verlaging van de depositie, tot het niveau van de Kritische Depositiewaarden (KDW)¹⁵ van de betrokken habitattypen. De Ecologische Autoriteit onderschrijft dat het urgent is dat aanvullende bronmaatregelen genomen worden.
- **Creëren van overgangsgebieden.** Om vermisting, verzuring en verdroging vanuit de landbouw op De Wieden te beperken adviseert de Ecologische Autoriteit overgangsgebieden te creëren. Denk daarbij aan peilopzet van de omgeving, wat ook noodzakelijk is om verdere bodemdaling te voorkomen en waarmee tevens koolstof vastgelegd kan worden.
- **Beperken van de invloed van vraat door watervogels en exoten.** Door middel van beheer kunnen de negatieve effecten van vraat door watervogels en exoten in sommige gevallen verminderd of weggenomen worden.



Figuur 1: In blauw en geel gearceerd het Natura 2000-gebied De Wieden. In paars gearceerd ligt ten noorden van De Wieden het Natura 2000-gebied de Weerribben en ten zuiden liggen de drie Natura 2000-gebieden Olde Maten & Veerslootslanden, Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht én Zwarte Meer. Bron: www.natura2000.nl.

¹⁴ Samenhangend en geografisch afgebakend geheel van oppervlaktewater en grondwater, inclusief fysische, chemische en biologische kenmerken en processen die daarin plaatsvinden.

¹⁵ Kritische depositiewaarde (KDW) is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie.

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 verbeterprogramma¹⁶ 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 maatregelen¹⁷ daadwerkelijk genomen zullen worden.

Waarom een advies van de Ecologische Autoriteit?

De Provincie Overijssel heeft de NDA over De Wieden 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.¹⁸ 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 5067 op www.ecologischeautoriteit.nl in te vullen in het zoekvak.

De Ecologische Autoriteit is zich bewust van de hoge druk en onzekere politieke en maatschappelijke ontwikkelingen waaronder de NDA's van de provincies tot stand moesten komen. Zij waardeert de onder die omstandigheden geleverde kwaliteit. Desondanks onderwerpt de Ecologische Autoriteit de NDA's aan een gedetailleerd wetenschappelijk-ecologisch oordeel. De NDA's vormen een belangrijke onderlegger voor de effectiviteit en doelmatigheid van het (regionale) natuurbeleid, voor de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging van maatregelen én voor het succes van gebiedsprocessen met alle belanghebbenden. Goede informatie in de NDA is daarmee een randvoorwaarde voor de kwaliteit van de besluitvorming en voor het samen met anderen (bestuurders, burgers en ondernemers) werken aan een goede natuur- en leefkwaliteit van het hele landelijk gebied.

Leeswijzer bij het vervolg van dit advies

Hoofdstuk 2 bevat algemene adviezen over de NDA's die zijn opgesteld voor de Overijsselse Natura 2000-gebieden. Hoofdstuk 3 bevat specifieke adviezen over de NDA van De Wieden. In hoofdstuk 4 staan adviezen van de Ecologische Autoriteit voor het provinciale gebiedsprogramma.

¹⁶ Het [programma Stikstofreductie en Natuurverbetering](#). Dit programma geeft invulling aan de 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.

¹⁷ Zie voor de reikwijdte van deze maatregelen de [Interpretation Guide Natura 2000-beheer](#), paragraaf 2.4: 'de instandhoudingsmaatregelen kunnen de vorm aannemen van "passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen" en "zo nodig" de vorm van "passende beheersplannen".'

¹⁸ Zie het [Instellingsbesluit](#) van de Ecologische Autoriteit.

2. Generieke adviezen NDA's in Overijssel

De Ecologische Autoriteit heeft inmiddels meerdere adviezen uitgebracht aan de provincie Overijssel over haar NDA's. Hieruit komen algemene opmerkingen en adviezen naar voren die voor de tot nu toe beoordeelde NDA's (verder 'de NDA's') van de provincie Overijssel van toepassing zijn. In dit hoofdstuk beschrijft de Ecologische Autoriteit deze algemene adviezen en geeft zij aan met welke informatie alle NDA's van Overijssel aangepast en aangevuld moet worden. Naar het oordeel van de Ecologische Autoriteit is deze informatie essentieel om het belang van beschermde natuur volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming van de provincie Overijssel over de maatregelen om de natuurdoelen in de betreffende Natura 2000-gebieden te realiseren.

De Ecologische Autoriteit volgt in haar oordeelsvorming de 'Handreiking Natuurdoelanalyse'¹⁹, haar eigen advies over deze Handreiking²⁰ en het document 'Onderbouwing beoordeling herstelmaatregelen' van de Taakgroep Ecologische Onderbouwing.²¹

2.1 Algemene opmerkingen

De Ecologische Autoriteit constateert dat de NDA's van Overijssel beknopt en van gelijke opbouw zijn, maar dat er voor essentiële informatie naar literatuur en externe documentatie wordt verwezen, zonder dat de inhoud daarvan in de NDA is samengevat. De NDA moet een volledige analyse op hoofdlijnen presenteren, die voor de lezer zelfstandig leesbaar is en waarin conclusies navolgbaar zijn, zonder daarvoor achtergronddocumenten te hoeven raadplegen. Voor meer gedetailleerde informatie kan wel verwezen worden naar bijlagen en externe documentatie.

Alleen op deze manier kan de NDA doelmatig ingezet worden in het vervolgproces richting het vaststellen van het gebiedsprogramma en dienen als (compact) naslagwerk. De NDA moet daarom een complete en actuele beschrijving geven van de ontwikkeling van habitattypen en (leefgebieden van) soorten in het Natura 2000-gebied, en de factoren die daarop van invloed zijn (landschapsecologisch systeem, drukfactoren en maatregelen). Zo wordt het 'verhaal' van het gebied duidelijk, hetgeen ook helpt in het gebiedsproces.

Daarnaast valt het op dat de NDA's wel expert judgement bevatten, maar dat dit beknopt is en het ook niet duidelijk wordt in hoeverre gebiedskennis daarbij benut is. Tijdens gesprekken van de Ecologische Autoriteit met gebiedsbeheerders blijkt dat er meer informatie beschikbaar is dan in de NDA's is terug te vinden. Maak daarom in het algemeen meer (en beter navolgbaar) gebruik van aanwezige kennis van bijvoorbeeld gebieds- en waterbeheerders en -ecologen bij het opstellen van de NDA's. Actualiseer en kwantificeer met deze kennis de landschapsecologische systeemanalyse (LESA) en habitatanalyse, benut het bij reconstructie van de referentiesituatie, bij de knelpuntenanalyse en het benoemen van (richtingen voor) nieuwe maatregelen.

