

Advies over de Natuurdoelanalyse Olde Maten & Veerslootslanden, provincie Overijssel



1. Het advies van de Ecologische Autoriteit

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

In dit advies:

- De kwaliteit van de natuur in de Olde Maten & Veerslootslanden is achteruitgegaan. Verdere verslechtering is voor bijna alle soorten en vegetaties niet uit te sluiten en de natuurdoelen zijn niet in zicht.
- Overbelasting met stikstof en een watersysteem¹ dat niet voldoende op de natuur is afgestemd zijn de grootste knelpunten voor het gebied.
- Het inzicht in het landschapsecologisch functioneren van het gebied moet worden verbeterd. De NDA brengt onvoldoende in beeld wat de knelpunten van het gebied veroorzaakt. Daardoor wordt ook niet duidelijk welke maatregelen deze oorzaken kunnen wegnemen.
- In de NDA staat dat uitvoering van aanvullende bron- en herstelmaatregelen voor de meeste habitattypen nodig is. De Ecologische Autoriteit ondersteunt de eindconclusie en stelt dat uitvoering van deze maatregelen urgent is. Voor duurzaam systeemherstel zijn ook maatregelen rond het Natura 2000-gebied nodig.

De Olde Maten & Veerslootslanden is een veenweidegebied. Het ligt net ten oosten van het Zwarte water en ten zuiden van de Wieden. Olde Maten & Veerslootslanden ligt in het slagenlandschap van het Staphorsterveld en heeft de voor het gebied kenmerkende, langgerekte, kavels. Het gebied omvat een van de laatst bewaard gebleven restanten van onbemeste blauwgraslanden in het Nederlandse laagveengebied.

In het hele gebied komen plaatselijk veenmosrietlanden en trilvenen voor. Het is een graslandgebied, afgewisseld door boksloten² en petgaten³. De petgaten zijn smal en langgerekt. De petgaten en sloten zijn verland met moerasplanten en gedeeltelijk dichtgegroeid met wilgen en elzen. In het oostelijk deel komt grondwater naar boven. In Veerslootslanden ligt een oud natuurreservaat met blauwgraslanden en een eendenkooi. Dit deelgebied is niet verveend. De eendenkooi bestaat uit vochtig elzen-essenbos en ruigte-elzenbos. Het uitgebreide slotenpatroon in het gebied is een van de belangrijkste leefgebieden van de grote modderkruiper in ons land.⁴

Olde Maten & Veerslootslanden behoort tot het Natura 2000-landschap Meren en Moerassen. Binnen de Olde Maten & Veerslootslanden betekent dit dat de voor dit landschap belangrijke natuurwaarden prioriteit moeten krijgen. De nadruk ligt bij herstel van het Natura 2000-landschap Meren en Moerassen en het versterken van de

¹ Samenhangend en geografisch afgebakend geheel van oppervlaktewater en grondwater, inclusief fysische, chemische en biologische kenmerken en processen die daarin plaatsvinden.

² Boksloten zijn brede gegraven sloten. Deze zogenaamde boksloten zijn genoemd naar de 'bok', het vaartuig waarmee de gewonnen turf werd afgevoerd.

³ Een petgat is een ten behoeve van turfwinning gegraven gat in gebieden met veen (beekdalen, laagten met veen). Doorgaans gevuld met water.

⁴ Bron: <https://www.natura2000.nl/gebieden/overijssel/olde-maten-veerslootslanden> en Natura 2000-beheerplan Olde Maten & Veerslootslanden (2016).

(a)biotische randvoorwaarden hiervoor. De Olde Maten & Veerslootslanden is aangewezen voor vijf habitattypen⁵ en vijf habitattypensoorten⁶.

Wat staat in de natuurdoelanalyse Olde Maten & Veerslootslanden?

De NDA concludeert dat de natuur in de Olde Maten & Veerslootslanden is verslechterd, met uitzondering van het habitatype Trilvenen (H7140A). Verdere verslechtering van drie van de vier beoordeelde habitattypen (Heischrale graslanden, Blauwgraslanden en Veenmosrietlanden) wordt met de uitgevoerde maatregelen niet met zekerheid voorkomen. Het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor deze drie habitattypen is met deze maatregelen niet binnen bereik. Voor het habitatype Trilvenen kan verslechtering volgens de NDA wel worden voorkomen en luidt het eindoordeel 'ja, mits'.

Stikstofdepositie en een niet op de natuur afgestemde waterhuishouding zijn de belangrijkste knelpunten. De NDA geeft aan dat stikstofdepositie omlaag moet voor verbetering van de kwaliteit van het aanwezige schrale grasland en voor kwaliteitsbehoud en uitbreiding van blauwgrasland en veenmosrietland. Voor behoud en uitbreiding van blauwgrasland zijn hoge grond- en oppervlaktewaterpeilen en korte inundaties in de winter belangrijk.

In de NDA zijn nog geen monitoringsgegevens beoordeeld om de effecten van de voor 2014 genomen herstelmaatregelen te evalueren. Om vast te stellen of de getroffen maatregelen uit de herinrichting van 2014 toereikend zijn, stelt de NDA dat de waterstanden van de afgelopen jaren (voor en na de herinrichting) dringend dienen te worden geanalyseerd. In de NDA wordt aangegeven dat er geen invloed van basen meer is. Vooral nog duiden waargenomen en verdwenen plantensoorten plaatselijk op verzuring van de bodem.

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

De NDA is beknopt en geeft kort de knelpunten en de voorgenomen en uitgevoerde maatregelen weer. Op hoofdlijnen is duidelijk welke uitwerking deze hebben, maar volgens de Ecologische Autoriteit is onduidelijk of het beoogd effect blijvend is en of de maatregelen wellicht ook negatieve effecten hebben. De Ecologische Autoriteit onderschrijft de conclusie in de NDA dat er ondanks de maatregelen nog steeds knelpunten in het gebied zijn, dat verslechtering van de (stikstofgevoelige) habitattypen niet uit te sluiten is en dat het waarschijnlijk is dat niet alle doelen met de huidige geborgde maatregelen worden gehaald. De Ecologische Autoriteit oordeelt dat op basis van de nu beschikbare informatie dat de conclusies over trilvenen te positief zijn en aangepast moeten worden.

Een deel van de maatregelen die in 2014 in het gebied zijn genomen werken volgens de Ecologische Autoriteit verdere verslechtering zelfs in de hand, omdat door het vasthouden van regenwater (het 'regenwatermodel') verzuring optreedt in daarvoor gevoelige, basenminnende, habitattypen. De waterkwaliteit van het regenwater is namelijk te zuur, en is niet geschikt voor deze vegetaties. De in de NDA voorgestelde aanleg van een gemaal bij de Olde Maten om voldoende en basenrijk⁷ oppervlaktewater aan te voeren, is dan ook cruciaal om verdere verslechtering te voorkomen, en herstel én verdere verbetering van deze habitattypen te bevorderen. De in de NDA aangegeven richting voor nieuwe maatregelen biedt verder onvoldoende aanknopingspunten om verdere verslechtering te voorkomen en de Natura 2000-doelen te behalen.

