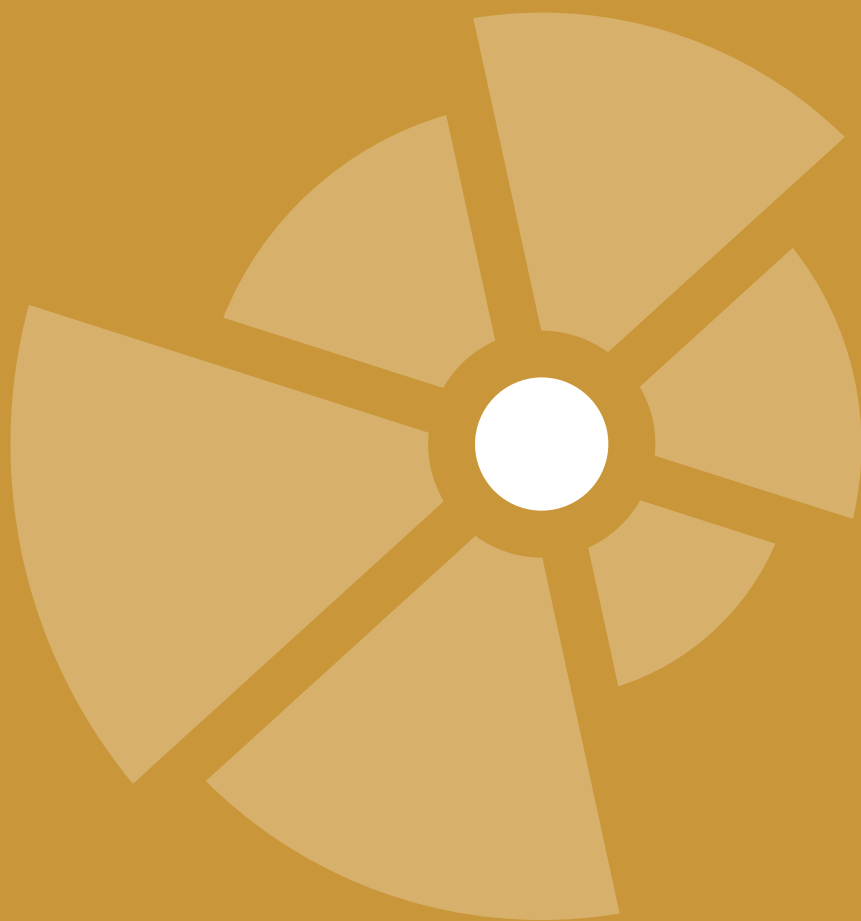


Advies over de Natuurdoelanalyse Lemselermaten, provincie Overijssel



1. Het advies van de Ecologische Autoriteit

De provincie Overijssel heeft een natuurdoelanalyse (NDA) opgesteld voor het Natura 2000-gebied Lemselermaten. 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 op verslechtering van de beschermde natuur. De 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 NDA laat zien dat de natuur in het gebied is aangetast door stikstofdepositie, verdroging en de aanvoer van verontreinigd grondwater. Het rapport geeft nog wel te weinig informatie over de actuele oppervlakte en kwaliteit van habitattypen om te kunnen beoordelen hoévél de natuur precies is achteruitgegaan en op welke locaties.
- De doelstellingen voor het behoud, verbeteren of uitbreiden van de natuur zijn in de NDA niet concreet uitgewerkt. Voor de provincie zijn duidelijke doelen wel van belang om te weten waar ze in het gebiedsprogramma op moet sturen.
- De herstelmaatregelen voor het watersysteem zijn voor een groot deel nog niet uitgevoerd en lijken op onderdelen niet voldoende om de grondwaterstand in de zomer voldoende te verhogen. Daarvoor zijn waarschijnlijk aanvullende maatregelen buiten het gebied nodig.
- Maatregelen voor het watersysteem, maatregelen die de belasting van het grondwater door bemesting beperken en bronmaatregelen voor de reductie van stikstof zijn snel nodig om de natuur te herstellen.

Wat staat in de natuurdoelanalyse Lemselermaten?

Het Natura 2000-gebied Lemselermaten ligt langs de Weerselerbeek en Dollandbeek, aan de westelijke voet van de stuwwal van Oldenzaal. Het gebied bevat vochtige en droge heiden, natte pioniervegetaties, blauwgraslanden en kalkmoeras, vochtige en drogere schrale graslanden en moerasbossen. Delen van de moerasbossen met een ondergroei van grote zeggenvegetaties zijn leefgebied voor onder andere de zeggekorfslak. In dit reliëfrijke, kleinschalige landschap treedt op laaggelegen plekken basenrijk grondwater uit. In het verleden lag hier een belangrijk areaal met orchideeënrijk kalkmoeras. Van deze soortenrijke hooilanden resteren nu enkele percelen aan de noordoostzijde van het gebied. De vochtige gras- en hooilanden aan de zuidzijde van het gebied, tegen de Dollandbeek, bestaan voor een gedeelte uit blauwgrasland.

Lemselermaten behoort tot het Natura 2000-landschap beekdallandschappen en is aangewezen als Habitatrichtlijngebied. In Lemselermaten zijn zeven habitattypen¹ en de zeggekorfslak als natuurdoel aangewezen. Stikstofdepositie, een onvoldoende op de natuur afgestemde waterhuishouding, de aanvoer van met meststoffen en sulfaat vervuild grondwater, verroeging en versnippering zijn de belangrijkste knelpunten voor het behalen van de natuurdoelen volgens de NDA. In de afgelopen jaren heeft de natuur bovendien te lijden gehad van voorjaars- en zomerdroogte.

De NDA stelt dat verslechtering niet is uitgesloten voor de habitattypen en de zeggekorfslak en dat eventuele uitbreidings- en/of verbeteringsdoelstellingen voor deze natuurdoelen nog niet in zicht zijn. Dit komt doordat de stikstofdepositie in 2030 nog te hoog is en dat het nog onzeker is of de uitgevoerde en vastgestelde

¹ Vochtige heiden (hogere zandgronden), droge heiden, heischrale graslanden, blauwgraslanden, pioniervegetaties met snavelbiezen, kalkmoerassen en vochtige alluviale bossen (beekbegeleidende bossen).

herstelmaatregelen voldoende effectief zijn om de doelen te halen. De prognose is dat er alleen voor de vochtige alluviale bossen in 2030 geen sprake meer is van een overbelasting door stikstofdepositie.

