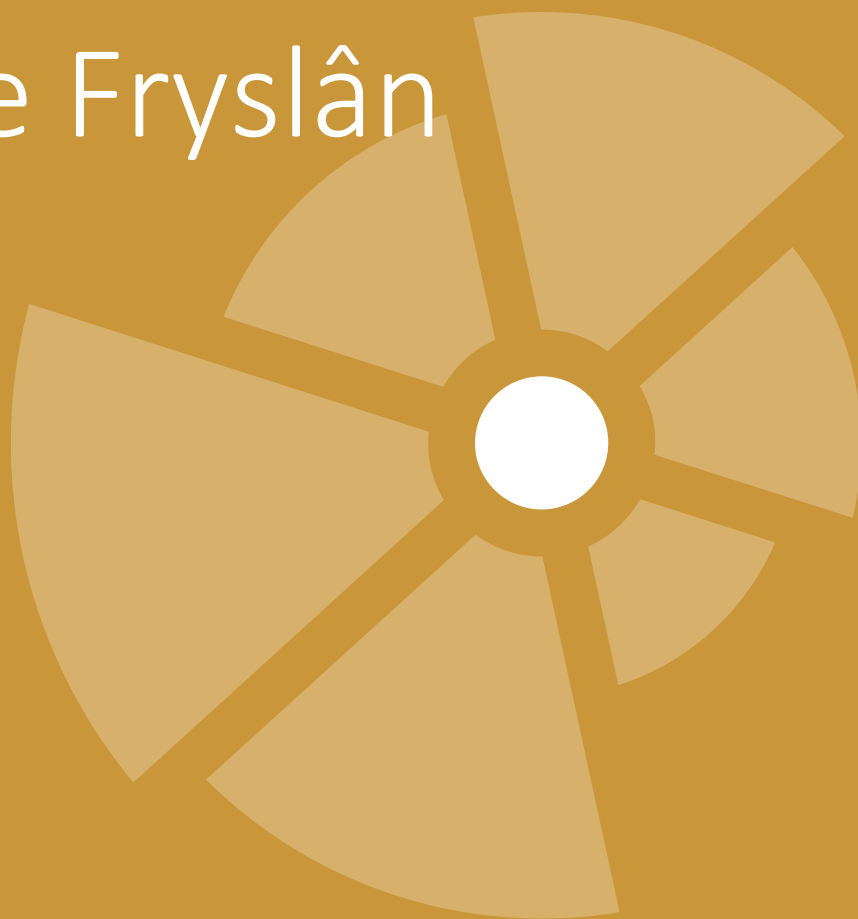


Advies over de Natuurdoelanalyse Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving, provincie Fryslân



1. Het advies van de Ecologische Autoriteit

Provincie Fryslân heeft een verkorte natuurdoelanalyse (NDA) opgesteld voor het Natura 2000-gebied Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving. Een reguliere NDA moet duidelijk maken of de bestaande en geplande maatregelen voldoende zijn voor het halen van de doelen voor het in stand houden van het Natura 2000-gebied, of dat aanvullende maatregelen nodig zijn. Ook moet blijken of de natuur waarop de doelen van het Natura 2000-gebied zich richten niet achteruitgaat. Een ‘verslechtering’ is namelijk niet toegestaan. Provincie Fryslân heeft geen reguliere maar een verkorte NDA opgesteld, en de Ecologische Autoriteit gevraagd daar een advies over uit te brengen.

Het Rijk heeft ervoor gekozen om in de eerste cyclus van NDA’s de focus te leggen op de stikstofgevoelige natuur in de Natura 2000-gebieden, zoals beschreven in de ‘Handreiking natuurdoelanalyses’¹. Voor de gebieden zonder (naderende) overbelasting van stikstof kon op basis van deze handreiking een verkorte NDA opgesteld worden die bestaat uit een AERIUS-berekening en een korte onderbouwing. De Ecologische Autoriteit heeft onder meer getoetst of terecht een verkorte NDA is opgesteld.

Voor het in stand houden van het Natura 2000-gebied zijn ook voor niet-stikstofgevoelige natuur doelen vastgesteld. Het behalen van de doelen hangt van meer factoren af dan alleen stikstof. Enerzijds kunnen maatregelen voor niet-stikstofgevoelige natuur ook bijdragen aan het behalen van de doelen voor stikstofgevoelige natuur en vice versa. Anderzijds kunnen soms maatregelen voor stikstofgevoelige natuur negatieve effecten hebben op niet-stikstofgevoelige natuur, ook voor natuurwaarden die niet direct verbonden zijn met de instandhoudingsdoelstellingen.

De Ecologische Autoriteit is daarom van mening dat ecologische informatie, breder dan alleen de gevolgen van stikstofdepositie, essentieel is om het belang van beschermde natuur volwaardig mee te wegen door Provincie Fryslân bij de besluitvorming over de Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving. Daarom heeft de Ecologische Autoriteit eventuele negatieve effecten op niet-stikstofgevoelige natuur in de beoordeling en bij aanbevelingen voor het vervolgproces betrokken. Waar relevant geeft ze ook handvatten om alle Natura 2000-doelstellingen voor dit gebied te behalen, mede op basis van haar eerdere advies over de Handreiking².

In dit advies:

- Afgaande op de informatie uit de natuurdoelanalyse (NDA) is onterecht een verkorte NDA opgesteld.³
- Op basis van de beperkte informatie in de NDA kan de Ecologische Autoriteit niet verifiëren of de natuurdoelen⁴ worden gehaald, of verslechtering van beschermde natuur met gebiedsdoelen is opgetreden en of (verdere) verslechtering is uit te sluiten.
- In de verkorte NDA is alleen stikstof via atmosferische depositie onderzocht, en niet de stikstof die bijvoorbeeld via het water het gebied in kan komen. Deze focus geeft een onvolledig beeld van de druk op het Natura 2000-gebied.

¹ Zie ook: [Handreiking-NDA-eerste-Cyclus.pdf \(bij12.nl\)](#).

² Zie ook: [5000_ea_advies_over_de_handreiking_natuurdoelanalyse.pdf \(ecologischeautoriteit.nl\)](#).

³ De stikstofgevoelige habitattypen ‘overgangs- en trilvenen’ en ‘hoogveenbossen’, waarvoor aan dit gebied met het wijzigingsbesluit doelen zijn toegevoegd, zijn niet beoordeeld in de NDA. Provincie Fryslân heeft namelijk beroep aangetekend tegen het wijzigingsbesluit. Zolang het wijzigingsbesluit van kracht is moet de Ecologische Autoriteit daarvan wel uitgaan, dus ook van de twee in het wijzigingsbesluit toegevoegde habitattypen. Het stikstofgevoelige habitatype ‘overgangs- en trilvenen’ kent wel een overschrijding van de KDW, waardoor volgens de Ecologische Autoriteit, in plaats van verkorte NDA, een reguliere NDA opgesteld had moeten worden.

⁴ Waar in dit advies de term ‘natuurdoelen’ wordt gebruikt, wordt ‘instandhoudingsdoelstellingen’ bedoeld.

- Inzicht in het ecologisch functioneren van het gebied is nodig om herstelmaatregelen te bepalen die als effectief worden ingeschat. De NDA toont niet alle drukfactoren en effecten daarvan op habitattypen en leefgebieden van soorten in het gebied. Daardoor is niet duidelijk welke maatregelen de problemen kunnen oplossen of beperken.
- De Ecologische Autoriteit adviseert in een volgende NDA alle natuurdoelen én ecologische randvoorwaarden in beeld te brengen. Beter inzicht in de staat van de natuur en de interactie met niet stikstofgevoelige natuurdoelen is daarbij noodzakelijk.
- In een volgende NDA adviseert de Ecologische Autoriteit de relaties met aangrenzende Natura 2000-gebieden in beeld te brengen, en maatregelen te beschrijven die op meerdere Natura 2000-gebieden betrekking hebben. Ze adviseert ook om andere opgaven in beeld te brengen en synergiekansen te signaleren.

Het gebied Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving bestaat uit een aantal grote meren en plassen en omringende oeverlanden en polders. Het gebied ligt in het Lage Midden, een laaggelegen veen en klei-op-veengebied in midden Fryslân, dat zich tussen de hogere zandgronden in het oosten en de kleigronden in het westen uitstrekt. Aan het begin van de jaartelling moet het Lage Midden hebben bestaan uit uitgestrekte (zeggen)moerassen en hoogvenen.