Door het ontbreken van een kwantitatieve onderbouwing niet goed worden bepaald hoe groot de opgave is voor het realiseren van alle instandhoudingsdoelen. Een studie⁸ in de omgeving laat zien dat kwelwater van goede kwaliteit deels wordt afgevoerd door kavelsloten buiten het gebied. Dit is onwenselijk voor de

⁵ Aangewezen habitattypen: H6230 - Heischrale graslanden (prioritair habitatype), H6410 - Blauwgraslanden, H6430A - Ruigten en zomen (moerasspirea), H7140A - Overgangs- en trilvenen (trilvenen) en H7140B - Overgangs- en trilvenen (veenmosrietlanden).

⁶ Aangewezen habitatrictlijnsoorten: H1016 - Zegge-korfslak, H1134 - Bittervoorn, H1145 - Grote modderkruiper, H1149 - Kleine modderkruiper en H4056 - Platte schijfhoren.

⁷ Verifieer daarvoor eerst of het oppervlaktewater inderdaad basenrijk is.

⁸ Zie ook: <https://www.commissierner.nl/docs/mer/p24/p2461/2461-0591er.pdf>.

instandhouding van de vier habitattypen en uitbreiding van de blauwgraslanden en veenmosrietland, die juist afhankelijk zijn van dit kwelwater van hoge kwaliteit.

De Ecologische Autoriteit constateert dat verslechtering van alle vier de habitattypen reeds heeft plaatsgevonden en, ondanks de maatregelen, niet voorkomen wordt. De Ecologische Autoriteit ondersteunt de conclusie van de NDA dat verdere verslechtering van Olde Maten & Veerslootslanden niet uitgesloten is en met de bestaande en geplande maatregelen de doelen niet worden gehaald. Het is niet toegestaan om te wachten met het treffen van maatregelen als verslechtering is geconstateerd.⁹ Deze maatregelen zijn deels al beschikbaar uit eerder onderzoek, en deels kunnen deze op afzienbare termijn met gericht onderzoek naar voren komen.

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

- **Inzicht in het ecohydrologisch systeem.** De aanwezige landschapsecologische systeemanalyse (LESA) stamt uit 2010 en behoeft een actualisatie. Daardoor ontstaat een beter inzicht in (de opbouw en werking van) het landschapsecologische/ ecohydrologische systeem en de beschikbare maatregelen. LESA's van de omliggende gebieden, zoals De Wieden en de Weerribben, kunnen hierop aanvullend ook gebruikt worden. De Ecologische Autoriteit adviseert een water- en stoffenbalans op te stellen.¹⁰ De maatregelen die uit dit onderzoek naar voren komen, zijn naar grote waarschijnlijkheid noodzakelijk om de opgetreden verslechtering terug te draaien, verdere verslechtering te voorkomen en doelen te halen.
- **Concrete doelen.** Stel op basis van deze LESA meetbare en concrete doelen op voor zowel de uitbreiding van oppervlakte als de kwaliteitsverbetering van de habitattypen.
- **Maatregelen onderbouwen.** In de NDA ontbreekt een duidelijke koppeling tussen de inzichten uit de LESA en de knelpunten en maatregelen uit het Natura 2000-beheerplan uit 2016, dat maatregelen bevatte die toentertijd al uitgevoerd waren. Daardoor is de onderbouwing van deze NDA niet goed navolgbaar. Maak, refererend aan geactualiseerde LESA's, een navolgbare knelpuntenanalyse en betrek daar de maatregelen op. Ga hierbij ook in op maatregelen die buiten het gebied moeten worden getroffen nodig.
- **Aanpassen conclusie trilvenen.** De Ecologische Autoriteit heeft ook twijfels bij de conclusie van de NDA dat verslechtering van het habitatype Trilvenen (H7140A) wordt voorkomen met de tot nu toe uitgevoerde maatregelen. Uit de paragraaf over de conclusies in NDA valt niet goed op te maken of het verslechteringsverbod is overtreden. Hoe het kan dat voor dit sterk basenafhankelijke habitatype verslechtering uitgesloten kan worden, terwijl dat voor het verwante maar minder verzuringsgevoelige veenmosrietland niet kan, wordt niet beargumenteerd, noch onderbouwd met gegevens.
- **Visie op duurzaam systeemherstel.** De meest kenmerkende habitattypen van Olde Maten & Veerslootslanden worden momenteel op kunstmatige wijze in stand gehouden. Een dergelijk systeem is niet robuust en duurzaam. Onderzoek daarom of, en zo ja op welke wijze en met welke maatregelen herstel van de oorspronkelijke systeemcondities van het gebied plaats kan vinden, zodat het gebied op lange termijn een adaptief systeem is. Laat daarnaast zien waarom het huidige beheersysteem noodzakelijk en effectief is om de habitattypen voorlopig in stand te houden.
- **Gebruik kennis en data.** Over de vegetatie, fauna, abiotiek en procesindicatoren van de beschermde habitattypes in de huidige situatie zijn van de Olde Maten & Veerslootslanden reeds veel gegevens verzameld. Deze data zijn echter veelal (nog) niet (volledig) geanalyseerd en/of ontsloten en zijn ook beperkt gebruikt in de NDA. Gebruik de beschikbare meetgegevens, evaluaties en nieuwe inventarisaties om de effectiviteit van de maatregelen te evalueren en, indien noodzakelijk, deze bij te sturen. Hierbij kan nog meer de kennis van bijvoorbeeld de gebiedsbeheerders meegenomen worden en neem dit op in een gericht kennisprogramma voor Olde Maten & Veerslootlanden.

Welke maatregelen moeten en kunnen snel worden gestart?

Een aantal knelpunten voor het halen van doelen voor dit gebied is duidelijk en het uitstellen van maatregelen kan het halen van de doelen bemoeilijken. De NDA bevat nauwelijks aanvullende maatregelen en niet alle

⁹ Zie paragraaf 3 van de [interpretation guide Natura 2000-beheer](#) en dit arrest van het Europese Hof: C-418/04.

¹⁰ Een waterbalans is het evenwicht tussen de hoeveelheid water die een systeem binnenkomt en verlaat. Een stoffenbalans houdt rekening met de in- en uitstroom van verschillende stoffen, zoals voedingsstoffen, zodat bepaald kan worden of de kwaliteit van het water passend is.

bestaande maatregelen zijn voldoende onderbouwd en SMART¹¹ geformuleerd. Zij adviseert met het oog hierop aan om de maatregelen, waarvan zeker is dat die beslist nodig zijn, met hoge urgentie uit te voeren.

