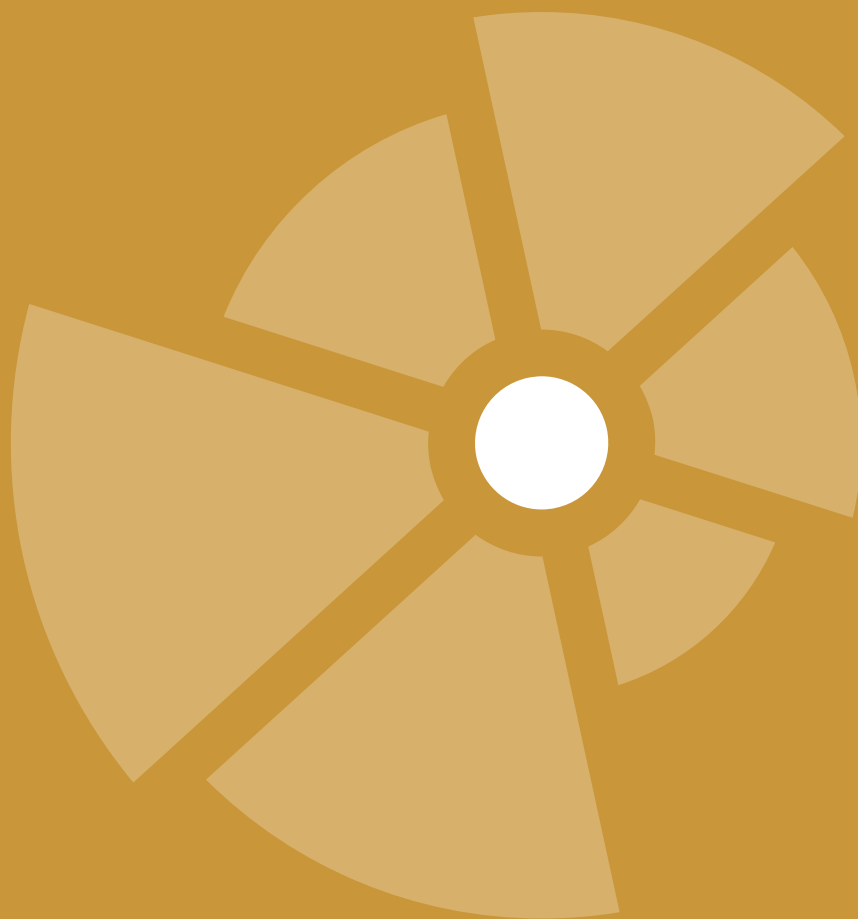


Advies over de Natuurdoelanalyse Engbertsdijksvenen, provincie Overijssel



1. Het advies van de Ecologische Autoriteit

De provincie Overijssel heeft een natuurdoelanalyse (NDA) opgesteld voor het Natura 2000-gebied Engbertsdijkswen. Hieruit moet blijken of met al uitgevoerde of geplande maatregelen de doelen voor het in stand houden van de beschermde natuur worden gehaald of dat aanvullende maatregelen nodig zijn. Ook moet uit de NDA blijken of wordt voldaan aan het verbod dat de beschermde natuur niet mag verslechteren. De provincie heeft de Ecologische Autoriteit gevraagd te toetsen of de NDA een goede basis is voor de maatregelen die in het gebiedsprogramma worden opgenomen.

Wat staat er in de natuurdoelanalyse Engbertsdijkswen?

Engbertsdijkswen is een restant van een groot voormalig veengebied dat in het verleden vrijwel geheel is afgegraven. Buiten de actieve hoogveenkern bestaat Engbertsdijkswen onder andere uit heide en langs de randen zijn kleine berkenbossen te vinden. Volgens de NDA is veel van de aanwezige natuur in de afgelopen jaren achteruitgegaan. Dit geldt voor de beschreven habitattypen droge heide, actief en herstellend hoogveen en voor de broedvogel geoorde fuut. Om verdere verslechtering te voorkomen is een inrichtingsplan voor interne maatregelen opgesteld, dat volgend jaar in uitvoering gaat. Tegelijkertijd is een tweede inrichtingsplan in ontwikkeling, waarin ook externe maatregelen worden uitgewerkt met name aan de oostzijde van het gebied.