Vanaf circa de tiende eeuw werd het gebied geleidelijk in gebruik genomen door de mens en werd het door de eeuwen heen gebruikt als hooiland waarvoor zomerpolders werden ingericht. Aan het eind van de negentiende eeuw en het begin van de twintigste eeuw werden diverse gemalen aangelegd, waarmee de waterstanden beter gecontroleerd konden worden en veel meer gebieden ingepolderd werden. Het peilbesluit van 1966 heeft uiteindelijk geleid tot een overgang van een dynamisch naar een vast boezempeil. Dit resulteerde in het op grote schaal omvormen van zomer- naar winterpolders en daardoor een omvangrijke toename van het gebruik van meststoffen in de landbouw, met daarbij uitspoeling naar het oppervlaktewater binnen de boezem. Bovendien werd daarbij het aanvankelijk schone oppervlaktewater in de boezem negatief beïnvloed door de inlaat van minder schoon IJsselmeerwater.

Het is nu een open gebied met een afwisseling van intensief gebruikte graslanden, extensief gebruikte zomerpolders en boezemlanden en vaarten, plassen en grote meren, met daarlangs plaatselijk brede rietkragen. Het open water is ontstaan door vervening⁵.

De Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving behoort tot het Natura 2000-landschap Meren en Moerassen. Het gebied is aangewezen voor vijf habitattypen⁶, vier habitatrichtlijnsoorten⁷, één broedvogelsoort⁸ en acht soorten niet-broedvogels⁹. Ook gelden in het gebied algemene doelen¹⁰ en drie kernopgaven¹¹.

⁵ Vervening is het verwijderen van de veenbodemplaat voor turfwinning.

⁶ Aangewezen habitattypen: H3150 - Meren met krabbenscheer en fonteinkruiden, 6430A - Ruigten en zomen (moerasspirea), H6430B - Ruigten en zomen (harig wilgenroosje), H7140B - Overgangs- en trilvenen (veenmosrietlanden) en H91D0* - Hoogveenbossen (prioritair).

⁷ Aangewezen habitatrichtlijnsoorten: H1149 - Kleine modderkruiper, H1163 - Rivierdonderpad, H1318 - Meervleermuis en H1340* - Noordse woelmuis. H1355 - Otter is aangemeld als habitatrichtlijnsoort.

⁸ Aangewezen broedvogel: A119 - Porseleinhoen.

⁹ Aangewezen niet-broedvogels: A040 - Kleine rietgans, A041 - Kolgans, A045 - Brandgans, A050 - Smient, A061 - Kuifeend, A068 - Nonnetje, A151 - Kemphaan en A160 - Wulp.

¹⁰ Behoud en indien van toepassing herstel van: 1. de bijdrage van het Natura 2000-gebied aan de ecologische samenhang van Natura 2000 zowel binnen Nederland als binnen de Europese Unie; 2. de bijdrage van het Natura 2000-gebied aan de biologische diversiteit en aan de gunstige staat van instandhouding van natuurlijke habitats en soorten binnen de Europese Unie, die zijn opgenomen in bijlage I of bijlage II van de Habitatrichtlijn. Dit behelst de benodigde bijdrage van het gebied aan het streven naar een op landelijk niveau gunstige staat van instandhouding voor de habitattypen en de soorten waarvoor het gebied is aangewezen; 3. de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied, inclusief de samenhang van de structuur en functies van de habitattypen en van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen; 4. de op het gebied van toepassing zijnde ecologische vereisten van de habitattypen en soorten waarvoor het gebied is aangewezen.

¹¹ Kernopgaven: 4.05 Rui- en rustplaatsen, 4.06 Overjarig riet en 4.07 Plas-dras situaties.

Wat staat in de natuurdoelanalyse Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving?

Op basis van de 'Handreiking natuurdoelanalyses' van BIJ12 en het ministerie van LNV (thans LNVN) is gekozen om voor het Natura 2000-gebied Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving een verkorte NDA op te stellen. Volgens deze handreiking volstaat namelijk een verkorte NDA voor de gebieden waar geen (naderende) overbelasting van stikstof aan de orde is. Deze bestaat uit een AERIUS-berekening en korte onderbouwing. De NDA geeft aan dat dat volgens AERIUS (Monitor M22, versie 26 januari 2023) voor de stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden geen¹² overschrijding van de KDW¹³ plaatsvindt in de huidige situatie (2020) en in de toekomstige situatie (2030). Daarnaast geeft de NDA een overzicht van de natuurdoelen.

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

De Ecologische Autoriteit constateert dat Provincie Fryslân op basis van de 'Handreiking natuurdoelanalyse' van BIJ12 en het ministerie van LNV, gekozen heeft voor een beperkte scope bij het opstellen van de verkorte NDA. De scope richt zich op het al dan niet overschrijden van de KDW bij stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden. De verkorte NDA kan min of meer worden gezien als een stikstofdepositietoets, waarbij op basis van AERIUS bepaald is of van een overschrijding van de KDW sprake is.

Het stikstofgevoelige habitatype overgangs- en trilvenen (subtype veenmosrietland) kent wel een overschrijding van de KDW, waardoor op basis van de 'Handreiking natuurdoelanalyse' een reguliere NDA opgesteld had moeten worden. Daarnaast stelt de NDA dat er naast de drukfactor stikstof 'ook in beeld gebracht is of er nog andere knelpunten zijn, die het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen bemoeilijken'. Er staat dat 'er knelpunten spelen voor waterkwaliteit en de ontwikkeling van de watervegetatie', maar de NDA gaat niet in op andere knelpunten dan stikstof. Daarvoor wordt verwezen naar de evaluatie van het beheerplan.

Uitgaande van de handreiking, is onterecht een verkorte NDA opgesteld, omdat de KDW van het stikstofgevoelige habitatype overgangs- en trilvenen (subtype veenmosrietland) wordt overschreden. Op basis van de beperkte informatie in de verkorte NDA kan de Ecologische Autoriteit nog niet verifiëren of de natuurdoelen worden gehaald, of verslechtering van beschermde natuur is opgetreden en of (verdere) verslechtering is uit te sluiten. Het is op basis van het verslechteringsverbod niet toegestaan om te wachten met het treffen van maatregelen totdat (verdere) verslechtering optreedt.¹⁴

NDA's van de eerste cyclus moeten gezien worden als de start van een iteratief proces, waarin steeds meer informatie beschikbaar komt en er steeds meer duidelijkheid komt over de invulling van te nemen maatregelen. Om de huidige toestand van het Natura 2000-gebied in beeld te brengen en te bepalen of extra maatregelen nodig zijn om de natuurdoelen te halen adviseert de Ecologische Autoriteit in een volgende NDA de onderstaande onderwerpen verder uit te werken:

- **Verbreden van de scope tot alle doelen in plaats van alleen stikstofgevoelige en (naderend) overbelaste habitattypen en leefgebieden.** Door alle doelen over de volle breedte op te nemen, ontstaat een volwaardige NDA en kan voor alle doelstellingen van het gebied in beeld worden gebracht of deze worden gehaald en of extra maatregelen nodig zijn.
- **Beter inzicht in kwaliteit en oppervlakte van habitattypen en leefgebieden van soorten (met name Habitatrictlijn).** Informatie over zowel de kwaliteit ten tijde van aanmelding (T_0) als over de huidige oppervlakten en kwaliteit (T_1) ontbreekt nu en zou volgens de Ecologische Autoriteit onderdeel moeten zijn van een volgende NDA. Deze informatie is bij habitattypen en (met name) soorten van de Habitatrictlijn nodig om:

¹² De stikstofgevoelige habitattypen 'overgangs- en trilvenen' en 'hoogveenbossen', waarvoor aan dit gebied met het wijzigingsbesluit doelen zijn toegevoegd, zijn niet beoordeeld in de NDA omdat Provincie Fryslân beroep heeft aangetekend tegen het wijzigingsbesluit.

¹³ Kritische depositiewaarde (KDW) is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie.

¹⁴ 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.