De volgende maatregelen zijn voor het tegengaan van verdere verslechtering en het behouden en herstellen van de natuur in het gebied van groot belang:

- **Verbeteren van de inrichting van het watersysteem.** Breng basenrijk water middels een gemaal in de Olde Maten om verzuring en verdroging tegengaan. Verbeter de inzichten in het watersysteem en de waterkwaliteit middels een water- en stoffenbalans, en bepaal of mogelijk inlaatwater niet te veel fosfaat of verontreinigingen bevat. Neem op basis hiervan aanvullende maatregelen, zowel binnen als buiten het gebied, die de voor de habitattypen gewenste hydrologische omstandigheden creëren, mede met het oog op toekomstige effecten als gevolg van klimaatverandering.
Voor het habitatype blauwgraslanden geldt dat grondwaterpeil in het reservaat Veerslootlanden het grondwaterpeil in het naastgelegen landbouwgebied volgt, waardoor essentiële kwel komt niet meer in het maaiveld komt; zorg voor een natuurpeilbeheer in en rondom dit laatste grote blauwgraslandbolwerk in Nederland.
- **Verlagen van de stikstofdepositie.** De stikstofdepositie is te hoog om de doelen voor habitattypen te kunnen realiseren. Zolang de stikstofdepositie niet afdoende verlaagd wordt blijven de negatieve effecten daarvan toenemen en zullen de habitattypen in het gebied nog verder verslechteren. Zorg daarom met reductiemaatregelen in de omgeving voor verlaging van de stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied tot in ieder geval het niveau van de KDW¹². Neem deze bronmaatregelen op in de NDA.
- **Creëren van overgangsgebieden.** Om de invloed van de landbouw, zoals vermesting, verzuring en verdroging, op Olde Maten & Veerslootlanden te beperken adviseert de Ecologische Autoriteit meer overgangsgebieden te creëren waarin maatregelen kunnen worden genomen om deze invloeden te verminderen. Denk daarbij aan peilopzet van de omgeving, wat ook noodzakelijk is om verdere bodemdaling te voorkomen en waarmee tevens koolstof vastgelegd kan worden.
- **Creëren van verbindingen met andere natuur.** Verbeter de verbindingen naar andere laagveengebieden, zoals De Wieden.
- **Optimaliseren van het huidig beheer.** Optimaliseer het beheer gericht op het maaien en afvoeren van het maaisel van verruigde delen, het afplaggen en/of afgraven van potentievolle locaties voor habitattypen en het realiseren van nieuwe verlandingsreeksen¹³.

De Ecologische Autoriteit adviseert prioriteit te geven aan het oplossen van systeemknelpunten, en externe maatregelen in te zetten. Optimaliseer het reguliere terreinbeheer, waar dat onvermijdelijk én mogelijk is, en in afwachting van het effect van deze maatregelen.

¹¹ Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

¹² 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.

¹³ Verlanden is een proces waarbij moerassen, wetlands, plassen of ondiepe meren langs natuurlijke weg in land veranderen.



Figuur 1: Ten oosten van Zwartsluis ligt in geel gearceerd het Natura 2000-gebied Olde Maten & Veerslootslanden. In paars gearceerd liggen de gebieden De Wieden (ten noorden van Zwartsluis) en Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht (ten westen van Olde Maten & Veerslootslanden). Bron: www.natura2000.nl.

Waarom een natuurdoelanalyse?

Het Rijk ziet dat de kwaliteit van natuur onder druk staat, onder meer als gevolg van intensief gebruik van land en water, emissies van stikstof en klimaatverandering. Met de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) en het bijbehorende verbeterprogramma¹⁴ 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 maatregelen¹⁵ daadwerkelijk genomen zullen worden.

Waarom een advies van de Ecologische Autoriteit?

De Provincie Overijssel heeft de NDA over Olde Maten & Veerslootslanden 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.¹⁶ In de bijlage bij dit advies staan de werkwijze, samenstelling van de werkgroep en andere

¹⁴ 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.

¹⁵ 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".'

¹⁶ Zie het *Instellingsbesluit* van de Ecologische Autoriteit.

projectgegevens. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt zijn te vinden door nummer 5068 op www.ecologischeautoriteit.nl in te vullen in het zoekvak.

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

Leeswijzer bij het vervolg van dit advies

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

2. Generieke adviezen NDA's in Overijssel

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

De Ecologische Autoriteit volgt in haar oordeelsvorming de 'Handreiking Natuurdoelanalyse'¹⁷, haar eigen advies over deze Handreiking¹⁸ en het document 'Onderbouwing beoordeling herstelmaatregelen' van de Taakgroep Ecologische Onderbouwing.¹⁹

2.1 Algemene opmerkingen

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

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

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

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

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

- Zorg ervoor dat de NDA zelfstandig leesbaar is. Maak gebruik van kaartmateriaal, tabellen, grafieken en dergelijke om conclusies te verduidelijken. Neemt bij verwijzingen naar achtergronddocumenten de conclusies en onderbouwing over in de NDA en verwijs duidelijk naar het betreffende achtergrondrapport.
- Neem, als die bestaat en ernaar verwezen wordt, een samenvatting van de LESA²⁰ op met verwijzingen naar achtergronddocumenten.
- Benut aanwezige gebiedskennis van terreinbeherende organisaties en andere externe partijen betrokken bij de Natura 2000-gebieden in de provincie Overijssel.

¹⁷ Handreiking Natuurdoelanalyse. Bedoeld voor eerste cyclus NDA. BIJ12, juni 2022.

¹⁸ Advies over de Handreiking Natuurdoelanalyse, 21 oktober 2022, <https://ecologischeautoriteit.nl/adviezen/5000>.

¹⁹ Ondersteuning beoordeling herstelmaatregelen. Taakgroep Ecologische Onderbouwing, 14 december 2022.

²⁰ Landschapsecologische Systeemanalyse.

- Beschouw de effectiviteit van maatregelen voor alle habitattypen en leefgebieden van soorten waar het gebied voor is aangewezen, voor zover deze landschapsecologisch met elkaar samenhangen.