De NDA geeft een overzicht van de voorgenomen en uitgevoerde maatregelen. Het is nog onzeker of deze maatregelen het gewenste effect hebben. De NDA stelt dat verslechtering van de meeste habitattypen niet uitgesloten is en dat het behalen van uitbreidings- en verbeteringsdoelstellingen momenteel niet haalbaar is. Dit komt doordat het gebied (vaak) te droog is, standplaatsen door een teveel aan stikstof te zuur en/of te voedselrijk zijn en habitats te klein en versnipperd zijn. De NDA geeft aan dat (bron)maatregelen noodzakelijk zijn om de stikstofdepositie verder omlaag te brengen. Daarnaast zijn voor het behalen van de doelen ook aanvullende hydrologische herstelmaatregelen noodzakelijk.

Wat is het oordeel van de Ecologische Autoriteit?

De NDA is beknopt en geeft kort de voorgenomen en uitgevoerde maatregelen weer. Op hoofdlijnen is duidelijk welke uitwerking deze (zullen) hebben. De NDA stelt terecht dat er knelpunten in het gebied zijn, dat verslechtering van de (stikstofgevoelige) habitats en soorten niet uit te sluiten is en dat het waarschijnlijk is dat de doelen met de huidige maatregelen niet worden gehaald.

Omdat verdere verslechtering moet worden voorkomen, adviseert de Ecologische Autoriteit om niet langer te wachten met het uitvoeren van (aanvullende) maatregelen, waarvan zeker is dat ze nodig en (ecologisch) effectief zijn. Hiermee kan ook voorkomen worden dat het behalen van de doelen wordt bemoeilijkt. Dit geldt bijvoorbeeld voor:

- **Maatregelen**, zowel binnen als buiten het gebied, die de gewenste **hydrologische omstandigheden** creëren, mede met het oog op een toenemende droogte door klimaatverandering. Dit gaat met name om:
 - Verhogen van de stijghoogtes in het watervoerend pakket.
 - Herstel van de grondwaterstromen voor het ontwikkelen van een laggzone ten oosten van het gebied.
- **Bronmaatregelen** die het teveel aan **stikstofdepositie** en de effecten daarvan in het gebied tegengaan.

De Ecologische Autoriteit constateert dat met de geprogrammeerde maatregelen de Natura 2000-doelen niet worden gehaald. Er zijn aanvullende maatregelen nodig om alle Natura 2000-doelen te behalen en verdere verslechtering van de habitattypen en leefgebieden van soorten in de Engbertsdijkswen te voorkomen. Door het ontbreken van gegevens in de NDA kan niet goed worden bepaald hoe groot de opgave is voor het realiseren van alle instandhoudingsdoelen en welke maatregelen op welke exacte locatie het meest geschikt zijn. Daarmee is wel de richting, maar niet de precieze omvang van het maatregelenpakket te bepalen.

De NDA moet verbeterd worden om beter te begrijpen wat de oorzaken zijn van de huidige problemen en om tot een maatregelenpakket te komen waarmee de beschermde natuur weer gezond wordt. Verbeter de NDA daarom op de volgende punten:

- **Conclusie beter onderbouwen.** Onderbouw het eindoordeel voor Engbertsdijkswenken beter, zodat de conclusies in de NDA navolgbaar zijn. Neem essentiële gebiedsinformatie, die nodig is voor de navolgbaarheid van de conclusies, op in de NDA en verwijst naar achterliggende bronnen voor detailinformatie. Neem bij deze nieuwe onderbouwing de hierna gevraagd extra informatie mee.
- **Meetbare doelen.** Geef inzicht in de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden bij aanmelding en in de huidige situatie en de trends die daaruit afleidbaar zijn. Maak daarmee duidelijk hoe instandhoudingsdoelen kunnen worden vertaald naar kwantitatieve doelen voor de oppervlakte (van bijvoorbeeld actief hoogveen waarnaar op langere termijn gestreefd wordt) en kwaliteit van habitats en leefgebieden (voor bijvoorbeeld de kraanvogel en geoorde fuut).
- **Inzicht in ecologisch systeem.** Maak een actuele, gebiedsdekkende en gedetailleerde (landschaps-ecologische) systeemanalyse met daarin ook de recente ontwikkelingen in het natuurgebied. Hieruit moet blijken welke ecologische condities nodig zijn om de instandhoudingsdoelen te bereiken.
- **Uitvoering en effectiviteit maatregelen.** Geef beter aan hoe bestaande maatregelen uit het beheerplan uiteindelijk zijn of worden uitgevoerd. Geef vervolgens inzicht in de verwachte effectiviteit van de uitgevoerde en geprogrammeerde maatregelen en het resulterende doelbereik, in de resterende knelpunten en daarmee in benodigde aanvullende maatregelen. Ga ook in op maatregelen waarmee het hoogveen kan worden hersteld. Baseer dit oordeel op monitoringgegevens of, wanneer deze (nog) ontbreken, op *expert judgement*. Zowel het oude als het nieuwe inrichtingsplan voorzien niet in een uitbreiding of verbetering van habitattypen, maar is uitsluitend gericht op het voorkomen van verslechtering.
- **Kennis- en monitoringsprogramma.** Er ontbreken veel gegevens over de vegetatie, typische soorten fauna, abiotiek en procesindicatoren van de beschermde habitattypen in de huidige situatie. Neem deze op in een kennis- en monitoringsparagraaf. Doe dit in overleg met terreineigenaren en beheerders.