De NDA geeft aan dat de stikstofdepositie omlaag moet om de doelen voor de aangewezen habitattypen en de zeggekorfslak te halen. Verder zijn hydrologisch systeemherstel en het beperken van bemesting in het intrekgebied essentieel voor het realiseren van de instandhoudingsdoelen. Aanvullend is het uitbreiden en verbinden van geïsoleerde locaties met habitattypen noodzakelijk. Extra beheermaatregelen blijven volgens de NDA de komende jaren nodig om de effecten van overbelasting met stikstof te beperken. Uit monitoring moet blijken of het nodig is aanvullende maatregelen te nemen.

In Lemselermaten zijn diverse onderzoeksmaatregelen uitgevoerd. Volgens de NDA zijn er verder, behalve het verwijderen van bosopslag in het westelijk heidegebied, nog geen herstelmaatregelen uitgevoerd.

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

De NDA is beknopt en geeft in het kort de voorgenomen maatregelen weer. Trends in de omvang en kwaliteit van habitattypen en leefgebieden van soorten zijn in de NDA niet voldoende duidelijk gemaakt. Bovendien ontbreekt een beschrijving van de trend vanaf de referentiesituatie (2004). De NDA voor Lemselermaten is grotendeels gebaseerd op het eerste beheerplan. De NDA bevat bijna geen abiotische gebiedsinformatie² en een landschapsecologische systeemanalyse ontbreekt. De NDA is hierdoor minder bruikbaar als zelfstandig leesbaar kennisdocument voor het gebiedsplan en gebiedsprogramma.

Op hoofdlijnen is duidelijk welke uitwerking maatregelen zullen hebben. De NDA concludeert terecht dat er knelpunten in het gebied zijn. De Ecologische Autoriteit onderschrijft de conclusie in de NDA dat verdere verslechtering van de habitattypen en soorten niet uit te sluiten is en dat de doelen met de huidige maatregelen niet worden gehaald. Er spelen in het gebied nog belangrijke knelpunten, zoals stikstofdepositie, toestroom van nutriënten en verdroging.

De Ecologische Autoriteit constateert dat de in de NDA opgenomen hydrologische herstelmaatregelen bijdragen aan natuurherstel maar dat deze herstelmaatregelen niet voldoende zijn om de verdroging op te heffen. Vooral in de zomer zakt de grondwaterstand waarschijnlijk nog te ver weg. Dit klemmt temeer aangezien bij het samenstellen van het maatregelenpakket nog geen rekening is gehouden met toenemende droogte door klimaatverandering. Dit terwijl de NDA wel al constateert dat de natuur de afgelopen jaren te lijden heeft gehad van droogte als gevolg van klimaatverandering. Herstel van het (grond)watersysteem zal daardoor waarschijnlijk nog verder moeten gaan. Verder concludeert de Ecologische Autoriteit dat de in de NDA opgenomen maatregelen te weinig waarborg bieden dat de aanvoer van met sulfaat en nitraat verontreinigd grondwater ook daadwerkelijk stopt.

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

- **Onderbouwing conclusies.** Onderbouw het eindoordeel voor Lemselermaten nader en zorg dat de conclusies in de NDA beter navolgbaar zijn en de omvang van de problematiek duidelijk wordt. 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 gevraagde extra informatie mee.
- **Trendanalyse en meetbare doelen.** Geef inzicht in de omvang en kwaliteit van habitattypen en leefgebieden bij aanmelding én in de huidige situatie. Leid hieruit de trends af. Vertaal de instandhoudingsdoelen naar kwantitatieve doelen voor de oppervlakte en kwaliteit van habitattypen en leefgebieden. Geef zo een concrete invulling aan de behouds-, uitbreidings- én verbeteringsdoelstellingen.
- **Inzicht in het landschapsecologisch systeem.** Neem een samenvatting op van recent opgestelde landschapsecologische systeemanalyses (LESA) en recent uitgevoerde onderzoeken met daarin de recente ontwikkelingen in het natuurgebied. Hieruit moet blijken welke ecologische condities nodig zijn om de

² Dat is bijvoorbeeld informatie over bodem, water, hoogteligging en de ondergrond.

instandhoudingsdoelen te bereiken. Beoordeel de gevolgen van verdroging, stikstofdepositie, de inspoeling van meststoffen en sulfaat en versnippering. Beoordeel bovendien de gevolgen van klimaatverandering voor het behalen van de doelen. Zo ontstaat meer inzicht in de noodzaak voor aanvullende maatregelen.

- **Effectiviteit maatregelen.** Geef een actuele, realistische en, voor zover mogelijk, kwantitatieve inschatting van de effectiviteit van de maatregelen die in de NDA zijn opgenomen. De NDA beschrijft een groot aantal maatregelen, maar het geschatte effect per maatregel is niet gespecificeerd.
- **Nieuwe maatregelen.** Formuleer op korte termijn aanvullende hydrologische maatregelen die gericht zijn op herstel van de gewenste grondwaterstanden en houd hierbij rekening met de gevolgen van klimaatverandering. Neem als mogelijke maatregelen het beperken van beregening uit grondwater en regionale systeemmaatregelen mee.
- **Beperking van de bemesting intrekgebied.** Heroverweeg de maatregel om evenwichtsbemesting toe te passen. Dit is belangrijk omdat uitspoeling niet kan worden uitgesloten. Overweeg in plaats daarvan een lagere bemesting dan evenwichtsbemesting of het stopzetten van bemesting in het intrekgebied. Stel een duidelijk monitoringsprotocol op wanneer evenwichtsbemesting tóch wordt ingezet.
- **Kennis- en monitoringsprogramma.** Voer naast procesmonitoring ook effectmonitoring uit gelijktijdig met het nemen van de hydrologische herstelmaatregelen. Analyseer en evalueer de data om zodoende tijdig bij te kunnen sturen wanneer gewenste ontwikkelingen uitblijven of ongewenste ontwikkelingen optreden.