2.2 Natura 2000-doelen

De referentie en de betekenis daarvan voor de doelen

De referentiedatum is voor Habitatrichtlijngebieden het moment dat het gebied door de Europese Commissie is geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang (hierna: moment van ‘aanmelden’).²¹ Voor Vogelrichtlijn-doelen vormt in principe het moment van *aanwijzen* de referentie.²² De referentiedata zijn belangrijk om te kunnen bepalen hoe het Natura 2000-gebied ervoor staat. Daarom is het van belang om voor de referentiedata zo goed mogelijk een T_0 te bepalen. In algemene zin geldt het volgende:

- Voor het **verslechtingsverbod** is de T_0 het basisniveau; ten opzichte hiervan mag in ieder geval geen verslechtering optreden.²³ Trends in het natuurgebied, zowel op het gebied van de ontwikkeling van planten en dieren, maar ook abiotische trends, kunnen een maatstaf zijn voor verslechtering.
- Een **behoudsdoelstelling** valt samen met de referentie, de T_0 . Inzicht in de T_0 maakt het dan mogelijk de behoudsdoelstelling SMART te maken.
- Voor een **verbeterdoelstelling (kwaliteit) dan wel uitbreidingsdoelstelling (oppervlakte/omvang)** is de T_0 niet het doel, maar moet ten opzichte van de T_0 een verbetering of uitbreiding worden gerealiseerd.
- Voor **instandhoudingsdoelstellingen die later, met een wijzigingsbesluit**, zijn toegevoegd, is de referentie afhankelijk van het wijzigingsbesluit. Als de reden voor het toevoegen is dat het habitatype of leefgebied pas na de referentiedatum in het Natura 2000-gebied is ontstaan, dan vormen de natuuroppervlakte en -kwaliteit op dat latere moment de referentie voor de nieuwe doelen. Als het wijzigingsbesluit echter een correctie is op het oorspronkelijke aanwijzingsbesluit (en dus geen actualisatie), zoals het wijzigingsbesluit voor aanwezige waarden uit 2022, dan geldt voor de toegevoegde waarden hetzelfde referentiemoment als voor de eerder vastgelegde doelen.

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

- Aanmelding van het gebied²⁴ (bij een behoudsdoelstelling).
- Huidige feitelijke situatie.
- Doelsituatie (bij een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling).

Om te kunnen bepalen of verslechtering wordt voorkomen moet uit de NDA blijken wat op het moment van aanmelding de staat van de natuur was (en wat de huidige staat is). Dit heet de referentiesituatie. Als deze informatie niet aanwezig is, dan zal de NDA deze situatie onderbouwd moeten reconstrueren. Neem dan een (onderbouwde) inschatting op van de toen aanwezige grootte en kwaliteit van habitattypen en leefgebieden. Gebruik hiervoor historische bronnen en bijvoorbeeld kennis van (voormalige) gebiedsbeheerders, goed gedocumenteerde soortwaarnemingen voor typische soorten of gebruik een bestaande vegetatiekartering uit een nabijgelegen jaar (zonder schattingen, maar op basis van daadwerkelijk gekarteerde arealen).

Voor het tot stand brengen van duurzaam systeemherstel kunnen ook omstandigheden nodig zijn die afwijken van het moment van aanmelding, bijvoorbeeld omdat al veel verslechtering van abiotische condities had

²¹ 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).

²² Tenzij dat moment voor 10 juni 1994 ligt. In dat geval is 10 juni 1994 de referentiedatum.

²³ 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.

²⁴ In de praktijk is dit in Nederland vaak het moment van aanwijzing. Het Natura 2000-gebied Olde Maten & Veerslootslanden is in 2004 aangemeld en in 2013 aangewezen.

plaatsgevonden. Een goed beeld van de abiotische randvoorwaarden die nodig zijn om de doelen te halen, en hoe zich dit verhoudt tot de huidige situatie in het gebied is daarom ook essentiële informatie voor een NDA.

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

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

2.3 Systeemanalyse

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

Landschapsecologische systeemanalyse (LESA)

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

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

Analyse van de huidige situatie

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

De Ecologische Autoriteit adviseert om in de NDA's:

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

2.4 Drukfactoren- of knelpuntenanalyse

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

Het valt op dat de drukfactor stikstofdepositie hierin uitgebreider wordt toegelicht dan andere drukfactoren. Zo wordt het (niet) functioneren van het hydrologisch systeem van de gebieden erg summier beschreven. De hydrologie kan ecologisch echter niet los gezien worden van stikstofeffecten binnen een gebied. Zo kan verdroging de effecten van stikstof in de bodem versterken door oxidatie van de bodem en kunnen planten

gevoeliger worden voor verdroging door stikstofdepositie. Daarnaast blijkt, zoals hierboven al beschreven, onvoldoende hoe de informatie uit de LESA is benut bij het bepalen en analyseren van de knelpunten.

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

2.5 Bestaande maatregelen en verwacht effect daarvan

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

De Ecologische Autoriteit constateert dat:

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

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

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

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

2.6 Synthese en conclusie

In de NDA's staat dat, zelfs na uitvoering van alle vastgestelde maatregelen, verslechtering van (bijna) alle geanalyseerde habitattypen, en waar van toepassing leefgebieden van soorten, niet is uit te sluiten²⁵ en dat de instandhoudingsdoelstellingen buiten bereik zijn (eendoordeel: nee, tenzij). Dit komt omdat de gebieden onder druk staan van stikstofdepositie en een onvoldoende functionerend hydrologisch systeem. Ook na uitvoering van de genoemde maatregelen zullen ze nog steeds onder druk staan. Verschillend per gebied spelen ook andere drukfactoren, zoals invasieve exoten of recreatie.

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

De Ecologische Autoriteit constateert dat het nemen van maatregelen urgent is. Het is niet toegestaan om te wachten totdat verdere verslechtering of verstoring optreedt, voordat er maatregelen worden genomen.²⁶ Daarom is het van groot belang een heldere conclusie te trekken over al opgetreden verslechtering en deze goed te onderbouwen.

²⁵ Artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn is voor deze situatie relevant: "De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben." Passende maatregelen hebben een preventieve aard en gaan verder dan de maatregelen die nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te behalen. Zie ook: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/Provisions_Art_6_nov_2018_nl.pdf onder 3.

²⁶ Zie paragraaf 3 van de [interpretation guide Natura 2000-beheer](#) en deze uitspraak van het Europese Hof: C-418/04.

De Ecologische Autoriteit adviseert om:

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

Aanvullende maatregelen

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

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

2.7 Kennis- en monitoringsprogramma

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

Een belangrijk onderdeel van een NDA is het bieden van inzicht in gegevens- en kennishiaten. Er dienen monitoringsprogramma's gericht op verspreiding, aantallen en standplaatsfactoren opgezet te worden. Een goed beeld van de benodigde informatie, uitgesplitst naar gebiedsonderdelen, ontbreekt echter nog. Hierdoor zijn er nog veel 'losse eindjes' doordat niet is aangegeven:

- Hoe, wanneer en door wie het benodigde onderzoek wordt uitgevoerd om de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te krijgen.
- Welke concrete vervolgstappen worden ondernomen op het gebied van monitoring en evaluatie.

Schets de consequenties van het ontbreken van gegevens voor de onderbouwing van de eindoordelen in de NDA en de keuze van maatregelen. Onderbouw, bij het ontbreken van gegevens, waarom conclusies wel degelijk getrokken kunnen worden. Geef een samenvatting van de leemten in kennis en het benodigde onderzoek uit de NDA. Geef ook aan op welke manier gebiedskennis, van bijvoorbeeld beheerders, betrokken wordt als gegevens uit het veld (nog) niet beschikbaar zijn. De Ecologische Autoriteit raadt aan om de personen of organisaties die de essentiële kennis aan kunnen leveren daar voldoende ruimte (en middelen) voor te bieden. Beschrijf ook welk onderzoek of monitoring moet en kan worden ingezet om kennisleemtes op te vullen voor de volgende NDA-cyclus. Geef hierbij aan wie daarvoor verantwoordelijk is en welke planning is beoogd voor de uitvoering in elk gebied en voor de provincie als geheel. Geef aan wat op nationaal, provinciaal en gebiedsniveau wordt aangepakt.