De Ecologische Autoriteit concludeert dat de natuur in Engbertsdijkswenken is verslechterd en dat verdere verslechtering van alle habitattypen en soorten niet is uitgesloten. Ook worden doelen voor uitbreiding en kwaliteitsverbetering niet behaald. Het is niet toegestaan om te wachten met het treffen van maatregelen als verslechtering is geconstateerd.¹ De in de NDA voorgestelde richting voor nieuwe maatregelen biedt - onvoldoende aanknopingspunten om verdere verslechtering te voorkomen en de Natura 2000-doelen te behalen. Door het ontbreken van informatie kan bovendien niet goed worden bepaald hoe groot de opgave is voor het realiseren van alle instandhoudingsdoelen. Ook ontbreekt een volledig overzicht van (de richting voor) benodigde aanvullende maatregelen in de NDA.

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 Engbertsdijkswenken. In hoofdstuk 4 staan adviezen van de Ecologische Autoriteit voor het provinciale gebiedsprogramma.

¹ Zie paragraaf 3 van de [interpretation guide Natura 2000-beheer](#) en deze uitspraak van het Europese Hof: C-418/04.



Figuur 1: Overzichtskaart van Natura 2000-gebied Engbertsdijkerven. (Bron: www.natura2000.nl).

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 verbeterprogramma² 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 maatregelen³ daadwerkelijk genomen zullen worden.

Advies van de Ecologische Autoriteit

De provincie Overijssel heeft de NDA over Engbertsdijkswenningen voorgelegd aan de Ecologische Autoriteit. Zij toetst of in de NDA alle essentiële ecologische informatie is betrokken waarmee de bevoegde overheid later goed onderbouwde besluiten kan nemen over onder meer gebiedsplannen en -programma's.⁴ 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 5073 op www.ecologischeautoriteit.nl in te vullen in het zoekvak.

² 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.

³ Zie voor de reikwijdte van deze maatregelen de interpretatiegids 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.

⁴ Zie het instellingsbesluit: stcrt-2022-24607.pdf (<https://www.officielebekendmakingen.nl>).

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'⁵, haar eigen advies over deze Handreiking⁶ en het document 'Onderbouwing beoordeling herstelmaatregelen' van de Taakgroep Ecologische Onderbouwing⁷.

2.1 Algemene opmerkingen

De Ecologische Autoriteit constateert bij de NDA's van Overijssel 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 blijken deze niet altijd betrokken te zijn bij het opstellen van de NDA's. Maak daarom in het algemeen meer (en beter navolgbaar) gebruik van aanwezige kennis van bijvoorbeeld gebiedsbeheerders 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 habitatsoorten (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.

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

⁶ Advies over de Handreiking Natuurdoelanalyses. Ecologische Autoriteit, oktober 2022.

⁷ Ondersteuning beoordeling herstelmaatregelen. Taakgroep Ecologische Onderbouwing, 14 december 2022.

De Ecologische Autoriteit adviseert om de NDA's aan te vullen op de volgend 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 verwijs duidelijk naar het betreffende achtergrondrapport.
- Neem, als die bestaat en ernaar verwezen wordt, een samenvatting van de LESA⁸ 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

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 SMART⁹-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 gebied (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 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 Systeemanalyse

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 kwaliteits-

⁸ Landschapsecologische Systeemanalyse.