De Ecologische Autoriteit concludeert op basis van de NDA dat de natuur in Lemselermaten is verslechterd en dat (verdere) verslechtering van alle habitattypen en soorten niet is uitgesloten. De doelen voor uitbreiding en kwaliteitsverbetering worden niet gehaald met de bestaande en geplande maatregelen. Het is niet toegestaan om te wachten met het treffen van maatregelen totdat verdere verslechtering optreedt.³ De NDA beschrijft nauwelijks aanvullende maatregelen. Dit 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 de instandhoudingsdoelen. De NDA moet op deze punten worden aangevuld.

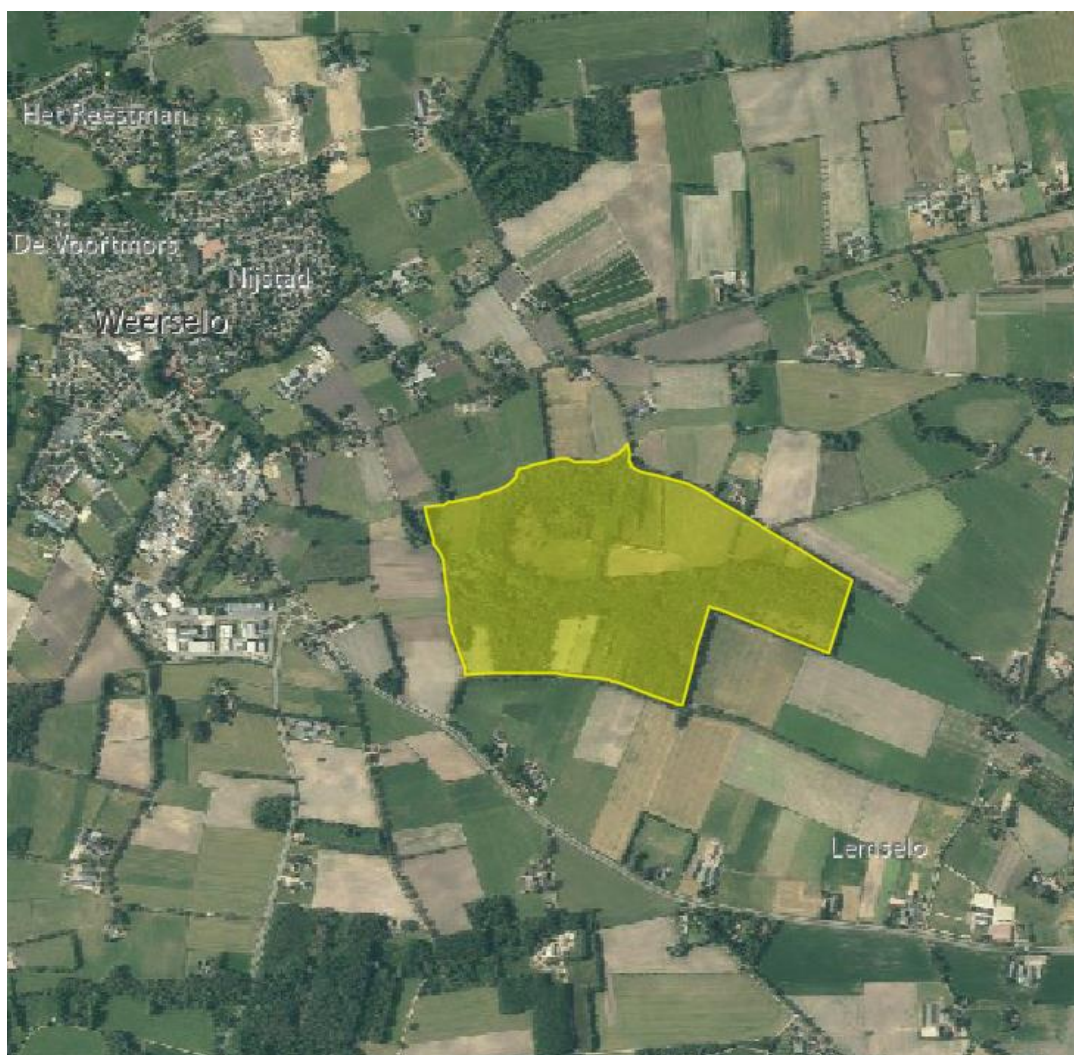
Omdat verdere verslechtering moet worden voorkomen, adviseert de Ecologische Autoriteit om niet langer te wachten met het uitvoeren van (aanvullende) maatregelen, waarvan zeker is dat ze nodig en effectief zijn. Hiermee kan ook voorkomen worden dat het behalen van de doelen wordt bemoeilijkt. Dit geldt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

- **Verlagen van de stikstofdepositie door bronaanpak.** De stikstofdepositie is jarenlang te hoog geweest voor de aanwezige natuur en zal dat (grotendeels) voorlopig blijven. De effecten op de natuur zijn cumulatief door ophoping van stikstof. Dit veroorzaakt vermisting en verzuring die nog jarenlang leiden tot een lagere diversiteit van flora en fauna. De gevolgen van de hoge stikstoflast zijn in Lemselermaten bijvoorbeeld te zien aan vergrassing in de heiden. Verlaging van de stikstofdepositie is nodig om verdere verslechtering te voorkomen en de natuurdoelen voor uitbreiding en verbetering te behalen.
- **Hydrologische herstelmaatregelen.** Het gaat hierbij om maatregelen binnen en buiten het gebied die erop zijn gericht de grondwaterstanden in Lemselermaten te verhogen en de aanvoer van basenrijke kwel naar het natuurgebied te verhogen.
- **Aanpassen van de bemesting in de omgeving.** Hierdoor nemen de effecten van vermisting, veenafbraak en interne eutrofiëring in Lemselermaten af.
- **Uitbreiden en verbinden van geïsoleerde locaties met habitattypen.** De gewenste ontwikkeling kan in gang worden gezet door inrichting en ontwikkelingsbeheer in kansrijke gebiedsdelen in Lemselermaten waar nog geen habitatype aanwezig is.

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

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 Lemselermaten. In hoofdstuk 3 staan adviezen van de Ecologische Autoriteit voor het provinciale gebiedsprogramma.