Als laatste valt in algemene zin op dat de Overijsselse NDA's alleen ingaan op stikstofgevoelige habitattypen. Echter, voor een integraal beeld van het gebied dient een NDA alle habitattypen en habitatoorten (dus ook niet-stikstofgevoelige) te behandelen, voor zover deze landschapsecologisch samenhangen. Anders is het mogelijk dat ongewenste neveneffecten van maatregelen op andere doelen niet in beeld komen.

¹⁹ Handreiking Natuurdoelanalyse. Bedoeld voor eerste cyclus NDA. BIJ12, juni 2022.

²⁰ Advies over de Handreiking Natuurdoelanalyse, 21 oktober 2022, <https://ecologischeautoriteit.nl/adviezen/5000>.

²¹ Ondersteuning beoordeling herstelmaatregelen. Taakgroep Ecologische Onderbouwing, 14 december 2022.

De Ecologische Autoriteit adviseert om de NDA's aan te vullen op de volgende punten:

- Zorg ervoor dat de NDA zelfstandig leesbaar is. Maak gebruik van kaartmateriaal, tabellen, grafieken en dergelijke om conclusies te verduidelijken. Neemt bij verwijzingen naar achtergronddocumenten de conclusies en onderbouwing over in de NDA en verwijst duidelijk naar het betreffende achtergrondrapport.
- Neem, als die bestaat en ernaar verwezen wordt, een samenvatting van de LESA²² op met verwijzingen naar achtergronddocumenten.
- Benut aanwezige gebiedskennis van terreinbeherende organisaties en andere externe partijen betrokken bij de Natura 2000-gebieden in de provincie Overijssel.
- Beschouw de effectiviteit van maatregelen voor alle habitattypen en leefgebieden van soorten waar het gebied voor is aangewezen, voor zover deze landschapsecologisch met elkaar samenhangen.

2.2 Natura 2000-doelen

De referentie en de betekenis daarvan voor de doelen

De referentiedatum is voor Habitatrictlijngebieden het moment dat het gebied door de Europese Commissie is geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang (hierna: moment van 'aanmelden').²³ Voor Vogelrichtlijn-doelen vormt in principe het moment van *aanwijzen* de referentie.²⁴ De referentiedata zijn belangrijk om te kunnen bepalen hoe het Natura 2000-gebied ervoor staat. Daarom is het van belang om voor de referentiedata zo goed mogelijk een T_0 te bepalen. In algemene zin geldt het volgende:

- Voor het **verslechteringsverbod** is de T_0 het basisniveau; ten opzichte hiervan mag in ieder geval geen verslechtering optreden.²⁵ Trends in het natuurgebied, zowel op het gebied van de ontwikkeling van planten en dieren, maar ook abiotische trends, kunnen een maatstaf zijn voor verslechtering.
- Een **behoudsdoelstelling** valt samen met de referentie, de T_0 . Inzicht in de T_0 maakt het dan mogelijk de behoudsdoelstelling SMART te maken.
- Voor een **verbeterdoelstelling (kwaliteit) dan wel uitbreidingsdoelstelling (oppervlakte/omvang)** is de T_0 niet het doel, maar moet ten opzichte van de T_0 een verbetering of uitbreiding worden gerealiseerd.
- Voor **instandhoudingsdoelstellingen die later, met een wijzigingsbesluit**, zijn toegevoegd, is de referentie afhankelijk van het wijzigingsbesluit. Als de reden voor het toevoegen is dat het habitatype of leefgebied pas na de referentiedatum in het Natura 2000-gebied is ontstaan, dan vormen de natuuroppervlakte en -kwaliteit op dat latere moment de referentie voor de nieuwe doelen. Als het wijzigingsbesluit echter een correctie is op het oorspronkelijke aanwijzingsbesluit (en dus geen actualisatie), zoals het wijzigingsbesluit voor aanwezige waarden uit 2022, dan geldt voor de toegevoegde waarden hetzelfde referentiemoment als voor de eerder vastgelegde doelen.

In het aanwijzingsbesluit voor de Natura 2000-gebieden zijn de instandhoudingsdoelen geformuleerd in termen van 'behoud' of 'uitbreiding' van oppervlakte en 'behoud' of 'verbetering' van kwaliteit. In de Overijsselse NDA's zijn deze doelen overgenomen uit het aanwijzingsbesluit. Daardoor ontbreken kwantitatieve en SMART²⁶ geformuleerde doelen. Er is geen kwantitatieve uitwerking van de doelen naar omvang, tijd en ruimte en daardoor kan de provincie niet goed weten waar ze in het gebiedsprogramma op moet sturen. Om de doelen wel te kwantificeren en te bepalen of deze worden bereikt zijn drie ijkmomenten van belang: Aanmelding van het gebied²⁷ (bij een behoudsdoelstelling).

- Huidige feitelijke situatie.
- Doelsituatie (bij een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling).

Om te kunnen bepalen of verslechtering wordt voorkomen moet uit de NDA blijken wat op het moment van aanmelding de staat van de natuur was (en wat de huidige staat is). Dit heet de referentiesituatie. Als deze

²² Landschapsecologische Systemanalyse.

²³ Zie artikel 4 lid 5 Habitatrictlijn. In de praktijk wordt in Nederland het moment van aanwijzing gebruikt, vaak jaren later. Dat dit niet correct is, heeft de Ecologische Autoriteit in haar advies over de Handreiking Natuurdoelanalyse nog niet naar voren gebracht, maar wel in haar advies 'Doen wat moet én kan' (26 januari 2024, te raadplegen [via haar website](#), zie met name paragraaf 1.1 van de Bijlage).

²⁴ Tenzij dat moment voor 10 juni 1994 ligt. In dat geval is 10 juni 1994 de referentiedatum.

²⁵ Als in een gebied een betere staat van de natuur is bereikt, dan is volgens de Europese Commissie in principe die verbeterde staat de referentie voor het verslechteringsverbod. Zie de *Interpretation Guide Natura 2000-beheer*, paragraaf 3.5.

²⁶ Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

²⁷ In de praktijk is dit in Nederland vaak het moment van aanwijzing.

informatie niet aanwezig is, dan zal de NDA deze situatie onderbouwd moeten reconstrueren. Neem dan een (onderbouwde) inschatting op van de toen aanwezige grootte en kwaliteit van habitattypen en leefgebieden. Gebruik hiervoor historische bronnen en bijvoorbeeld kennis van (voormalige) gebiedsbeheerders, goed gedocumenteerde soortwaarnemingen voor typische soorten of gebruik een bestaande vegetatiekartering uit een nabijgelegen jaar (zonder schattingen, maar op basis van daadwerkelijk gekarteerde arealen).

Voor het tot stand brengen van duurzaam systeemherstel kunnen ook omstandigheden nodig zijn die afwijken van het moment van aanmelding, bijvoorbeeld omdat al veel verslechtering van abiotische condities had plaatsgevonden. Een goed beeld van de abiotische randvoorwaarden die nodig zijn om de doelen te halen, en hoe zich dit verhoudt tot de huidige situatie in het gebied is daarom ook essentiële informatie voor een NDA.