⁹ Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

verbetering 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 verslechterd, 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 systeeminsicht.

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 sluiten¹⁰ en dat de instandhoudingsdoelstellingen buiten bereik zijn (eendoordeel: 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.

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.¹¹ 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.

¹⁰ Artikel 6 lid 2 van de Habitatrictlijn 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.

¹¹ Zie paragraaf 3 van de interpretation guide Natura 2000-beheer en deze uitspraak van het Europese Hof: C-418/04.

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.

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, wat de planning hiervoor is, en wat het benodigde budget is voor elk gebied en voor de provincie als geheel. Geef aan wat op nationaal, provinciaal en gebiedsniveau wordt aangepakt.

3. Specifiek voor Engbertsdijkswen

In dit hoofdstuk geeft de Ecologische Autoriteit gebiedspecifieke adviezen en geeft zij aan met welke informatie de NDA van Engbertsdijkswen 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.

Grote delen van Noordoost Nederland bestonden ooit uit uitgestrekte hoogveengebieden. Door turfwinning, ontwatering, ontginning en (over)bemesting is deze voor Nederlandse zandgronden kenmerkende natuur vrijwel helemaal verdwenen. Engbertsdijkswen is één van de laatste restanten.

3.1 Opgave Engbertsdijkswen

Het hoogveenherstel in de Engbertsdijkswen moet zich volgens de kernopgaven en instandhoudingsdoelstellingen richten op verbetering van de kwaliteit van herstellende hoogvenen, met het oog op ontwikkeling van actieve hoogvenen en herstel van randzones van hoogvenen. Daarmee moeten ook grote veengebieden hersteld worden die voldoende rustgebied geven aan onder andere de kraanvogel. Dit herstel focust zich op, naast conservering van resterende veenpakketten, op het stimuleren van veenvormende processen.

Inmiddels is al decennialang duidelijk, zo blijkt ook uit de NDA, dat de kwaliteit van de hoogveenhabitats in het gebied verslechtert. Voor Engbertsdijkswen geldt een uitbreidings- en verbeteropgave voor hoogveenhabitats, die het grootste deel van het gebied bestrijken. Het beheerplan, waar de NDA zich op baseert, richt zich tot nu toe alleen op het voorkomen van verdere verslechtering. De voorgenomen maatregelen zijn nog niet volledig uitgevoerd en alleen voor interne maatregelen is uitzicht op snelle uitvoering. Tegelijkertijd blijkt dat de beschreven maatregelen die binnen het Natura 2000-gebied worden genomen onvoldoende zijn en dat maatregelen buiten de grenzen van het Natura 2000-gebied nodig zijn om de doelen te halen. Daarbij gaat het zowel om bronmaatregelen om stikstofdepositie fors te verminderen als om aanvullende hydrologische maatregelen.

De Ecologische Autoriteit benadrukt dat het ook van belang is om in de verdere planuitwerking ook verder te gaan met uitbreiding en verbetering van de habitattypen. Dit zal, mede gezien de klimaatproblematiek, ongetwijfeld leiden tot de noodzaak voor nieuwe externe maatregelen.

De Ecologische Autoriteit adviseert om, gezien de lange doorlooptijd van gebiedsprocessen en tegelijkertijd de wettelijke verplichting om verslechtering te voorkomen, om te starten met het uitwerken van de uitbreidings- en verbeterdoelstellingen.

3.2 Systeemanalyse en knelpunten voor hoogveenherstel Engbertsdijkswen

Voorwaarden voor een goed ontwikkeld hoogveen

Belangrijke voorwaarden om hoogveengebieden in stand te houden (en te herstellen) zijn:

- **Voor het functioneren van het veen zelf.** De wegzijging naar de ondergrond mag niet meer zijn dan 40 mm per jaar. Dit kan worden bereikt door lekken in ondoorlatende lagen te dichten, de stijghoogte van het grondwater onder het veen te verhogen en neerslagoverschot in het veen zoveel mogelijk vast te houden. Op den duur ontstaat hierdoor een door veenmossen gedomineerd veenpakket dat bestaat uit goed doorlatende bovenste laag veenmossen (de acrotelm¹²), en een daaronder liggende zeer slecht doorlatende

¹² Bovenste laag van het veen, bestaande uit een 'sponzige' laag van levend en recent afgestorven veenmos, gem. 5-50 cm dik

veenlaag, de catotelm.¹³ De acrotelm kan veel water vasthouden en voert overtollig regenwater zijwaarts en oppervlakkig af over de catotelm.