Figuur 1. Ten zuidoosten van Weerselo ligt het Natura 2000-gebied Lemselermaten. 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 verbeterprogramma⁴ wil Nederland die negatieve trend keren.

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

⁴ Het [programma Stikstofreductie en Natuurverbetering](#). 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.

⁵ 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".'

Waarom een advies van de Ecologische Autoriteit?

De provincie Overijssel heeft de NDA over Lemselermaten voorgelegd aan de Ecologische Autoriteit. De Ecologische Autoriteit toetst of in de NDA alle essentiële ecologische informatie werd betrokken waarmee het bevoegd gezag later goed onderbouwde besluiten kan nemen over onder meer gebiedsplannen en gebiedsprogramma's.⁶ In de bijlage bij dit advies staan de werkwijze, samenstelling van de werkgroep en andere projectgegevens. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt zijn te vinden door nummer 5081 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.

⁶ 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'⁷, haar eigen advies over deze Handreiking⁸ en het document 'Onderbouwing beoordeling herstelmaatregelen' van de Taakgroep Ecologische Onderbouwing.⁹

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 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 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 habitatrictlijnsoorten (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.

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 verwijst duidelijk naar het betreffende achtergrondrapport.
- Neem, als die bestaat en ernaar verwezen wordt, een samenvatting van de LESA op met verwijzingen naar achtergronddocumenten.

⁷ Handreiking Natuurdoelanalyse. Bedoeld voor eerste cyclus NDA. BIJ12, juni 2022.

⁸ Advies over de Handreiking Natuurdoelanalyses. Ecologische Autoriteit, 21 oktober 2022.

⁹ Ondersteuning beoordeling herstelmaatregelen. Taakgroep Ecologische Onderbouwing, 14 december 2022.

- 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’). 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 verslechtingsverbod is de T_0 het basisniveau; ten opzichte hiervan mag in ieder geval geen verslechtering optreden. 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 SMART¹⁰ 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 SMART 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 gebied²⁰ (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.

¹⁰ Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

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 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 habitattypen 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 vegetatiekartering of habitattypenkartering, te gebruiken.
- De ontwikkeling (trends) van de oppervlakte en kwaliteit van habitattypen en leefgebieden vanaf de referentiesituatie af te zetten tegen de (nader uitgewerkte) instandhoudingsdoelstellingen.
- De potentie voor uitbreiding van de oppervlakte van de habitattypen 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 gedetailleerder 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 bevat 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 sluiten¹¹ 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.¹² Daarom is het van groot belang een heldere conclusie te trekken over al opgetreden verslechtering en deze goed te onderbouwen.

¹¹ 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: [Managing and protecting Natura 2000 sites - European Commission \(europa.eu\)](#).

¹² Zie paragraaf 3 van de interpretation guide Natura 2000-beheer en deze uitspraak van het Europese Hof: C-418/04.

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 hierover (wetenschappelijke) kennis en ervaring 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 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 Lemselermaten

In dit hoofdstuk geeft de Ecologische Autoriteit adviezen specifiek voor dit gebied en geeft zij aan met welke informatie de NDA van Lemselermaten 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 NDA voor Lemselermaten is grotendeels gebaseerd op het eerste beheerplan. Daarbij heeft een beperkte actualisatie plaatsgevonden op basis van expertkennis, veldbezoeken en uitgevoerde onderzoeken. In de NDA wordt verder verwezen naar het inrichtingsplan uit 2022¹³. Het is echter niet duidelijk hoe het beheerplan en het inrichtingsplan worden gebruikt in de NDA. Relevante informatie uit het inrichtingsplan voor Lemselermaten komt slechts in beperkte mate terug in de NDA.

Maak duidelijk op welke informatie de NDA is gebaseerd. Gebruik in de NDA de meest actuele informatie die beschikbaar is.

3.1 Opgave en doelen

Het Natura 2000-gebied Lemselermaten is 56 ha groot en is gelegen tussen de Weerselerbeek en de Dollanddijk ten zuidoosten van Weerselo. Het gebied omvat zeven habitattypen: vochtige heiden, droge heiden, heischrale graslanden, blauwgraslanden, pioniervegetaties met snavelbiezen, kalkmoerassen en vochtige beekbegeleidende alluviale bossen. Bovendien komt er een populatie voor van de zeggekorfslak.

De kern van het gebied wordt gevormd door oude hooimaatjes, waar zich nu een gradiënt heeft ontwikkeld van nat kalkmoeras, via blauwgrasland en heischrale graslanden naar vochtige en droge heide, met pioniervegetaties met snavelbiezen daar doorheen. Kalkmoerassen en vochtige heide hebben een uitbreidingsdoelstelling en een doelstelling voor verbetering van de kwaliteit. Een verbeteringsdoelstelling voor de kwaliteit geldt ook voor de vochtige alluviale bossen.¹⁴ Voor Lemselermaten geldt voor kalkmoerassen een 'sense of urgency' voor de wateropgave.¹⁵

Het Natura 2000-gebied bestaat voor ongeveer een kwart uit kwalificerende habitattypen. Volgens de NDA bestaat het grootste deel hiervan uit vochtige alluviale bossen (10,87 ha). De overige habitattypen komen op veel kleinere oppervlaktes voor (variërend tussen de 0,014 en 0,9 ha).

Volgens de NDA is de trend in oppervlakte en kwaliteit van de meeste habitattypen negatief. Voor diverse habitattypen en het leefgebied van de zeggekorfslak is de trend onbekend. Het is op basis van de informatie in de NDA niet navolgbaar welke informatie is gebruikt voor het afleiden van trends.¹⁶

In de tabel in de samenvatting en hoofdstuk 7 is de trend weergegeven in de afgelopen 5 jaar. Deze is gebaseerd op expert-kennis en Natura 2000-veldbezoeken. De trend in oppervlakte is in deze tabel voor bijna alle habitattypen als gelijkblijvend beoordeeld. De Ecologische Autoriteit is van mening dat deze weergave in de samenvattende tabellen een te positief beeld schetst aangezien er over een voorgaande langere periode sprake is van een afnemende trend. Ook is deze trend niet bepaald ten opzichte van de juiste referentie (moment van

¹³ https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.9923.ipLemselermaten-on01/b_NL.IMRO.9923.ipLemselermaten-on01_tb1.pdf.

