

Advies over de Natuurdoelanalyse Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht, provincie Overijssel



1. Het advies van de Ecologische Autoriteit

De provincie Overijssel heeft een natuurdoelanalyse (NDA) opgesteld voor het Natura 2000-gebied Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht. 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. De provincie Overijssel heeft de Ecologische Autoriteit gevraagd te toetsen of de NDA een goede basis kan vormen¹ voor de maatregelen in het gebiedsprogramma.

In dit advies:

- In dit Natura 2000-gebied is door de provincie Overijssel en de terreinbeheerders in de afgelopen jaren al een flink aantal maatregelen uitgevoerd. Hoewel niet allemaal goed terug te lezen in de NDA, is dat een mooi resultaat.
- De NDA kijkt alleen naar stikstofgevoelig natuur in het gebied. Daarmee is geen totaalbeeld van de natuur, terwijl in dit gebied veel niet-stikstofgevoelige natuur is. Daardoor is niet duidelijk of voor al deze natuur voldoende plek is.
- Om goed te kunnen beoordelen wat de trends in het gebied zijn en of de uitgevoerde maatregelen werken, is meer informatie nodig over de oppervlakte en kwaliteit van de verschillende soorten natuur door de tijd heen. Ook is zijn de natuurdoelen voor het gebied nog niet volledig duidelijk.
- In de NDA ontbreekt een goede beschrijving van de dynamiek van de Vecht (overstroming, duur van de overstroming, sedimentatie) en de invloed daarvan op de natuur en de waterkwaliteit. Ook de mogelijke invloed van de nog te plaatsen damwanden voor Rijkswaterstaat op de rivierdynamiek en daarvan afhankelijke natuur is niet in beeld. Deze inzichten zijn nodig om duidelijk te krijgen of al voldoende wordt gedaan, of dat nog extra maatregelen nodig zijn.

Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht behoort tot het Natura 2000-landschap “Rivierengebied”. Binnen de Natura 2000-gebieden betekent dit dat voor het Rivierengebied belangrijke flora en fauna prioriteit moeten krijgen bij herstel van dit gebied. Daarbij gaat het in de Habitatrichtlijn vooral om de geheel of in belangrijke mate aan het rivierengebied gebonden ooibossen (dit zijn de habitattypen Vochtige alluviale bossen [zachthoutooibossen], respectievelijk Droge hardhoutooibossen), Stroomdalgraslanden en de grote bijzonderheid van dit Natura 2000-gebied: de Kievitsbloemhooilanden. Voor de Vogelrichtlijn geldt dit voor de aanwezigheid van open water, moerassen met verlandingsstadia² en vochtige graslanden voor soorten als kwartelkoning, porseleinhoen en grote karekiet. Voor het gebied gelden een wateropgave en twee kernopgaven.³

De Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht omvatten alle uiterwaarden ten noorden van Zwolle waar de Overijsselse Vecht samenstroomt met het Zwarte Water. Het is een afwisselend open landschap. De Vecht is een regenrivier die in Duitsland ontspringt. Het gedeelte van de Vecht dat in het Natura 2000-gebied is opgenomen, kronkelt sterk door het landschap. Een deel van de uiterwaarden overstroomt soms tot laat in het voorjaar. Het gebied is ongeveer 1460 ha groot. Het is aangewezen voor een aantal habitattypen, waaronder met name de bovengenoemde voor het rivierengebied karakteristieke typen. Voor broedvogels is het gebied onder meer

¹ Conform 7.1 van het PSN: “Voor ieder in dit programma opgenomen Natura 2000-gebied wordt een natuurdoelanalyse opgesteld. Dit heeft tot doel om voorafgaand aan de vaststelling van het programma (ex ante) te beoordelen of de in dit programma opgenomen maatregelen in samenhang met andere maatregelen leiden tot het realiseren van (de condities voor) instandhoudingsdoelen voor stikstofgevoelige habitattypen en soorten voor het betreffende Natura 2000-gebied. En of aanvullende maatregelen nodig zijn.”

² Dat zijn verschillende fases waarbij een moeras steeds verder begroeid raakt en daardoor ‘land’ wordt.

³ Herstel glanshaver- en vossenstaarthooilanden (grote vossenstaart) H6510_B en blauwgraslanden H6410 en Ontwikkeling droge hardhoutooibossen H91F0: groter oppervlakte en kwaliteitsverbetering.

aangewezen voor roerdomp, kwartelkoning en grote karekiet, en buiten de broedtijd onder andere voor de kolgans.

Wat staat in de natuurdoelanalyse Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht?

In de NDA zijn alleen natuurdoelen getoetst die onder druk kunnen staan door overbelasting met stikstof. In de NDA wordt voor vier van de zes beschreven habitattypen geconcludeerd dat de doelen gehaald kunnen worden en luidt het eindoordeel 'ja, mits'. Om de doelen te kunnen halen is in de NDA een lijst met uit te voeren maatregelen opgenomen. De NDA concludeert ook dat het voor de habitattypen Blauwgraslanden en Meren met krabbenscheer en fonteinkruiden niet is uitgesloten, dat de doelen niet worden behaald; dit is een 'nee, tenzij'. Het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor deze twee habitattypen is met de voorgestelde maatregelen mogelijk niet binnen bereik. Een overbelasting met stikstof, mogelijk ontoereikende waterkwaliteit, suboptimale hydrologie en versnipperd voorkomen van veel van de habitattypen zijn daarbij de belangrijkste knelpunten volgens de NDA. In de NDA zijn geen monitoringsgegevens beoordeeld om de effecten van de al genomen herstelmaatregelen te evalueren.

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 en dat verslechtering van enkele van de (stikstofgevoelige) habitattypen niet uit te sluiten is.

De NDA heeft uitsluitend doelen beoordeeld die onder druk kunnen staan door overbelasting door stikstof. Dat zijn zes van de zeven aangewezen habitattypen. Voor de twee soorten van de habitatrichtlijn, vijf soorten broedvogels en zeven soorten niet-broedvogels is daardoor geen toetsing over de haalbaarheid van de doelen uitgevoerd. Een deel van de leefgebiedseisen van de aangewezen soorten en habitattypen kan onderling conflicteren.

Ten aanzien van de rivierdynamiek verwijst de NDA naar een aantal grote ingrepen die in het verleden de overstromingsdynamiek van uiterwaarden in het gebied hebben veranderd. De NDA beschrijft niet wat deze ingrepen voor de natuurkwaliteiten van het gebied hebben betekend. Ook doet de NDA geen uitspraken over de dynamiek in waterstanden die voor de instandhouding wenselijk worden geacht. Onduidelijk blijft ook in hoeverre meer dynamiek in sedimentatie en erosie nodig dan wel gewenst is voor de realisatie van instandhoudingsdoelstellingen. Zonder deze informatie is een inschatting niet mogelijk of, bijvoorbeeld, de maatregel 'ontstenen rivieroever'⁴ effectief is.