-
- goede trends te kunnen vaststellen;
 - de opgave (het eventuele verschil tussen het doel en de actuele situatie) te kunnen bepalen;
 - te kunnen beoordelen of op termijn doelen wel worden gerealiseerd;
 - inzicht te krijgen in de achtergronden van de trends (ook voor soorten van de Vogelrichtlijn).
 - **Inzicht in landschapsecologisch systeem.** De Ecologische Autoriteit adviseert in een volgende NDA een samenvatting van een actuele LESA op te nemen. De gevolgen van de afzonderlijke drukfactoren komen daarmee beter in beeld, en er ontstaat meer inzicht in herstelmaatregelen die mogelijk zijn om de doelen te halen.
 - **Aandacht besteden aan alle drukfactoren die de doelen significant (kunnen) beïnvloeden.** Beter inzicht in de staat van de natuur en de interactie met niet-stikstofgevoelige doelen is noodzakelijk. De Ecologische Autoriteit adviseert het effect van drukfactoren op het halen van doelen (en maatregelen) binnen het gebied in de NDA in kaart te brengen. Onderzoek daarbij ook de negatieve (cumulatieve) effecten. Ook adviseert de Ecologische Autoriteit om in de NDA te kijken naar stikstof uit andere bronnen dan de in AERIUS meegenomen bronnen voor stikstofdepositie.
 - **Onderbouwing en aanpassing conclusies.** Op basis van AERIUS is aangetoond dat geen overschrijding van de KDW plaatsvindt van de beoordeelde habitattypen¹⁵. Het stikstofgevoelige habitatype overgangs- en trilvenen (subtype veenmosrietland) kent echter wel een overschrijding van de KDW. De Ecologische Autoriteit adviseert ook andere stikstofbronnen dan atmosferische stikstofdepositie, en andere drukfactoren mee te nemen bij het trekken van de eindconclusie.
 - **Monitorings- en onderzoeksprogramma.** In lijn met het geactualiseerde beheerplan adviseert de Ecologische Autoriteit een adequaat monitorings- en onderzoeksprogramma op te stellen waarmee ook het effect van genomen maatregelen geëvalueerd kan worden en dit te doen op basis van onder andere de LESA.

Welke maatregelen moeten en kunnen snel worden gestart?

De Ecologische Autoriteit adviseert een goede LESA op te stellen en – op korte termijn – de monitoring te verbeteren. Op basis daarvan kunnen nieuwe maatregelen bepaald worden. Maak alle maatregelen zo concreet mogelijk. Vooruitlopend op de uitkomsten van de LESA adviseert de Ecologische Autoriteit te starten met maatregelen waarvan zeker is dat ze nodig zijn om (verdere) verslechtering te voorkomen, en waarvan de ecologische risico's gering tot nihil zijn.

Het ontwerpen van deze maatregelen kan volgens de Ecologische Autoriteit niet los worden gezien van de beoordeling van het wel/niet voldoen aan de kernopgaven voor de Natura 2000-gebieden. De kernopgaven moeten immers leiden tot *'een duurzame bescherming van gebieden en een gunstige staat van instandhouding van specifieke habitattypen en soorten'*.¹⁶ Volgens de Ecologische Autoriteit betekent dit dat ook de veranderingen in het peilbeheer sinds de jaren '60 (en dus vóór het moment van aanmelden/aanwijzen, de T₀) als drukfactor in een volgende NDA beschouwd zouden moeten worden. Ook zouden al maatregelen in beeld moeten zijn waarmee op korte termijn verbetering kan worden bereikt. In het tweede Natura 2000-beheerplan (looptijd 2023-2029) wordt geconcludeerd dat *"een aanzienlijk deel van de instandhoudingsdoelen niet wordt gehaald"*. De Ecologische Autoriteit leidt hieruit af dat in de afgelopen tien jaar onvoldoende verbetering is bereikt.

Om de natuur in het gebied in een gunstige staat van instandhouding te houden of te brengen adviseert de Ecologische Autoriteit in ieder geval de volgende maatregelen uit te voeren:

- het optimaliseren van het huidige peilbeheer;
- het in beeld brengen van alle relevante stikstofbronnen¹⁷ en te bepalen hoe die zich in de (nabije) toekomst ontwikkelen;

¹⁵ De habitattypen 'overgangs- en trilvenen' en 'hoogveenbossen' zijn door Provincie Fryslân niet beoordeeld.

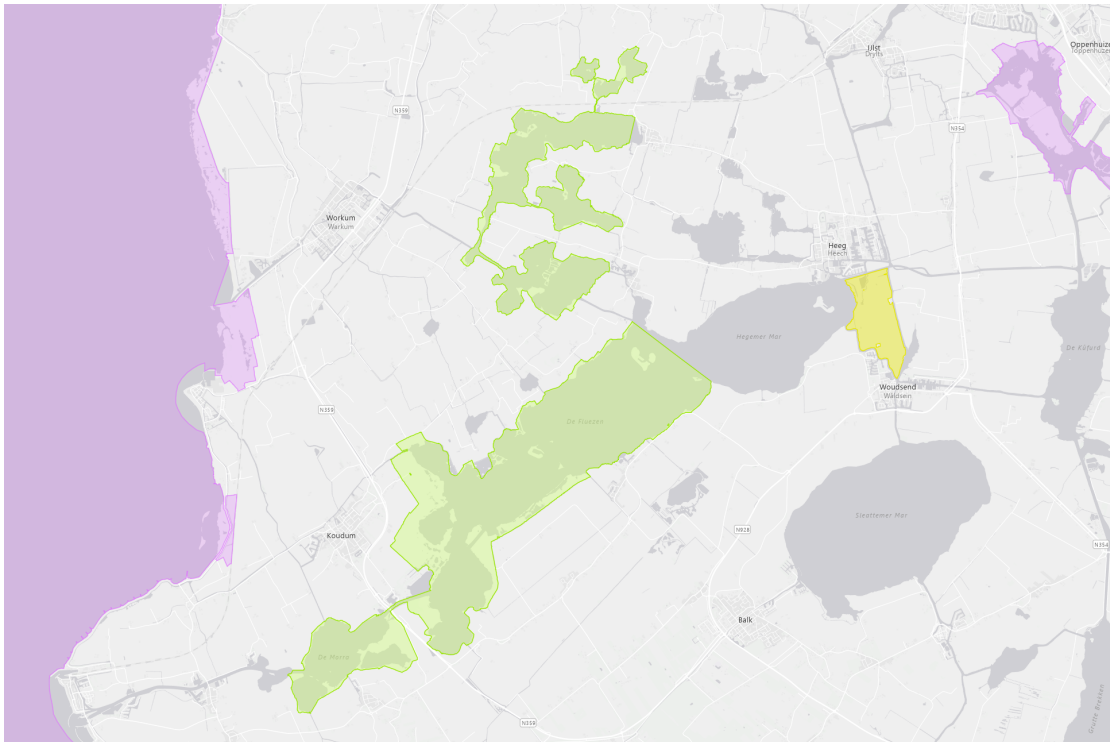
¹⁶ Zie ook: Ministerie van LNV (2006), 'Natura 2000 doelendocument', Ministerie van LNV, versie 1.1, Den Haag.

¹⁷ Niet alleen de in AERIUS meegenomen atmosferische stikstofdepositie, maar bijvoorbeeld ook inspoeling van nutriëntenrijk water en het voorkomen van nutriënten verrijking door alkalinisatie in combinatie met vermindering van de inundatiedynamiek.

- het nader evalueren en optimaliseren van het huidige natuurbeheer. Een vraag is hoe en waar door inzet van zuiveringsmoerassen de nutriëntenbelasting van het oppervlaktewater in het gebied te verlagen is tot een ecologisch aanvaardbaar niveau;
- het monitoren en indien nodig reguleren van recreatie en sturen op vermindering hiervan op kwetsbare plekken door bijvoorbeeld zonering;
- het monitoren en (waar mogelijk en/of nodig) op basis van nadere analyses bestrijden van invasieve exoten.

Leeswijzer bij het vervolg van dit advies

Hoofdstuk 2 geeft, per onderdeel van de NDA, een nadere uitwerking van bovenstaand advies. In hoofdstuk 3 staan adviezen van de Ecologische Autoriteit voor de relatie met andere opgaven voor het provinciale gebiedsprogramma.



Figuur 1: In geel en groen gearceerd het Natura 2000-gebied Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving. Het geel gearceerde deel is aangewezen als Habitatrichtlijngebied en het groen gearceerde deel als Vogel- én Habitatrichtlijngebied. Bron: <https://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 verbeterprogramma¹⁸ wil Nederland die negatieve trend keren.

In het programma stikstofreductie en natuurverbetering is vastgelegd dat per Natura 2000-gebied, met instandhoudingsdoelstellingen die betrekking hebben op stikstofgevoelige habitattypen of soorten met stikstofgevoelig leefgebied, zogenaamde natuurdoelanalyse (NDA) moet worden gemaakt. Daaruit moet blijken wat de actuele natuurkwaliteit is, welke knelpunten ('drukfactoren') er zijn en hoe de natuurdoelen voor dat

¹⁸ 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.

gebied kunnen worden behaald. Een NDA biedt op zijn beurt input voor een gebiedsprogramma of andere programma's waarin staat welke maatregelen¹⁹ genomen zullen worden.

Waarom een advies van de Ecologische Autoriteit?

Provincie Fryslân heeft de NDA over de Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving 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, gebieds- en andere programma's.²⁰ 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 5122 in te vullen in het zoekvak op www.ecologischeautoriteit.nl.

