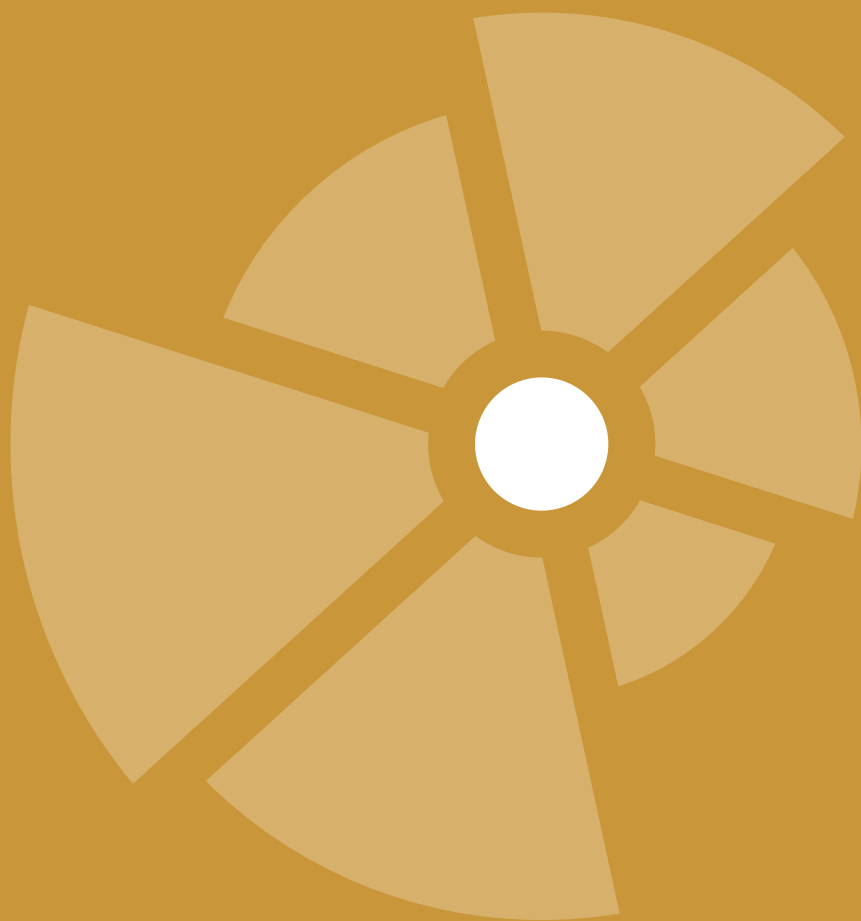


Advies over de Natuurdoelanalyse Holtingerveld, provincie Drenthe



1. Het advies van de Ecologische Autoriteit

De provincie Drenthe heeft een natuurdoelanalyse (NDA) opgesteld voor het Natura 2000-gebied Holtingerveld. De NDA moet duidelijk maken wat de staat van de natuur is, of de bestaande en geplande maatregelen voldoende zijn om achteruitgang van de natuur te voorkomen en beschermde natuur in stand te houden, of dat aanvullende maatregelen nodig zijn. Op verzoek van de provincie Drenthe heeft de Ecologische Autoriteit getoetst of de NDA een goede basis is voor de maatregelen in het gebiedsprogramma van de provincie Drenthe.

In dit advies:

- De NDA laat zien dat de natuur in het Holtingerveld is aangetast door stikstofdepositie en verdroging en dat de uitgevoerde en geplande maatregelen onvoldoende zijn om de natuurdoelen te behalen.
- Een landschapsecologische systeemanalyse en belangrijke informatie over grondwatersysteem en verdroging ontbreken in de NDA. Voor het benoemen van knelpunten en effectieve maatregelen is het nodig deze informatie op het niveau van de deelgebieden beschikbaar te maken. Bovendien is het nodig verder terug in de tijd te kijken om zo te zien welke veranderingen hebben plaatsgevonden binnen en buiten het gebied en welk effect die hebben gehad op de natuur in het Holtingerveld.
- Met alleen beheer en lokale natuurherstelmaatregelen zijn de natuurdoelen niet meer duurzaam te behouden. Om verdere verslechtering te voorkomen en natuurdoelen op termijn te kunnen halen is het belangrijk snel aanvullende maatregelen te nemen. Dit zijn bijvoorbeeld bronmaatregelen om de stikstofdepositie te verminderen en hydrologische herstelmaatregelen binnen én buiten het Holtingerveld.

Wat staat in de natuurdoelanalyse Holtingerveld?

Het Natura 2000-gebied Holtingerveld is een uitgestrekt natuurgebied ten noorden van Havelte. Het gebied ligt op de overgang van de zandgronden van het Drents Plateau naar de lagergelegen veengebieden. Kenmerkend voor het Holtingerveld is onder andere de hoge stuwwal met een voor Nederlandse begrippen steile helling. In de ondergrond van het Holtingerveld liggen twee keileemplaten met daartussenin een slenk.

Het Holtingerveld is gevarieerd in hoogteligging, bodemopbouw, grondwaterstanden en grondwatersamenstelling. Dit leidt tot een grote diversiteit aan natuurtypen. Natte en droge heiden en heischrale graslanden komen in afwisseling voor met vennen en stuifzanden. Rond de essen (oude akkergronden) zijn plaatselijk soortenrijke eiken-berkenbossen en beuken-eikenbossen aanwezig. Binnen de bijna volledig beboste stuifzandgebieden zijn kleinschalige stuifzanden aanwezig met karakteristieke buntgrasvegetaties. Op de Havelterberg komt het keileem aan de oppervlakte. Hier komen –onder natte en kalkrijke condities– heischrale graslanden met bijzondere Rode lijstsoorten voor. Deze graslanden behoren van oudsher tot de meest soortenrijke heischrale graslanden van Nederland.

Holtingerveld behoort tot het Natura 2000-landschap Hogere zandgronden en is aangewezen als Habitatrichtlijngebied voor veertien habitattypen en twee diersoorten.¹ Dit zijn natuurdoelen die kenmerkend

¹ Het gaat om de habitattypen H2310 Stuifzandheiden met struikheide, H2320 Binnenlandse kraaiheidebegroeiingen, H2330 Zandverstuivingen, H3130 Zwakgebufferde vennen, H3160 Zure vennen, H4030 Droge heiden, H4010A Vochtige heiden (hogere zandgronden), H5130 Jeneverbesstruwelen, H6230* Heischrale graslanden, H7110B* Actieve hoogvenen (heideveentjes), H7150 Pioniervegetaties met snavelbiezen, H9120 Beuken-eikenbossen met hulst, H9190 Oude eikenbossen, H91D0* Hoogveenbossen en de Habitatrichtlijnsoorten H1042 Gevlekte witsnuitlibel en H1166 Kamsalamander. H1081 Brede geelrandwaterroofofkever is als natuurdoel aangemeld bij de EU maar nog niet aangewezen. Prioritaire doelen zijn aangegeven met een *.

zijn voor verschillende successiestadia² en overgangen in milieucondities (droog-nat, zuur-basenrijk, regenwater- en grondwater-gevoed).

In de NDA staat dat stikstofdepositie en verdroging de belangrijkste knelpunten voor het gebied zijn. De hoge stikstofdepositie leidt tot verzuring, vermesting en een versnelde successie.³ De verdroging hangt samen met te lage grondwaterstanden en een verminderde aanvoer van basenrijk grondwater, waardoor verzuring optreedt. Daarnaast zijn er ook andere knelpunten, zoals bijvoorbeeld het dichtgroeien van open zand in zandverstuivingen en extra droogte door klimaatverandering. Al deze knelpunten leiden tot een aantasting van de natuurkwaliteit en van het leefgebied van planten en dieren.