¹⁴ De uitbreidingsdoelstelling van de kalkmoerassen en vochtige heiden mag ten dele ten koste gaan van de (minder ontwikkelde) vochtige alluviale bossen.

¹⁵ [Lemselermaten: Doelstelling | natura 2000 en Natura 2000 doelendocument \(LNV, 2006\).pdf](#). Een sense of urgency is in het Natura 2000-doelendocument toegekend als binnen nu (zijnde 2006) en 10 jaar mogelijk een onherstelbare situatie ontstaat. De sense of urgency is geformuleerd om te zorgen dat door adequate maatregelen de specifieke ecologische vereisten zo snel als mogelijk, doch uiterlijk binnen 10 jaar na nu (zijnde 2016) op orde gebracht worden.

¹⁶ Er wordt in de voetnoot van tabel 2 bijvoorbeeld verwezen naar de habitatkaart uit juli 2014 maar deze wordt in de tabel niet gebruikt. In de NDA is niet weergegeven op welke vegetatiekarteringen de habitatkaart is gebaseerd.

aanmelden, 2004). Verder is het onduidelijk of en hoe relevant recent onderzoek is gebruikt voor de bepaling van de trends in omvang en kwaliteit van habitattypen in de NDA.¹⁷

Geef in de NDA duidelijk weer op welke informatie conclusies over de trend in oppervlakte en kwaliteit van habitattypen en leefgebieden zijn gebaseerd en maak de conclusies navolgbaar.

Vul de NDA aan met de ontwikkeling (trends) van de oppervlakte en kwaliteit van habitattypen en leefgebieden van soorten vanaf de referentiesituatie (2004). Maak hierbij gebruik van de beschikbare relevante rapporten en vegetatiekarteringen. Breng ook trends in beeld voor de kwaliteitsaspecten abiotische randvoorwaarden, typische soorten en overige kenmerken van een goede structuur en functie.

3.2 Drukfactoren en maatregelen

Algemeen

Lemselermaten heeft van nature een sterke kweldruk doordat hier het watervoerend pakket dunner wordt. Hierdoor oefent het diepe grondwater een grotere druk naar boven uit en treedt het uit ter plaatse van de lagere delen, met name in de beekdalen van de Weerselerbeek en de Dollandbeek. Er is sprake van een diep en ondiep grondwatersysteem, waarbij het diepe grondwater basenrijk is. Het ondiepe grondwater staat meer onder invloed van regenwater en is daardoor zuurder en minder basenrijk. De verhouding tussen het diepe en ondiepe grondwater in de kwelstroming is seizoensafhankelijk. In het natte winterseizoen is het aandeel ondiep grondwater dominant. In het drogere voorjaar en zomerseizoen is het aandeel diep grondwater juist groter.

Belangrijke drukfactoren in het gebied zijn verdroging en vermesting. De grondwaterstanden en kweldruk in het voorjaar en de zomer zijn te laag en bovendien is het kwelwater verontreinigd met nitraat en sulfaat door bemesting van landbouwgrond. Nitraatrijk grondwater dat in de ondergrond in contact komt met pyrietafzettingen levert verhoogde concentraties van sulfaat op door pyrietoxidatie ¹⁸. Hierdoor wordt het grondwater naast nitraatrijk ook sulfaatrijk. Door de aanvoer van sulfaatrijk grondwater breekt de veenbodem in Lemselermaten af. Dit is vooral te zien in de vochtige alluviale bossen, waar tientallen centimeters veen zijn verdwenen (de elzen staan 'op hun wortels'). In droge periodes breekt het veen ook aan de lucht af (oxidatie), hetgeen mede zorgt voor de verlaging van de bodem.

Door de diepe ligging wordt het grondwater door de Weerselerbeek en in mindere mate door de Dollandbeek afgevoerd. Daardoor neemt de kwel in het natuurgebied Lemselermaten af.

Waterhuishouding

Uit de NDA blijkt dat de belangrijkste hydrologische knelpunten voor het behoud en de uitbreiding van de verschillende grondwaterafhankelijke habitattypen zijn:

- Te lage zomer- en voorjaarsgrondwaterstanden en geen/te weinig kwel, door:
 - drainerende werking van sloten, buisdrainage en genormaliseerde beken;
 - Grondwateronttrekking voor beregening landbouwgewassen;
 - grondwateronttrekking voor drinkwaterwinning Weerselo.
- Vermesting van het grondwater door agrarisch gebruik in het intrekgebied binnen en buiten het Natura 2000-gebied.

Uit de NDA en het veldbezoek blijkt dat de hydrologische herstelmaatregelen uit het inrichtingsplan nog niet zijn uitgevoerd. De Ecologische Autoriteit onderschrijft dat de maatregelen uit het inrichtingsplan bijdragen aan het herstel van de hydrologische condities in het gebied. Het valt de Ecologische Autoriteit op dat het inrichtingsplan niet voorziet in maatregelen om de invloed van grondwateronttrekkingen voor beregening in het voorjaar- en

¹⁷ Voor bijvoorbeeld pioniervegetaties met snavelbiezen staat in Versluis et al, 2017 dat de trend in oppervlakte negatief is als gevolg van successie naar vochtige heide. In de NDA staat dat de trend voor dit habitatype onbekend is. R. Versluis, B. van Duijn, A.A.M. Kieskamp & A.T.W. Eysink, 2017. Lemselermaten – systeemanalyse.

¹⁸ Dit is de omzetting van het mineraal pyriet (een ijzer- en zwavelverbinding) onder invloed van zuurstof of nitraat waarbij sulfaat en zuur vrijkomt.

zomerseizoen te beperken. De Ecologische Autoriteit adviseert om ook dit aspect te betrekken bij het herstel van de waterhuishouding.