De Ecologische Autoriteit ziet ook dat in het gebied een groot aantal agrarische gronden is ingericht voor natuur en is positief over de wijze waarop de waterhuishouding in het gebied wordt verbeterd ten behoeve van de natuur. Bij de inrichting is aangesloten bij voormalige rivierlopen en slenken die historisch in het gebied aanwezig zijn (zoals tijdens het veldbezoek duidelijk werd). Hierdoor zijn veel resultaten geboekt voor het halen van de uitbreidingsdoelstellingen die voor het gebied gelden. De Ecologische Autoriteit is hierbij onder de indruk van de gebiedskennis en -inzichten van de beheerders en de provinciemedewerkers die aan deze projecten hebben gewerkt. De NDA geeft hierin echter beperkt inzicht.

NDA's van de eerste cyclus moeten nadrukkelijk 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. De NDA voor Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht moet én kan verbeterd worden om effectieve maatregelen voor natuurherstel in beeld te brengen. Dit kan voor een belangrijk deel gebaseerd worden op bestaande informatie. Betrek hierbij nadrukkelijk in een vroeg stadium de gebiedskennis van de beheerders. De Ecologische Autoriteit adviseert hiervoor de NDA te verbeteren op de volgende punten:

⁴ M10 in tabel 4.

-
- **SMART⁵ doelen/uitwerking verbeterdoel.** De NDA biedt op dit moment nog geen duidelijk beeld van de referentie. Daardoor kan niet goed bepaald worden of en waar in het gebied de doelen gehaald worden en of en waar het verslechteringsverbod wordt overtreden. Ook worden de verbeter- en uitbreidingsdoelen van het gebied niet voldoende concreet gemaakt.
 - **Niet alle doelen in de NDA.** Andere voor dit gebied belangrijke habitats en leefgebieden ontbreken in de NDA, omdat deze alleen kijkt naar stikstofgevoelige habitattypen. Daardoor ontbreekt een overkoepelende visie op de totale oppervlaktes aan habitats en leefgebieden die nodig zijn om de doelen (ook niet stikstofgevoelige) te halen. Zo is bijvoorbeeld een areaal grasland nodig om gemiddeld 2100 kolganzen en 570 smienten van voedsel te voorzien. De NDA maakt niet duidelijk waar dit kan en of dit mogelijk is zonder te conflicteren met de doelen voor kievitsbloemhooilanden.
 - **Inzicht in landschapsecologisch systeem.** De NDA bevat onvoldoende inzicht in het landschapsecologische systeem van het gebied om tot een doeltreffend maatregelenpakket te komen. Maak een actuele en gedetailleerde landschapsecologische systeemanalyse tot onderdeel van de NDA en neem daarin de recente ontwikkelingen in het natuurgebied op. Hieruit blijkt dan welke ecologische condities nodig zijn om de instandhoudingsdoelen te bereiken. De gevolgen van het gebrek aan rivierdynamiek, het aanbrengen van damwanden, verdroging, waterkwaliteit, ganzen, en versnippering worden dan preciezer beoordeeld. Ook ontstaat dan meer inzicht in mogelijke herstelmaatregelen.
 - **Samenhang en beschikbaar oppervlak.** De NDA biedt geen inzicht in de samenhang tussen het noodzakelijke oppervlak aan leefgebieden en habitats. De ruimtevraag van hiervan kan onderling conflicteren. Zo kan het graven van nevengeulen ten koste gaan van de beschikbare ruimte voor grasland voor de kwartelkoning, en kan foerageergebied van kolganzen ruimte innemen die ook nodig is voor kievitsbloemgraslanden.
 - **Overzicht drukfactoren en effectiviteit maatregelen.** De NDA beschrijft een groot aantal drukfactoren en geeft hierover relevante informatie. De NDA beschrijft een aantal goede maatregelen, het geschatte effect per maatregel is echter niet gespecificeerd. Er zijn veel maatregelen uitgevoerd of in uitvoering, maar omdat ook niet duidelijk is welke maatregelen zijn uitgevoerd geeft de NDA geen inzicht in óf, en zo ja welke, aanvullende maatregelen nodig zijn voor dit gebied en wat de samenhang is tussen de maatregelen. Hierdoor is niet helder welke maatregelen relatief de meeste ecologische winst opleveren, welke maatregelen nodig zijn om de doelen te halen en welke voor het voorkomen van (verdere) verslechtering.
 - **Richting van nieuwe maatregelen.** De NDA gaat in hoofdstuk 8 slechts summier in op mogelijke aanvullende maatregelen. Een groot deel van de activiteiten in tabel 4 zijn onderzoeksmaatregelen. Tijdens het veldbezoek werd gemeld dat de activiteiten in tabel 4 al zijn uitgevoerd. Als dit ook geldt voor de onderzoeken, is het te verwachten dat daarmee de basis is gelegd voor de definitie van aanvullende maatregelen. Dat betekent dat, op basis van dat onderzoek, een concretere en uitgebreidere invulling van aanvullende maatregelen mogelijk zou moeten zijn.
 - **Kennisprogramma.** Stel een kennisprogramma op waarin het benodigde onderzoek, dat uit bovenstaande punten voortvloeit, wordt voorzien van een verantwoordelijke instantie, een budget en een planning. Neem hierbij, naast de al voorgenomen effectmonitoring, ook gebiedskennis van de beheerders mee.

De Ecologische Autoriteit concludeert op basis van de NDA dat (verdere) verslechtering van Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht voor twee van de zes stikstofgevoelige habitattypen niet uitgesloten is en dat met de bestaande en geplande maatregelen niet alle doelen voor stikstofgevoelige natuur worden gehaald. Het is niet toegestaan om te wachten met het treffen van maatregelen totdat verdere verslechtering optreedt.⁶ Verbeter de NDA op de bovenstaande punten.

Voor een aantal andere habitattypen geldt dat aannemelijk is dat de doelen gehaald kunnen worden, mits de maatregelen die zijn uitgevoerd of in uitvoering zijn effectief blijken. Deze conclusie trekt de Ecologische Autoriteit niet alleen op basis van de NDA maar ook, aanvullend, op basis van de informatie uit het veldbezoek en gesprekken met de beheerder, informatie uit het huidige uitgebreide pakket aan systeemmaatregelen (uitgevoerd sinds het schrijven van de NDA) en nagestuurde stukken.