Uit de NDA blijkt dat in de afgelopen jaren in het Holtingerveld al een groot aantal maatregelen is uitgevoerd om de natuur te herstellen. Het gaat bijvoorbeeld om maatregelen als extra maaien en extra begrazen, plaggen en bekalken, het weghalen van opslag, het dempen van greppels en de aanleg van poelen en een kade. De komende jaren wordt doorgegaan met de uitvoering van dit soort maatregelen. Bovendien zijn aanvullende maatregelen gepland die volgens de NDA leiden tot volledig hydrologisch herstel en het opheffen van de verdroging. In de NDA is aangegeven dat voor de hydrologische herstelmaatregelen aanvullend onderzoek nodig is.

De NDA stelt dat ondanks de uitgevoerde en geplande maatregelen verslechtering voor de meeste habitattypen niet is uitgesloten. Bovendien is het behalen van uitbreidings- en/of verbeterdoelstellingen voor deze natuurdoelen nog niet in zicht. Dit komt doordat de stikstofdepositie de komende jaren nog te hoog blijft waardoor de natuurkwaliteit afneemt. De NDA concludeert dat voor het halen van de natuurdoelen overlevingsmaatregelen, aanvullende (hydrologische) herstelmaatregelen en een aanzienlijke vermindering van stikstofdepositie nodig zijn. De NDA stelt verder dat overlevingsmaatregelen niet blijvend kunnen worden uitgevoerd waardoor de vermindering van de stikstofdepositie des te belangrijker is. De NDA bevat geen (richting voor) aanvullende maatregelen maar verwijst hiervoor naar het gebiedsplan.

De NDA stelt dat de natuurdoelen voor de habitattypen hoogveenbossen en pioniervegetaties met snavelbiezen wél gehaald kunnen worden. Ook de doelen voor de aangewezen soorten (kamsalamander en gevlekte witsnuitlibel) zijn volgens de NDA met de voorgenomen maatregelen haalbaar.

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

De NDA bevat veel informatie en is prettig geschreven. De NDA weet in goed toegankelijke taal een complex verhaal neer te zetten. De NDA geeft een overzicht van knelpunten die in het gebied spelen en de manier waarop deze knelpunten leiden tot een aantasting van de natuurkwaliteit. De Ecologische Autoriteit onderschrijft de constatering dat stikstofdepositie en verdroging de belangrijkste knelpunten voor het gebied zijn.

Drukfactoren, knelpunten, herstelmaatregelen en effecten van herstelmaatregelen zijn in de NDA niet op systeemniveau maar op habitattypenniveau beschreven. Daardoor ontbreekt het overzicht van knelpunten en noodzakelijke maatregelen die op systeemniveau spelen. De Ecologische Autoriteit constateert verder dat noodzakelijke informatie over het grondwatersysteem en verdroging en een (samenvatting van een) landschapsecologische systeemanalyse (LESA) ontbreken. Dit maakt het lastig effectieve hydrologische herstelmaatregelen te benoemen. De Ecologische Autoriteit adviseert de LESA, vanwege de grote diversiteit van het gebied, op deelsysteemniveau uit te voeren.

De NDA geeft een overzicht van de uitgevoerde en geplande maatregelen. De Ecologische Autoriteit constateert dat er in de afgelopen jaren al veel herstelmaatregelen binnen de gebiedsgrenzen zijn uitgevoerd. De effecten

² Successie is de opeenvolging van verschillende vegetaties/levensgemeenschappen. In dit gebied begint de successie bijvoorbeeld met open zand. Open zand groeit dicht en wordt vervangen door heide en uiteindelijk -wanneer er bijvoorbeeld niet wordt begraaud- ontstaat er bos.

³ De versnelde successie is bijvoorbeeld te zien aan een snelle toename van de opslag van boompjes en struiken en de snelle vastlegging en het begroeid raken van stuifzanden.

van deze maatregelen zijn deels positief en deels nog onbekend, omdat effecten nog niet duidelijk zijn waar te nemen. Er zijn nog geen maatregelen buiten de gebiedsgrenzen genomen en in de NDA is maar één toekomstige maatregel buiten het Holtingerveld genoemd, namelijk het omleggen van de Wapserveense waterleiding. De Ecologische Autoriteit is van mening dat voor het bestrijden van de verdroging meer buiten de gebiedsgrenzen moet worden gekeken. Aanvullende hydrologische onderzoeken en een landschapsecologische systeemanalyse kunnen hier meer inzicht in geven.

Het is voor de Ecologische Autoriteit niet duidelijk hoe de effectiviteit van de uitgevoerde en geplande maatregelen zijn meegenomen in de eindbeoordeling van het doelbereik voor de habitattypen. Daarnaast ontbreekt in de NDA de onderbouwing voor de conclusie dat de uitgevoerde en geplande maatregelen de hydrologische knelpunten grotendeels oplossen.

Uit de NDA wordt wél duidelijk dat beheer en overlevingsmaatregelen niet voldoende zijn om de habitattypen duurzaam in stand te houden. Terecht constateert de NDA dan ook dat het noodzakelijk is de (grond)waterhuishouding verder te herstellen en de stikstofdepositie te verminderen.

De Ecologische Autoriteit onderschrijft de conclusie in de NDA dat voor de meeste habitattypen verslechtering niet is uit te sluiten en dat de doelen met de huidige maatregelen niet worden gehaald (oordeel 'Nee, tenzij'). De NDA toont aan dat er voor een aantal habitattypen verslechtering is opgetreden. Dat is bijvoorbeeld te zien aan vergrassing, opslag van bomen en struiken, een afname van zeldzame soorten en een toename van ongewenste soorten die kenmerkend zijn voor een hoge stikstofdepositie als grijs kronkelsteeltje en pijpenstrootje. De Ecologische Autoriteit is van mening dat mogelijk voor meer habitattypen verslechtering is opgetreden dan de NDA weergeeft.

De NDA geeft terecht aan dat er een restopgave aanwezig is voor het verminderen van stikstofdepositie. De Ecologische Autoriteit is echter van mening dat de NDA te weinig zekerheid biedt dat de verdroging wordt opgelost. De NDA bevat te weinig concrete hydrologische maatregelen en te weinig hydrologische systeem informatie om deze conclusie te kunnen trekken. De Ecologische Autoriteit adviseert dan ook zo snel mogelijk aanvullend hydrologisch onderzoek uit te voeren en concrete maatregelen te benoemen en uit te voeren.

De Ecologische Autoriteit is het niet eens met de conclusie in de NDA dat voor twee habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten verslechtering is uitgesloten en/of dat met het maatregelenpakket verslechtering kan worden uitgesloten (oordeel 'Ja' en 'Ja, mits'). Het gaat namelijk om verdrogingsgevoelige habitattypen en leefgebieden waarvan de NDA aangeeft dat ze profiteren van hydrologische maatregelen die in het gebied worden genomen. Zoals eerder gezegd biedt de NDA volgens de Ecologische Autoriteit te weinig zekerheid dat de verdroging daadwerkelijk wordt opgeheven. Voor het habitatype pioniervegetaties met snavelbiezen is in de NDA aangegeven dat er een negatieve trend is in de oppervlakte. Het blijft in de NDA onduidelijk welke maatregelen worden genomen om (verdere) verslechtering te voorkomen.