3. Specifiek advies Olde Maten & Veerslootslanden

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

De Ecologische Autoriteit ziet dat de terreinbeheerders met veel inzet en inzicht werken aan het behoud en herstel van de habitattypen en de habitatrichtlijnsoorten. Het peilbeheer en de kwaliteit van het oppervlaktewater is erg belangrijk voor dit gebied, maar is zeer beperkt terug te zien in de NDA.

In deze NDA wordt alleen ingaan op stikstofgevoelige habitattypen. Echter, voor een integraal beeld van het gebied dient een NDA alle habitattypen, habitatrichtlijnsoorten (dus ook niet-stikstofgevoelige) te behandelen, voor zover deze landschapsecologisch samenhangen. Anders is het mogelijk dat ongewenste neveneffecten van maatregelen op andere doelen niet in beeld komen. Ook kan niet afgewogen worden of er voldoende ruimte is voor elk van deze (uitbreidings-)doelen.

Over de vegetatie, fauna, abiotiek en de ontwikkeling van procesindicatoren van de beschermde habitattypen in de huidige situatie zijn reeds veel gegevens verzameld.²⁷ Deze data zijn echter veelal (nog) niet (volledig) geanalyseerd en/of ontsloten en is ook beperkt gebruikt in de NDA. Gebruik de beschikbare meetgegevens, evaluaties en nieuwe inventarisaties om de effectiviteit van de maatregelen te evalueren en, indien noodzakelijk, deze bij te sturen. Neem hierbij ook gebiedskennis van bijvoorbeeld de beheerders mee.

Voor de natuurdoelanalyse is het van belang om op een objectieve manier inzicht te krijgen in de toestand én het functioneren van de natuur in het gebied en het landschap eromheen. Belangenafweging vindt in de hierop volgende gebiedsaanpak plaats. Een aandachtspunt is dat de (verwachte) impact die een potentieel doeltreffende natuurmaatregel kan hebben op agrarisch gebied²⁸ geen reden mag zijn om een onderzoek niet uit te voeren. De Ecologische Autoriteit adviseert ook het onderzoek naar de invloed van slootpeilen op de omgeving en de invloed van de zandwinplas op gebied (M04) uit te voeren.

3.1 Gewenste omgevingscondities en drukfactoren

Voorwaarden voor een goed ontwikkeld laagveen

Veel van de habitattypen in een laagveenlandschap zijn afhankelijk van een mesotrofe²⁹ successiereeks, waarbij de fasen van ontwikkeling elkaar als volgt opvolgen:

- Open water kan door verlanding vanuit waterplanten of vanuit de oever overgaan in drijftillen en trilveen.
- Jonge verlanding als trilveen kan door verdikking van de kragge³⁰ verder gaan in de successie, afhankelijk van de lokale omstandigheden en het beheer kan dit zich ontwikkelen tot rietland (wintermaaien), als elzenbroekbos (nietsdoen) of tot de habitattypen veenmosrietland en uiteindelijk hoogveenbos.

Hierbij is zowel voor het op gang komen van de verlanding als voor het voorkomen van bijzondere vegetaties van het laagveenlandschap essentieel dat er voldoende basen aanwezig zijn en dat het water en de bodem niet verzuren. Deze basen moeten kunnen doordringen in de wortelzone. Gezien de verzurende werking van organisch materiaal, regenwater en stikstofdepositie is aanvoer van basenrijk water daarom essentieel voor het langdurig behouden van trilvenen, blauwgraslanden en veenmosrietlanden en voor het opnieuw op gang

²⁷ Bijvoorbeeld reeds uitgevoerde vegetatiekarteringen en Sweco (2021, december). Eindrapportage monitoring herstelmaatregelen Olde Maten & Veerslootslanden 2018 – 2021 - Herstelprocesindicatoren.

²⁸ Zie pagina 22 van de NDA: “Echter de omvang van dit onderzoek is onbekend en zou veel impact hebben op het agrarisch gebied.”

²⁹ Een mesotroof (matig voedselrijk) ecosysteem of substraat bevat matig veel minerale voedingsstoffen.

³⁰ Een kragge is een drijvend vegetatiedek in een verlandingsproces.

brengen van verlandingsprocessen. De doorwerking van het wegvallen van de aanvoer van basen in de vegetatie is een geleidelijk proces, doordat de uit het verleden opgebouwde hoge basenverzadiging van de bodem, de zogenaamde buffer, verzuring nog een tijd kan opvangen.

Op termijn zal deze buffer echter uitgeput raken. Dan zet de verzuring door en verdwijnen karakteristieke soorten en habitattypen. Nutriëntenarm, basenrijk water is dus essentieel. In het verleden kwam dit vaak als kwel in het gebied naar boven maar het kan ook via oppervlaktewater, mits dat van voldoende kwaliteit is en in de percelen kan dringen. Vanwege natuurlijke successie naar steeds zuurdere vegetaties is het voor het behoud van basenminnende vegetaties nodig dat op gebiedsniveau steeds nieuwe verlandingen ontstaan. De volgende voorwaarden zijn in dat kader belangrijk om de verlandingsreeks in laagveengebieden in stand te houden (en te herstellen):

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

De NDA geeft geen onderbouwde informatie over de mate van verdroging, vermessing en verzuring in het gebied en verwijst naar monitoringsgegevens die nog geanalyseerd moeten worden. Er is veel gemeten, maar deze gegevens zijn in deze versie van de NDA nog niet gebruikt. Zoals de provincie, terecht, stelt: 'Er ligt al geruime tijd een noodzakelijke analyse van de gemeten grond- en oppervlaktewaterpeilen op de plank. Uitvoering van deze analyse is dringend gewenst om te vast te stellen of de uitgevoerde (hydrologische) maatregelen toereikend zijn voor behoud en uitbreiding/ontwikkeling van blauwgrasland en veenmosrietland'.

In 2021 is een rapport³¹ opgesteld over procesindicatoren voor dit gebied. Dit rapport biedt meer informatie over de abiotiek in het gebied en geeft het volgende voorlopige oordeel over de effectiviteit van de herstelmaatregelen:

- Vastgesteld is aan de hand van de procesindicator 'kwelflux' dat er nog nauwelijks sprake is van kwel.
- De gemiddelde voorjaarsgrondwaterstanden (GVG's) lijken in Olde Maten te voldoen aan de randvoorwaarden voor de habitattypen, maar in Veerslootslanden niet.
- Verdere buffering zou vanuit inunderend basenrijk oppervlaktewater moeten komen. De inundatie is echter nog beperkt en er lijkt nog sprake te zijn van te voedselrijke omstandigheden.
- Op basis van de bodemchemische samenstelling lijken, afgezien van de voedselrijkdom, de standplaatscondities te voldoen aan de randvoorwaarden van blauwgraslanden.