⁵ Zijn de doelen specifiek, meetbaar, aannemelijk, realistisch en tijdgebonden?

⁶ 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.

Welke maatregelen moeten en kunnen snel worden gestart?

De NDA bevat een aanzienlijk pakket aan bestaande maatregelen. Uitvoering daarvan is essentieel voor natuurherstel. Een aantal knelpunten resteert en beperkt de kans op het halen van doelen. Uitstellen van deze maatregelen kan het halen van de doelen bemoeilijken. Maatregelen waarvan zeker is dat ze nodig zijn om verslechtering te voorkomen, en waarvan de ecologische risico's gering tot nihil zijn, moeten spoedig uitgevoerd worden. Ook de volgende maatregelen, deels in de NDA beschreven, zijn voor dit gebied voor het gezond maken en houden van de natuur in het gebied van groot belang:

- **Verbeteren van het inzicht in het watersysteem en de waterkwaliteit.** Geef aan welke maatregelen mogelijk zijn om de hoge belasting te verminderen, als uit de analyse van (bestaande) gegevens blijkt dat de waterkwaliteit beperkend is voor Meren met krabbenscheer en fonteinkruiden.
- **Inzicht voor blauwgrasland.** Voor blauwgraslanden geldt dat op korte termijn meer duidelijkheid moet komen over de hydrologie in en rond de Vetkamp, zodat duidelijk is welke maatregelen hier echt kansrijk zijn.
- **Plan Kolk van Westerhuis.** Overweeg om het reeds uitgewerkt plan voor de Kolk van Westerhuis op korte termijn uit te voeren. Naast moerasvegetaties en aangewezen broedvogelsoorten is het plan in beginsel ook geschikt voor de ontwikkeling van het habitatype Meren met krabbenscheer en fonteinkruiden. Uitvoering van dat plan levert ook weer informatie op over de kansen van dat habitatype in dit gebied.
- **Verlagen van de stikstofdepositie door bronaanpak.** Deze maatregel is met name relevant voor het blauwgrasland dat, ondanks een lichte overschrijding van de KDW, door verdroging en verzuring waarschijnlijk nog gevoeliger is voor stikstof.
- **Verminderen begrazing door ganzen.** Maak de invloed van begrazing door de grauwe gans en Canadese gans op moerassen en graslanden in het NDA (LESA) duidelijker en maak afwegingen voor beheer en inrichting van het Natura 2000-gebied.
- **Onverminderd voortzetten van het huidige goede natuurbeheer en natuurherstel.** Dit is noodzakelijk om de huidige natuurwaarden te behouden en verbetering te bewerkstelligen

Leeswijzer bij het vervolg van dit advies

Hoofdstuk 2 bevat specifieke adviezen over de NDA van Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht. In hoofdstuk 3 staan adviezen van de Ecologische Autoriteit voor het provinciale gebiedsprogramma. Bij veel andere adviezen van de Ecologische Autoriteit over de NDA's van Overijssel was een algemeen hoofdstuk opgenomen, hetgeen voor dit gebied voor een deel niet relevant is. Dat komt bijvoorbeeld omdat veel maatregelen al uitgevoerd zijn, en de meeste doelen niet stikstofgevoelig zijn.

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 verbeterprogramma⁷ 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 maatregelen⁸ daadwerkelijk genomen zullen worden.

Waarom een advies van de Ecologische Autoriteit?

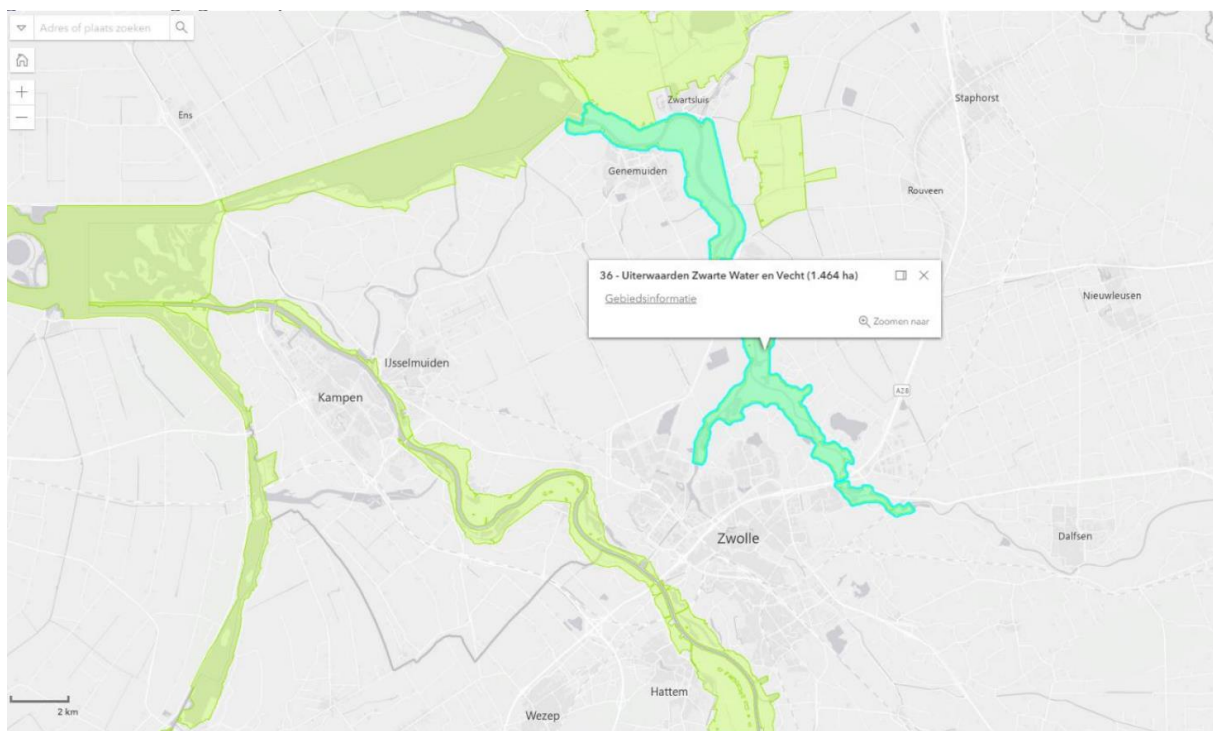
De provincie Overijssel heeft de NDA over Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht voorgelegd aan de Ecologische Autoriteit. De Ecologische Autoriteit toetst of in de NDA alle essentiële ecologische informatie werd betrokken waarmee het bevoegd gezag later goed onderbouwde besluiten kan nemen over onder meer gebiedsplannen en

⁷ 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.