De NDA's van Overijssel bevatten geen informatie over (of verwijzing naar) de referentiesituatie en doen ook geen poging deze te reconstrueren.

De Ecologische Autoriteit adviseert om de drie ijkmomenten in de NDA te beschrijven. Werk de instandhoudingsdoelstellingen uit naar omvang (oppervlakte/populatie), kwaliteit, plaats (waar) en tijd (wanneer). Als de situatie bij aanmelding niet beschikbaar is, moet deze worden gereconstrueerd. Geef daarbij in de NDA aan op welke informatie deze reconstructie zich baseert.

2.3 Systemanalyse

Systeeminzicht is de kern van een NDA. Alleen met een goed inzicht in het (landschapsecologische) systeem is het mogelijk om de huidige situatie en de potenties die het gebied heeft voor verdere ontwikkeling en kwaliteitsverbetering van habitattypen en leefgebieden te bepalen. Het is dus essentieel om vast te stellen welke maatregelen nodig zijn om de natuurdoelen te behalen.

Landschapsecologische systeemanalyse (LESA)

De NDA's van Overijssel geven geen duidelijk en navolgbaar beeld over de huidige landschapsecologische toestand van het gebied. Dat komt doordat de NDA's:

- Verwijzen naar LESA's uit beheerplannen of PAS-gebiedsanalyses van de natuurgebieden, maar geen samenvatting geven van de (belangrijkste conclusies van de) LESA.
- Niet beschrijven hoe en welke informatie uit de LESA vervolgens is benut bij het opstellen van de knelpuntenanalyse en bij het formuleren van maatregelen.
- Niet onderbouwen of de LESA's compleet en actueel zijn. Daardoor wordt niet duidelijk of inmiddels wijzigingen zijn opgetreden, bijvoorbeeld in de grondwaterstanden, waterlopen et cetera.

Analyse van de huidige situatie

Naast inzicht in de referentie- en doelsituatie is om te concluderen of de natuur verbetert of verslechtert, en gestelde doelen worden behaald, inzicht in de huidige situatie nodig. Een gedegen trendanalyse van de habitats is hierbij van grote toegevoegde waarde en soms ook essentieel. Hierin wordt beoordeeld hoe de habitattypen en (leefgebieden van) soorten zich sinds de referentiesituatie hebben ontwikkeld.

De Ecologische Autoriteit adviseert om in de NDA's:

- De belangrijkste punten uit de LESA op te nemen en hoe deze informatie benut is bij het opstellen van de knelpuntenanalyse en bij het formuleren van maatregelen. Beschrijf ook of de LESA compleet en actueel is.
- Voor het bepalen van de huidige situatie een zo recent mogelijke informatie, zoals een habitattypenkartering, te gebruiken.
- De ontwikkeling (trends) van de oppervlakte en kwaliteit van habitats en leefgebieden vanaf de referentiesituatie af te zetten tegen de (nader uitgewerkte) instandhoudingsdoelstellingen.
- De potentie voor uitbreiding van de oppervlakte van de habitats binnen de begrenzing in beeld te brengen.

2.4 Drukfactoren- of knelpuntenanalyse

Hoofdstuk 4 van de NDA's geeft een overzicht van de verschillende knelpunten in het gebied met een samenvattende tabel. Voor verdere toelichting wordt verwezen naar het beheerplan en de PAS-gebiedsanalyse.

Het valt op dat de drukfactor stikstofdepositie hierin uitgebreider wordt toegelicht dan andere drukfactoren. Zo wordt het (niet) functioneren van het hydrologisch systeem van de gebieden erg summier beschreven. De hydrologie kan ecologisch echter niet los gezien worden van stikstofeffecten binnen een gebied. Zo kan verdroging de effecten van stikstof in de bodem versterken door oxidatie van de bodem en kunnen planten gevoeliger worden voor verdroging door stikstofdepositie. Daarnaast blijkt, zoals hierboven al beschreven, onvoldoende hoe de informatie uit de LESA is benut bij het bepalen en analyseren van de knelpunten.

De Ecologische Autoriteit adviseert om alle relevante knelpunten in beeld te brengen en gedetailleerd te beschrijven. Ga ook in op achterliggende oorzaken van de knelpunten en relateer deze aan het verkregen systeeminzicht.

2.5 Bestaande maatregelen en verwacht effect daarvan

Hoofdstuk 5 van de Overijsselse NDA's gaat in op de geprogrammeerde herstelmaatregelen. Ze bevatten een overzichtstabel met maatregelen die aangeeft of de maatregelen wel of niet uitgevoerd zijn.

De Ecologische Autoriteit constateert dat:

- Niet duidelijk wordt hoe de maatregelen voortkomen uit de knelpuntenanalyse.
- Nog niet is gestart met uitvoering van de meeste (met name de complexe en externe) maatregelen.
- Niet duidelijk wordt of en hoe maatregelen geborgd zijn en op welke termijn geprogrammeerde maatregelen uitgevoerd worden.
- Niet blijkt wat de effectiviteit van de maatregelen is.

In de NDA is daardoor niet helder welke maatregelen relatief de meeste ecologische winst opleveren en welke maatregelen nodig zijn om de doelen te halen. Ten slotte is niet altijd te herleiden of maatregelen elkaar onderling hinderen, versterken of zelfs uitsluiten.

De Ecologische Autoriteit adviseert om in de NDA's aan te geven:

- Hoe de uitvoering van maatregelen geborgd is en wie daarvoor verantwoordelijk is.
- Op welk schaalniveau een maatregel genomen wordt.
- Wat het verwachte effect van de maatregel is en wat dit betekent voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen. Ga ook in op robuustheid van maatregelen in het licht van klimaatverandering.

2.6 Synthese en conclusie

In de NDA's staat dat, zelfs na uitvoering van alle vastgestelde maatregelen, verslechtering van (bijna) alle geanalyseerde habitattypen, en waar van toepassing leefgebieden van soorten, niet is uit te sluiten²⁸ en dat de instandhoudingsdoelstellingen buiten bereik zijn (eindoordeel: nee, tenzij). Dit komt omdat de gebieden onder druk staan van stikstofdepositie en een onvoldoende functionerend hydrologisch systeem. Ook na uitvoering van de genoemde maatregelen zullen ze nog steeds onder druk staan. Verschillend per gebied spelen ook andere drukfactoren, zoals invasieve exoten of recreatie.

²⁸ Artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn is voor deze situatie relevant: "De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben." Passende maatregelen hebben een preventieve aard en gaan verder dan de maatregelen die nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te behalen. Zie ook:

https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/Provisions_Art_6_nov_2018_nl.pdf onder 3.