Uit de NDA is niet goed op te maken in welke mate en op welke plaats deze ecohydrologische gevolgen optreden, maar in ieder geval zijn de gevolgen al merkbaar in ecologische condities die als voorwaarden gelden voor de heischrale graslanden, blauwgraslanden en de veenmosrietlanden. De NDA verwijst niet naar (recente) documenten zoals de LESA, het herstelplan en het inrichtingsplan waarin deze informatie staat. Op pagina 10 van de NDA wordt wel verwezen naar het beheerplan en de PAS-gebiedsanalyse.

Door het gebrek aan gegevens is het door de Ecologische Autoriteit moeilijk vast te stellen waar en in welke mate de hydrologie ontoereikend is en wat de huidige hydrologische omstandigheden doen met de snelheid van verdere verslechtering van de doelen.

De Ecologische Autoriteit ondersteunt het voornemen om de data van de grond- en oppervlaktewaterpeilen te analyseren en adviseert dit met spoed uit te voeren. De Ecologische Autoriteit adviseert een goede (eco)hydrologische systeemanalyse uit te laten voeren.

Bodem en water

De NDA geeft alleen in kwalitatieve zin aan dat waterkwaliteit en -kwantiteit in de Oldematen onvoldoende is en basenaanvoer ontbreekt. Veerslootlanden heeft volgens de NDA een gebrek aan kwel in maaiveld. Het gehele

³¹ Sweco. (2021, december). Eindrapportage monitoring herstelmaatregelen Olde Maten & Veerslootslanden 2018 – 2021 - Herstelprocesindicatoren.

gebied ligt door ontwatering en bodemdaling van de omgeving nu hoger dan de omgeving³². Dit zorgt voor een stijghoogteverschil met de omgeving, waardoor wegzijging in het natuurgebied optreedt en de invloed van grondwater (basenaanvulling) minder wordt. Dit leidt tot verzuring en verdroging inclusief vermesting. Hierdoor komen verlandingsprocessen en andere vormen van natuurherstel niet op gang.

Door het vasthouden van regenwater in het gebied wordt geprobeerd om verdroging en de daarmee gepaard gaande verzuuring te voorkomen. Dit leidt echter op termijn tot verzuring en is daarmee onverenigbaar met de voor dit gebied aangewezen doelen. In dit gebied zijn de negatieve effecten van deze beheerkeuze al zichtbaar. Om verdere verzuring en daarmee verslechtering of verdwijning van de basenrijke habitattypen, trilvenen, blauwgraslanden en veenmosrietlanden te voorkomen, zal het hydrologisch beheer aangepast moeten worden. In tegenstelling tot Veerslootslanden heeft de Olde Maten (nog) geen gemaal en volgt daarmee het ontwateringspeil van het landbouwgebied, waardoor met name in de zomer te lage grondwaterstanden zullen optreden. Dit heeft ook mineralisatie van het organisch materiaal in de bodem tot gevolg, waardoor extra stikstof beschikbaar komt voor de vegetatie: vermesting. Matig voedselrijke habitattypen zoals blauwgraslanden raken uit balans als zowel stikstof als fosfaat in hoge mate beschikbaar is. Dit wordt versterkt als bufferende elementen zoals calcium en magnesium in lage hoeveelheid aanwezig zijn of uit verhouding zijn, omdat de aanvoer van basenrijk grondwater afwezig is.

Aanvoer van te voedselrijk inlaatwater, en afspoeling van meststoffen uit belendende landbouwpercelen, kunnen ertoe bijdragen dat de gewenste mesotrofe condities niet bereikt worden in het natuurgebied. In de NDA wordt niet kwantitatief onderbouwd wat de waterkwaliteit in en buiten het natuurgebied is. Dat laatste is relevant bij het inlaten van water. Een water- en stoffenbalans van het natuurgebied, waarbij kwantitatief inzichtelijk wordt gemaakt wat de invoer en uitvoer van water- en stofstromen in het gebied zijn, biedt meer inzicht in de effecten van mogelijke maatregelen (aanvoer van oppervlaktewater), of de noodzaak van overhangzones om de negatieve effecten van landgebruik in de aanpalende gebieden te mitigeren.

Zoals de NDA al deels aangeeft, is het hydrologische systeem dat de Olde Maten & Veerslootslanden beïnvloedt, onvoldoende afgestemd op de omgevingscondities die binnen deze gebieden moeten worden bereikt. Door aanpassing van het peilbeheer binnen en rondom het gebied en het verbeteren van de waterkwaliteit van het oppervlaktewater, kunnen deze hoofdknelpunten worden weggenomen of in ieder geval worden verminderd. De Ecologische Autoriteit adviseert het onderzoek naar de invloed van slootpeilen op de omgeving en de invloed van de zandwinplas op het gebied (M04) direct uit te voeren, en op basis daarvan de juiste waterhuishoudkundige maatregelen in het overgangsgebied te implementeren.

De NDA geeft aan dat de mogelijkheid wordt onderzocht of een gemaal een oplossing kan bieden voor de verdroging en verzuring door een meer constante aanvoer van (basenrijk) water. De Ecologische Autoriteit stelt dat door dit onderzoek onnodige vertraging opgelopen wordt. Op de korte termijn is het voor de Olde Maten essentieel dat de huidige verzuring en verdroging wordt gestopt door basenrijk en fosfaatarm water via een gemaal in te laten om de huidige natuurcondities niet verder te laten verslechteren. Voorwaarde voor het inlaatwater is dat deze voldoet aan de nutriënteneisen van de aangewezen habitattypen.

Voor de lange termijn, en als het in te laten water niet voldoende nutriëntenarm is, is het belangrijk om de toestroming van basenrijk kwelwater richting de Olde Maten en Veerslootlanden te stimuleren. Vanwege het ontbreken van een afdekkende kleilaag, het voorkomen van een dun veenpakket op zand en de nabijheid van het Drents plateau is met name de oostkant van de Oldematen, inclusief de Veerslootlanden, kansrijk voor kwelherstel door middel van aanpassing van het peilbeheer ten oosten van het natuurgebied.

Een overzichtelijke samenvatting van wat ecohydrologische gevolgen zijn van de verdroging, verzuring en vermesting op de doelen, ontbreekt. Daardoor mist de NDA-inzicht in hoe de verschillende analyses (LESA, PAS-gebiedsanalyse) en plannen (beheerplan, herstelplan, inrichtingsplan) met elkaar samenhangen en hoe de herstelmaatregelen (in tabel 4 van de NDA) zich daartoe verhouden.

³² Zie ook: [Bijlage-2d-Almanak-Staphorsterveld.pdf \(wdodelta.nl\)](#).