Drinkwaterwinning Weerselo

Ten zuiden van het Natura 2000-gebied Lemselermaten ligt de drinkwaterwinning Weerselo. Deze winning is gestart in 1966. De onttrekking vindt plaats op een diepte van circa 30 tot 55 meter beneden maaiveld (m-mv) en heeft een vergunningsdebiet van 1 miljoen m³/jaar. De grondwaterwinning vindt plaats in een gedeeltelijk afgesloten watervoerend pakket. Uit systeemanalyses uit 2015 en 2017 komt naar voren dat de grondwaterwinning de gemiddeld laagste grondwaterstand (GLG) in een beperkt deel (het zuidelijk deel) van het Natura 2000-gebied beïnvloedt. Dat deze invloed beperkt is, hangt onder andere samen met het feit dat de winning plaatsvindt in een gedeeltelijk afgesloten watervoerend pakket. Uit modelberekeningen die zijn uitgevoerd voor het formuleren van maatregelen in het inrichtingsplan blijkt dat het verminderen van de drinkwateronttrekking slechts een beperkt effect heeft op het bereiken van de gewenste grondwaterstanden voor natuur.

De Ecologische Autoriteit ondersteunt op basis van de uitgevoerde systeemanalyses en resultaten van de modelberekeningen in het inrichtingsplan de conclusie dat de drinkwaterwinning Weerselo een effect heeft op de GLG in een beperkt deel van Lemselermaten.

Effectiviteit van hydrologische herstelmaatregelen

Uit de NDA blijkt dat het voor alle habitattypen nog onzeker is of voldoende hydrologisch herstel wordt bereikt met de maatregelen. Monitoring van grondwaterstanden en -stijghoogten zal de precieze effectiviteit van het voorgenomen maatregelenpakket moeten onderzoeken en volgen. De NDA gaat niet expliciet in op specifieke aanvullende hydrologische maatregelen.

Uit de NDA en het veldbezoek komt naar voren dat met de geplande interne en externe¹⁹ maatregelen de gemiddelde laagste grondwaterstand (GLG) niet in het gehele Natura 2000-gebied voldoende kan worden hersteld. Het optimaliseren van de GLG vraagt volgens de Ecologische Autoriteit om een hogere drainagebasis en hogere grondwaterpeilen in de omgeving van Lemselermaten. In de NDA is verder terecht aangegeven dat als gevolg van klimaatverandering de neerslagtekorten in het voorjaar en de zomer waarschijnlijk toenemen waardoor de verdroging toeneemt.

Gezien de huidige negatieve trends van kwaliteit en oppervlakte van habitattypen en de verwachte toenemende verdroging door klimaatverandering adviseert de Ecologische Autoriteit al op korte termijn aanvullende maatregelen uit te werken om het (regionale) hydrologische systeem te herstellen. Het gaat hier onder andere om het beperken van de drainerende werking van sloten, buisdrainage en (genormaliseerde) beken en het verminderen van onttrekkingen voor beregening in een groter gebied rondom het Natura 2000-gebied.

De Ecologische Autoriteit concludeert dat met het maatregelenpakket in de NDA en het inrichtingsplan verdere verslechtering van de grondwaterafhankelijke habitattypen en leefgebieden van soorten niet kan worden uitgesloten. Omdat verdere verslechtering volgens de wet verboden is, en aanpak van dit knelpunt dus urgent is, adviseert de Ecologische Autoriteit om de voorgenomen maatregelen uit het inrichtingsplan op korte termijn uit te voeren en daarnaast aanvullende hydrologische maatregelen te formuleren buiten de begrenzing van het Natura 2000-gebied en deze ook zo snel mogelijk uit te voeren.

Tenslotte wijst de Ecologische Autoriteit op de in het inrichtingsplan opgenomen zonering rondom het Natura 2000-gebied voor het toepassen van ontwatering/ drainage op percelen. Binnen de zonering is perceeldrainage niet toegestaan. Het is van belang dat zowel de provincie als het waterschap blijven sturen op het beperken van perceeldrainage, ieder vanuit de eigen bevoegdheid (onder andere natuurvergunning en ontheffing waterschapsverordening).

¹⁹ De NDA en het inrichtingsplan voorzien in het verwijderen van buisdrainage, het dempen van watergangen en het verondiepen van de Dollandbeek en Wiemselerbeek.

Voer de maatregelen uit het inrichtingsplan zo snel mogelijk uit. Formuleer op korte termijn aanvullende hydrologische maatregelen buiten het gebied. Betrek daarin ook het beperken van beregning uit grondwater in de omgeving van het Natura 2000-gebied. Breng de maatregelen in het PPLG-gebiedsproces in en voer deze vervolgens snel uit. Richt de aanvullende maatregelen op een effectief herstel van de hydrologische condities voor alle habitattypen ook in de zomer en voorkom extra verdroging als gevolg van klimaatverandering.

Waterkwaliteit

De aanvoer van matig voedselrijk, basenrijk grondwater is een belangrijke voorwaarde voor de aanwezige habitattypen. Uit de NDA wordt duidelijk dat het gebied in de huidige situatie hinder ondervindt van de slechte kwaliteit van het toestromend grondwater. Het kwelwater is te voedselrijk en te sulfaatrijk als gevolg van bemesting. Sulfaat leidt tot veenafbraak en interne eutrofiering. In de NDA is verder aangegeven dat de kwellocaties bij hoge waterpeilen gevoelig worden voor sulfide- en ammoniumophoping hetgeen een negatieve invloed heeft op de vegetatie.

De NDA meldt een groot aantal maatregelen (tabel 4), waarvan er ten tijde van het opstellen van de NDA een zeer beperkt aantal maatregelen zijn uitgevoerd. Het inrichtingsplan waarin de herstelmaatregelen zijn opgenomen geeft na vaststelling de kaders voor herstel. Volgens berekeningen in het inrichtingsplan blijkt dat de kweldruk na uitvoering van de maatregelen zodanig wordt verhoogd dat er sprake is van voldoende aanvoer van grondwater.

In de NDA en het inrichtingsplan zijn verder maatregelen opgenomen die de bemesting in het herkomstgebied van het grondwater beperken. Het gaat om het stopzetten van bemesting op percelen waar omvorming naar natuur plaatsvindt en om het toepassen van evenwichtsbemesting op agrarische percelen.²⁰

De Ecologische Autoriteit concludeert dat de hydrologische herstelmaatregelen leiden tot herstel van voldoende, basenrijk grondwater in Lemselermaten. Tegelijkertijd constateert de Ecologische Autoriteit dat er onzekerheid is of evenwichtsbemesting effectief genoeg is om de belasting van Lemselermaten met meststoffen en sulfaat voldoende te beperken. Onderzoek naar de effectiviteit van evenwichtsbemesting in de bufferzone rondom het Boetelerveld heeft bijvoorbeeld aangetoond dat zelfs bij een zorgvuldig uitgevoerde bemesting evenwichtsbemesting voor stikstof niet haalbaar is. Het stikstofverlies bedraagt daar tenminste 15%.²¹ Het inrichtingsplan²² en de NDA onderschrijven deze onzekerheid. De NDA geeft aan dat monitoring moet aantonen of de maatregelen voldoende effectief zijn.