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

- **Onderbouwing en aanpassing conclusies.** Onderbouw de conclusie dat de uitgevoerde en geplande herstelmaatregelen leiden tot het opheffen van de verdroging. Pas deze conclusie aan wanneer dit niet kan worden onderbouwd of wanneer blijkt dat effectieve maatregelen nog niet voldoende duidelijk zijn. Pas dan ook het eindoordeel aan van de twee habitattypen en soorten waarvoor het eindoordeel nu 'Ja' of 'Ja, mits' is.
- **Trendanalyse en meetbare doelen.** Geef inzicht in de omvang en kwaliteit van de habitattypen bij aanmelding van het Natura 2000-gebied (2004) én in de huidige situatie. Betrek hierbij ook oudere informatie over het gebied. Leid hieruit de ontwikkeling van de natuurdoelen af. Geef een concrete invulling aan de uitbreidings- en verbeterdoelstellingen van habitattypen.
- **Inzicht in landschapsecologisch systeem.** Neem een samenvatting op van een landschapsecologische systeemanalyse (LESA) op deelsysteemniveau. Dit geeft inzicht in de samenhang tussen de natuur, water en andere belangrijke omgevingsfactoren op het niveau van deelsystemen. Bekijk daarbij welke veranderingen

in vooral de (grond)waterhuishouding hebben plaatsgevonden, omdat dit inzicht geeft in effectieve maatregelen. Formuleer knelpunten en maatregelen op deelsysteemniveau.

- **Ontbrekende kennis van de hydrologie en verdroging.** Vul de NDA aan met ontbrekende kennis over:
 - het functioneren van lokale ecohydrologische systemen;
 - de aanwezigheid van slecht doorlatende lagen in de ondiepe ondergrond;
 - een analyse van de effecten van de drinkwaterwinning, onttrekkingen voor beregning en drainage;
 - de hydrologische werking van de Wapserveense waterleiding (inclusief de invloed op de oppervlaktewater- en grondwaterkwaliteit);
 - de effecten van klimaatverandering;
 - de mate en oorzaken van de verdroging voor verschillende habitattypen op deelgebiedsniveau;Formuleer op basis van deze informatie aanvullende maatregelen.
- **Kennis- en monitoringsprogramma.** De Ecologische Autoriteit adviseert een samenhangend kennis- en monitoringsprogramma op te zetten waarmee de benodigde kennis en informatie structureel wordt verzameld. De Ecologische Autoriteit adviseert naast de geplande monitoring van procesindicatoren ook effectmonitoring uit te voeren gelijktijdig met het nemen van de hydrologische herstelmaatregelen. Zo is het mogelijk om bij te kunnen sturen wanneer gewenste ontwikkelingen uitblijven of ongewenste ontwikkelingen optreden.

De Ecologische Autoriteit concludeert op basis van de NDA dat voor de meeste habitattypen en beide habitatrictlijnsoorten verslechtering niet is uit te sluiten en dat onvoldoende zekerheid bestaat dat met de bestaande en geplande maatregelen de instandhoudingsdoelen worden gehaald. Voor een aantal habitattypen is verslechtering al opgetreden. Het is wettelijk niet toegestaan om te wachten met het treffen van maatregelen en totdat daadwerkelijk verdere verslechtering is opgetreden.⁴

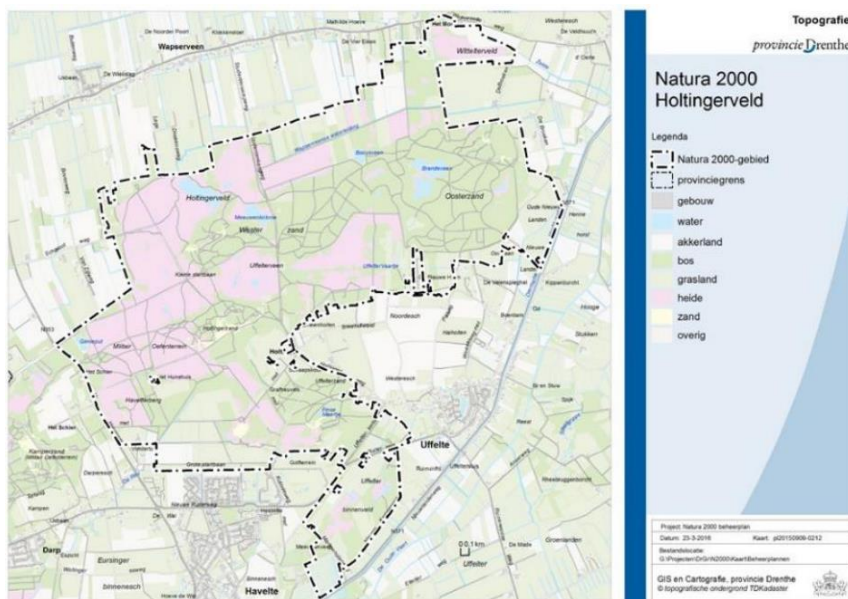
Omdat verslechtering moet worden voorkomen, adviseert de Ecologische Autoriteit om niet langer te wachten met het uitvoeren van maatregelen, waarvan zeker is dat ze nodig en effectief zijn. Hiermee kan ook voorkomen worden dat het behalen van de doelen moeilijker wordt. Dit geldt bijvoorbeeld voor:

- Het verlagen van de stikstofdepositie door bronaanpak. De stikstofdepositie is jarenlang te hoog geweest voor de aanwezige natuur en zal dat voorlopig blijven. De effecten op de natuur zijn cumulatief door ophoping van stikstof. Verlaging van de stikstofdepositie is nodig om (verdere) verslechtering te voorkomen en de natuurdoelen voor verbetering te behalen.
- Het uitvoeren van hydrologische maatregelen binnen en buiten het Natura 2000-gebied waarvan zeker is dat ze effectief zijn. Het gaat binnen het gebied bijvoorbeeld om het verwijderen van drainage en het dempen/verondiepen van greppels en andere watergangen in het Natura 2000-gebied. Buiten het gebied gaat het onder andere om het omleggen van de Wapserveense waterleiding.
- De NDA beschrijft geen aanvullende maatregelen. Geplande hydrologische herstelmaatregelen zijn niet concreet beschreven. Het formuleren en vervolgens uitvoeren van aanvullende effectieve hydrologische maatregelen binnen én buiten het Natura 2000-gebied is dan ook urgent.

Leeswijzer bij het vervolg van dit advies

Hoofdstuk 2 bevat, per onderdeel van de NDA, hoe bovenstaand advies uitwerkt. In hoofdstuk 3 staan adviezen van de Ecologische Autoriteit voor het provinciale gebiedsprogramma.

⁴ 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.



Figuur 1. Ten noorden van Havelte ligt het Natura 2000-gebied Holtingerveld, bron Natuurdoelanalyse Holtingerveld

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 verbeterprogramma⁵ 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 maatregelen⁶ daadwerkelijk genomen zullen worden.

Waarom een advies van de Ecologische Autoriteit?

De provincie Drenthe heeft de NDA over het Holtingerveld 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.⁷ 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 5110 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.

⁵ 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.

⁶ 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".'

⁷ Zie het Instellingsbesluit van de Ecologische Autoriteit.

2. Toelichting per onderdeel van de NDA

In dit hoofdstuk licht de Ecologische Autoriteit haar advies toe. Informatie die in de NDA moet worden aangevuld, staat in een tekstkader. Naar het oordeel van de Ecologische Autoriteit is deze ecologische informatie essentieel om het belang van beschermde natuur volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming door de provincie Drenthe over het gebiedsplan voor het Holtingerveld.

2.1 Algemene opmerkingen, vorm en navolgbaarheid

De NDA is duidelijk en prettig geschreven. De NDA bevat veel informatie en weet in goed toegankelijke taal een toch vrij complex verhaal neer te zetten. De opzet van de NDA volgt voor een belangrijk deel de Handreiking Natuurdoelanalyse van Bijl2.

Drukfactoren, knelpunten, herstelmaatregelen en effecten van herstelmaatregelen zijn in de NDA op habitattypenniveau beschreven. De NDA bevat geen landschapsecologische systeemanalyse of andere analyses op het niveau van (deel)systemen. Daardoor geeft de NDA volgens de Ecologische Autoriteit geen duidelijk inzicht in de drukfactoren en knelpunten die op verschillende schaalniveaus spelen.⁸ Dit kan volgens de Ecologische Autoriteit leiden tot een onderschatting van knelpunten en maakt het bovendien lastig effectieve maatregelen te benoemen.