⁸ 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".'

gebiedsprogramma's.⁹ 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 5069 op www.ecologischeautoriteit.nl in te vullen in het zoekvak.

De Ecologische Autoriteit is zich bewust van de hoge druk en beleidsmatige onzekerheid 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 bredere gebiedsprocessen. Goede informatie in de NDA is daarmee randvoorwaardelijk voor de kwaliteit van de besluitvorming en voor de gedeelde inzet van bestuurders, burgers en ondernemers.



Figuur 1 Natura 2000-gebied Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht in het donkerste groen. In lichtgroen is de ligging van andere Natura 2000-gebieden aangegeven. Bron: www.natura2000.nl.

⁹ 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 Natuurdoelanalyse. De hoofdstukken over landschapsecologische systeemanalyse, drukfactoren en gewenste omgevingscondities zijn samengenomen vanwege hun sterke samenhang. Tevens geeft ze aan welke informatie aangevuld moet worden, dit is opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Ecologische Autoriteit is deze ecologische informatie essentieel om het belang van beschermde natuur volwaardig mee te wegen door de provincie Overijssel bij de besluitvorming over Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht.

2.1 Algemene opmerkingen vorm en navolgbaarheid

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. Conclusies moeten navolgbaar zijn, zonder daarvoor achtergronddocumenten te hoeven raadplegen. Voor meer gedetailleerde informatie kan wel verwezen worden naar bijlagen en externe documentatie. Het valt de Ecologische Autoriteit op dat voor het opstellen van de NDA weinig is gebruik gemaakt van aanwezige kennis van beheerders.

De Ecologische Autoriteit ziet dat de terreinbeheerders met veel inzet en inzicht werken aan het behoud en herstel van de aangewezen habitattypen en soorten. Ten opzichte van de NDA is een aantal maatregelen inmiddels uitgevoerd of in uitvoering. De NDA kwam begin 2022 uit, toen een aantal maatregelen nog niet was uitgevoerd. Het is opvallend dat de NDA geen planning van de maatregelen bevat, die toen op het punt van uitvoering stonden.

In deze NDA wordt alleen ingegaan op stikstofgevoelige habitattypen. Echter, voor een integraal beeld van het gebied moet een NDA alle habitattypen, Habitatrichtlijnsoorten (dus ook niet-stikstofgevoelige) en Vogelrichtlijnsoorten 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 doelen.

Over de vegetatie, fauna, abiotiek en de ontwikkeling van procesindicatoren van de beschermde habitattypen in de huidige situatie zijn reeds veel gegevens verzameld. Deze gegevens zijn echter veelal (nog) niet (volledig) geanalyseerd en/of ontsloten en zijn maar 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.

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

- Zorg ervoor dat de NDA zelfstandig leesbaar is. Maak gebruik van kaartmateriaal (neem bijvoorbeeld een goed leesbare kaart van het Natura 2000-gebied inclusief toponiemen op), tabellen, grafieken en dergelijke om conclusies te verduidelijken. Neem 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 LESA op met verwijzingen naar achtergronddocumenten.
- Benut aanwezige gebiedskennis van terrein behorende organisaties, waterschap en andere externe partijen betrokken bij de Natura 2000-gebieden in de provincie Overijssel.
- Beschouw de effectiviteit van maatregelen voor alle habitattypen en leefgebieden van soorten waar het gebied voor is aangewezen, in elk geval voor de habitattypen en soorten die landschapsecologisch met elkaar samenhangen en maak ook hun (mogelijke conflicterende) ruimtevraag inzichtelijk.

Doelen in de toekomst in verband met klimaatverandering

Klimaatverandering betekent dat in de toekomst arealen van soorten en habitats kunnen opschuiven van zuid naar noord. Dit kan betekenen dat dit gebied minder geschikt wordt voor bepaalde doelen, maar het kan ook betekenen dat dit gebied juist een grotere bijdrage kan leveren aan het landelijke doel voor deze soorten en habitats.

Besteed in de monitoring aandacht aan gebiedsvreemde of habitatvreemde soorten en geef in de volgende versie van de NDA een beschouwing over de toekomstige mogelijkheden voor andere soorten en habitattypen dan waar het gebied nu voor is aangewezen (van de Vogel- of Habitatrichtlijn). Dat kan hier bijvoorbeeld gelden voor witwangstern of steltkluut.

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').¹⁰ Voor Vogelrichtlijn-doelen vormt in principe het moment van *aanwijzen* de referentie.¹¹ De referentiedata zijn belangrijk om te kunnen bepalen hoe het Natura 2000-gebied ervoor staat. Daarom is het van belang om voor de referentiedata zo goed mogelijk een T_0 te bepalen. In algemene zin geldt het volgende:

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

Referentie, huidige situatie en doelsituatie

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:

1. Aanmelding van het gebied¹³ (bij een behoudsdoelstelling);
2. Huidige feitelijke situatie;

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

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

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

¹³ De habitatrichtlijndoelen in Natura 2000-gebied Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht zijn in 2003 aangemeld en in 2013 aangewezen.

3. Doelsituatie (vooral belangrijk 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. 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). Deze NDA bevat geen informatie over (of verwijzing naar) de referentiesituatie.

Voor het tot stand brengen van duurzaam systeemherstel kunnen ook omstandigheden nodig zijn die afwijken van het moment van aanmelding, bijvoorbeeld omdat al veel verslechtering van abiotische condities had plaatsgevonden. Een goed beeld van de abiotische randvoorwaarden die nodig zijn om de doelen te halen, en hoe zich dit verhoudt tot de huidige situatie in het gebied is daarom ook essentiële informatie voor een NDA.

Een belangrijk gemis in deze NDA is een goed overzicht van de uitgangssituatie (T_0), van de trends en deels ook van de huidige kwaliteit. In de NDA zijn de gegevens uit het Beheerplan Natura 2000 uit 2016 overgenomen; een nieuwe analyse is niet uitgevoerd. Om na te gaan of men op de goede weg is om de doelen uit het aanwijzingsbesluit te halen is dat wel een vereiste. De Ecologische Autoriteit adviseert daarom om de drie hiervoor genoemde 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.

Vul verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen in en verdeel de ruimte

Gebiedspecifieke doelen moeten nog concreter, landelijke doelen komen er nog bij

De huidige doelen van het gebied kennen verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen. Het realiseren hiervan is dan ook nodig voor het behalen van de doelen van het gebied én de landelijke gunstige staat van instandhouding.