De Ecologische Autoriteit is zich bewust van de tijdsdruk en onzekere politieke en maatschappelijke ontwikkelingen waaronder de NDA's tot stand moesten komen. 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 (ook politiek-bestuurlijke) zorgvuldige afweging van maatregelen én voor het succes van gebieds- en andere processen met alle belanghebbenden. Goede informatie in de NDA is daarmee een randvoorwaarde voor de kwaliteit van de besluitvorming en voor het samen met alle partijen (overheden, terreinbeheerders, burgers en ondernemers) werken aan een goede kwaliteit van natuur en leefomgeving.

¹⁹ 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 beheerplannen".'

²⁰ Zie het [Instellingsbesluit](#) van de Ecologische Autoriteit.

2. Toelichting per onderdeel van de NDA

In dit hoofdstuk licht de Ecologische Autoriteit haar oordeel toe, in de volgorde van de Handreiking Natuurdoelanalyse van BIJ12. De hoofdstukken over de landschapsecologische systeemanalyse, drukfactoren en gewenste omgevingscondities zijn samengenomen vanwege hun sterke samenhang. Tevens geeft ze in een tekstkader aan welke informatie aangevuld moet worden. Naar het oordeel van de Ecologische Autoriteit is deze ecologische informatie essentieel om het belang van beschermde natuur volwaardig mee te wegen door Provincie Fryslân bij de besluitvorming over de Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving.

Waar Provincie Fryslân de 'Handreiking natuurdoelanalyse' van BIJ12 en het ministerie van LNV (thans LNVN) als kader voor de NDA hanteert, baseert de Ecologische Autoriteit haar oordeel ook op haar advies over deze Handreiking, en op het document 'Onderbouwing beoordeling herstelmaatregelen' van de Taakgroep Ecologische Onderbouwing (14 december 2022).

2.1 Algemene opmerkingen vorm, navolgbaarheid et cetera

De Ecologische Autoriteit constateert dat deze NDA zich expliciet richt op stikstofdepositie. Deze scope heeft tot gevolg dat informatie ontbreekt om in de volle breedte een goed beeld te schetsen van de natuurkwaliteit in het Natura 2000-gebied, en de ontwikkeling daarin. De NDA bestaat uit een stikstoftoets, waarbij op basis van AERIUS bepaald is of van een overschrijding van de KDW²¹ sprake is. Op basis van de Handreiking natuurdoelanalyse is het toegestaan om alleen over de stikstofgevoelige habitattypen en -leefgebieden en atmosferische stikstofdepositie te rapporteren als er geen sprake is van een overschrijding van de KDW van de stikstofgevoelige habitattypen en -leefgebieden.

Bestaande kennis en informatie, zoals diverse OBN-onderzoeken²², zijn vanwege de focus op atmosferische stikstofdepositie slechts beperkt gebruikt. Stikstofgevoelige leefgebieden zijn daarom hooguit beperkt beschouwd en herstelmaatregelen zijn niet verder uitgewerkt.

De NDA stelt dat de aanscherping van conclusies gedaan is op basis van een 'ecologische redenering'. Die ecologische redenering met bijhorende onderbouwing is in de NDA niet helder terug te vinden. De NDA beantwoordt alleen de vraag of de KDW voor stikstofgevoelige habitat- en leefgebieden wordt overschreden en komt niet met maatregelen om de druk van stikstof of andere factoren te verminderen.

De Ecologische Autoriteit adviseert een volgende NDA in ieder geval aan te vullen met de daarvoor belangrijke onderdelen:

- LESA, met een beschrijving van drukfactoren anders dan atmosferische stikstofdepositie;
- een accurate beschrijving van de referentie- en de huidige situatie;
- actuele trends en de invloed van de drukfactoren daarop;
- een overzicht en een beoordeling van de maatregelen.

Daarmee kan de NDA volwaardig ingezet worden voor de besluitvorming over het Natura 2000-gebied en de informatievoorziening over de bijdrage van dit gebied aan de landelijke staat van de relevante habitattypen en soorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn in dit gebied. De Ecologische Autoriteit heeft bij eerdere NDA's vastgesteld dat bij de terreinbeheerders en provincies veel kennis en ervaring aanwezig is. Ze adviseert daar bij de totstandkoming van een volgende NDA in een vroeg stadium gebruik van te maken.

²¹ Kritische depositiewaarde (KDW) is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie.

²² Zie ook: [Publicaties - Het Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit \(OBN\) \(natuurkennis.nl\)](#).

2.2 Doelen (ISHD VHR)

In het Aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving zijn de doelen voor habitattypen en de leefgebieden van habitatrichtlijnsoorten geformuleerd in termen van ‘behoud’ van oppervlakte en ‘behoud’ van kwaliteit. Kwantitatieve doelen voor habitattypen en de leefgebieden van habitatrichtlijnsoorten ontbreken zowel in het Aanwijzingsbesluit als in de NDA. SMART²³-geformuleerde doelen zorgen er onder andere voor dat Provincie Fryslân weet waar ze 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 T₀, en hoe sindsdien de trend in het gebied is.

De NDA geeft geen informatie over:

- de referentie op moment van aanmelden als habitatrichtlijngebied (de referentie voor de Vogelrichtlijn kan uit de kwantitatieve doelen worden afgeleid, zie ‘historische gegevens’ hierna);
- de trend van de ontwikkeling van omvang en/of kwaliteit van habitattypen en leefgebieden sindsdien;
- de huidige situatie.

De huidige staat van de habitattypen kan op basis van de informatie in de NDA niet tegen de staat in de referentieperiode worden afgezet.

In de Evaluatie Natura 2000-beheerplan Merengebied, waar het Natura 2000-gebied Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving onderdeel van is, wordt over de ontwikkeling van vogelpopulaties in veel gevallen geconcludeerd dat de samenhang met de uitgevoerde maatregelen niet goed kan worden bepaald: “In het tweede beheerplan (looptijd 2023-2029) wordt voor Oudegaasterbrekken verder gesteld: *“Er is nog geen goed beeld te schetsen van de ontwikkeling en trend van de habitattypen vanwege onvoldoende gegevens”*. De Ecologische Autoriteit leidt hieruit af dat in het verleden onvoldoende monitoring heeft plaatsgevonden om trends, een eventuele verslechtering van natuurkwaliteiten, en de bijdrage van maatregelen aan het halen van doelen te kunnen evalueren. De Ecologische Autoriteit onderstreept het belang, zoals verwoord in het tweede beheerplan, dat *“grotere nadruk komt te liggen op de uitvoering van de monitoring, de controle hierop en de jaarlijkse terugkoppeling van de resultaten aan de betrokken gebiedspartners en omgeving”*.

In de verkorte natuurdoelanalyse voor Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving heeft de provincie de habitattypen ‘overgangs- en trilvenen’ en ‘hoogveenbossen’ niet meegenomen in de ecologische redenering. Met het wijzigingsbesluit is daarvoor een instandhoudingsdoelstelling toegevoegd, waartegen Provincie Fryslân beroep heeft aangetekend. Zolang het wijzigingsbesluit van kracht is moet de Ecologische Autoriteit daarvan wel uitgaan, dus ook van de twee in het wijzigingsbesluit toegevoegde habitattypen.

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’).²⁴ Voor Vogelrichtlijngebieden vormt in principe het moment van *aanwijzen* de referentie.²⁵ De referentiedata zijn belangrijk om te kunnen bepalen hoe het Natura 2000-gebied ervoor staat en hoe het zich ontwikkelt. Daarom is het van belang om voor de referentiedata zo goed mogelijk een T₀ te bepalen. In algemene zin geldt het volgende:

- Voor het **verslechtingsverbod** is de T₀ het basisniveau; ten opzichte hiervan mag in ieder geval geen verslechtering optreden.²⁶ Trends in het natuurgebied, zowel op het gebied van de ontwikkeling van

²³ Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

²⁴ 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).

²⁵ Tenzij dat moment voor 10 juni 1994 ligt, zoals de Waddenzee (8 november 1991). In dat geval is 10 juni 1994 de referentiedatum.

²⁶ 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.

relevante soorten, maar ook abiotische trends, geven belangrijke aanwijzingen over het al dan niet optreden van verslechtering.

- Een **behoudsdoelstelling** valt samen met de referentiesituatie, ofwel de T_0 . Inzicht in de T_0 maakt het mogelijk de behoudsdoelstelling concreter te onderbouwen.
- Voor een **verbeterdoelstelling (kwaliteit) dan wel uitbreidingsdoelstelling (oppervlakte/omvang)** is de T_0 veelal 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 oppervlakte en kwaliteit van habitattypen 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.