Door het ontbreken van samenvattende overzichtstabellen in hoofdstuk 3, 4 en 5 is het bovendien niet eenvoudig om snel een samenvattend beeld te krijgen van de ecologische condities, drukfactoren, knelpunten, uitgevoerde maatregelen en de actuele toestand en ontwikkeling van de habitattypen in het Holtingerveld.

Voeg in de NDA een (samenvatting van een) LESA, beschrijving van drukfactoren, knelpunten en maatregelen op verschillende ruimtelijke schaalniveaus toe. Neem een samenvatting, overzichtstabellen en kaarten op om de leesbaarheid van de NDA verder te vergroten.

2.2 Instandhoudingsdoelen

In het Aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied Holtingerveld zijn de instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd in termen van 'behoud of uitbreiding' van de oppervlakte en 'behoud of verbetering' van de kwaliteit. Kwantitatieve en SMART-geformuleerde doelen⁹ ontbreken zowel in het Aanwijzingsbesluit als in de NDA. SMART-geformuleerde doelen kunnen ervoor zorgen dat de provincie weet waar ze in het gebiedsprogramma op moet sturen, en hoe. Om te kunnen bepalen of deze doelen gehaald worden, moet bovendien duidelijk zijn wat op de 'referentiedatum' de staat van de natuur was, de T_0 , en hoe sindsdien de ontwikkeling van de natuurdoelen (trend) in het gebied is.

De referentie en de betekenis daarvan voor de doelen

De referentiedatum is voor Habitatrichtlijngebieden het moment dat het gebied door de Europese Commissie is geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang (hierna: moment van 'aanmelden').¹⁰ Voor Vogelrichtlijn-doelen vormt in principe het moment van *aanwijzen* de referentie.¹¹ 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.

⁸ Bijvoorbeeld lokaal niveau, deelsysteemniveau, regionaal niveau.

⁹ Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

¹⁰ Zie artikel 4 lid 5 Habitatrichtlijn. In de praktijk wordt in Nederland het moment van aanwijzing gebruikt, vaak jaren later. Dat dit niet correct is, heeft de Ecologische Autoriteit in haar advies over de Handreiking Natuurdoelanalyse nog niet naar voren gebracht, maar wel in haar advies 'Doen wat moet én kan' (26 januari 2024, te raadplegen via haar [website](#), zie met name paragraaf 1.1 van de Bijlage).

¹¹ Tenzij dat moment voor 10 juni 1994 ligt. In dat geval is 10 juni 1994 de referentiedatum.

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.¹² Trends in het natuurgebied, zowel op het gebied van de ontwikkeling van planten en dieren, maar ook abiotische trends, kunnen een maatstaf zijn voor verslechtering.
- Een **behoudsdoelstelling** valt samen met de referentie, de T_0 . Inzicht in de T_0 maakt het dan mogelijk de behoudsdoelstelling SMART te maken.
- Voor een **verbeterdoelstelling (kwaliteit) dan wel uitbreidingsdoelstelling (oppervlakte/omvang)** is de T_0 niet het doel, maar moet ten opzichte van de T_0 een verbetering of uitbreiding worden gerealiseerd.
- Voor **instandhoudingsdoelstellingen die later, met een wijzigingsbesluit**, zijn toegevoegd, is de referentie afhankelijk van het wijzigingsbesluit. Als de reden voor het toevoegen is dat het habitattype 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.

Conform het Aanwijzingsbesluit voor dit gebied is 7 december 2004 het moment van aanmelding als Habitatrichtlijngebied, en daarmee formeel het referentiemoment (T_0) voor de habitattypen¹³ en Habitatrichtlijnsoorten waar het gebied voor is aangewezen.

Bepaal de referentiesituatie

De NDA geeft terecht aan de 2004 de referentiesituatie is. Deze situatie is volgens de NDA weergegeven op de T_0 habitattypenkaart uit het Natura 2000-beheerplan (2016). De provincie Drenthe heeft aangegeven dat deze kaart is samengesteld uit vegetatiekarteringen die zijn uitgevoerd in 2000, 2005, 2008, 2011, 2015 en 2016. Hierdoor ontbreekt grotendeels een beeld van de omvang en kwaliteit van de habitattypen op het moment van aanmelding (2004).

De Ecologische Autoriteit adviseert om vegetatiegegevens uit de periode rondom 2004 te gebruiken om de referentiesituatie te bepalen voor wat betreft omvang en kwaliteit van de habitattypen.

Trends in de oppervlakte en kwaliteit van habitattypen

In de NDA is aangegeven dat bij de ecologische analyse van de ontwikkeling van de habitattypen de habitattypenkaart uit 2015 als referentie is gebruikt. Beschikbare vegetatiekarteringen uit 2012, 2014, 2016 en 2020 zijn gebruikt om de trend ten opzichte van de habitattypenkaart te bepalen. Waar nodig is dit aangevuld met actuele gegevens van vegetatieopnames en expert judgement. Voor de analyse van de kwaliteit van de habitattypen zijn typische soorten en kenmerken van een goede structuur en functie meegenomen.

De Ecologische Autoriteit is van mening dat het oordeel over de trend in de oppervlakte van habitattypen (tabel pagina 79 van de NDA) onvoldoende navolgbaar is. Een kwantificering van de oppervlakte van habitattypen in de T_0 -situatie ontbreekt terwijl dit wel mogelijk is op basis van de T_0 -habitattypenkaart. Ook ontbreekt een T_1 -kaart. Het oordeel over de kwaliteitstrend is eveneens onvoldoende navolgbaar. Dat blijkt onder andere uit de volgende voorbeelden:

- Voor stuifzandheiden is er volgens de NDA sprake van een toename van de vergrassing en afname van de kwaliteit van de vegetatie, terwijl volgens het eindoordeel de kwaliteit stabiel is. Omdat er sprake is van vergrassing, is het volgens de Ecologische Autoriteit niet juist om te veronderstellen dat de kwaliteit stabiel is.

¹² Als in een gebied een betere staat van de natuur is bereikt, dan is volgens de Europese Commissie in principe die verbeterde staat de referentie voor het verslechtingsverbod. Zie de *Interpretation Guide Natura 2000-beheer*, paragraaf 3.5.

¹³ In 2022 zijn via een wijzigingsbesluit voor het Holtingerveld de habitattypen H3130 Zwakgebufferde vennen, H5130 Jeneverbesstruwelen en H9120 Beuken-eikenbossen met hulst als natuurdoel toegevoegd. Voor deze doelen is 7 december 2004 ook de referentiedatum.

- Voor zwakgebufferde vennen is er volgens de NDA sprake van een afname van de oppervlakte van vegetaties die behoren tot dit habitattype door vermesting en verzuring van het oppervlaktewater. De Ecologische Autoriteit constateert dat dit strijdig is met de conclusie in de NDA dat er sprake is van een stabiele trend voor de kwaliteit. Volgens de Ecologische Autoriteit is hier sprake van verslechtering.

De Ecologische Autoriteit constateert dat op basis van de beschreven data er vaak sprake is van een afname van de kwaliteit, terwijl volgens de NDA de trend stabiel is. Hetzelfde geldt -in mindere mate- ook voor het oordeel over de oppervlakte. Ook hiervoor geldt dat er op basis van de in de NDA beschreven gegevens sprake lijkt te zijn van een afname van de oppervlakte, terwijl volgens de NDA de trend stabiel is. De Ecologische Autoriteit benadrukt dat voor de bepaling van de trend de ontwikkeling sinds de referentiesituatie in 2004 moet worden beschreven.