Geef inzicht in sturende factoren in het gebied en maak gebruik van bestaande onderzoeken. Maak deze leemten in kennis onderdeel van het kennisprogramma (zie paragraaf 2.7 van dit advies). Evalueer hierin het gevoerde beheer en ontwikkel indien mogelijk een geoptimaliseerd beheer voor het gebied.

Stikstofdepositie

De stikstofdepositie in het gebied is al lang te hoog en stikstof accumuleert in het systeem; dit draagt zowel bij aan de verzuring als aan de vermessing. De effecten zijn in het gebied zichtbaar in de vorm van verzuiging, verbossing en verzuring. Al deze processen leiden tot een afname van kenmerkende en vaak kwetsbare soorten, en daarmee tot een lagere diversiteit van het gebied en een verslechtering van de kwaliteit van habitattypen. Het onder de KDW brengen van de stikstofdepositie op de meest kritische habitattypen in het gebied vraagt een extra reductieopgave. De recente aanpassing³³ van de KDW's maakt deze opgave voor Olde Maten & Veerslootslanden nog eens omvangrijker (zie ook onderstaand tekstkader).

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

Aanpassing van de kritische depositiewaarden

In 2023 zijn de KDW's voor verschillende habitattypen en leefgebieden van soorten op basis van nieuw wetenschappelijk onderzoek nader ingevuld. Dit is verwerkt in de nieuwe versie van AERIUS Monitor (5 oktober 2023), samen met onder andere de nieuwe cijfers over de totale stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. De nieuwe KDW's en nieuwe cijfers over de totale depositie waren op het moment van opstellen van de NDA nog niet beschikbaar. Toch zijn deze relevant voor de actuele opgave voor dit gebied, voor drie van de vier habitattypen (H6230 (nu 714 Mol N/ha/j; was 857), H6410 (nu 786; was 1071) en H7140B (nu 500; was 714)) zijn de KDW's in aanzienlijke mate naar beneden bijgesteld. De Ecologische Autoriteit beveelt daarom sterk aan in een aanvulling op de NDA aan te geven wat dit betekent voor de opgave voor het gebied.³⁴ Omdat AERIUS jaarlijks wordt aangepast, is het nodig om de cijfers ook in toekomstige versies van de NDA actueel te houden.

Oppervlakte en versnippering

De oppervlaktes van de aanwezige habitattypen zijn klein en liggen versnipperd binnen het gebied, en zijn daarmee kwetsbaar. Het gebied heeft potenties om veel grotere oppervlaktes van die habitattypen te ontwikkelen, wanneer de condities daarvoor worden gerealiseerd. De NDA benoemt dit niet als een knelpunt. In de NDA wordt wel ingegaan op een aantal maatregelen buiten het gebied, zoals de afgeplagde percelen buiten het Natura 2000-gebied ten noorden van Scholenland ten behoeve van blauwgrasland, waarmee de oppervlakte van bepaalde habitattypen wordt vergroot.

Ook als vegetaties niet meteen volledig kwalificeren als habitatype, kunnen ze wel een bijdrage leveren aan de robuustheid van het systeem met een grotere soortenrijkdom dan nu en als verbinding en/of leefgebied voor fauna.

Verbeter de verbindingen naar andere laagveengebieden, zoals De Wieden. Dit zou de robuustheid van populaties van bijvoorbeeld de Zilveren maan verbeteren. Het Meppelerdiep blijft voor sommige soorten een obstakel, maar dit is voor veel soorten geen absolute barrière.

³³ Wamelink et al, 2023. <https://research.wur.nl/en/publications/overzicht-van-kritische-depositiewaarden-voor-stikstof-toegepast->.

³⁴ In het gebied kunnen specifieke omstandigheden aan de orde zijn die zorgen dat ondanks een overschrijding van de KDW, toch een goede kwaliteit aanwezig kan zijn. Let op bij de vaststelling van de KDW voor het type natuur, niet al met deze omstandigheden is rekening gehouden; deze omstandigheden mogen dan namelijk niet nogmaals meegenomen worden voor het gebied.

De Ecologische Autoriteit adviseert om, op basis van het verbeterde systeeminzicht, duidelijk aan te geven voor welke habitattypen een beperkt oppervlak een knelpunt is en vervolgens richtingen te presenteren voor mogelijke maatregelen.

Invloed van exoten

Exoten, zoals de Amerikaanse rivierkreeft, waterwaaier en zwarte appelbes, vormen in veel Natura 2000-gebieden, waaronder het aangrenzende gebieden De Wieden en Weerribben, een (toenemend) probleem. Het niet tijdig ingrijpen kan leiden tot overwoekering van - en schade aan - autochtone vegetatie en dus een aantasting van de habitattypen. Aan exoten wordt in de NDA geen aandacht besteedt. Het is onduidelijk of dit komt omdat in exoten in dit gebied (nog) niet worden aangetroffen. Vanwege het aantreffen van exoten in de nabijgelegen gebieden is het aannemelijk dat op termijn exoten ook een knelpunt kunnen worden in het natuurgebied.

Neem de drukfactor exoten op in de volgende versie van de NDA.

Klimaatverandering

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

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

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

3.2 Synthese en conclusie Olde Maten & Veerslootslanden

Oordeel over de conclusies

Door het nu al lange tijd uitblijven van voldoende (externe) maatregelen is de kwaliteit van de stikstofgevoelige habitattypen in het gebied verslechterd. Dit is strijdig met de Habitatrictlijn. Het is niet toegestaan om te wachten met het treffen van maatregelen als verslechtering is geconstateerd.

In 2014 zijn maatregelen uitgevoerd die nog niet zijn geëvalueerd, of waarvan de evaluatie niet betrokken is in de NDA. De door beheerders geconstateerde negatieve ontwikkelingen zijn daarom niet bevestigd dan wel tegengesproken. Dit leidt tot onzekerheid over de haalbaarheid van de doelen en de aanvullende maatregelen die daarvoor noodzakelijk zijn. Met de al beschikbare ecologische en abiotische informatie over het gebied kan op korte termijn inzicht gegeven worden in de noodzakelijke maatregelen. Gezien de lange periode waarin de verslechtering al plaatsvindt is uitvoering van dergelijke maatregelen zeer urgent.

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

Richting voor aanvullende maatregelen Olde Maten & Veerslootslanden

Olde Maten & Veerslootslanden leiden aan de gevolgen van verdroging, vermessing en verzuring, zoals hierboven is uiteengezet. De maatregelen die in 2014 zijn genomen hebben deze drukfactoren niet zodanig kunnen verminderen dat verslechtering is voorkomen en dat uitbreiding en verbetering van habitattypen in zicht komen. Inzicht in de herstelkansen en maatregelen van/voor soorten die niet stikstofgevoelig zijn, is nu niet opgenomen in de NDA, maar wel nodig als input voor het vervolgproces.