De Ecologische Autoriteit constateert dat niet duidelijk wordt aangegeven of al verslechtering is opgetreden, terwijl hier in de NDA's wel aanleiding toe is. Dit blijkt dan bijvoorbeeld uit het expertoordeel. In een enkel geval wordt verslechtering geconstateerd, maar is dit niet voldoende onderbouwd.

De Ecologische Autoriteit constateert dat het nemen van maatregelen urgent is. Het is niet toegestaan om te wachten totdat verdere verslechtering of verstoring optreedt, voordat er maatregelen worden genomen.²⁹ Daarom is het van groot belang een heldere conclusie te trekken over al opgetreden verslechtering en deze goed te onderbouwen.

De Ecologische Autoriteit adviseert om:

- Onderbouwing van de eindconclusies van de NDA's aan te scherpen door de genoemde punten in voorgaande paragrafen in dit advies op te volgen, zoals het nader duiden van de vegetatietrends en de al vastgestelde maatregelen. Naast een preciezere beoordeling geeft dit ook meer aanknopingspunten voor het formuleren van effectieve, aanvullende maatregelen.
- Zo snel mogelijk te starten met het treffen van maatregelen waarvan al bekend is dat ze ecologisch gezien effectief zijn, zoals hydrologische herstelmaatregelen en bronmaatregelen (voor stikstofreductie) en waarvan de ecologische neveneffecten gering zijn.

Aanvullende maatregelen

Omdat, zoals hierboven beschreven, ook na uitvoering van alle huidige en nog geprogrammeerde maatregelen er 'restproblemen' in het gebied overblijven is het duidelijk dat aanvullende maatregelen getroffen moeten worden. De Ecologische Autoriteit constateert echter dat door het ontbreken van kwantitatieve gegevens, de exacte omvang van de restproblemen niet in beeld is. Hoofdstuk 8 "Richting nieuwe maatregelen" in de NDA's gaat te beknopt en onvoldoende concreet in op aanvullende maatregelen die voor deze restproblemen een oplossing zouden kunnen bieden.

De Ecologische Autoriteit adviseert om, als in de NDA geconstateerd wordt dat doelen niet worden gehaald, verslechtering is opgetreden of niet is uit te sluiten, deze aan te vullen met (een overzicht van) richtingen voor aanvullende interne én externe maatregelen.

2.7 Kennis- en monitoringsprogramma

NDA's van de eerste cyclus moeten nadrukkelijk gezien worden als de start van een iteratief proces, waarin steeds meer informatie beschikbaar komt en steeds meer duidelijkheid komt over de te nemen maatregelen om de natuur weer gezond te maken. Het gebruik van goed onderbouwde werkhypothesen en duidelijke tussenconclusies zorgt er dan voor dat een deel van de maatregelen uit deze eerste cyclus kan worden onderbouwd en een kwantitatief beeld ontstaat van de effectiviteit van deze maatregelen. Ondanks het ontbreken van gegevens, kunnen sommige conclusies wel degelijk al getrokken worden, bijvoorbeeld omdat er hierover (wetenschappelijke en ervarings-) kennis beschikbaar is of de mate van onzekerheid klein is.

Een belangrijk onderdeel van een NDA is het bieden van inzicht in gegevens- en kennishiaten. Er dienen monitoringsprogramma's gericht op verspreiding, aantallen en standplaatsfactoren opgezet te worden. Een goed beeld van de benodigde informatie, uitgesplitst naar gebiedsonderdelen, 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.
- Welke concrete vervolgstappen worden ondernomen op het gebied van monitoring en evaluatie.

²⁹ Zie paragraaf 3 van de [interpretation guide Natura 2000-beheer](#) en deze uitspraak van het Europese Hof: C-418/04.

Schets de consequenties van het ontbreken van gegevens voor de onderbouwing van de eindoordelen in de NDA en de keuze van maatregelen. Onderbouw, bij het ontbreken van gegevens, waarom conclusies wel degelijk getrokken kunnen worden. Geef een samenvatting van de leemten in kennis en het benodigde onderzoek uit de NDA. Geef ook aan op welke manier gebiedskennis, van bijvoorbeeld beheerders, betrokken wordt als gegevens uit het veld (nog) niet beschikbaar zijn.

De Ecologische Autoriteit raadt aan om de personen of organisaties die de essentiële kennis aan kunnen leveren daar voldoende ruimte (en middelen) voor te bieden. Beschrijf ook welk onderzoek of monitoring moet en kan worden ingezet om kennisleemtes op te vullen voor de volgende NDA-cyclus. Geef hierbij aan wie daarvoor verantwoordelijk is en welke planning is beoogd voor de uitvoering in elk gebied en voor de provincie als geheel. Geef aan wat op nationaal, provinciaal en gebiedsniveau wordt aangepakt.

3. Specifiek advies De Wieden

In dit hoofdstuk geeft de Ecologische Autoriteit gebiedsspecifieke adviezen en geeft zij aan met welke informatie de NDA van De Wieden aangevuld moet worden. Naar het oordeel van de Ecologische Autoriteit is deze informatie essentieel om het belang van beschermde natuur volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming van de provincie Overijssel over de maatregelen om de natuurdoelen te realiseren.

De Ecologische Autoriteit ziet dat de terreinbeheerders met veel inzet en inzicht werken aan het behoud en herstel van de habitattypen en de habitat- én vogelrichtlijnsoorten, zowel bij verdere uitbreiding van het (gezamenlijke) laagveenmoerassengebied van De Wieden-Weerribben, als ook bij de interne aanpak van herstel en beheer van habitats als trilvenen, blauwgraslanden en veenmosrietlanden.

Het gebied wordt beheerd met aandacht voor het verschil in schaalniveaus. Zo vinden de maatregelen ten behoeve van de grote vuurvlieder heel lokaal plaats, terwijl de maatregelen voor een goede waterkwaliteit op gebiedsniveau plaatsvinden. De maatregelen die binnen het bereik van de beheerders liggen worden met veel zorg en overgave uitgevoerd. Bovendien gebruiken de beheerders ruimte voor experimenteel onderzoek naar effectieve maatregelen voor natuurherstel.

Behalve voor negen habitattypen is de Wieden als Natura 2000-gebied aangewezen voor twaalf habitattypensoorten, dertien soorten broedvogels en twaalf soorten niet-broedvogels. Deze soorten zijn voor een belangrijk deel gebonden aan stikstofgevoelige leefgebieden. In deze NDA wordt alleen ingaan op stikstofgevoelige habitattypen. De stikstofgevoelige habitatrichtlijn- en broedvogelsoorten worden kort aangestipt maar maken geen deel uit van de analyse en conclusies. Hierdoor is het beeld dat de NDA schetst onvolledig. Voor een integraal beeld van het gebied dient een volgende NDA daarom alle habitattypen, habitat- én vogelrichtlijnsoorten (dus ook niet-stikstofgevoelige) te behandelen, voor zover deze landschapsecologisch samenhangen. Anders is het mogelijk dat ongewenste neveneffecten van maatregelen op andere doelen niet in beeld komen.