Hoewel evenwichtsbemesting in theorie mogelijk lijkt te zijn, concludeert de Ecologische Autoriteit dat nitraatuitspoeling niet kan worden uitgesloten. Geredeneerd vanuit het voorzorgbeginsel en het risico op verslechtering van de kwaliteit van habitattypen adviseert de Ecologische Autoriteit de invoering van evenwichtsbemesting te heroverwegen. Wanneer evenwichtsbemesting alsnog wordt ingevoerd, zorg dan voor een adequaat monitoringsprotocol, rekening houdend met de verblijftijd van sulfaat in het grondwater (lengte stroombanen) en meet de eventuele nitraatuitspoeling in het ondiepe grondwater onder en aan de randen van de landbouwpercelen. Verminder of beëindig de mestgift wanneer blijkt dat nitraatuitspoeling na invoering van evenwichtsbemesting blijft optreden.

Stikstofdepositie

De voortdurende overbelasting en daardoor veroorzaakte accumulatie van stikstof zorgt voor een grote druk op de ecologische kwaliteit van het gebied. Maatregelen om de overbelasting terug te brengen zijn nog niet in zicht.

²⁰ De Weerselerbeek en de Dollandbeek zijn onderdeel van het KRW-Waterlichaam 'Lolee Bovenlopen' met specifieke doelstellingen die in 2027 behaald moeten worden. Een vermindering van de belasting met meststoffen van het grondwater levert naast een positieve bijdrage aan de kwaliteit van de kwelstroming in het N2000-gebied ook een positieve bijdrage aan de waterkwaliteit van het KRW-waterlichaam.

²¹ Evenwichtsbemesting als alternatieve PAS-maatregel voor Boetelerveld Proeftuin Natura 2000.

²² Professor Van Diggelen is bij het opstellen van het inrichtingsplan geconsulteerd over de toepassing van evenwichtsbemesting. Hij raadt evenwichtsbemesting af vanwege actuele risico's, het voorzorgsbeginsel en het reële risico op verslechtering van de kwaliteit van habitats wanneer de hydrologie wel wordt verbeterd maar de aanvoer van sulfaat niet wordt gestopt. Hij geeft aan dat evenwichtsbemesting in theorie ertoe kan leiden dat er geen mineralen meer uitspoelen. Als alternatief noemt hij een sterk verlaagde bemesting of een bestemming zonder te bemesten als natuurgas of natuurbos.

Bovendien is de reductieopgave voor stikstof aanzienlijk groter geworden door de verlaging van de kritische depositiewaarden (KDW's) van een aantal van de habitattypen ná het verschijnen van de NDA. In de NDA is de stikstofoverbelasting ruimtelijk en per habitatype weergegeven maar de NDA maakt niet expliciet duidelijk wat de totale benodigde stikstofreductie is.

Het meest stikstofgevoelige habitatype in Lemselermaten is heischrale graslanden, met een KDW van 714 mol N/ha/jaar. De gemiddelde depositie in 2021 bedroeg volgens de NDA 1422 mol N/ha/jaar, en deze neemt naar verwachting tot 2030 af tot 1258 mol N/ha/jaar. De Ecologische Autoriteit concludeert dat er dan nog een reductieopgave van 544 mol N/ha/jaar resteert om gemiddeld onder de KDW terecht te komen. Dat betekent dat in 2030 nog een reductie moet plaatsvinden van 43%.

De NDA stelt dat door systeemherstel- en overlevingsmaatregelen de negatieve effecten van te hoge stikstofdepositie worden tegengegaan, maar dat het ook van belang is om de stikstofdepositie zelf met bronmaatregelen terug te brengen. De Ecologische Autoriteit beveelt aan om bronmaatregelen in het gebiedsproces een belangrijke plaats te geven en hier snel voortgang te boeken. Verlaging van de stikstofdepositie is essentieel om verdere verslechtering te voorkomen en de natuurdoelen te realiseren.

De Ecologische Autoriteit wijst er verder op dat met de inzet van beschikbare overlevingsmaatregelen voorzichtig moet worden gegaan. Deze maatregelen kunnen leiden tot schade aan de natuurdoelen wanneer ze te intensief worden ingezet.

Aanpassing van de kritische depositiewaarden

In 2023 zijn de KDW's voor verschillende habitattypen en leefgebieden van soorten op basis van nieuw wetenschappelijk onderzoek nader ingevuld²³. 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 vier van de zeven habitattypen zijn de KDW's in aanzienlijke mate naar beneden bijgesteld. Alleen de KDW's voor de habitattypen heischrale graslanden, kalkmoerassen en vochtige alluviale bossen zijn gelijk gebleven. 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. Omdat AERIUS jaarlijks wordt aangepast, is het nodig om de cijfers ook in toekomstige versies van de NDA actueel te houden.

Actualiseer de stikstof(over)belasting en breng de benodigde vermindering van de stikstofdepositie expliciet in kaart. Tref vervolgens snel bronmaatregelen om verdere verslechtering te voorkomen.

Vergroten en verbinden van habitattypen

In de NDA wordt in hoofdstuk 8 als aanvullende maatregel genoemd het actief inzetten op het vergroten van afzonderlijke geïsoleerd liggende locaties met habitattypen, het zoeken van locaties voor uitbreiding en het verbinden van locaties met eenzelfde habitatype.

De Ecologische Autoriteit onderschrijft het belang van deze aanvullende maatregel. Vooral in kleine geïsoleerde gebieden, zoals de Lemselermaten, is het van groot belang de habitatkwaliteit op orde te hebben. Populaties van planten en insecten, die doorgaans op kleine oppervlaktes al in grote dichtheden kunnen voorkomen, moeten niet zodanig in aantal teruglopen dat hun voortbestaan kan worden bedreigd door stochastische effecten²⁴ of door genetische erosie.²⁵ Uitwisseling met andere populaties zodat kan worden gesproken van een metapopulatie zou ideaal zijn, maar waar dat niet of nauwelijks kan is het optimaliseren van de habitatkwaliteit en vergroten van het leefgebied de aangewezen weg.