Overlevingsmaatregelen worden al lange tijd ingezet, maar leiden tot onvoldoende resultaat en daarmee ook tot onomkeerbare schade aan bodem, zoals het veraarden van het veen, daardoor tot schade aan de vegetatie. Het is daarom belangrijk om snel voortgang te boeken met het nemen van bron- en systeemmaatregelen. Verder voortbouwen op overlevingsmaatregelen raadt de Ecologische Autoriteit sterk af (zie ook herstelstrategie Blauwgraslanden³⁵). De Ecologische Autoriteit adviseert, ondanks het gebrek aan ondersteunende gegevens, in ieder geval om onderstaande noodzakelijke maatregelen verder uit te werken en/of toe te voegen aan de NDA. De maatregelen kunnen elkaar versterken. Neem ze daarom in samenhang met elkaar.

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

- **Verbeteren van de inrichting van het watersysteem.** Op de korte termijn is het voor de Olde Maten essentieel dat de huidige verzuring en verdroging wordt gestopt door basenrijk en fosfaatarm water via een gemaal in te laten om de huidige natuurcondities niet verder te laten verslechteren. Voor de lange termijn, en als het in te laten water niet voldoende nutriëntenarm is, is het belangrijk om de toestroming van basenrijk kwelwater richting de Olde Maten & Veerslootslanden te stimuleren. In het overgangsgebied kunnen maatregelen genomen worden die de mogelijk verdrogende invloed van de lagere peilen in het landbouwgebied op het Natura 2000-gebied verminderen.
- **Verlagen de stikstofdepositie.** Breng de stikstofbronnen in beeld en zorg met bronmaatregelen voor verlaging van de depositie, tot het niveau van de KDW's van de betrokken habitattypen. De Ecologische Autoriteit onderschrijft dat aanvullende bronmaatregelen van belang zijn.
- **Creëren van overgangsgebieden.** Door het creëren van overgangsgebieden kan de vermestende invloed van de landbouw op de Olde Maten & Veerslootslanden worden verminderd. Mogelijk helpt het creëren van overgangsgebieden ook bij het tegengaan van de verdroging, maar daarvoor is aanvullend onderzoek nodig (zie ook paragraaf 3.1 onder de kop 'bodem en water'). Denk daarbij aan peilopzet van de omgeving, wat ook noodzakelijk is om verdere bodemdaling te voorkomen en waarmee tevens koolstof vastgelegd kan worden.
- **Creëren van verbindingen met andere natuur** Verbeter de verbindingen naar andere laagveengebieden, zoals De Wieden.
- **Optimaliseren van het huidig beheer.** Om in te spelen op de complexe en dynamische aard van het ecosysteem en het ontbreken van volledige kennis van (of inzicht in) de werking ervan adviseert de Ecologische Autoriteit over te stappen naar overwegend adaptief beheer. Door onder andere het moment van uitvoeren van het huidig (cyclisch) beheer te optimaliseren en de frequentie te verhogen kan met interne maatregelen de kwaliteit van de habitattypen verbeterd worden. Mogelijke natuurwinst is te behalen door het extensieve hooi- en naweide beheer op basis van graslandtypering en water- en bodemcondities meer gericht te ontwikkelen en het verder openhalen van sloten, zodat vanuit deze sloten basenrijk oppervlaktewater kan indringen in de bodem van de naastliggende percelen, die potentie hebben om tot blauwgrasland te ontwikkelen.

³⁵ Zie ook: <https://www.natura2000.nl/sites/default/files/PAS/Herstelstrategieen/Deel%20II-1/H6410.pdf>.

4. Relatie met het provinciale gebiedsprogramma

In dit hoofdstuk wordt uitsluitend de relatie die de NDA heeft met het gebiedsprogramma en waar relevant aanbevelingen gedaan. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van het gebiedsprogramma nu en in de toekomst, te verbeteren. Dit is geen complete lijst met aanbevelingen, zie hiervoor het advies over de handreiking gebiedsprogramma's waarin wordt gewezen op het grote belang van samenhang.³⁶

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 Olde Maten & Veerslootslanden zich verhouden tot andere doelen. Ecologisch gezien kunnen deze doelen sterk samenhangen, elkaar versterken, of elkaar tegenwerken. Ook in het advies over de handreiking gebiedsprogramma's vraagt de Ecologische Autoriteit aandacht voor de samenhang en prioritering van de doelen.

Voor dit gebied gaat het specifiek over de volgende onderwerpen:

- Waterkwaliteit en natuur opgenomen in de Kaderrichtlijn Water (KRW).
- Verhoging van waterpeilen in veenweidegebieden opgenomen in de Klimaatwet³⁷.
- Realisatie van het Natuur Netwerk Nederland (NNN), en connectiviteit met andere laagveengebieden, zoals De Wieden (Programma Natuur)³⁸ en de doelen voor weidevogels.
- Bodemdaling door verdroging en daarmee mineralisatie en verbranden van veenbodems (NPLG) water en bodem sturend maken.
- Duurzamer landbouwkundig gebruik in de omgeving van Olde Maten & Veerslootslanden draagt bij aan vermindering van nutriënten en pesticiden in Olde Maten & Veerslootslanden (PPLG).

Relatie stikstofspoor

Voor het vereiste systeeminzicht rond de Natura 2000-gebieden verwijst de Ecologische Autoriteit naar het advies over de Handreiking natuurdoelanalyse en naar paragraaf 2.3 van dit advies. De NDA geeft nog een beperkt inzicht in 'het stikstofspoor', omdat is gekozen om dit in het gebiedsprogramma pas meer in detail te betrekken. De Ecologische Autoriteit adviseert de informatie voor het provinciale gebiedsprogramma aan te vullen met inzicht in de herkomst van de stikstofbelasting. Geef voor overbelaste, stikstofgevoelige habitattypen, naast de actuele totale stikstofbelasting ook aan wat de bijdrage is van zeer lokale bronnen (binnen bijvoorbeeld één km), wat de bijdrage is van regionale bronnen (binnen bijvoorbeeld drie km) en wat de landelijke achtergronddepositie uit Nederland en het buitenland is. Dit geeft inzicht in de meest effectieve maatregelen om de stikstofdepositie te reduceren.

³⁶ Zie <https://www.ecologischeautoriteit.nl/adviezen/5001>.

³⁷ Ter voorkoming van veenoxidatie.

³⁸ Zie ook: <https://edepot.wur.nl/560065>.

Bijlage 1: Projectgegevens

Werkwijze Ecologische Autoriteit

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

Voortouwnemer

Provincie Overijssel

Samenstelling van de werkgroep

ir. Annemie Burger (voorzitter)
dr. Roy van Grunsven
Daan Jacobs MSc. (secretaris)
drs. Reinoud Kleijberg
ing. Celine Roodhart
ir. Joris Schaap
prof. dr. Lisette de Senerpont Domis

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

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.ecologischeautoriteit.nl projectnummer 5068 in te vullen in het zoekvak.