3.1 Gewenste omgevingscondities en drukfactoren

Voorwaarden voor een goed ontwikkeld laagveen

Veel van de habitattypen in een laagveenlandschap zijn afhankelijk van een mesotrofe³⁰ successiereeks, waarbij de fasen van ontwikkeling elkaar als volgt opvolgen:

- Open water kan door verlanding vanuit waterplanten of vanuit de oever overgaan in drijftillen en trilveen.
- Jonge verlanding als trilveen kan door verdikking van de kragge³¹ verder gaan in de successie, afhankelijk van de lokale omstandigheden en het beheer kan dit zich ontwikkelen tot rietland (wintermaaien), als elzenbroekbos (nietsdoen) of tot de habitattypen veenmosrietland en uiteindelijk hoogveenbos.

Hierbij is zowel voor het op gang komen van de verlanding als voor het voorkomen van bijzondere vegetaties van het laagveenlandschap essentieel dat er voldoende basen aanwezig zijn en dat het water en de bodem niet verzuren. Deze basen moeten kunnen doordringen in de wortelzone. Gezien de verzurende werking van organisch materiaal, regenwater en stikstofdepositie is aanvoer van basenrijk water daarom essentieel voor het langdurig behouden van trilvenen, blauwgraslanden en veenmosrietlanden en voor het opnieuw op gang brengen van verlandingsprocessen. De doorwerking van het wegvallen van de aanvoer van basen in de vegetatie is een geleidelijk proces, doordat de uit het verleden opgebouwde hoge basenverzadiging van de bodem, de zogenaamde buffer, verzuring nog een tijd kan opvangen.

Op termijn zal deze buffer echter uitgeput raken. Dan zet de verzuring door en verdwijnen karakteristieke soorten en habitattypen. Nutriëntenarm, basenrijk water is dus essentieel. In het verleden kwam dit vaak als kwel in het gebied naar boven maar het kan ook via oppervlaktewater, mits dat van voldoende kwaliteit is en in

³⁰ Een mesotroof (matig voedselrijk) ecosysteem of substraat bevat matig veel minerale voedingsstoffen.

³¹ Een kragge is een drijvend vegetatiedek in een verlandingsproces.

de percelen kan dringen. Vanwege natuurlijke successie naar steeds zuurdere vegetaties is het voor het behoud van basenminnende vegetaties nodig dat op gebiedsniveau steeds nieuwe verlandingen ontstaan. De volgende voorwaarden zijn in dat kader belangrijk om de verlandingsreeks in laagveengebieden in stand te houden (en te herstellen):

- een optimaal peilbeheer;
- zorgen voor aanvoer van voedselarm basenrijk grond- of oppervlaktewater;
- (cyclisch) maai- en afvoer beheer in de juiste frequentie en periode.

De natuur in dit gebied is zonder uitzondering afhankelijk van kwalitatief goed en voldoende water. In het huidige beheer wordt hier veel aandacht aan besteed, maar de ecohydrologische omstandigheden zijn nog niet voldoende. Bovendien worden, noodgedwongen, kunstmatige maatregelen genomen met de inlaat van gebiedsvreemd oppervlaktewater, voor de noodzakelijke toevoer van basenrijk water en ter voorkoming van verdroging als gevolg van wegzijging en (extreem) droge zomers. Dit brengt ook negatieve neveneffecten met zich mee, zoals extra aanvoer van nutriënten en gebiedsvreemde stoffen.

De Ecologische Autoriteit constateert dat het watersysteem van De Wieden daardoor kwetsbaar is en reeds getroffen maatregelen onvoldoende zijn om de habitattypen die afhankelijk zijn van een goed functionerend watersysteem duurzaam veilig te stellen. Overigens is het positief dat in de deelgebieden als ook bij Muggenbeet en Verbinding Wieden-Vollenhovermeer al hydrologische maatregelen zijn getroffen voor het tegengaan van verdroging.

Bodem en water

In laagveengebieden met veel natte habitattypen, zoals De Wieden, zijn bodem en water onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het gebied is van oorsprong een grondwater gestuurd systeem, waarbij er natuurlijke overgangen zijn tussen basenrijk en basenarm water, en waar de voor de habitattypes benodigde basen worden aangevoerd via het grondwater.

Door aanleg van diepe polders (waaronder de Noordoostpolder) en daaropvolgende ontwatering en inklinking van de omgeving ligt De Wieden nu hoger dan de omgeving. Dit resulteert in te lage grondwaterstanden, verminderde invloed van grondwater (basenaanvulling) en compensatie door verhoogde inlaat van gebiedsvreemd oppervlaktewater van mindere waterkwaliteit. Dit resulteert in een meer oppervlaktewater gestuurd systeem. Dat verhindert natuurlijke processen zoals peildynamiek, waterstroming, kwel en natuurlijke overgangen tussen basenrijk en basenarm water. Als de aanvoer van basenrijk en voedselarm water via grondwater of oppervlaktewater stagneert of zelfs stopt, dan kunnen de verlandingsprocessen tot stilstand komen. Dit is een belangrijke oorzaak van het oppervlakte- en kwaliteitsverlies van kenmerkende laagveenhabitats in De Wieden.

Uit de NDA is niet goed op te maken in welke mate en op welke plaats deze ecohydrologische gevolgen optreden. De NDA verwijst niet naar recente documenten, zoals de LESA, het herstelplan en beperkt naar een inrichtingsplan van deelgebieden³² waarin een deel van deze informatie staat. Ook een overzichtelijke samenvatting ontbreekt. Daardoor biedt de NDA geen inzicht in hoe de verschillende analyses (LESA, PAS-gebiedsanalyse) en plannen (beheerplan, herstelplan, inrichtingsplan) met elkaar samenhangen en hoe de herstelmaatregelen (in tabel 4 van de NDA) zich daartoe verhouden.

In bovengenoemde documenten ontbreekt een analyse van het grondwatersysteem (afgezien van enkele deelgebieden), waarin de belangrijkste veranderingen van grondwaterstroming in en om het gebied geduid worden, en de kansen voor aanvoer en behoud van basenrijk grondwater geïdentificeerd. Bovendien is onduidelijk welke keuzes zijn gemaakt in het voorgaande proces, of daarbij eventueel maatregelen zijn afgefallen en wat dit heeft betekend voor het doelbereik van (mogelijke) maatregelen.

³² Arcadis, 2019. Hydrologisch onderzoek Wieden. Rapport geohydrologische modellering.