Voor het behalen van de gunstige landelijke staat van instandhouding zijn de Natura 2000-gebieden uiteraard van groot belang; zij bevatten ongeveer de helft van de soorten en habitats die hiervoor nodig zijn. Echter, nog niet alle soorten en vegetaties hebben al een goede plek in Nederland gekregen. Sommige doelen zullen niet (alleen) binnen Natura 2000-gebieden gerealiseerd moeten worden. Andere doelen moeten nog toegevoegd worden aan gebieden. Op dit moment werkt LNV aan de doorvertaling van wat dit concreet betekent voor de gebieden. Daardoor zijn mogelijk nog verdergaande uitbreidingsdoelen nog niet bekend.

In dit gebied is al veel natuur uitgebreid en verbeterd. Echter, ook voor dit gebied zijn de 'eigen' verbeter-/uitbreidingsdoelen nog niet ingevuld. Daardoor is nu niet te bepalen of de behaalde resultaten in het gebied 'genoeg' zijn. Op termijn komen hier mogelijk nog de landelijke doelen bij. Juist voor de habitats waar een kernopgave voor herstel van kwaliteit (blauwgraslanden) dan wel uitbreiding van areaal (Meren met kranswieren en fonteinkruid) voor geldt, zijn de resultaten slecht, zie ook 2.5 van dit advies. Bij de aanleg van nevengeulen gaan bepaalde habitats zoals graslanden verloren. Het is niet duidelijk hoe deze keuzes zijn gemaakt, vanuit zowel de doelen als de huidige staat van instandhouding van habitats en leefgebieden. Zo is bijvoorbeeld onduidelijk hoe grasland dat nodig is om de doelen voor kolganzen te halen past in de doelstelling voor kievitsbloemhooilanden of graslanden voor kwartelkoningen.

Samenvattend: de Ecologische Autoriteit ziet dat het realiseren van alle doelen voor dit gebied een puzzel is. Voor het leggen van deze puzzel zijn inzicht in de referentie, de huidige situatie, historische gegevens, de ecologische potentie van het gebied, de noodzakelijke oppervlaktes van leefgebieden en de trends van belang.

Ontwikkel een visie op de verbeter- en uitbreidingsdoelen vanuit de kernopgaven voor dit gebied. De Ecologische Autoriteit merkt hierbij op dat de kernopgave voor herstel van de kievitsbloemhooilanden met Grote vossenstaart voor dit gebied het meest kansrijk is, en dat dit gebied op landelijke schaal voor dit habitatype ook verreweg het belangrijkste gebied is.

Stel op basis van de draagkracht van het gebied kwantitatieve doelen op. Daarvoor zijn inzicht in de referentie, de huidige situatie, historische gegevens, de ecologische potentie van het gebied en de trends van belang. Reconstrueer hiervoor een werkbare pragmatische T₀. Benut oude onderzoeken (karteringen/tellingen) om dit te onderbouwen. Investeer in het ophalen van kennis bij lokale beheerders en waterschappen voor een duidelijk en juist beeld van de referentie. Over het gebied is veel kennis aanwezig, die voor de NDA niet is aangeboord.^{14,15}

De Ecologische Autoriteit adviseert om de uitbreidings- en verbeterdoelstellingen uit te werken naar de ecologische potentie van het gebied; plaats (waar), tijd (wanneer) en omvang/gewenste kwaliteit (wat). Gebruik hierbij inzichten over potenties die het gebied heeft voor verdere ontwikkeling en kwaliteitsverbetering van habitats en leefgebieden. Formuleer vervolgens op basis hiervan SMART de verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen voor Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht. Als een kwantitatief doel vaststellen niet mogelijk is, zoek dan naar herleidbare en eventueel zelfs kwantitatief toetsbare afgeleide doelstellingen (zoals oppervlakte geschikt areaal of aantal benodigde geschikte voorplantingsplekken). Dit maakt de trend van natuurkwaliteit zichtbaar en toetsbaar, en zoveel mogelijk kwantitatief.

2.3 Inzicht in het landschapsecologisch systeem, drukfactoren en gewenste condities

Inzicht in het landschapsecologische systeem

Systeeminzicht is de kern van een NDA. Het is nodig om inzicht te krijgen in de gewenste omgevingscondities en goede systeemherstelmaatregelen die moeten worden genomen om de natuurdoelen te halen.

De NDA bevat nog geen landschapsecologische systeemanalyse (LESA). In diverse achtergrondrapporten zijn wel ingrediënten voor een LESA te vinden. De Ecologische Autoriteit adviseert in de volgende versie van de NDA een volwaardige LESA voor dit gebied te presenteren. De Ecologische Autoriteit geeft ter overweging deze altijd op te nemen in zowel de NDA als het beheerplan Natura 2000 voor dit gebied. De LESA bevat immers de inhoudelijke basis voor begrip van drukfactoren, gewenste omgevingscondities en het formuleren van effectieve maatregelen.

Door het ontbreken van de LESA zijn nog niet alle inzichten beschikbaar op basis waarvan de systeemherstelmaatregelen bepaald en verder verbeterd en geprioriteerd kunnen worden, en waardoor eventuele onbedoelde negatieve effecten van maatregelen voorkomen kunnen worden. Op dit moment is er echter ook een aantal kennislacunes over het functioneren van het ecologische systeem en de sturende factoren daarbij. De sturende factoren waarover meer inzicht nodig is in dit gebied zijn in elk geval:

Maak de invloed van begrazing door de grauwe gans en Canadese gans in het NDA (LESA) duidelijker en maak afwegingen voor beheer en inrichting van het Natura 2000-gebied.

- Rivierdynamiek, inclusief de effecten van de damwanden die nog niet zijn opgenomen in de NDA.
- Waterbeschikbaarheid en waterkwaliteit.
- Ganzenbegrazing.
- De stikstofdepositie en -zij het in beperkte mate – de bodemcondities.
- Connectiviteit en oppervlakte.

¹⁴ Zie de diverse rapporten die horen bij de maatregelen die zijn uitgevoerd of in uitvoering zijn.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld voor de graslanden: <https://www.veldwerkplaatsen.nl/zoeken/index.php?Zoekwoord=graslanden&Zoeken=Zoek>.

Uit gesprekken en nagezonden achtergronddocumenten blijkt dat meer bekend is over deze factoren dan in de NDA is weergegeven. De onderbouwing van de diverse maatregelen laat een aantal belangrijk knelpunten goed zien, zoals stikstofoverbelasting en droogte.