Het gebied is in mei 2003 aangemeld volgens de procedure zoals opgenomen in artikel 4 van deze Habitatrichtlijn, waarna het gebied in december 2004 door de Europese Commissie is geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio. Voor doelen onder de Vogelrichtlijn geldt 24 maart 2000 als referentiedatum. In 2022 zijn via een wijzigingsbesluit instandhoudingsdoelstellingen toegevoegd.²⁷

Benut historische gegevens voor referentie

Deze NDA gaat niet in op de ecologische situatie in de referentieperiode, waaronder de functie van het gebied voor habitattypen en soorten met instandhoudingsdoelstellingen, inclusief de relevante oppervlakte- en kwaliteitsaspecten. Voor de doelen van de Vogelrichtlijn is dit niet bezwaarlijk, omdat de gekwantificeerde doelen uitgaan van de ecologische situatie rond de referentie. Voor soorten van de Habitatrichtlijn is de referentie niet zodanig concreet dat heldere conclusies mogelijk zijn over het halen van de doelen voor behoud en verslechtering. Ook biedt dit geen duidelijk vertrekpunt voor de uitbreidingsdoelen (zie ook volgende paragraaf).

Om een helderder beeld van de referentie te krijgen adviseert de Ecologische Autoriteit een (indicatieve) reconstructie van de T_0 /behoudsdoelen voor habitattypen en -soorten in de NDA te maken. Dit betekent dat naast de definitie van T_0 ook de eventueel ingezette trend in de ontwikkeling van deze T_0 op het moment van aanmelden in beeld moet komen.

Verbeter- en uitbreidingsdoelstelling invullen

Voor verbeter- en uitbreidingsdoelen voor met name habitattypen en de Noordse woelmuis ('prioritaire' soort van de Habitatrichtlijn) is het van belang om deze te kwantificeren en uit te werken met abiotische kenmerken van de Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving. Daarvoor zijn inzicht in de referentie, de huidige situatie, historische gegevens, de ecologische potentie van het gebied en de trends relevant.

De Ecologische Autoriteit adviseert de uitbreidings- en verbeterdoelstellingen SMART te formuleren en uit te werken naar de ecologische potentie – de ontwikkeling en kwaliteitsverbetering van habitattypen en leefgebieden – van het gebied. Beschrijf daarvoor de plaats (waar), tijd (wanneer) en omvang/gewenste kwaliteit (wat).

²⁷ In het besluit van 27 december 2010 (PDN/2010-010; Stcrt. 2011, 4458) tot aanwijzing van Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving als Natura 2000-gebied zijn in artikel 1, tweede lid, de habitattypen H7140 Overgangs- en trilveen H91D0 *Veenbossen toegevoegd. In het in het eerste lid bedoelde besluit zijn in artikel 1, derde lid, de soorten H1149 Kleine modderkruiper (*Cobitis taenia*) en H1163 Rivierdonderpad (*Cottus gobio*) toegevoegd.

Klimaatverandering en doelen in de toekomst

Klimaatverandering kan ertoe leiden dat arealen van soorten (en wellicht habitattypen) in dit deel van Europa geleidelijk noordoostwaarts ‘opschuiven’ c.q. vanuit het zuid(west)en krimpen. Tegelijk kunnen andere soorten zich vanuit het zuiden of oosten uitbreiden, en soms (bij soorten van Bijlage I van de Vogelrichtlijn, trekvogels en Bijlage II van de Habitatrichtlijn) ook hier in Nederland kwalificeren voor gebiedsbescherming. Dit speelt vooral bij soorten met een grote actieradius (vogels, in mindere mate zoogdieren, vissen en ongewervelden waaronder dagvlinders/libellen). Zachtere winters leiden er bijvoorbeeld toe dat sommige watervogels steeds noordelijker overwinteren.

De Ecologische Autoriteit adviseert ontwikkelingen die op klimaatveranderingen kunnen duiden (en de gevolgen daarvan) goed te documenteren. Het benoemen van klimaatontwikkelingen als (enige) reden voor het niet behalen van de doelen moet zorgvuldig onderbouwd worden. Vaak spelen ook andere drukfactoren een rol bij veranderingen in areaal. De Ecologische Autoriteit adviseert ook concreet aandacht te besteden aan de mogelijke effecten van de stijging van de watertemperatuur en de veranderingen in waterkwaliteit (inclusief het eventuele effect van meer zoutindringing via het grondwater door zeespiegelstijging) en toename van (invasieve) exoten die ten dele worden bevorderd door klimaatverandering.

De Ecologische Autoriteit adviseert in de monitoring aandacht te besteden aan de ontwikkelingen in de verspreiding en populatieomvang van soorten en –ook aan habitattypen als gevolg van klimaatveranderingen. Daarbij is het bij exoten relevant te benoemen wat voor bedreigingen deze voor de doelen vormen. De Ecologische Autoriteit adviseert ook aan te geven welke aanvullende maatregelen nodig zijn om de robuustheid en veerkracht van het systeem te vergroten.

2.3 Landschapsecologische systeemanalyse, omgevingscondities en drukfactoren

Inzicht in het landschapsecologische systeem

In de NDA Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving ontbreekt het essentiële inzicht in het landschapsecologische systeem. Een LESA is een geschikt instrument om onder andere de drukfactoren in beeld te brengen. Dit inzicht is nodig om te kunnen beoordelen of uitgevoerde maatregelen hebben geleid tot een verbetering en/of tot het ombuigen van negatieve ontwikkelingen. Bovendien komen zo de onderliggende oorzaken en de ingrepen in de watersystemen, die de mogelijkheden voor natuurherstel begrenzen, in beeld. Het tweede beheerplan heeft wel een hoofdstuk met een ‘Ecologische gebiedsbeschrijving’ (hoofdstuk 3) dat een waardevolle basis kan vormen voor een (samenvatting van een) LESA in een NDA.

De Ecologische Autoriteit beveelt ook aan om in de LESA nadere aandacht te besteden aan de KRW-doelen, waarvan de abiotische streefwaarden onvoldoende kunnen zijn afgestemd op de biotische waarden.²⁸ Het is van belang na te gaan hoe de ontwikkeling van abiotische parameters, waaronder het grondwaterpeil, zijn weerslag heeft of heeft gehad op de vegetatieontwikkeling en in welke mate deze streefwaarden een garantie bieden voor een ontwikkeling van de vegetatie die nodig is voor het halen van een goede kwaliteit van habitattypen en leefgebieden.

De Ecologische Autoriteit adviseert een (samenvatting van een) LESA op te stellen met behulp van reeds eerder opgesteld LESA's en/of systeemanalyses, en deze informatie samen te brengen en te duiden in een volgende NDA. Hiervoor kan de informatie uit hoofdstuk 3 van het tweede beheerplan een belangrijke bron zijn.

²⁸ De abiotische streefwaarden bij de KRW-doelen zijn in de regel afgeleid uit landelijke gemiddelde waarden. Deze gemiddelden kunnen daardoor onvoldoende zijn afgestemd op ecologische randvoorwaarden die veeleer regionaal bepaald zijn.

Drukfactoren en gewenste omgevingscondities

In de gekozen beperkte scope van de NDA komen de doelen voor niet-stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden niet in beeld. Het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen is echter afhankelijk van veel meer factoren dan stikstof alléén. Ook voor niet-stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden zijn er doelen bepaald. Bovendien kunnen maatregelen voor stikstofgevoelige natuur een negatief effect hebben op niet-stikstofgevoelige natuur. Voor een goede onderbouwing van de huidige ecologisch sturende factoren, en daarmee voor het bepalen van maatregelen om de doelen te realiseren, zou een meer volledige NDA, in een volgende cyclus, volgens de Ecologische Autoriteit voldoende informatie moeten geven over de belangrijkste drukfactoren en gewenste omgevingscondities.

De verkorte natuurdoelanalyse voor Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving stelt dat er naast de drukfactor stikstof 'ook in beeld gebracht is of er nog andere knelpunten zijn, die het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen bemoeilijken'.

De NDA gaat enkel op de drukfactor atmosferische stikstofdepositie in. Hoofdstuk 5 van het beheerplan geeft wel een overzicht van andere knelpunten. De Ecologische Autoriteit adviseert de informatie over knelpunten in het beheerplan te actualiseren en als basis te gebruiken voor een overzicht van andere knelpunten dan stikstof in een volgende NDA.

Volgens de Ecologische Autoriteit zijn onderstaande drukfactoren en omgevingscondities het meest van invloed op het gebied.

Waterdynamiek en -kwaliteit

Het boezemwater is sterk geëutrofeerd. De belangrijkste oorzaken zijn:

- vermessing door intensief landgebruik;
- uitspoeling van meststoffen naar het oppervlaktewater;
- inlaat van gebiedsvreemd IJsselmeer water;
- fixatie van het peil.

De hoge sulfaatwaarden van het gebiedsvreemde water leiden tot een hoge buffercapaciteit (alkalinisatie) en tot afbraak van het veen en vermessing.²⁹ Deze interne eutrofiëring wordt versterkt door de lage dynamiek van de winterinundaties als gevolg van vaste streefpeilen.³⁰ De vegetatie in de boezemlanden is daardoor veranderd in soortenarme ruigten en voedselrijk grasland.