Geef in de NDA helder aan wat de huidige en gewenste toestand is, inclusief gekwantificeerde monitorgegevens en doelbereik (zoals grondwaterstanden, pH en nutriëntenconcentraties). Besteed daarbij aandacht aan monitoring van de grondwaterkwantiteit en -kwaliteit in en om het gebied. Niet alleen om stijghoogtes in beeld te krijgen, maar ook om trends in kwel/wegzijging te zien en ter kalibratie van grondwatermodellen.

Overlevingsmaatregelen voor de korte termijn

Tijdens het locatiebezoek heeft de Ecologische Autoriteit meer inzicht gekregen in de (huidige) werking van het systeem en de maatregelen die genomen worden om de condities voor hydrologisch kwetsbare habitattypen in stand te houden. De beheerders boeken positieve resultaten met hun inspanningen voor het verhelpen van knelpunten met interne maatregelen. Het is positief dat het peilbeheer in het voorjaar en tijdens (extreem) droge zomers met enkele centimeters is aangepast om verdroging tegen te gaan.

De Ecologische Autoriteit adviseert op korte en middellange termijn de huidige maatregelen voor een goede waterkwaliteit voort te zetten, en daarbij zorg te dragen voor verbetering van de kwaliteit van het inlaatwater. De Ecologische Autoriteit onderschrijft de noodzaak om de P-belasting van het inlaatwater omlaag te krijgen met defosfateringsinstallaties. Daarnaast moedigt de Ecologische Autoriteit het begreppelen van percelen voor een betere indringing van baserijk water in de kragges aan, om zo lokaal bij te dragen aan het behoud van trilveen.

Noodzakelijk systeemherstel voor de lange termijn

Gezien de negatieve trends en een te verwachte negatieve impact van klimaatsverandering op de gewenste ecohydrologische condities is op de lange termijn echter meer nodig om het systeem duurzaam in stand te houden en de doelen te behalen. In de ogen van de Ecologische Autoriteit is het aanvoeren van voldoende basen met gebiedsvreemd water op termijn een onnatuurlijke en niet duurzame oplossing voor De Wieden.

Om baserijk water voldoende in de haarvaten van het systeem te krijgen moet de (onnatuurlijk) sterke wegzijging naar de omliggende polders in stand gehouden worden ('wegzijgingsmotor'). Dit leidt tot een grotere vraag naar inlaatwater. Het gebied zal op deze manier altijd aan de pomp moeten blijven waardoor niet is uitgesloten dat de natuur in een ongunstige richting ontwikkelt.

Voor de lange termijn is het noodzakelijk om maatregelen te nemen, zowel binnen als buiten het gebied, die de voor de habitattypen gewenste hydrologische omstandigheden creëren zodat dit systeem weer een meer grondwater gestuurd systeem kan worden. Ontwikkel een watervisie voor het omliggende gebied die knelpunten voor veenoxidatie, bodemdaling en natuur wegnemen. Maak daarbij gebruik van bestaande studies, zoals bijvoorbeeld een LESA³³ en de verkenning bodemdaling veenweidegebied³⁴, en breng het grondwatersysteem kwantitatief en kwalitatief in kaart zodat de hydrologische knelpunten en oplossingsrichtingen in beeld komen.

Verricht peilopzet in de naastgelegen landbouwpolders om de oorspronkelijke grondwaterstroming en aanvoer van baserijk grondwater vanaf het Drents Plateau te stimuleren. Verbeter de waterkwaliteit, de aanvoer van grondwater en het peilbeheer voor de habitattypen en soorten die afhankelijk zijn van voldoende water van goede kwaliteit.

Leefgebied voor vogels en vlinders

Voor vogelsoorten als purperreiger en porseleinhoen is dynamisch moeras nodig. Dat is een ecosysteem dat onder invloed staat van forse natuurlijke peilfluctuaties binnen een jaar en tussen jaren. Droogval is hiervan een essentieel onderdeel. Dit biotooptype ontbreekt omdat De Wieden hoger ligt dan de omgeving en water niet meer stagneert in natte perioden. Voor grote vuurvlinder geldt dat deze gebonden is aan waterzuringplanten die in een basisch milieu groeien. Dit is momenteel vrijwel alleen in oeverzones te vinden en, door verzuring, niet

³³ Zie ook: [Landschapsbiografie Weerribben-Wieden - Nationaal Park Weerribben-Wieden \(npweearribbenwieden.nl\)](https://www.npwenaarribbenwieden.nl).

³⁴ Zie ook: Van Staveren et al, 2020. Verkenning bodemdaling veenweidegebied.

meer verder in de percelen. Hierdoor is het geschikte oppervlakte leefgebied sterk afgenomen, deze soort is dan ook uit het gebied verdwenen. De oorzaak van de verzuring ligt gedeeltelijk in de hydrologie maar ook in de te hoge stikstofdepositie.

Stikstofdepositie

De stikstofdepositie in het gebied is voor een deel van de habitattypen en leefgebiedtypen van soorten al decennialang te hoog en stikstof accumuleert in het systeem. Dit draagt zowel bij aan de verzuring als aan de vermesting. De effecten zijn in het gebied zichtbaar in de vorm van verzuiging, verbossing en verzuring, en ze versterken de effecten van het bestaande tekort aan baserijk water en de effecten van een slechte waterkwaliteit. Al deze processen samen leiden tot een afname van kenmerkende en vaak kwetsbare soorten, en daarmee tot een lagere diversiteit van het gebied en een verslechtering van de kwaliteit van habitattypen. Het onder de KDW brengen van de stikstofdepositie op de meest kritische habitattypen in het gebied vraagt een extra reductieopgave. De recente aanpassing³⁵ van de KDW's maakt deze opgave voor de Wieden nog eens omvangrijker (zie ook onderstaand tekstkader).

De NDA presenteert geen systematische en samenvattende gegevens over de doorwerking van de overbelasting van stikstof in de kwaliteit van bodem en water. Abiotische parameters kunnen, in samenhang, juist inzicht bieden in de doorwerking van de stikstofdepositie in voedselrijkdom en zuurgraad. Meer gebiedsgericht inzicht zou helpen om de problematiek te duiden: 'Waar in het gebied leidt de te hoge stikstofdepositie met name tot knelpunten?'. Deze informatie kan vervolgens helpen bij het kiezen van effectieve bronmaatregelen en, zolang deze nog niet zijn genomen, het optimaliseren van effectgericht beheer.

De NDA geeft uitvoerig aandacht aan de ontwikkeling van de stikstofdepositie op verschillende habitattypen, maar geeft weinig inzicht in de effecten daarvan op de kwaliteit ervan. Vul de NDA daarom aan met een beschouwing van de invloed van de overschrijding van stikstofdepositie op deze habitattypen, mede in relatie tot andere bronnen van vermesting (zie hierboven). Betrek bij deze onderbouwing het voorkomen van indicatorsoorten voor verzuring en/of vermesting, de huidige staat van de habitattypen en historische gegevens over typische soorten en de bodemgesteldheid.