- **Voor de randen van het veen met hoge biodiversiteit.** Er moet een lagg¹⁴ aanwezig zijn, die zich ontwikkelt tussen de hoogveenkern en omliggende minerale gebieden. In de lagg ontmoet het zure water uit het hoogveen het basenrijke grondwater dat vanuit diepere lagen omhoogkomt en het oppervlak bereikt (kwel). Dit creëert een gradiënt in abiotische omstandigheden met een zeer gevarieerde vegetatie en hoge soortenrijkdom.
- **Niet te veel bemesting.** Het systeem dient zeer voedselarm te zijn en te blijven. Hoogveen heeft een zeer lage kritische depositiewaarde van 500 mol N/ha/jaar. Te veel stikstof in het systeem zorgt voor een overschot aan voedingsstoffen wat schadelijk is voor de kenmerkende vegetatie en fauna van hoogvenen.

Waterhuishouding

Doordat in Engbertsdijksvennen vroeger grote delen van het veen zijn afgegraven zijn zowel de acrotelm als een groot deel van de laag daaronder, de catotelm, verdwenen. Het grondwater in het veenpakket stroomt daardoor te snel lateraal weg. Bovendien zijn watergangen door de slecht doorlatende laag onder het veen gegraven, waardoor deze laag nu 'lek' is. De stijghoogte in het watervoerende pakket onder het veen is daarnaast afgenomen door ontwatering in de omgeving, het lage kanaalpeil en onttrekkingen van grondwater.

Door al deze ontwikkelingen is de wegzijging uit het veen te hoog en daalt de waterstand in de zomer te ver (meer dan 40 centimeter onder het maaiveld). Aan de zuidzijde staat de stijghoogte van het watervoerende pakket permanent onder de veenbasis. Dit heeft geleid tot aanzienlijke verdroging van het hoogveen. Daardoor treedt mineralisatie van het veen op, waardoor resterende veenpakketten steeds dunner worden en eutrofiëring optreedt. Aan de oostzijde van het gebied speelt dit in mindere mate een rol. De stijghoogte staat daar een paar maanden per jaar onder de veenbasis. De laggzone aan de oostzijde is op dit moment niet meer aanwezig, maar deze kan nog wel tot ontwikkeling komen.

In de NDA wordt gesteld dat voor een goed functionerend hoogveen de hydrologische omstandigheden in Engbertsdijksvennen niet op orde zijn. In de NDA ontbreekt echter een duidelijke en grondige analyse van het systeem en de oorzaken van de knelpunten.

Stikstof(depositie)

De kritische depositiewaarde voor stikstof wordt in de Engbertsdijksvennen al geruime tijd sterk overschreden en is zo'n tweeënhalf keer te hoog.¹⁵ De NDA brengt de (huidige en toekomstige) achtergronddepositie wel in beeld, maar maakt niet duidelijk wat de totale benodigde stikstofreductie in het gebied is. Bovendien komt de atmosferische stikstof nog boven op de stikstof die als gevolg van interne eutrofiering (zie hierboven) en aanvoer van landbouwwater in het gebied terecht komt.

Rustverstoring van vogels

Naast verdroging en eutrofiëring is er nog sprake van een derde drukfactor in Engbertsdijksvennen. Uit tabel 3 van de NDA blijkt dat de kraanvogel en toendrarietgans last hebben van verstoring (van rust in foerageergebieden rondom het veengebied) die wordt veroorzaakt door recreanten, jagers en/of landbouw-werkzaamheden. Dit knelpunt wordt niet verder uitgewerkt in de NDA. De Ecologische Autoriteit constateert bovendien dat de NDA het beheerplan tegenspreekt, waarin staat dat verstoring van vogels geen knelpunt meer is door al getroffen maatregelen.

¹³ De slecht doorlatende en/of weerstand biedende onderliggende veenlaag waarop (nieuw) veen kan ontwikkelen.