Vul de NDA aan en geef nader inzicht in sturende factoren in het gebied. Neem de aandachtspunten zoals toegelicht in de volgende alinea's hierbij mee. Maak leemten in kennis onderdeel van het kennisprogramma (zie 2.6 van dit advies).

De ruimte benutten

Voor Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht geldt dat niet inzichtelijk is waar alle doelen, ook de niet-stikstofgevoelige, gerealiseerd kunnen worden. Ook is niet duidelijk waarom maatregelen op die plek genomen worden en wat de samenhang tussen maatregelen is. Daardoor kunnen onbedoelde effecten uit beeld blijven. Zo kan het graven van nevengeulen wellicht ten koste van (potentiële) graslanden voor porseleinhoen, kievitsbloemen en kwartelkoning. De NDA bevat geen prioritering van maatregelen, niet in zowel tijd als ruimte.

Een goed overzicht van de ruimtebehoefte, inclusief de abiotische randvoorwaarden, geeft de mogelijkheid om doelen daar in stand te houden, te verbeteren of te realiseren waar de omstandigheden het meest gunstig zijn om tot een robuuste én veerkrachtige natuur te komen. Ook het vraagstuk van kleine arealen en versnippering (metapopulaties en subpopulaties) kan met dit overzicht goed in beeld worden gebracht, net als de maatregelen die nodig zijn om de kwaliteit van versnipperde habitats en populaties te behouden.

De Ecologische Autoriteit adviseert daarom, op basis van meer concrete inzichten in de verbeter- en uitbreidingsdoelen, in de NDA aan te geven:

- De ruimtevraag in hectares leefgebied van soorten en habitats.
- De eisen die een soort/habitat aan zijn omgeving stelt, en de locaties waar deze condities (het beste) te vinden zijn (bijvoorbeeld stroomdalgraslanden zijn sterk locatiegebonden). Denk aan condities voor water, bodem, rust, minimumareaal en connectiviteit. Doe dit ook voor die delen van het gebied die nog niet, of niet meer, kwalificeren (voldoen als habitat of leefgebied). Hierdoor komen kansen voor uitbreiding of herstel in beeld.
- Welke doelen en opgaven voorrang moeten hebben vanwege de bepalingen in het aanwijzingsbesluit.
- Een visualisatie van de doelen en de maatregelen in een plankaart.

Onderbouw zo of, en zo ja waar, de doelen kunnen worden gehaald, en breng SMART in beeld welke maatregelen nodig zijn om de doelen te halen en hoe is omgegaan met conflicterende ruimtekeuzes. Breng voor het gebiedsprogramma ook in beeld welke andere claims er mogelijk op deze potentiële gebieden liggen, zoals hoogwaterveiligheid, landbouw en recreatie.

Rivierdynamiek

De rivierdynamiek is, net als voor ieder riviergebonden natuurgebied, van fundamenteel belang voor Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht. Ten aanzien van de rivierdynamiek verwijst de NDA naar een aantal grote ingrepen in het verleden:

- aanleg Afsluitdijk (1932);
- ingebruikname Ramspolkering (2002);
- aanpassing peilregime IJsselmeer.

De NDA beschrijft niet wat deze ingrepen voor de natuurkwaliteiten van het gebied hebben betekend. Ook doet de NDA geen uitspraken over de dynamiek in waterstanden die voor de instandhouding wenselijk worden geacht. Er wordt verwezen naar een onderzoeksrapport waarin het overstromingsregime vroeger, nu en (gewenst) in de toekomst is geanalyseerd (de acties M1 en M3 en M9 in tabel 4) maar de resultaten van deze analyses komen in de NDA slechts beperkt aan bod. Voor het overstromingsregime van de (nabije) toekomst is ook de invloed van klimaatverandering een belangrijke factor: de afvoer van kleine rivieren als de Vecht en het Zwarte Water reageert snel op piekbuien en juist de intensiteit en frequentie van die piekbuien is door

klimaatverandering al toegenomen en zal naar verwachting verder toenemen. Het afvoerregime, en dus ook het overstromingsregime, van deze rivieren zal dus naar verwachting veranderen, en die verandering is wellicht al gaande.

Enerzijds stelt de NDA (bladzijde 25) dat deze processen als randvoorwaarde gelden voor het habitattype stroomdalgraslanden, anderzijds stelt de NDA dat de aanvoer van vers sediment geen randvoorwaarde lijkt om vereiste bodemeigenschappen in stand te houden. Tijdens het veldbezoek gaven de terreinbeheerders aan:

- dat volgens hen het water minder lang wordt vastgehouden dan wenselijk/afgesproken;
- dat stuwen (te) snel worden opgezet en
- dat water in het voorjaar sneller wordt afgevoerd dan wenselijk vanuit natuurdoelen.

Ook de invloed van de Ramspolkering is nog niet (met recentere gegevens) onderzocht; dit is een wens van beheerders gezien het vermoeden dat deze invloed wellicht een negatieve factor is.

Daarmee blijft de rivierdynamiek (overstromingsdynamiek) als belangrijke sturende factor onderbelicht in de NDA. Onduidelijk blijft ook in hoeverre meer dynamiek in sedimentatie en erosie nodig/gewenst is voor de realisatie van instandhoudingsdoelstellingen, en welke mate van dynamiek dat kan zijn. Ook komt nu niet in beeld welke invloed toekomstige hoogwaterveiligheidsmaatregelen zullen hebben, en welke kansen of knelpunten hieruit voortkomen. Zie voor kansen vanuit de hoogwaterveiligheidsopgave ook het beige blok hierna.

Samenvattend: het is niet duidelijk in hoeverre de huidige en te verwachten rivierdynamiek en processen van sedimentatie/erosie een knelpunt vormen voor de instandhouding of herstel van habitattypen en leefgebieden. Daardoor kan nu niet goed worden ingeschat of, bijvoorbeeld, de maatregel 'ontstenen rivieroever' (M10 in tabel 4) effectief is of dat meer nodig is. Ook kunnen kansen om werk met werk te maken onderbelicht blijven.

De Ecologische Autoriteit adviseert de NDA aan te vullen met een analyse van de rivierdynamiek, de invloed daarvan op het halen van de doelen en de mogelijkheden voor eventuele aanvullende maatregelen. Dit kan op basis van de analyses in de KWR rapporten¹⁶ en een actualisatie daarvan met het oog op het IJsselmeerpeil en de effecten van de ingebruikname van de Ramspolkering. Geef ook aan wat de inzet is voor meekoppelkansen voor natuur bij toekomstige hoogwaterveiligheidsprojecten.