²³ [Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000 \(wur.nl\)](https://www.wur.nl).

²⁴ Kans op uitsterven door fluctuaties en toevalsfactoren.

²⁵ Populaties verliezen door kleine omvang een deel van hun genenpool en worden zo kwetsbaar voor inteelt.

3.3 Synthese en conclusie Lemselermaten

In de NDA staat dat, zelfs na uitvoering van alle vastgestelde maatregelen, verslechtering van de habitattypen en leefgebieden van soorten, niet is uit te sluiten²⁶ en dat de instandhoudingdoelstellingen buiten bereik zijn (eendoordeel: 'Nee, tenzij'). Dit komt omdat de gebieden onder druk staan van stikstofdepositie en een onvoldoende functionerend hydrologisch systeem. De Ecologische Autoriteit ondersteunt de conclusie dat ook na uitvoering van de genoemde maatregelen de natuurdoelen nog steeds onder druk staan en verslechtering niet kan worden uitgesloten. Daarbij spelen de effecten van klimaatverandering, stikstofdepositie, verdroging en de aanvoer van met sulfaat en nitraat vervuild grondwater een belangrijke rol.

Door het nu al lange tijd uitblijven van voldoende (externe) maatregelen is de kwaliteit van de stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten in Lemselermaten verslechterd. Dit is strijdig met de Habitatrichtlijn.²⁷ Het is niet toegestaan om te wachten met het treffen van maatregelen als verslechtering is geconstateerd. Er is in het verleden wel onderzoek gedaan naar interne en externe herstelmaatregelen, maar deze zijn tot nu toe niet of nauwelijks uitgevoerd. Snel ingrijpen is noodzakelijk om deze verslechtering om te buigen en de instandhoudingsdoelen te realiseren. Ingrijpen is bovendien urgent om onomkeerbare schade aan natuurdoelen te voorkomen (zie *sense of urgency* paragraaf 3.1).

Het is niet toegestaan om te wachten met het treffen van maatregelen als verslechtering is geconstateerd. De Ecologische Autoriteit adviseert, gezien de al opgetreden verslechtering, om de benoemde maatregelen onmiddellijk en volledig uit te voeren.

3.4 Data en monitoring

In de NDA wordt in hoofdstuk 6 gesproken over monitoring met termijnen die gebaseerd zijn op een stabiele situatie. Dit geldt met name voor de Natura 2000-monitoring die uitgaat van een zes- of zelfs twaalfjarige monitoringsfrequentie. De Ecologische Autoriteit adviseert in de situatie waarin de hydrologische herstelmaatregelen worden genomen effectmonitoring uit te voeren en de monitoringsfrequentie te verhogen om zodoende inzicht te krijgen of de soorten en habitattypen zich herstellen. Kijk bij de effectmonitoring²⁸ naar de reactie van het ecologische systeem: reageren de planten en dieren zoals verwacht op de gedane ingrepen?

In de NDA is verder aangegeven dat data uit de procesmonitoring sinds 2018 worden verzameld en dat deze data de nulsituatie voorafgaand aan de uitvoering van maatregelen weergeven. Deze data die een periode van meer dan 5 jaar beslaan en ook zijn gerapporteerd²⁹ zijn niet in de NDA gebruikt.

Voer naast meting van de procesindicatoren ook effectmonitoring uit. Start deze gelijktijdig met het nemen van de hydrologische herstelmaatregelen. Verhoog de monitoringsfrequentie en analyseer en evalueer de data om zodoende tijdig bij te kunnen sturen wanneer gewenste ontwikkelingen uitblijven of ongewenste ontwikkelingen optreden.

Gebruik de sinds 2018 verzamelde data uit de procesmonitoring voor een actualisatie en aanscherping van de knelpunten. Analyseer aanvullend de reeds beschikbare data uit de Natura 2000 monitoring.

²⁶ 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://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/natura-2000/managing-and-protecting-natura-2000-sites_en.

²⁷ Zie paragraaf 3 van de interpretation guide Natura 2000-beheer en deze uitspraak van het Europese Hof: C-418/04.

²⁸ Procesmonitoring richt zich op het monitoren van de effecten van maatregelen op abiotische factoren als grondwaterstanden, waterkwaliteit en bodemkwaliteit. Effectmonitoring richt zich op de effecten van maatregelen op plant- en diersoorten en vegetaties en geeft inzicht of maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan herstel van de natuur.

²⁹ Eindrapportage monitoring herstelmaatregelen Lemselermaten 2018-2021. Rapport Sweco, 2021.

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.³⁰

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 Lemselermaten 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).³¹
- Beleidslijn Water en Bodem Sturend.³²
- Realisatie van het Natuur Netwerk Nederland (NNN).

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.

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

³¹ De Weerselerbeek en de Dollandbeek zijn onderdeel van het KRW-Waterlichaam 'Lolee Bovenlopen' met specifieke doelstellingen die in 2027 behaald moeten worden. De chemische en ecologische toestand van het waterlichaam is nog niet op orde. Naast de hydromorfologische inrichting vormen de concentraties aan ammonium, fosfor en stikstof en een aantal metalen (o.a. kobalt, seleen en zilver) een knelpunt om de KRW-doelen te halen.

³² Het herstellen en robuuster inrichten van het hydrologische systeem om de voorjaars- en zomergrondwaterstanden en kwelflux in het gebied te herstellen, vraagt om (herstel)maatregelen buiten het Natura 2000-gebied. De Ecologische Autoriteit adviseert de provincie om vanuit de beleidslijn Water en Bodem Sturend keuzes te maken over de hydrologische herstelmaatregelen in de gebiedsgerichte uitwerking van het PPLG.

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

drs. Gert Dekker

drs. Reinoud Kleijberg

prof. dr. Henk Siepel

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

drs. Evalyne de Swart (secretaris)

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 5081 in te vullen in het zoekvak.