Aanpassing van de kritische depositiewaarden

Onlangs zijn de KDW's voor verschillende habitattypen en leefgebieden van soorten op basis van nieuw wetenschappelijk onderzoek nader ingevuld. Dit is verwerkt in de nieuwe versie van AERIUS Monitor (5 oktober 2023), samen met onder andere de nieuwe cijfers over de totale stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. De nieuwe KDW's en nieuwe cijfers over de totale depositie waren op het moment van opstellen van de NDA nog niet beschikbaar. Toch zijn deze relevant voor de actuele opgave voor dit gebied, voor vijf habitattypen (H4010B, H6230, H6410, H7140B en H7210) zijn de KDW's in soms aanzienlijke mate naar beneden bijgesteld. De Ecologische Autoriteit beveelt daarom sterk aan in een aanvulling op de NDA aan te geven wat dit betekent voor de opgave voor het gebied.³⁶ Omdat AERIUS jaarlijks wordt aangepast, is het nodig om de cijfers ook in toekomstige versies van de NDA actueel te houden.

Oppervlakte en versnippering

Door de omvang van De Wieden en de nabijheid van de Weerribben is in Noordwest-Overijssel, in vergelijking met andere laagveengebieden, een groot en min of meer aaneengesloten laagveengebied aanwezig. De oppervlaktes van enkele habitattypen, zoals veenheiden, galigaanmoerassen en blauwgraslanden, zijn in De Wieden echter klein en liggen bovendien sterk verspreid over het gebied, en zijn daarmee kwetsbaar. Het gebied heeft potenties om veel grotere oppervlaktes van deze habitattypen te ontwikkelen, en daar zijn de instandhoudingsdoelen ook op gericht. Dit kan alleen wanneer de condities daarvoor worden gerealiseerd, zoals aanvoer van baserijk water tot in de wortelzone en gericht beheer. De NDA benoemt dat dit belangrijk is, maar

³⁵ Wamelink et al, 2023. <https://research.wur.nl/en/publications/overzicht-van-kritische-depositiewaarden-voor-stikstof-toegepast->.

³⁶ In het gebied kunnen specifieke omstandigheden aan de orde zijn die zorgen dat ondanks een overschrijding van de KDW, toch een goede kwaliteit aanwezig kan zijn. Let op bij de vaststelling van de KDW voor het type natuur, niet al met deze omstandigheden is rekening gehouden; deze omstandigheden mogen dan namelijk niet nogmaals meegenomen worden voor het gebied.

kenmerkt dit niet als een knelpunt voor blauwgraslanden en galigaanmoerassen in De Wieden. Voor trilvenen wordt wel de waterkwaliteit benoemd als knelpunt, maar meer met focus op het fosfaatgehalte.

De Wieden en Weerribben nemen samen een centrale plaats in binnen de noordelijke laagveengebieden. Verbindingen tussen de Wieden en Weerribben met andere laagveengebieden kunnen die gebieden versterken, zoals de NDA terecht opmerkt. Maar ook voor De Wieden zijn betere verbindingen met andere laagveengebieden gunstig. De bestendigheid van de gehele populatie grote vuurvlieders is hier een voorbeeld van; de populatie van de grote vuurvlieders in de Weerribben is praktisch geïsoleerd komen te liggen, de populatie in de Rottige Meenthe & Brandemeer is klein en in De Wieden komt hij momenteel niet voor. Dit maakt de gehele populatie erg kwetsbaar. Hervestiging in De Wieden zou het toekomstperspectief sterk verbeteren.

Invloed van vraat door watervogels en exoten

De in De Wieden verblijvende grauwe ganzen, meerkoeten en knobbelzwanen foerageren ook op de waterplant- en rietvegetaties. Door overbegrazing en vertrapping van deze vegetaties kan de verlanding van oevers en uitbreiding van rietkragen stagneren. Door overbegrazing en vertrapping van deze vegetaties kan de verlanding van oevers en uitbreiding van rietkragen stagneren. Een recente review in de Oostelijke Vechtplassen legt een relatie tussen begrazing door watervogels en de verlandingsprocessen. Ook exoten, zoals de Amerikaanse rivierkreeft, ongelijkbladig vederkruid en waterwaaier, kunnen een effect hebben op onderwatervegetaties. De aanwezigheid van deze soorten kan leiden tot overwoekering van -en schade aan- autochtone vegetatie en dus een aantasting van de habitattypen en leefgebieden.

Neem de invloed van - en maatregelen tegen watervogels en exoten nadrukkelijker op in de NDA.

Recreatiedruk

In en rond het gebied is met name in de zomer veel recreatie, de invloed hiervan op onder andere broedvogels is in de NDA niet inzichtelijk gemaakt. In grote delen van het gebied komen geen mensen komen en bovendien is een recreatiezonering van toepassing. Desondanks gaven de beheerders tijdens het veldbezoek aan dat de recreatiedruk wel sterk is toegenomen. Specifiek waterrecreatie en boten die van de route afdraan kunnen zeer versturende effecten hebben op vogels.³⁷ Enkele van de aangewezen broedvogels zijn ook gevoelig voor verstoring, vooral de purperreiger maar ook roerdomp, porseleinhoen en watersnip.

Neem de invloed van recreatie op in de NDA en integreer dit in de toeristische ontwikkelingsplannen. Denk aan zonerende en bufferafstanden rondom belangrijke broed-ruimte en foerageergebieden.

Klimaatverandering

De NDA geeft geen beschouwing over wat (verdere) klimaatverandering betekent voor het gebied als geheel. Klimaatverandering zorgt ervoor dat arealen van soorten en habitats opschuiven. Enerzijds kan De Wieden minder geschikt worden voor bepaalde soorten, en anderzijds kan De Wieden juist een grotere bijdrage leveren aan het landelijke doel voor deze bepaalde soorten en habitats. Ook vergroot klimaatverandering de kans op perioden met droogte en een langer groeiseizoen.

Voor De Wieden zijn meer en langere perioden met extreme droogte en warme omstandigheden door klimaatverandering ook van belang. Door warme omstandigheden nemen de sulfaatconcentratie toe. Daarbij zal tijdens droogte het grondwater verder uitzakken, met een versnelling van veenafbraak tot gevolg, waardoor extra nutriënten vrijkomen die effecten van stikstof in het gebied versterken.

³⁷ Zie ook: Krijgsveld KL, B Klaassen & J van der Winden (2022). Verstoring van vogels door recreatie. Literatuurstudie van verstoringsgevoeligheid en overzicht van maatregelen. Deel 1 hoofdrapport & deel 2 soortbesprekingen. Uitgave Vogelbescherming Nederland, Zeist.