Stikstof

In de NDA is op basis van AERIUS bepaald of van een overschrijding van de KDW sprake is. Stikstof uit andere bronnen dan de in AERIUS meegenomen bronnen voor stikstofdepositie, zijn niet beschouwd. Aanvoer van stikstof vindt niet alleen via atmosferische depositie plaats, maar ook via het oppervlakte- en grondwater.

De NDA stelt dat stikstofdepositie voor het gebied nauwelijks een knelpunt is, waarbij moet worden opgemerkt dat H7140B - Overgangs- en trilvenen niet is beschouwd. Voor dit habitatype zijn mogelijk al inspanningen nodig om de huidige kwaliteit te behouden. Omdat de potenties voor uitbreiding niet groot zijn, is in het wijzigingsbesluit ingezet op behoud.

²⁹ Zie: Bobbink, R., D. Bal, N.A.C. Smits & A.J.P. Smolders, 2013. Intermezzo1. Biogeochemische mechanismen in natte ecosystemen. https://www.natura2000.nl/sites/default/files/PAS/Herstelstrategieen/Deel_1_Intermezzo_1.pdf.

³⁰ Zie: Claassen, T., 2009. Historisch overzicht van het peilbeheer van de Friese Boezem in relatie tot ecosysteem- en waterkwaliteit. TWIRRE natuur in Fryslân jaargang 19, nummer 3.

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.³¹ 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 Ecologische Autoriteit beveelt daarom sterk aan in een volgende NDA met de actuele versie van AERIUS te werken en aan te geven of de KDW's voor dit gebied zijn aangepast.

Recreatie

Recreatie blijft door de gekozen scope van de NDA buiten beschouwing, terwijl uit het beheerplan kan worden afgeleid dat met name waterrecreatie een drukfactor vormt, waarbij met name de verstoring van broedvogels en van rustende en foeragerende watervogels in het winterhalfjaar wordt genoemd. Waterrecreatie kan bovendien via golfslag gevolgen hebben voor oevervegetaties en daarmee verbonden soorten (onder andere moerasvogels). Daarnaast kan watergebonden recreatie leiden tot opwerveling van slib dat via vertroebeling negatieve gevolgen kan hebben voor het bodemleven. In het beheerplan staat dat (watersport)recreatie toeneemt en dat er nog veel onbekend is over de gevolgen van watersportrecreatie voor de instandhoudingsdoelstellingen.

Exoten

Exoten blijven door de gekozen scope van de NDA als drukfactor buiten beschouwing, maar met name plant- en diersoorten die in de Unielijst³² als 'invasief' zijn geoormerkt, kunnen een risico voor de habitattypen en soorten en hun leefgebieden. Ze kunnen zich vaak snel verspreiden en inheemse soorten verdringen. Hierdoor kan de biodiversiteit afnemen en de ecologische balans verstoord raken.

Toxische stoffen

Toxische stoffen waaronder neonicotinoïden (bestrijdingsmiddelen) blijven door de gekozen scope van de NDA als mogelijke drukfactor buiten beschouwing. Deze middelen resulteren in een sterke achteruitgang van veel insecten, waaronder bijen, en het verdwijnen van veel soorten zweefvliegen.^{33,34} Ze hebben negatieve gevolgen in de verdere voedselketen (onder andere insectenetende vogels). Dit wordt in verband gebracht met de toename en het langjarig gebruik van deze middelen en vormt een ernstige indicator voor deze drukfactor.

Een groot deel van het Nederlandse oppervlaktewater is vervuild met bestrijdingsmiddelen, die via het oppervlaktewater en/of verwaaiing ook in natuurgebieden terecht kunnen komen.³⁵ Mogelijk is dit in het merengebied een minder groot knelpunt, maar dat kan uit de NDA niet worden afgeleid.

Oeverbeschoeiing

In het Natura 2000-gebied wordt gewerkt met oeverbeschoeiingen bij wijze van oeverbescherming. Daardoor wordt eroderende werking van recreatievaart op oevervegetaties beperkt. Dat risico op erosie is groot door het vaste boezempeil waardoor golfslag steeds op dezelfde oeverzone inwerkt. Oevers met een beschoeiing hebben een veel langere natuurwaarde dan natuurlijke oevers. Dit aspect, en eventuele maatregelen om negatieve effecten te beperken, worden in de NDA niet belicht.

³¹ Zie: Wamelink et al, 2023. <https://research.wur.nl/en/publications/overzicht-van-kritische-depositiewaarden-voor-stikstof-toegepast->.

³² Zie: <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/invasieve-exoten/unielijst-invasieve-exoten>.

³³ Zie: <https://www.vlinderstichting.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/driekwart-van-totale-insectenpopulatie-verdwenen-in-beschermde-natuurgebieden>.

³⁴ Zie: Hallmann, A. et al, 2017. More than 75% decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas. <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0185809>.

³⁵ Zie: Van der Meulen, D., M. van Dongen, T.C. Vlaar & A. Dries (2019). *Gebiedsdossier oppervlaktewaterwinning Drentsche Aa. Rapport: Waterschap Hunze en Aa's, Veendam, Waterbedrijf Groningen, Provincie Drenthe. En ook: Everts, F.H., A.P. Grootjans, J.P. Bakker & P.C. Schipper, 2022. 35 jaar beheer Drentsche Aa. Evaluatie natuurontwikkeling en aanbevelingen voor verbeteringen. Rapport Provincie Drenthe/EGG consult Groningen: 197 pp. Online at: <https://www.drentscheaa.nl/drentsche-aa/natuur-landschap/35-jaar-beheer-drentsche-aa/>.*

De Ecologische Autoriteit adviseert de scope van een volgende NDA te verbreden en daarin ook een analyse van alle relevante drukfactoren op basis van een LESA op te nemen en inzicht te geven in sturende factoren in het gebied. Leemten in kennis zouden onderdeel moeten uitmaken van het kennis- en monitoringprogramma (zie paragraaf 2.6 van dit advies).

2.4 Bestaande maatregelen en verwacht effect bestaande zekere maatregelen

Relatief belang van de maatregelen

Maatregelen zijn niet beschreven, waardoor de effectiviteit hiervan eveneens niet in beeld is. In het tweede beheerplan staat: 'Veel van de uitgevoerde maatregelen (in het kader van het eerste beheerplan) zijn te recent uitgevoerd om definitieve uitspraken te kunnen doen over de ontwikkeling van het leefgebied van een soort of van een habitatype na uitvoering van de maatregelen.' Hierdoor is niet helder in of en in hoeverre de maatregelen bijdragen aan het halen van de doelen. Bovendien toont de NDA, vanwege de beperkte scope, niet alle drukfactoren en oorzaken daarvan in het gebied, waardoor niet duidelijk is welke maatregelen de problemen kunnen oplossen. Inzicht in het ecologisch functioneren van het gebied is nodig om effectieve herstelmaatregelen te bepalen.

De Ecologische Autoriteit adviseert in een volgende NDA duidelijk te maken welke maatregelen:

- relatief de meeste ecologische winst opleveren;
- nodig zijn om eventueel reeds opgetreden verslechtering teniet te doen en dus het behoudsdoel te halen;
- nodig zijn om de uitbreidings- en verbeteringsdoelen te halen.

Dan is te herleiden of maatregelen elkaar onderling hinderen, versterken of zelfs uitsluiten en of bestaande en geplande maatregelen nodig en voldoende zijn om de doelen te kunnen halen.

Ook adviseert de Ecologische Autoriteit in de NDA voor alle bestaande en geplande maatregelen te beschrijven of het systeemmaatregelen of overlevingsmaatregelen zijn en wat de relatieve effectiviteit per maatregel is. Daarnaast raadt de Ecologische Autoriteit aan in de NDA te onderbouwen welk beheer is gekozen en SMART aan te geven hoe dit wordt uitgevoerd.

2.5 Synthese en conclusie in de NDA

Oordeel over de conclusies in de NDA

Een reguliere NDA moet laten zien:

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

Door het verwachte effect van uitgevoerde en geplande herstelmaatregelen af te zetten tegen de gewenste en huidige³⁶ omgevingscondities en gewenste en huidige natuurkwaliteit, moet een goed beeld van resterende problemen in het Natura 2000-gebied ontstaan.³⁷ Met de keuze voor een beperkte scope geeft deze verkorte NDA dit beeld niet. In het beheerplan is echter wel te lezen: *'een aanzienlijk deel van de instandhoudingsdoelen wordt niet gehaald.'*

³⁶ Let wel: de NDA mag voor de conclusies dus niet alleen uitgaan van niet geborgde toekomstige stikstofmaatregelen maar moet minstens ook de conclusie onder huidige stikstofbelasting in beeld brengen.