De Ecologische Autoriteit adviseert om op een duidelijke, liefst kwantitatieve en navolgbare manier de ontwikkeling van de habitattypen in beeld te brengen. Betrek bij de bepaling van de trends de vegetatie-ontwikkeling, de abiotische veranderingen die hebben plaatsgevonden en de kwaliteitsaspecten typische soorten en overige kenmerken van een goede structuur en functie.

Vul de uitbreidings- en verbeterdoelstelling in

Het is belangrijk dat de uitbreidings- en verbeterdoelstelling concreter wordt uitgewerkt, waarbij rekening moet worden gehouden met verschillen binnen het gebied. Daarvoor zijn inzicht in de referentie, de huidige situatie, historische gegevens, de ecologische potentie van het gebied en de trends van belang.

Belangrijke knelpunten als verdroging en stikstofdepositie hebben waarschijnlijk ook al vóór 2004 voor een verstoorde situatie gezorgd. De Ecologische Autoriteit adviseert daarom niet alleen de situatie in 2004 te reconstrueren, maar ook verder in de tijd terug te gaan. Dit geeft inzicht in abiotische veranderingen die hebben plaatsgevonden, knelpunten voor de natuurkwaliteit én maatregelen die nodig zijn voor herstel, uitbreiding en verbetering.

Werk de uitbreidings- en verbeterdoelstellingen concreter uit en houd daarbij rekening met de ecologische potentie van het gebied. Geef aan wat de gewenste kwaliteit is en waar en wanneer die bereikt moet worden.

Effecten van klimaatverandering

Klimaatverandering betekent dat in de toekomst arealen van soorten en habitattypen kunnen opschuiven van zuid naar noord en populatiegroottes kunnen toe- of afnemen. De kans op een toename van neerslag en op perioden met droogte nemen door klimaatverandering toe, waardoor het waterstands- en vochtregime voor habitattypen en soorten gaat veranderen. Dit kan betekenen dat het Holtingerveld meer of minder geschikt wordt voor bepaalde habitattypen en soorten.

In de NDA is aangegeven dat klimaatverandering een knelpunt is waardoor extreem droge zomers steeds vaker voorkomen. Dit leidt er volgens de NDA toe dat niet alleen grondwaterafhankelijke natuur achteruit gaat, maar dat ook droge natuur steeds meer last van de gevolgen van droogte krijgt. Zo is in de NDA een sterfte van struikheide door droogte geconstateerd. Tijdens het veldbezoek door de Ecologische Autoriteit kwam naar voren dat in het Kolonieveen gagel na de droogte van 2018 sterk is achtergegaan en niet meer is teruggekomen. Verder noemde beheerders tijdens het veldbezoek dat na perioden van droogte op meerdere plekken pijpenstrootje en de opslag van berk zijn toegenomen. De Ecologische Autoriteit onderschrijft dan ook de conclusie dat extra droogte door klimaatverandering een bedreiging vormt voor de natuurkwaliteit, zeker in een systeem dat toch al op regionale schaal is verdroogd.

Monitor de effecten van droogte op de natuurdoelen en geef aan of en welke maatregelen aanvullend nodig zijn om negatieve effecten van klimaatverandering op de natuur te voorkomen. Besteed in de monitoring aandacht aan gebiedsvreemde of habitatvreemde soorten die samenhangen met klimaatverandering.

2.3 Landschapsecologische systeemanalyse en analyse en beoordeling van drukfactoren

Inzicht in het landschapsecologische systeem

Inzicht in het landschapsecologische systeem is de basis voor de analyse van de huidige natuurkwaliteit en de analyse en beoordeling van de effecten van drukfactoren. Dit is nodig om te kunnen bepalen wat effectieve maatregelen zijn om de natuurkwaliteit te behouden of verbeteren.

De NDA voor het Holtingerveld bevat geen (samenvatting van een) landschapsecologische systeemanalyse (LESA). De NDA geeft wél een verwijzing naar de LESA van het beheerplan en een samenvatting van het geohydrologische systeem. In deze samenvatting zijn de aspecten bodem, grondwaterstanden en voedselrijkdom/bodemchemie kwalitatief en op gebiedsniveau beschreven. Een beschrijving van de samenhang tussen de abiotische en ecologische gebiedskenmerken op verschillende ruimtelijke schaalniveaus ontbreekt echter.

De Ecologische Autoriteit adviseert (een samenvatting van) een LESA toe te voegen, waarin deelsystemen worden onderscheiden. Dit biedt de mogelijkheid de samenhang tussen natuur en abiotiek op standplaatsniveau én de sturende factoren op ruimtelijke schaal inzichtelijk te maken.

Het Holtingerveld heeft een geschiedenis van ingrepen die van invloed zijn op het functioneren van het landschapsecologisch en hydrologisch systeem. De Ecologische Autoriteit adviseert een historische analyse te maken van deze ingrepen, de effecten en de ontwikkeling van de vegetatie en fauna. Dit geeft inzicht waardoor, waar en in welke mate het gebied is aangetast én inzicht in effectieve herstelmaatregelen.

De Ecologische Autoriteit adviseert een (samenvatting van een) landschapsecologische systeemanalyse (LESA) op deelsysteemniveau toe te voegen. Bekijk daarbij welke veranderingen in vooral de (grond)waterhuishouding hebben plaatsgevonden, omdat dit inzicht geeft in effectieve maatregelen.

Ecohydrologisch systeem

Uit de NDA en de achterliggende documenten blijkt dat het grondwatersysteem in het Holtingerveld complex is. Er is sprake van een regionaal systeem en daarnaast veel lokale systemen, waarbij regenwater dat op de stuwwal infiltreert wordt aangerijkt met basen en vervolgens langs de flanken via kwel uittreedt. Door de aanwezigheid van slecht doorlatende keileem en gliedlagen¹⁴ in de ondergrond vormen zich plaatselijk schijnwaterspiegels. De aanwezige natte natuurwaarden zijn afhankelijk van het (complexe) hydrologische deelsystemen. De aanwezige veentjes en vennen in Holtingerveld worden bijvoorbeeld gevoed door neerslag en toestromend (ondiep) (enigszins) verrijkt grondwater (lokaal intrekgebied). Het is daarom van belang in beeld te hebben of en hoe de intrekgebieden¹⁵ van veentjes en vennen in het verleden zijn verkleind en/of gedraineerd. Onderzoek op het Dwingelderveld laat zien dat vernattingsmaatregelen in intrekgebieden een zeer gunstig effect hebben op veenvormende vegetaties van veentjes.¹⁶

De Ecologische Autoriteit constateert in de NDA kennislacunes in het ecohydrologische systeem waarbij de volgende belangrijke informatie over het grondwatersysteem en verdroging ontbreekt:

- Volgens de NDA ontbreekt een nauwkeurige kaart met de bovenkant van de keileem en de aanwezigheid van gliedlagen die inzicht kan geven in de aanwezigheid van lokale schijnwaterspiegelsystemen¹⁷. Uit de NDA blijkt verder dat goed inzicht in met name het functioneren van de lokale ecohydrologische systemen vaak ontbreekt.

¹⁴ Een gliedelaag is een voor water zeer ondoorlatende laag. Deze bestaat uit een sterk verdichte veenlaag of een andere sterk organische laag.

¹⁵ Dit zijn de gebieden waar het grondwater in de veentjes en vennen vandaan komt en die de veentjes en vennen met grondwater voeden.

¹⁶ Baaijens et al. 2019. Veentjes van het Dwingelderveld. In Jansen en Grootjans (2019) Hoogvenen: landschapsecologie, behoud, beheer, herstel. Noorboek Gorredijk.

¹⁷ Een schijnwaterspiegel is een grondwaterstand die ontstaat op een slecht doorlatende laag.