Beschouw in de volgende versie van de NDA de gevolgen van klimaatverandering voor de (leefgebieden van) soorten en habitats. Geef ook aan in hoeverre habitattypen bestand zijn tegen de effecten van droogte (en eventueel wateroverlast) en wat er aanvullend nodig is om de robuustheid en veerkracht van het systeem te vergroten, in het bijzonder in relatie tot de waterkwaliteit (onder andere nutriënten en sulfaat).

3.2 Synthese en conclusie De Wieden

Oordeel over de conclusies

Ondanks dat het gebied met veel kennis en toewijding wordt beheerd, concludeert de NDA dat voor vijf van de acht stikstofgevoelige habitattypen vermindering van de oppervlakte en achteruitgang van de kwaliteit niet is uitgesloten.

Uit de NDA blijkt dat na uitvoeren van maatregelen voor drie van de acht habitattypen verslechtering wordt voorkomen, maar voor vijf habitattypen niet. Dit is strijdig met het verslechteringsverbod in de Habitatrichtlijn. Het is niet toegestaan om te wachten met het treffen van maatregelen als verslechtering is geconstateerd. Voor geen van de zeven habitattypen waarvoor deze gelden, worden de uitbreidings- en/of verbeteringsdoelen met zekerheid gehaald.

De Ecologische Autoriteit onderschrijft de conclusies uit de NDA en heeft, gezien de nog steeds optredende verslechtering, het dringende advies om de aanvullende maatregelen voor systeemherstel en stikstofreductie volledig uit te werken en vervolgens uit te voeren. Daarbij moet maximaal ingezet worden op maatregelen die het systeemherstel, zoals aangegeven in de kernopgaves voor het gebied, ondersteunen. Daar waar knelpunten ten aanzien van ander belangen optreden of dreigen op te treden, moet de NDA dit op wetenschappelijke wijze in kaart brengen en maatregelen beschrijven om dit op te lossen.

Richting voor aanvullende maatregelen De Wieden

De Wieden leidt aan de gevolgen van verdroging, vermesting en verzuring, zoals hierboven is uiteengezet. De reeds genomen maatregelen hebben deze drukfactoren niet zodanig kunnen verminderen dat verslechtering is voorkomen en dat uitbreiding en verbetering van habitattypen in zicht komen. Inzicht in de herstelkansen en maatregelen van/voor soorten die niet stikstofgevoelig zijn, is nu niet opgenomen in de NDA, maar wel nodig als input voor het vervolgproces.

Het is daarom dringend nodig dat aanvullende herstelmaatregelen genomen worden. Deze maatregelen dienen zich te richten op de volgende doelen:

- **Verbeteren van de inrichting van het watersysteem.** De in de NDA beschreven maatregelen richten zich op de korte en middellange termijn. Voor de lange termijn, en als het in te laten water niet voldoende nutriëntenarm en baserijk is, is het echter belangrijk om de toestroming van baserijk kwelwater richting De Wieden te stimuleren en te bestendigen. In het te realiseren overgangsgebied kunnen maatregelen genomen worden die de mogelijk verdrogende invloed van de lagere peilen in het landbouwgebied op het Natura 2000-gebied verminderen en de toestroom van baserijk grondwater weer op gang helpen.
- **Verlagen van de stikstofdepositie.** Zorg met bronmaatregelen voor verlaging van de depositie, tot het niveau van de KDW's van de betrokken habitattypen. De Ecologische Autoriteit onderschrijft dat het urgent is dat aanvullende bronmaatregelen genomen worden.
- **Creëren van overgangsgebieden.** Om de invloed van de landbouw, zoals vermesting, verzuring en verdroging, op De Wieden te beperken adviseert de Ecologische Autoriteit overgangsgebieden uit te breiden, waarin maatregelen kunnen worden genomen om deze invloeden te verminderen. Denk daarbij aan peilopzet van de omgeving, wat ook noodzakelijk is om verdere bodemdaling te voorkomen en waarmee tevens koolstof vastgelegd kan worden.
- **Beperken van de invloed van vraat door watervogels en exoten.** Door middel van beheer kunnen de negatieve effecten van watervogels en exoten in sommige gevallen verminderd of weggenomen worden.

4. Relatie met het provinciale gebiedsprogramma

In dit hoofdstuk wordt uitsluitend de relatie die de NDA heeft met het gebiedsprogramma en waar relevant aanbevelingen gedaan. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van het gebiedsprogramma nu en in de toekomst, te verbeteren. Dit is geen complete lijst met aanbevelingen, zie hiervoor het advies over de handreiking gebiedsprogramma's waarin wordt gewezen op het grote belang van samenhang.³⁸

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 De Wieden 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.

Voor dit gebied gaat het specifiek over de volgende onderwerpen:

- Waterkwaliteit en natuur opgenomen in de Kaderrichtlijn Water (KRW).
- Verhoging van waterpeilen in veenweidegebieden opgenomen in de Klimaatwet³⁹.
- Realisatie van het Natuur Netwerk Nederland (NNN) en connectiviteit met andere laagveengebieden, zoals Olde Maten & Veerslootslanden (Programma Natuur).⁴⁰
- Bodemdaling door verdroging en daarmee mineralisatie en verbranden van veenbodems (NPLG) water en bodem sturend maken.
- Duurzamer landbouwkundig gebruik in de omgeving van De Wieden draagt bij aan vermindering van input van nutriënten en pesticiden in De Wieden, zowel via de lucht als het oppervlaktewater. Ook kan dit bijdragen aan vermindering van verdroging (PPLG).
- De Barsbekerbinnenpolder is de eerste locatie in Overijssel waar een Valuta voor Veen-project is goedgekeurd. Door een hoger waterpeil vermindert begin 2024 de CO₂-uitstoot in het veenweidegebied en verhoogt het de lokale biodiversiteit; dit kan een voorbeeld zijn van een overgangsgebied rondom N2000 gebieden met ecologisch verantwoorde agrarische activiteiten onder kwalitatieve verplichtingen.

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 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 één km), wat de bijdrage is van regionale bronnen (binnen bijvoorbeeld drie km) en wat de landelijke achtergronddepositie uit Nederland en het buitenland is. Dit geeft inzicht in de meest effectieve maatregelen om de stikstofdepositie te reduceren.

³⁸ Zie ook: <https://www.ecologischeautoriteit.nl/adviezen/5001>.

³⁹ Ter voorkoming van veenoxidatie.

⁴⁰ Zie ook: <https://edepot.wur.nl/560065>.

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 Overijssel

Samenstelling van de werkgroep

ir. Annemie Burger (voorzitter)

dr. Roy van Grunsven

Daan Jacobs MSc. (secretaris)

drs. Reinoud Kleijberg

ing. Celine Roodhart

ir. Joris Schaap

prof. dr. Lisette de Senerpont Domis

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 5067 in te vullen in het zoekvak.



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