³⁷ Zie bladzijde 33 van de Handreiking Natuurdoelanalyse.

De Ecologische Autoriteit adviseert daarom in een volgende NDA de scope te verbreden. Daarbij zouden de volgende aspecten in beeld moeten komen:

- Een overzicht van de resterende drukfactoren in het Natura 2000-gebied voor de individuele habitattypen en voor de relevante leefgebieden van soorten, indien relevant op verschillende locaties.
- De consequenties van het ontbreken van gegevens voor de keuze van maatregelen en de mogelijke conclusies die hieruit getrokken kunnen worden.
- Waarom conclusies soms toch op grond van een (navolgbaar) expertoordeel getrokken kunnen worden, ondanks het ontbreken van informatie.

Op basis van de beperkte informatie in de NDA kan de Ecologische Autoriteit zonder andere bronnen niet nagaan of de natuurdoelen worden gehaald, of verslechtering van beschermde natuur is opgetreden en of (verdere) verslechtering is uit te sluiten. De Ecologische Autoriteit kan daarmee ook verdere verslechtering niet uitsluiten. De Ecologische Autoriteit adviseert in een volgende NDA alle drukfactoren te beschouwen en de effecten daarvan op het behalen van de doelen te onderzoeken.

Richting voor nieuwe maatregelen

Op basis van de NDA, en ook op basis van het tweede Natura 2000-beheerplan (looptijd 2023-2029), is niet te beoordelen of de doelen gehaald worden. Daardoor is geen uitspraak te doen of meer maatregelen nodig, mogelijk en perspectiefvol zijn. De Ecologische Autoriteit adviseert op basis van een LESA eventuele nieuwe maatregelen te bepalen, en deze zo concreet mogelijk te maken.

Het ontwerpen van deze maatregelen kan volgens de Ecologische Autoriteit niet los worden gezien van de beoordeling van het wel of niet voldoen aan de kernopgaven voor de Natura 2000-gebieden. De kernopgaven moeten leiden tot een duurzame bescherming van gebieden en een gunstige staat van instandhouding van specifieke habitattypen en soorten.³⁸

Uit het eerste Natura 2000-beheerplan Merengebied (2014), waar de Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving onderdeel van uit maakt, kan worden afgeleid dat *‘Herstel van mozaïek van verlandingsstadia van open water tot moerasbos en herstel van gradiënt watertypen (inclusief brak) met name in het deellandschap Laagveen’* belangrijke aandachtspunten zijn. Daar is bovendien een *‘sense of urgency’* toegekend voor de watercondities voor de juiste plas-dras situaties voor smienten en voor broedvogels zoals porseleinhoen en voor de noordse woelmuis. Dit betekent volgens het eerste beheerplan: *“dat op korte termijn maatregelen genomen moeten worden om de waterstanden te verbeteren om onherstelbare schade te voorkomen”*.

De evaluatie van het eerste Natura 2000-beheerplan uit 2022 concludeert over de kernopgaven:

- *“Als er niet voldaan wordt aan zowel de kernopgaven en (daar waar aangewezen) een ‘sense of urgency’ opgave, wordt de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor de soorten en habitattypen ook lastig, omdat de basisomstandigheden niet op orde zijn.*
- *Zonder voldoende plas-dras situaties en overjarig riet zal het lastig zijn om de instandhoudingsdoelstelling van veel soorten te halen, tenzij er heel veel lokale maatregelen worden genomen.*
- *De maatregelen die genomen zijn, zijn vaak locatie specifiek en op relatief kleine schaal. Er zou op grotere schaal en integraal gekeken moeten worden naar duurzame oplossingen in zowel inrichting als beheer voor deze kernopgaven.*
- *Er zijn nog te weinig plas-dras situaties. Deze ‘sense of urgency’ is nog niet geheel gerealiseerd.”*

Bovenstaande betekent volgens de Ecologische Autoriteit dat:

- Een beoordeling van de realisatie van instandhoudingsdoelen niet los kan worden gezien van een beoordeling van het voldoen aan de kernopgave(n).

³⁸ Zie: Ministerie van LNV (2006), ‘Natura 2000 doelendocument’, Ministerie van LNV, versie 1.1, Den Haag.

- De kernopgaven zijn verbonden aan (variaties in) waterstanden, die sinds de jaren '60 van de vorige eeuw sterk zijn gereguleerd.
- Deze waterstanden voor een aantal soorten niet de juiste omstandigheden bieden waardoor daarvoor een 'sense of urgency' opgave geldt.
- Deze opgave op korte termijn om maatregelen vraagt met een integrale blik en op grotere schaal dan lokale maatregelen.

Volgens de Ecologische Autoriteit betekent dit dat ook de veranderingen in het peilbeheer sinds de jaren '60 (en dus vóór het moment van aanmelden/aanwijzen, de T_0) als drukfactor in een volgende NDA meegenomen zouden moeten worden, en dat nu al maatregelen in beeld zouden moeten zijn waarmee op korte termijn verbetering kan worden bereikt.

Uit de NDA en het beheerplan blijkt niet of op dit punt al actie is ondernomen. De conclusie in het tweede beheerplan dat *"een aanzienlijk deel van de instandhoudingsdoelen niet wordt gehaald"* is voor de Ecologische Autoriteit een indicatie dat in de afgelopen tien jaar onvoldoende verbetering is bereikt. Met name het gebrek aan monitoring lijkt de reden te zijn waarom er ook in de nabije toekomst nog geen grote verbeterstappen gaan komen. Het tweede beheerplan stelt immers: *"Op dit moment kunnen weinig concrete maatregelen genomen worden ten behoeve van de instandhoudingsdoelstellingen. In veel gevallen zal de eerste stap nader onderzoek zijn en op basis daarvan, samen met de betrokken partijen, te komen tot passende uitvoeringsmaatregelen."* Van maatregelen die al wel zijn genomen is niet duidelijk welk effect deze hebben gehad omdat monitoring van deze effecten in de NDA en het beheerplan ontbreekt.

De Ecologische Autoriteit vraagt aandacht voor:

- Een goede monitoring en meetnetopzet die het in de toekomst mogelijk maken om de effecten van genomen maatregelen te evalueren (zie ook paragraaf 2.2). Dit sluit aan op de constatering in het nieuwe beheerplan dat *"er grotere nadruk is komen te liggen op de uitvoering van de monitoring, de controle hierop en de jaarlijkse terugkoppeling van de resultaten aan de betrokken gebiedspartners en omgeving."*
- Een goede LESA (zie ook paragraaf 2.3). Ook de evaluatie van het beheerplan benadrukt het belang van het opstellen van een LESA voor een goed inzicht in drukfactoren en mogelijke maatregelen met de conclusie dat *"op grotere schaal en integraal gekeken moeten worden naar duurzame oplossingen"*.

Vooruitlopend op de uitkomsten van de LESA en op basis van eerdere adviezen, adviseert de Ecologische Autoriteit te starten met maatregelen waarvan zeker is dat ze nodig zijn om (verdere) verslechtering te voorkomen, en waarvan de ecologische risico's gering tot nihil zijn:

- het **optimaliseren van het huidige peilbeheer**;
- het in beeld brengen van alle **relevante stikstofbronnen**. Dus niet alleen de in AERIUS meegenomen atmosferische stikstofdepositie, maar bijvoorbeeld ook inspoeling van nutriëntenrijk water en te bepalen hoe die bronnen zich in de (nabije) toekomst ontwikkelen;
- het nader evalueren en **optimaliseren van het huidige natuurbeheer**. Een vraag is hoe en waar door inzet van zuiveringsmoerassen de nutriëntenbelasting van het oppervlaktewater in het gebied kan worden verlaagd tot een ecologisch aanvaardbaar niveau;
- het monitoren en indien nodig **reguleren of beperken van recreatiedruk** op kwetsbare plekken;
- het monitoren en waar mogelijk en/of nodig op basis van nadere analyses **bestrijden van invasieve exoten**.

De NDA stelt dat ook de uitkomsten van de evaluatie van het beheerplan meegenomen kunnen worden in de volgende cycli NDA's. De Ecologische Autoriteit heeft daarom ook, op hoofdlijnen, naar de inhoud van de evaluatie gekeken. Uit die evaluatie blijkt dat ten aanzien van de ontwikkeling van vogelpopulaties vaak niet kon worden bepaald in hoeverre geconstateerde ontwikkelingen samenhangen met uitgevoerde maatregelen.