- Verdroging en stikstofdepositie zijn volgens de NDA de belangrijkste knelpunten. De NDA maakt duidelijk dat de landbouwkundige ontwatering van de omgeving ertoe heeft geleid dat de kwel aan de flanken van de stuwwal (nagenoeg) is verdwenen. Bovendien veroorzaakt de ontwatering een verlaging van de stijghoogten in het eerste watervoerende pakket in het Natura 2000-gebied. Deze verlaging leidt volgens de NDA tot een verlaging van de ondiepe grondwaterstand en dus tot verdroging van de natuur. De Ecologische Autoriteit constateert dat de NDA niet duidelijk maakt hoe groot de verdrogende effecten zijn, welke effecten dit heeft op de natuur en waar deze effecten optreden. Ook benoemt de NDA geen (richting van) maatregelen om deze regionale verdrogingseffecten aan te pakken. Een analyse van de ontwikkeling van het areaal en kwaliteit van de natte heiden in deelsysteemgebieden in relatie tot de historie van ingrepen, kan daar inzicht in geven.
- Volgens de NDA hebben drainage en grondwateronttrekkingen voor beregning van (landbouw)gewassen buiten het Holtingerveld negatieve effecten op het grondwaterniveau binnen het Holtingerveld. De Ecologische Autoriteit onderschrijft deze bevindingen en adviseert te onderzoeken welke effecten dit heeft op de natuur.
- De NDA constateert dat in het gebied, waar de grondwaterstand is verlaagd door de drinkwaterwinning op de Havelterberg, effecten op de natuur niet zijn uitgesloten en dat dat nader moet worden onderzocht. Dit nadere onderzoek is in de NDA niet opgenomen. De Ecologische Autoriteit onderschrijft de conclusie dat effecten van de drinkwaterwinning op de natuur niet zijn uitgesloten, zeker daar waar slecht doorlatende lagen in de ondiepe ondergrond ontbreken.
- Aan de noordwestgrens van het gebied ligt de Wapserveense waterleiding die is aangelegd om water aan te voeren (voor irrigatie landbouwgronden) vanuit de Drentse Hoofdvaart. Het is niet duidelijk in hoeverre de waterleiding (en de noordelijk gerichte zijlopen) naast wateraanvoer ook een drainerende en een vervuilende werking heeft op het ondiepe grondwatersysteem.

De Ecologische Autoriteit onderschrijft de noodzaak van een ecohydrologische systeemanalyse die volgens de NDA voor de komende periode in de planning staat. De ecohydrologische analyse is nodig voor het duidelijk maken van de oorzaken van verdroging, het benoemen van knelpunten en het benoemen van effectieve hydrologische herstelmaatregelen zowel binnen als buiten het Holtingerveld (zie paragraaf 2.4).

De Ecologische Autoriteit adviseert de volgende onderdelen op te nemen in de ecohydrologische analyse:

- Deel het Holtingerveld in ecohydrologische deelsystemen op verschillende ruimtelijke schaalniveaus. Beschrijf het functioneren van deze deelsystemen en lokale systemen van bijvoorbeeld grondwaterafhankelijk venen en de samenhang tussen ecologie en hydrologie. Neem als onderdeel van de systeembeschrijving ook (grond)waterkwaliteit mee.
- Karteer de ondiepe ondergrond met keileem en gliedelagen.
- Maak duidelijk hoe groot de verdrogende effecten van de landbouwkundige ontwatering zijn, welke effecten dit heeft op de natuur en waar deze effecten optreden.
- Onderzoek wat de verdrogende effecten zijn van de drinkwaterwinning, drainage in het omringende gebied en onttrekkingen voor beregning op de habitattypen en leefgebieden van soorten en wat dit betekent voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.
- Breng de invloed van de Wapserveense waterleiding op de grondwaterstanden en daarvan afhankelijke habitattypen en leefgebieden in beeld.
- Neem in de analyse ook de verwachte effecten van klimaatverandering mee.
- Kwantificeer de mate van verdroging en de knelpunten per habitatype op deelsysteemniveau. Het gaat hier om knelpunten op het gebied van de grondwaterstanden, de mate van kwel en de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit.
- Maak op deelsysteemniveau de oorzaken van verdroging, knelpunten en effectieve hydrologische herstelmaatregelen zowel binnen als buiten het Holtingerveld duidelijk.

Stikstofdepositie

Uit de NDA blijkt dat er op een groot deel van het Holtingerveld sprake is van overbelasting met stikstof. In de NDA ontbreekt een beschrijving van de stikstofbelasting voor het habitatype beuken-eikenbossen met hulst. Op

basis van de gegevens uit AERIUS-monitor¹⁸ blijkt dat op het gehele areaal beuken-eikenbossen met hulst een matige overbelasting met stikstof optreedt (rekening houdend met de inmiddels naar beneden bijgestelde kritische depositiewaarde (KDW) voor dit habitattype).

De Ecologische Autoriteit constateert dat de stikstofbelasting per habitattype in de NDA niet duidelijk genoeg is beschreven. Zo is niet altijd duidelijk voor welk jaar de stikstofbelasting is beschreven en of er sprake is van lichte, matige of sterke overbelasting door stikstof. Bovendien ontbreekt een prognose van de situatie in 2030. Dit is wel van belang omdat voor het vaststellen van de noodzaak voor aanvullende bronmaatregelen de achtergronddepositie in 2030 de referentie is. De Ecologische Autoriteit is van mening dat een meer uitgebreide en systematische beschrijving nodig is van de stikstofbelasting met een vooruitblik naar 2030.

De Ecologische Autoriteit onderschrijft de conclusie uit de NDA dat stikstofdepositie een van de belangrijkste knelpunten voor de natuurdoelen van het Holtingerveld is. De overbelasting met stikstof leidt tot een afname van de omvang en kwaliteit van diverse habitattypen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de vergrassing met pijpenstrootje, de toename van opslag en de vastlegging van open zand door de stikstofindicator grijs kronkelsteeltje in het Holtingerveld die tijdens het veldbezoek door de Ecologische Autoriteit werd waargenomen.

De Ecologische Autoriteit vindt de tabel op pagina 79 van de NDA te positief over de invloed van stikstofdepositie. Voor een aantal habitattypen is stikstofdepositie een belangrijke resterende drukfactor, terwijl dat niet in deze tabel is benoemd (bijvoorbeeld voor zwakgebufferde vennen en pioniervegetaties met snavelbiezen)¹⁹.

De reductieopgave voor stikstof is groter geworden door de verlaging van de kritische depositiewaarde (KDW) voor het merendeel van de habitattypen die in Holtingerveld voorkomen.²⁰ In de NDA is de stikstofoverbelasting per habitattype weergegeven maar de NDA maakt niet expliciet duidelijk wat de totale benodigde stikstofreductie is.²¹

De NDA concludeert dat met de huidige stikstofbelasting verslechtering van de natuurdoelen niet kan worden voorkomen. De Ecologische Autoriteit onderschrijft deze conclusie en constateert dan ook dat het nemen van bronmaatregelen voor stikstof urgent is. De Ecologische Autoriteit is van mening dat de NDA te veel uitgaat van het nemen van overlevingsmaatregelen om de effecten van te veel stikstof te beperken. Voor een duurzaam herstel van de meeste habitattypen is een lager niveau van stikstofdepositie essentieel.

Stel een actuele, meer uitgebreidere en systematische beschrijving van de stikstof(over)belasting op en breng de benodigde vermindering van de stikstofdepositie expliciet in kaart.

Aanpassing van de kritische depositiewaarden

Onlangs zijn de KDW's voor verschillende habitattypen en leefgebieden van soorten op basis van nieuw wetenschappelijk onderzoek nader ingevuld.²² 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. De KDW's van alle habitattypen in Holtingerveld zijn aangepast. Voor elf van de veertien habitattypen gaat het om een verlaging.

¹⁸ <https://monitor.aerius.nl/gebied/29/onderwerp/depositie-irt-natuur/hoofdstuk/3?voortouwnemer=drenthe>.