Kansen voor hoogwaterveiligheidsopgave

Specifiek voor dit gebied geldt dat ook de relatie met de hoogwaterveiligheidsopgave van belang is. Dijkversterkingen langs de Vecht en het Zwarte Water zijn in delen ingepland (geprioriteerd) in het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Op de website van Waterschap Drents-Overijsselse Delta (WDOD) staat de planning. Alle dijkversterkingen worden tussen nu en 2045 voltooid. Een deel van de dijkversterkingen wordt pas na 2030 opgepakt; deze dijkversterkingen kunnen in de NDA op dit moment buiten beschouwing blijven. Voor dijkversterkingen die eerder worden opgepakt ligt het voor de hand deze in de NDA te belichten met het oog op kansen om hiermee ook de natuur te versterken. Dit geldt voor het deel 'Veilige Vecht' (planning realisatie: 2016-2030) en 'Mastenbroek-Zwartewater' (planning realisatie: 2024-2031). Deze projecten liggen in het Natura-2000 gebied Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht: 'Veilige Vecht' in het traject tussen Dalfsen en de samenvloeiing met het Zwarte Water, en 'Mastenbroek-Zwartewater' aan de westkant van het Zwarte Water tussen Zwolle en Mastenbroek.

Voor het deel 'Veilige Vecht' zijn eventuele meekoppelkansen al in beeld gekomen tijdens de verkenning in 2020-2023 van de verschillende mogelijkheden (alternatieven) voor het versterken van de Vechtdijken. Twee trajecten zijn daarbij van belang: maatregelen voor meer ruimte voor de Vecht en maatregelen om water bij een hoge afvoer tijdelijk te parkeren in lageregelegen gebieden langs de Vecht. In het eerste geval wordt onder meer gesproken over een eventuele nevengeul bij Vechterweerd. In het tweede geval over het ruiger maken van de uiterwaarden waardoor het water minder snel afstroomt. Deze maatregelen, een combinatie van een grotere

¹⁶ KWR (2014), *Inundatieregime kievitsbloemhooilanden langs het Zwarte Water*. KWR (2016), *Potenties voor ontwikkeling overstromingsafhankelijke habitattypen in de uiterwaarden van het Zwarte Water en de Vecht*.

afvoercapaciteit en water langer vasthouden, betekenen aanpassingen in de uiterwaarden van de Vecht en het Zwarte Water. Het ligt voor de hand dat de NDA ook de doorwerking van deze maatregelen voor het natuurherstel in dit Natura-2000 gebied belicht.

Voor het deel 'Mastenbroek-Zwartewater' zijn, voor zover bekend, nog geen meekoppelkansen in beeld.

Damwanden

Rijkswaterstaat gaat langs een deel van de oevers van het Zwarte Water damwanden plaatsen. Uit gesprekken met terreinbeheerders tijdens het veldbezoek werd duidelijk dat bij hen weerstand is tegen de plaatsing van deze damwanden. De Ecologische Autoriteit verwacht dat deze damwanden de overstromingsdynamiek van de uiterwaarden niet zullen beïnvloeden, maar de processen van erosie en sedimentatie mogelijk wel. Als de dynamiek van sedimentatie/erosie een knelpunt is, zou de NDA ook deze damwanden als extra drukfactor moeten benoemen. Verder kunnen damwanden het voorkomen van stromingsriet beperken en daarmee potentieel leefgebied voor de grote karekiet verslechteren.

Beschrijf de leemte in kennis over mogelijke drukfactoren als gevolg van de plaatsing van de damwanden in de NDA, en onderbouw of het bijdraagt of juist negatieve effecten heeft op de verschillende doelen voor het gebied. Geef aan of de damwanden interfereren met maatregelen.

Waterbeschikbaarheid en waterkwaliteit

De NDA geeft beperkt inzicht in de invloed van het grondwaterregime op de verschillende habitattypen.

De Ecologische Autoriteit adviseert in de NDA in beeld te brengen welke habitats en leefgebieden afhankelijk zijn, of zouden moeten zijn, van grondwater. Beschrijf vervolgens welke invloed het huidige grondwaterregime heeft op deze habitats.

Het habitatype Meren met krabbenscheer en fonteinkruiden, met een uitbreidingsdoelstelling, is sterk afhankelijk van specifieke watertypen, met een goede waterkwaliteit, met een lage graasdruk van exoten of watervogels. Tijdens het veldbezoek werden meerdere opties gesuggereerd die een oorzaak voor de afname van het habitatype kunnen zijn. Meer inzicht is nodig in de factoren er in dit Natura 2000-gebied verantwoordelijk zijn voor de verslechtering. Voor veel van de hydrologische drukfactoren wordt in de NDA de omvang ervan als onbekend aangegeven en deels ook als 'effect mogelijk' (tabel 3 in de NDA)

Het KRW-waterlichaam heeft twee beheerders: Waterschap Drents Overijsselse Delta voor de Vecht (vanaf Ommen) en Rijkswaterstaat Oost-Nederland voor het Zwarte Water. Doelen en maatregelen voor de KRW zijn opgenomen in de KRW-factsheet Vechtdelta. Het waterschap heeft in de eerste planperiode voor de KRW al diverse maatregelen uitgevoerd in de Vecht, waaronder ontstening van delen van de oevers van de Vecht. Rijkswaterstaat zal de focus hebben op de aanleg van een nevengeul en het optimaliseren van delen van de oevers van het Zwarte Water ten behoeve van de waterkwaliteit en natuur.

Op basis van de KRW-monitoringsgegevens lijken ammoniumwaardes de door de KRW vastgestelde grenswaardes voor specifiek verontreinigende stoffen te overschrijden. Deze hoge ammoniumgehalten zouden een verklaring kunnen bieden voor de achteruitgang van krabbenscheervegetaties.¹⁷

De Ecologische Autoriteit adviseert de NDA aan te vullen met een analyse van overschrijding van ammoniumgrenswaardes en mogelijk andere toxische stoffen. Betrek hierbij bestaande gegevens en de waterbeherende organisaties. Geef aan welke maatregelen mogelijk zijn om de hoge belasting te verminderen.

¹⁷ Smolders, A.J.P., L.P.M. Lamers, C. den Hartog & J.G.M. Roelofs, 2003. Mechanisms involved in the decline of *Stratiotes aloides* L. in the Netherlands: sulphate as a key variable. *Hydrobiologia* 506/509: 603-610.