Een belangrijk onderdeel van een NDA is de evaluatie van het effect van uitgevoerde of in voorbereiding zijnde maatregelen op de realisatie van doelen, en een voorstel voor eventuele aanvullende maatregelen mocht dat

nodig zijn. Nu de relatie tussen ontwikkelingen en maatregelen kennelijk nog niet (voldoende) kan worden gelegd, roept dit de vraag op in hoeverre dit in de volgende cycli NDA's wel het geval zal zijn. De Ecologische Autoriteit vraagt aandacht voor een goede monitoring die het in de toekomst mogelijk maakt om de effecten van genomen maatregelen te evalueren (zie ook volgende paragraaf).

2.6 Kennis- en monitoringsprogramma Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving

De NDA geeft niet aan wat leemten in kennis zijn die het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen kunnen belemmeren. NDA's van de eerste cyclus moeten gezien worden als de start van een iteratief proces, waarin steeds meer informatie beschikbaar komt en waarin steeds meer duidelijkheid komt over de te nemen maatregelen. Ondanks het ontbreken van informatie kunnen sommige conclusies al getrokken worden.

Een belangrijk onderdeel van een NDA is het bieden van inzicht in gegevens- en kennislücken. Er dienen monitoringsprogramma's gericht op verspreiding, aantallen en standplaatsfactoren gehandhaafd, geoptimaliseerd of opgezet te worden. Een goed beeld van de benodigde informatie ontbreekt, waardoor onduidelijk is:

- hoe, wanneer en door wie de evaluatie wordt uitgevoerd;
- welke concrete vervolgstappen worden ondernomen op het gebied van optimalisatie/aanscherping van monitoring.

In het tweede Natura 2000-beheerplan staat: *'Veel van de uitgevoerde maatregelen (in het kader van het eerste beheerplan) zijn te recent uitgevoerd om definitieve uitspraken te kunnen doen over de ontwikkeling van het leefgebied van een soort of van een habitatype na uitvoering van de maatregelen. Daarnaast is een aanvullende slag nodig op het gebied van monitoring. Op dit moment kunnen weinig concrete maatregelen genomen worden ten behoeve van de instandhoudingsdoelstellingen. In veel gevallen zal de eerste stap nader onderzoek zijn en op basis daarvan, samen met de betrokken partijen, te komen tot passende uitvoeringsmaatregelen'*. De Ecologische Autoriteit adviseert de monitoring dan ook dusdanig te organiseren dat het effect van genomen maatregelen geëvalueerd kan worden.

De Ecologische Autoriteit wijst ook op het belang van de verbeteropgave in kwaliteit en de uitbreidingsopgave van het leefgebied van de Noordse woelmuis. Deze soort is (vrijwel) verdwenen en hervestiging mag op grond van de versnipperde leefgebieden niet verwacht worden. Buiten Noord-Scandinavië en westelijk van de Elbe komen alleen geïsoleerde populaties voor, waaronder in Nederland.

Het is bovendien een 'prioritaire' soort in het Europese natuurbeleid omdat het voortbestaan ook op Europese schaal bedreigd is. De Nederlandse dieren worden tot een ondersoort gerekend die nergens anders in de wereld voorkomt. Er zijn vijf deelpopulaties die onderlinge genetische verschillen vertonen. De achteruitgang is te wijten aan het verdwijnen van leefgebied doordat dit ongeschikt werd door gebrek aan dynamiek. Dit gaat gepaard met versnippering en daardoor lokaal uitsterven van deelpopulaties.

De Friese deelpopulatie krimpt en verbreekt, wat betekent dat de verbeter- en uitbreidingsopgave alleen via herintroductie te realiseren is.³⁹ Dit vraagt om een studie die zich breder strekt dan Fryslân, en waarbij ook gunstige gevolgen voor andere soorten (zoals de eveneens op lage successiestadia van moeras aangewezen porseleinhoen) kunnen meeliften.

Het is van belang dat NDA's ook een beeld schetsen van de consequenties van het ontbreken van informatie die nodig is voor de keuze van maatregelen en de mogelijk te trekken conclusies.

³⁹ Zie o.a. ook het Kennisdocument over de Noordse Woelmuis <https://www.bij12.nl/kennis/noordse-woelmuis/>.

De Ecologische Autoriteit adviseert voor een volgende NDA een LESA op te stellen die een voldoende gedetailleerd inzicht verschaft in de werking van het systeem om kennisleemten scherp te kunnen definiëren. Daarbij zouden, zo nodig, kennisleemten aangevuld moeten worden met onderzoek op systeemniveau en monitoring. De Ecologische Autoriteit adviseert een kennis- en monitoringsprogramma/-paragraaf op te stellen. Voorzie hierin het benodigde onderzoek van een verantwoordelijke, een budget en een planning, en hierbij, naast de al voorgenomen monitoring, ook gebiedskennis van de beheerders en gebiedskenners mee te nemen.

3. Relatie met andere opgaven

Het advies over de handreiking gebiedsprogramma's⁴⁰ wijst op het grote belang van samenhang met omliggende gebieden en programma's. Daarom gaat dit hoofdstuk kort in op de relatie van de NDA met omliggende natuurgebieden en andere opgaven die bijdragen aan het realiseren van de doelen voor het Natura 2000-gebied. Het overzicht benoemt een aantal belangrijke relaties maar beoogt niet compleet te zijn.

Relatie instandhoudingsdoelstellingen met andere opgaven

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 doelen voor de Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving zich verhouden tot andere opgaven in het natuurdomein. Ecologisch gezien kunnen deze doelen sterk samenhangen, elkaar versterken, of in sommige gevallen wellicht conflicteren.

Voor dit gebied gaat het specifiek over de volgende onderwerpen:

- **Natuurherstelverordening.** Op 18 augustus 2024 is de Natuurherstelverordening (NHV)⁴¹ in werking getreden. Onder andere voor de terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen doelstellingen dienen herstelmaatregelen voor soorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn te worden beschreven om waar nodig kwaliteit en kwantiteit van leefgebieden te verbeteren.
- **Water en klimaat.** Waterkwaliteit en natuur zijn opgenomen in de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de verhoging van de waterpeilen in veenweidegebieden is opgenomen in de Klimaatwet⁴². In het Klimaatakkoord is afgesproken om de uitstoot van broeikasgassen door veenweidegebieden in 2030 met één miljoen ton per jaar omlaag te brengen. Een toelichting op de, eventuele, doorwerking hiervan op de realisatie van natuurdoelen in dit gebied zou een waardevolle toevoeging aan de NDA zijn.
- **Beschikbare programma's.** De leefgebieden van soorten kunnen profiteren van (hydrologisch) gunstiger omstandigheden inclusief eventuele overgangsgebieden en de realisatie van het Natuur Netwerk Nederland (NNN). Naast de potenties van het Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG) moet hier ook de verbrede reikwijdte in het kader van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) genoemd worden, alsook Fryslân Greidefûgellân. De provinciale Nota Weidevogels 2021-2030. Gunstige hydrologische omstandigheden rondom het Natura 2000-gebied kunnen de bijdragen aan het halen van de doelen in het Natura 2000-gebied.
- **Werk als één overheid aan de doelen.** Volgens de Ecologische Autoriteit is het essentieel om als één overheid eigenaarschap voor de natuuropgave te tonen. Deze kan immers niet louter door de nationale overheid, een enkele provincie, of een enkele beheerder, of het bedrijfsleven opgepakt worden.⁴³

⁴⁰ Zie ook: <https://www.ecologischeautoriteit.nl/adviezen/5001>.

⁴¹ Op 29 juli 2024 is de Natuurherstelverordening (NHV) in het Publicatieblad van de Europese Unie aangekondigd, en op 18 augustus 2024 in alle Europese lidstaten in werking getreden. Voor 1 september 2026, moeten de lidstaten in concept een nationaal Natuurherstelplan indienen bij de Europese Commissie. In dit plan worden herstelmaatregelen tot 2030 beschreven, met een doorkijk naar 2050. De NHV bevat doelstellingen voor 1) terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen en 2) mariene ecosystemen, en voorts herstel van 3) stedelijke ecosystemen, 4) natuurlijke verbindingen van rivieren en natuurlijke functies van bijbehorende overstromingsgebieden, 5) bestuiverpopulaties, 6) landbouwecosystemen en 7) boscosystemen. Voor met name de eerste twee doelstellingen dienen herstelmaatregelen voor soorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn te worden beschreven om waar nodig kwaliteit en kwantiteit van leefgebieden te verbeteren.

⁴² Ter voorkoming van veenoxidatie.

⁴³ Zie ook: <https://ecologischeautoriteit.nl/adviezen/5133>.

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 Fryslân

Samenstelling van de werkgroep

dr. Wilfried ten Brinke

dr. Henk Everts

Daan Jacobs MSc (secretaris)

Marja van der Tas (voorzitter)

ing. Rob Vogel

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 5122 in te vullen in het zoekvak.