¹⁹ Uit de Aerius monitoring blijkt bijvoorbeeld dat deze habitattypen ook in 2030 nog grotendeels sterk tot matig overbelast zijn. [Natura 2000-gebieden | AERIUS Monitor](#).

²⁰ Voor de habitattypen H2310 Stuifzandheiden met struikheide, H3130 Zwakgebufferde vennen, H4010A Vochtige heiden, H4030 Droge heiden, H6230 Heischrale graslanden, H7110B Actieve hoogveentjes, H7150 Pioniervegetaties met snavelbiezen en H9120 Beuken-eikenbossen met hulst is de KDW verlaagd.

²¹ Uitgaande van het meest stikstofgevoelige habitattype H3130 Zwakgebufferde vennen, is er ten opzichte van gemiddelde depositie in 2030 nog een reductie van 830 mol N/ha/jaar nodig om de KDW te bereiken.

²² Wamelink et al, 2023. <https://research.wur.nl/en/publications/overzicht-van-kritische-depositiewaarden-voor-stikstof-toegepast->.

Geef aan wat dit betekent voor de opgave voor het gebied.²³ Omdat AERIUS jaarlijks wordt aangepast, is het nodig om de cijfers ook in toekomstige versies van de NDA actueel te houden.

Oppervlakte habitattypen

Voor een aantal habitattypen als zandverstuivingen, zure vennen en jeneverbesstruwelen is in de NDA de beperkte omvang van het habitatype als knelpunt genoemd. In de NDA is niet aangegeven hoe dit doorwerkt in de kwaliteit van deze habitattypen. De NDA bevat bovendien geen maatregelen die erop zijn gericht dit knelpunt aan te pakken.

Breng in beeld of en op welke manier de omvang van habitattypen (mogelijk) doorwerkt in de natuurkwaliteit en formuleer -voor zover nodig- maatregelen om verlies van natuurkwaliteit te voorkomen.

Overige drukfactoren

De NDA beperkt zich vrijwel helemaal tot de drukfactoren stikstofdepositie en verdroging. Tijdens het veldbezoek kreeg de Ecologische Autoriteit ook informatie over andere drukfactoren zoals recreatiedruk (met name de invloed van loslopende honden), inwaaien van bestrijdingsmiddelen, beheer en de aanwezigheid van exoten. Deze komen in de NDA volgens de Ecologische Autoriteit onvoldoende in beeld.

De Ecologische Autoriteit adviseert om een bredere knelpuntenanalyse te maken voor het Holtingerveld, en op basis daarvan te beoordelen of aanvullende maatregelen nodig zijn om deze knelpunten op te heffen.

2.4 Maatregelen en effectiviteit van maatregelen

Hoofdstuk 6 van de NDA gaat in op de maatregelen. De Ecologische Autoriteit constateert dat er in de afgelopen jaren veel herstelmaatregelen binnen de gebiedsgrenzen zijn uitgevoerd. De effecten van deze maatregelen zijn deels positief en deels nog onbekend. Er zijn geen maatregelen buiten de gebiedsgrenzen genomen en in de NDA is maar één mogelijke maatregel buiten het Holtingerveld genoemd, namelijk de omleiding van de Wapserveense Waterleiding.

Paragraaf 6.3 bevat de geplande maatregelen voor de komende periode. Het is voor de Ecologische Autoriteit niet navolgbaar of en hoe deze geplande maatregelen zijn meegenomen in de eindbeoordeling per habitatype. De Ecologische Autoriteit is verder van mening dat de NDA te weinig onderbouwing biedt voor de conclusie dat de hydrologische knelpunten worden opgelost met de uitgevoerde en geplande maatregelen. De NDA bevat te weinig informatie over het functioneren van deelsystemen om deze conclusie te kunnen trekken (zie paragraaf 2.3). Bovendien zijn er weinig concrete hydrologische maatregelen in de NDA genoemd. Verder is de Ecologische Autoriteit van mening dat voor het bestrijden van de verdroging meer maatregelen buiten de gebiedsgrenzen nodig zijn.

Uit de NDA wordt wél duidelijk dat overlevingsmaatregelen beperkt kunnen worden ingezet en niet voldoende zijn om de habitattypen duurzaam in stand te houden. Tijdens het veldbezoek gaven de terreinbeheerders ook aan dat de grenzen van de inzetbaarheid van overlevingsmaatregelen zijn bereikt. Terecht wordt in de NDA dan ook geconstateerd dat het noodzakelijk is de (grond)waterhuishouding te herstellen en de stikstofdepositie te verminderen.

²³ In het gebied kunnen specifieke omstandigheden aan de orde zijn die zorgen dat ondanks een overschrijding van de KDW, toch een goede kwaliteit aanwezig kan zijn. Let op bij de vaststelling van de KDW voor het type natuur, of niet al met deze omstandigheden is rekening gehouden; deze omstandigheden mogen dan namelijk niet nogmaals meegenomen worden voor het gebied.

Maak duidelijker wat de effecten van de geplande maatregelen zijn. Werk op basis van systeeminzicht uit de LESA en de ecohydrologische systeemanalyse op deelsysteemniveau hydrologische herstelmaatregelen uit en kwantificeer de verwachte effecten van deze maatregelen in termen van grondwaterstandsverhoging en herstel van de kwelflux. Richt de aanvullende maatregelen op een effectief herstel van de hydrologische condities voor alle grondwaterafhankelijke habitattypen en voorkom extra verdroging als gevolg van klimaatverandering. Kijk daarbij naar maatregelen binnen en buiten het gebied. Beschrijf de verwachte effecten op de verschillende habitattypen zo concreet mogelijk.

2.5 Synthese en conclusie in de NDA

Oordeel over de conclusies

De NDA moet laten zien:

- of verslechtering is opgetreden en welke maatregelen zijn voorzien om dit terug te draaien;
- met welke bestaande en geborgde, geplande maatregelen toekomstige verslechtering kan worden voorkomen;
- met welke bestaande en geborgde, geplande maatregelen de doelen duurzaam te realiseren zijn;
- welke aanvullende maatregelen nodig zijn voor de situaties onder 1, 2 en 3.

De NDA moet dit voor de individuele habitattypen in beeld brengen, waar relevant op verschillende locaties. De NDA moet ook een beeld schetsen van de consequenties van het ontbreken van gegevens voor de keuze voor maatregelen en de mogelijk te trekken conclusies. Ook moet duidelijk onderbouwd worden aangegeven waarom conclusies soms wel degelijk getrokken kunnen worden ondanks het ontbreken van een deel van de gegevens.

De NDA vermeldt dat voor een aantal habitattypen verslechtering is opgetreden. De Ecologische Autoriteit is van mening dat mogelijk voor meer habitattypen verslechtering is opgetreden dan de NDA weergeeft (zie paragraaf 2.2 onder kopje 'trends in de oppervlakte en kwaliteit van habitattypen').

Daarnaast geldt volgens de NDA voor bijna alle habitattypen²⁴ een restopgave: de uitgevoerde of geplande maatregelen leiden niet of onvoldoende tot het voorkomen van verdere verslechtering en het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen. De NDA stelt terecht dat ook na uitvoering van alle vastgestelde maatregelen, verslechtering van een groot deel van de aangewezen habitattypen, niet is uit te sluiten en dat de instandhoudingsdoelstellingen buiten bereik zijn (eindoordeel: 'Nee, tenzij'). De Ecologische Autoriteit onderschrijft deze conclusies maar adviseert wel om de conclusies verder te onderbouwen.