¹⁴ Lagg is van oorsprong een Zweeds woord; het is de zone waar het hoogveen en de minerale omgeving elkaar ontmoeten. De zone aan de rand van een hoogveen dat zowel water ontvangt van de minerale omgeving als van het hoogveen zelf. De rand van een hoogveen is daarbij weer het buitenste hellende deel van een hoogveen dat gelegen is tussen de hoogveenkern en de lagg.

¹⁵ De huidige stikstofdepositie is gemiddeld 1186 mol N/ha/jaar en 1301 mol N/ha/jaar voor respectievelijk actieve en herstellende hoogvenen.

Vul de LESA aan met een grondige analyse van de oorzaken van het niet goed functioneren van de hydrologie, met inachtneming van bovenstaande gebiedspecifieke aandachtspunten en hetgeen in paragraaf 2.3 van dit advies is opgenomen.

3.3 Aanpak hoogveenherstel Engbertsdijkswen

Beoogde systeemcondities

Hoogveenherstel moet gericht zijn op het bereiken van een situatie waarbij de waterstand hoog en stabiel is én waarbij voor hoogveen kenmerkende hydrologische processen weer plaatsvinden. Herstel van hoogveen kan decennia tot eeuwen duren.

De kwaliteit van de hoogveenhabitats in Engbertsdijkswen gaat echter snel achteruit, dus actie is urgent. Herstel vraagt, naast het snel terugdringen van de stikstofdepositie, om verhoging van de (boven)lokale drainagebasis. Het doel daarvan is om de verticale wegzijging te beperken tot minder dan 40 mm per jaar, waardoor er voldoende water overblijft om het zomerse neerslagtekort te bufferen.

De Ecologische Autoriteit concludeert dat het uitvoeren van interne maatregelen onvoldoende is om de instandhoudingsdoelen te realiseren. Bovendien zijn ze alleen effectief wanneer ook externe maatregelen gericht op systeemherstel en stikstofreductie worden genomen.

Richting aanvullende (externe) maatregelen

De aanpak voor herstel van de Engbertsdijkswen berust op drie invalshoeken, die niet los van elkaar gezien kunnen worden:

1. **(Bron)maatregelen** in de omgeving om de depositie van stikstof drastisch (ongeveer 60%) te verminderen. Deze zijn in de NDA als wenselijk aangeduid, maar de NDA geeft niet aan tot welk resultaat maatregelen moeten leiden om robuust en duurzaam hoogveenherstel mogelijk te maken. Het tegengaan van de effecten van stikstofdepositie met overlevingsmaatregelen is in hoogveensystemen nauwelijks mogelijk. Alleen het verminderen van stikstofdepositie (aanpak bij de bron) draagt daarom bij aan het tegengaan van verdere verslechtering. Doorgaande accumulatie van stikstof maakt herstel van het systeem steeds moeilijker.

De Ecologische Autoriteit adviseert om bronmaatregelen tegen stikstofreductie zo snel mogelijk uit te voeren.

2. **Interne maatregelen.** Verdamping van water uit het veen is inmiddels teruggedrongen door een forse kap van bos en bomen. Om laterale wegstroming van water uit het veen te verminderen is een compartimenteringsplan opgesteld, dat deels is uitgevoerd, en vanaf 2024 verder wordt voortgezet. Daarbij worden ook interne ontwateringsmiddelen gedempt of verondiept, en waar nodig wordt de ondoorlatende laag met leem hersteld. In het inrichtingsplan voor het Natura 2000-gebied zelf worden onder andere de volgende zinvolle maatregelen genoemd, die deels al zijn uitgevoerd of binnenkort uitgevoerd worden:
 - Alle ontwateringsmiddelen in het gebied worden gedempt, verondiept of afgedamd.
 - In het veen regenwater zoveel mogelijk vasthouden door compartimentering.
 - Bosopslag (berken) verwijderen om verdamping te verminderen.
 - Bos in en rondom het veen kappen, zodat meer regenwater het veen bereikt en verdamping vermindert.
3. **Externe hydrologische maatregelen.** Hierover is in 2021 een bestuurlijk akkoord gesloten met gebiedspartners en deze maatregelen worden momenteel uitgewerkt in een inrichtingsplan. Het inrichtingsplan is

nog niet afgerond of vastgesteld. Dit plan is nog niet beschikbaar en is dus niet door de Ecologische Autoriteit beoordeeld. De maatregelen richten zich volgens de NDA in hoofdlijnen op:

- Aanleg van een grote (regen)waterbuffer aan de oostzijde van het gebied.
- Conservering van (regen)water in deze buffer en trapsgewijze afvoer daarvan naar het zuiden.
- Ophoging van het peil in het Geesters stroomkanaal over een kleiner traject dan in een eerder inrichtingsplan. Ook wordt een tweede grote watergang ten westen van het kanaal gegraven. Tijdens het veldbezoek van de Ecologische Autoriteit werd mondeling medegedeeld dat dit nog niet resulteert in de benodigde hydrologische condities voor hoogveenherstel in het zuidelijk deel van de Engbertsdijkswenen.

De Ecologische Autoriteit adviseert om in het intrekgebied van het grondwater externe maatregelen hoofdzakelijk in te richten op het verminderen of geheel verwijderen van drainage (sloten, greppels, buisdrains) en het verminderen of stoppen van grondwateronttrekkingen.

Omdat het waterpeil van het Geesters stroomkanaal over een kleiner deel wordt opgehoogd dan in het inrichtingsplan was voorzien, spreekt de NDA over een hydrologisch restprobleem. De Ecologische Autoriteit merkt op dat deze aanpassing (mede) is ingegeven door veronderstelde natschade aan woningen aan de zuidzijde van het veengebied. En constateert dat er geen verder onderzoek is gedaan naar maatregelen om deze natschade bij de woningen te voorkomen.

De herstelmaatregelen moeten gericht zijn op wat de natuur in het gebied volgens de NDA en uitgevoerde onderzoeken nodig heeft. Het bereiken van voldoende gunstige condities voor hoogveenherstel is niet mogelijk zonder gevolgen voor de wijdere omgeving van de Engbertsdijkswenen.

Daarom adviseert de Ecologische Autoriteit om maatwerk te leveren en daarbij technische mogelijkheden voor mitigatie van neveneffecten voor de omgeving te benutten, zoals bij de bewoning in het zuidelijk deel.

3.4 Synthese en conclusie Engbertsdijkswenen

Door het nu al lange tijd uitblijven van maatregelen is de kwaliteit van hoogveenhabitats in de Engbertsdijkswenen verslechterd. Dit is strijdig met de Habitatrichtlijn. Er is in het verleden wel onderzoek gedaan naar interne en externe herstelmaatregelen, maar deze zijn tot nu toe niet of nauwelijks uitgevoerd. Snel en fors ingrijpen is noodzakelijk om deze verslechtering om te buigen en het ten doel gestelde hoogveenherstel op te starten.

Het is niet toegestaan om te wachten met het treffen van maatregelen als verslechtering is geconstateerd. De Ecologische Autoriteit heeft, gezien de al opgetreden verslechtering, het dringende advies om de benoemde maatregelen onmiddellijk en volledig 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 op (dreigen te) treden moet het uiterste worden gedaan om deze op wetenschappelijke wijze in kaart te brengen en met maatregelen op te lossen.

4. Adviezen voor gebiedsprogramma

In dit hoofdstuk wordt uitsluitend de relatie die het 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.¹⁶

Relatie instandhoudingsdoelen met andere doelen van het provinciale gebiedsprogramma

In de nog op te stellen gebiedsprogramma's per provincie wordt gestreefd naar een integrale aanpak op de onderwerpen natuur, water en klimaat. De Ecologische Autoriteit merkt in dit verband op dat de NDA nog niet ingaat op hoe de instandhoudingsdoelen voor Engbertsdijkswateren 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 veen(weide)gebieden opgenomen in de Klimaatwet.¹⁷
- Realisatie van het Natuur Netwerk Nederland (NNN) en de doelen voor (weide)vogels.

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 1 km), wat de bijdrage is van regionale bronnen (binnen bijvoorbeeld 3 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.

¹⁶ Zie <https://www.ecologischeautoriteit.nl/adviezen/5001>.

¹⁷ 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 Overijssel

Samenstelling van de werkgroep

Wouter Berendsen MSc (secretaris)

drs. Gert Dekker

drs. Reinoud Kleijberg

prof. dr. Henk Siepel

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

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

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.ecologischeautoriteit.nl projectnummer 5073 in te vullen in het zoekvak.