Het gaat dan met name om de onderbouwing van de conclusie dat de uitgevoerde en geplande herstelmaatregelen leiden tot het in voldoende mate opheffen van de verdroging. De Ecologische Autoriteit constateert dat in de eindbeoordeling in paragraaf 7.1 veel hydrologische restproblemen zijn genoemd en dat in de tekst staat dat hydrologische restproblemen zijn of worden aangepakt. Vervolgens is er echter geen uitwerking gegeven aan hydrologische maatregelen, terwijl dit wel nodig is (zie paragraaf 2.4). De Ecologische Autoriteit vindt dat de NDA te weinig hydrologische informatie bevat op het niveau van deelsystemen om deze conclusie te kunnen trekken. De Ecologische Autoriteit adviseert dan ook om zo snel mogelijk hydrologische maatregelen te formuleren en uit te voeren omdat deze maatregelen urgent zijn. Het is niet toegestaan te wachten met het nemen van maatregelen totdat verdere verslechtering of verstoring optreedt.²⁵ Als onderdeel van een nadere onderbouwing van de eindbeoordeling adviseert de Ecologische Autoriteit bovendien de trends en de effecten van maatregelen verder uit te werken (zie paragraaf 2.2 en 2.4).

Voor twee habitattypen zijn de eindoordelen 'ja, mits' en 'ja'. Voor deze habitattypen is verslechtering volgens de NDA uitgesloten.

²⁴ Volgens de NDA geldt alleen voor de habitattypen pioniervegetaties met snavelbiezen, beuken- en eikenbossen met hulst, oude eikenbossen en hoogveenbossen geen restopgave.

²⁵ Zie paragraaf 3 van de interpretation guide Natura 2000-beheer en deze uitspraak van het Europese Hof: C-418/04.

Voor het habitatype pioniervegetaties met snavelbiezen is het eindoordeel 'Ja, mits'.²⁶ De Ecologische Autoriteit constateert op basis van de NDA echter dat verslechtering niet is uitgesloten en dat het bovendien onduidelijk is welke maatregelen worden genomen om (verdere) verslechtering te voorkomen. Dit eindoordeel zou daarom 'Nee, tenzij' moeten zijn. De Ecologische Autoriteit onderschrijft ook de conclusie niet dat voor het habitatype hoogveenbossen verslechtering is uitgesloten, omdat de hydrologie van het gebied nog niet op orde is. In de NDA is in hoofdstuk 5 bovendien aangegeven dat de hoogveenbossen door de geïsoleerde ligging extra gevoelig zijn voor verdroging. Dit eindoordeel zou daarom ook 'Nee, tenzij' moeten zijn.

Ook kan de Ecologische Autoriteit de eindoordelen voor de gevlekte witsnuitlibel en kamsalamander niet ondersteunen. De NDA geeft voor deze soorten een eindoordeel 'ja, maar...', en constateert dat er nog knelpunten op het gebied van vermesting, verzuring en verdroging zijn. Daarmee is verslechtering niet uitgesloten, en zijn de verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen voor de kamsalamander nog niet in beeld.

De NDA geeft terecht aan dat voor bijna alle habitattypen een restopgave aanwezig is voor het verminderen van de stikstofdepositie. De effecten van de overbelasting met stikstof zijn bijvoorbeeld te zien aan vergrassing, opslag van bomen en struiken, een afname van zeldzame soorten en een toename van ongewenste soorten die kenmerkend zijn voor een hoge stikstofdepositie als grijs kronkelsteeltje en pijpenstrootje.

De Ecologische Autoriteit adviseert de eindoordelen systematisch en volledig te onderbouwen en eindoordelen indien nodig aan te passen. Onderbouw de conclusie dat de uitgevoerde en geplande herstelmaatregelen leiden tot het opheffen van de verdroging.

Richting voor nieuwe maatregelen

Omdat verslechtering moet worden voorkomen, adviseert de Ecologische Autoriteit om niet langer te wachten met het uitvoeren van geplande maatregelen, waarvan zeker is dat ze nodig en effectief zijn. Ook zijn er volgens de Ecologische Autoriteit aanvullende maatregelen nodig. Het gaat bijvoorbeeld om de volgende maatregelen:

- het verlagen van de stikstofdepositie door bronaanpak;
- het uitvoeren van hydrologische maatregelen binnen en buiten het Natura 2000-gebied waarvan zeker is dat ze effectief zijn. Het gaat binnen het gebied bijvoorbeeld om het verwijderen van drainage en het dempen/verondiepen van greppels en andere watergangen in het Natura 2000-gebied. Buiten het gebied gaat het om het omleggen van de Wapserveense waterleiding.

Aanvullende maatregelen worden in de NDA niet genoemd. De Ecologische Autoriteit constateert echter dat er nog verschillende restopgaven zijn voor het gebied, die niet worden opgelost met reeds uitgevoerde of nog geplande maatregelen. Voor hydrologisch systeemherstel is het nodig ook maatregelen buiten het Natura 2000-gebied te nemen (zie paragraaf 2.4). Voordat effectieve hydrologische maatregelen kunnen worden geformuleerd is het nodig een LESA en een ecohydrologische systeemanalyse op deelsysteemniveau uit te voeren en ontbrekende aanvullende hydrologische kennis aan te vullen (zie paragraaf 2.3). Hieruit kunnen aanvullende maatregelen naar voren komen zoals bijvoorbeeld:

- het beperken van grondwateronttrekkingen voor beregening van (landbouw)gewassen in de directe omgeving van het N2000-gebied;
- het beperken van drainage van de percelen in het omringende landbouwgebied;
- het verhogen van de drainagebasis en het omleggen van watergangen in de omgeving van het Holtingerveld.

2.6 Kennisprogramma Holtingerveld

Een belangrijk onderdeel van een NDA is het bieden van inzicht in gegevens- en kennishielen. In de NDA wordt geconstateerd dat de huidige monitoring niet is afgestemd op het benodigde detailniveau voor een NDA. In de

²⁶ Een eindoordeel 'Ja, mits' kan alleen worden gegeven bij een uitbreidings- en/of verbeterdoelstelling. Zie Handreiking natuurdoelanalyses Bij12 (2022) en het rapport Ondersteuning en beoordeling herstelmaatregelen (Taakgroep Ecologische Onderbouwing, 2022).

NDA zijn dan ook kennisleemten geconstateerd en onderzoeksvragen geformuleerd. De Ecologische Autoriteit adviseert de kennisleemten en het benodigd onderzoek in één overzichtstabel samen te vatten.

De Ecologische Autoriteit adviseert in de situatie waarin veel hydrologische herstelmaatregelen worden genomen naast de geplande monitoring van procesindicatoren ook effectmonitoring uit te voeren en de monitoringsfrequentie te verhogen om zodoende inzicht te krijgen of de soorten en habitattypen zich herstellen. Kijk bij de effectmonitoring²⁷ naar de reactie van het ecologische systeem: reageren de planten en dieren zoals verwacht op de gedane ingrepen?

De Ecologische Autoriteit adviseert een samenvatting te maken van de kennisleemten en onderzoeksvragen en een samenhangend kennis- en monitoringsprogramma op te zetten waarmee de benodigde kennis en informatie structureel wordt verzameld.

²⁷ 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.

3. Relatie met het provinciale gebiedsprogramma

In dit hoofdstuk wordt een aantal aanbevelingen gedaan over onderwerpen die een sterke relatie hebben met de informatie in de natuurdoelanalyse. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van het gebiedsprogramma, nu en in de toekomst, te verbeteren. Dit is geen complete lijst met adviezen.

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 het Holtingerveld 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:

- Realisatie van het Natuur Netwerk Nederland (NNN).
- Waterkwaliteit en natuur opgenomen in de Kaderrichtlijn Water (KRW).

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. Dit geeft inzicht in de meest effectieve maatregelen om de stikstofdepositie te reduceren.

Bijlage 1: Projectgegevens

Werkwijze Ecologische Autoriteit

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

Voortouwnemer

Provincie Drenthe

Samenstelling van de werkgroep

drs. Gert Dekker

dr. Henk Everts

drs. Reinoud Kleijberg

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 5110 in te vullen in het zoekvak.