De invloed van begrazing door ganzen

Ook ganzen maken veelvuldig gebruik van het gebied. De NDA gaat op de invloed hiervan beperkt in. Behalve dat ganzen kunnen zorgen voor vermesting (stikstof en fosfaten), kunnen ze ook direct invloed hebben op vegetaties, zoals hier de kievitsbloemgraslanden en verlandingsvegetaties¹⁸. Voor kolganzen (die in Nederland overwinteren) geldt een Natura 2000-doel. Voor grauwe ganzen en Canadese ganzen die jaarrond aanwezig zijn is geen doel. Deze drie soorten hebben ook een verschillend effect op hun omgeving.

Maak de invloed van begrazing door de grauwe gans en Canadese gans in het NDA (LESA) duidelijker en maak afwegingen voor beheer en inrichting van het Natura 2000-gebied.

Kleine arealen

In de uiterwaarden is sprake van een doorgaande verbinding met het water in de rivier en door de inundaties als 'rode' draad, met grote arealen kievitsbloemhooilanden met grote vossenstaart. Andere habitattypen beslaan echter vaak kleine oppervlakten. Ze zijn daardoor kwetsbaar, iets waar de NDA terecht op wijst. Via de eerdergenoemde ruimtelijke analyse (waar komen in potentie welke habitattypen voor in dit Natura 2000-gebied?) is na te gaan of en waar er ruimte is voor een uitbreiding van de nu weinig voorkomende habitattypen. Uit de nu uitgevoerde en in uitvoering zijnde plannen in het gebied is op te maken dat al wel gewerkt wordt, respectievelijk er al wel ideeën zijn voor uitbreiding van die nu weinig voorkomende natuurdoelen.

De Ecologische Autoriteit adviseert de plannen voor het versterken van de kleine arealen uit te werken en na te gaan of, en zo jaar waar, potentie is om deze te versterken.

Graslanden en de rol waterkwaliteit en stikstof

De NDA brengt de achtergronddepositie in kaart. Daaruit blijkt dat er op de habitattypen blauwgraslanden en glanshaverhooilanden een overschrijding is ten opzichte van de kritische depositiewaarde (KDW), nu en in mindere mate ook nog in 2030. Voor het blauwgrasland en Glanshaver- en vossenstaarthooilanden¹⁹ geldt een kernopgave. De kwaliteit moet verbeteren.

Over stikstof constateert de NDA, dat dat in dit Natura 2000-gebied slechts een beperkt knelpunt is. Het gaat hier om de Vetkamp onder Hasselt, een klein stuk blauwgrasland net buiten de uiterwaarden. De kwaliteit hiervan gaat blijkens de NDA achteruit, wat werd bevestigd in het gezamenlijke veldbezoek. Feitelijke gegevens daarover ontbreken in de NDA.

Blauwgrasland is in het hele verspreidingsgebied zeldzaam geworden en is zeer kwetsbaar voor verzuring door wegvallen van grondwaterdruk. Dat is vooral het geval bij 'polderblauwgrasland', zoals in de Vetkamp. Dat is hier wellicht belangrijker dan de overschrijding van de KDW. In een deel van het terrein is het maaiveld verlaagd, zodat het water de vegetatie beter kan bereiken, en om na te gaan of dat een oplossing kan zijn. Cruciaal is (ook) hier een goed inzicht in de lokale hydrologie. In de NDA is daarover niets te lezen, zodat onduidelijk is welke maatregelen nodig zijn en wat de toekomstperspectieven zijn.

Onlangs zijn de KDW's voor verschillende habitattypen en leefgebieden van soorten op basis van nieuw wetenschappelijk onderzoek nader ingevuld.²⁰ 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 aanvulling op de NDA aan te

¹⁸ Een verlandingsvegetatie ontstaat, wanneer een aan water gebonden vegetatie in een proces van successie langzaam vervangen wordt door een meer aan het landmilieu gebonden vegetatie. Het water wordt in de loop van de tijd steeds ondieper waardoor weer andere plantensoorten zich kunnen vestigen.

¹⁹ Respectievelijk H6410 en H6510B.

²⁰ Wamelink et al, 2023. <https://research.wur.nl/en/publications/overzicht-van-kritische-depositiewaarden-voor-stikstof-toegepast->. 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.

geven of de KDW's voor habitattypen in dit gebied zijn aangepast. Voor de glanshaverhooilanden geldt, dat deze in 2030 nog licht overbelast in plaats van niet overbelast zijn. Voor de blauwgraslanden geldt dat deze in plaats van licht overbelast matig overbelast worden. Geef aan wat dit betekent voor de opgave voor het gebied.²¹ Omdat AERIUS jaarlijks wordt aangepast, is het nodig om de cijfers ook in toekomstige versies van de NDA actueel te houden.

Kortom, uit de NDA is niet duidelijk op te maken of overschrijding van de KDW in het gebied nu leidt tot effecten en zo ja, welke effecten dit zijn. Vul de NDA aan met een gedegen onderbouwing van de invloed van stikstof en de mate waarop dit een drukfactor is voor dit gebied. Betrek bij deze onderbouwing het vóórkomen van indicatorsoorten voor verzuring, de huidige staat van het blauwgrasland, de glanshaverhooilanden en historische gegevens, en de aangepaste KDW's.²²

2.4 Bestaande maatregelen en verwacht effect bestaande zekere maatregelen

Bestaande maatregelen

In de NDA is in tabel 4 een lange lijst met maatregelen opgenomen, die eerder zijn verwoord in het Beheerplan Natura 2000 en in de PAS-gebiedsanalyse. Op basis van de NDA én het veldbezoek is duidelijk geworden, dat vele van die maatregelen voortvarend zijn opgepakt. De Ecologische Autoriteit kan echter op grond van de NDA niet beoordelen of die reeds uitgevoerde maatregelen voldoende zijn om de doelen te behalen.

Beschrijf in de NDA voor alle bestaande en geplande maatregelen of het systeemmaatregelen, overlevingsmaatregelen of onderzoeksmaatregelen betreft en beschrijf de relatieve effectiviteit per maatregel. Onderbouw in de NDA welk beheer is gekozen voor de verschillende percelen en geef SMART aan hoe dit wordt uitgevoerd.

2.5 Synthese en conclusie in de NDA

De 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 voor de situatie onder 1., 2. en 3.

Wanneer het verwachte effect van uitgevoerde en geplande herstelmaatregelen afgezet wordt tegen de gewenste en huidige²³ omgevingscondities en gewenste en huidige natuurkwaliteit, ontstaat zo een goed beeld van resterende problemen in het Natura 2000-gebied.²⁴

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

²¹ 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.

²² Dit blauwgrasland is historisch gezien van grote waarde, en kwam in het veel publicaties voor als rijk voorbeeld van de habitat.

²³ 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.

²⁴ Zie bladzijde 33 van de handreiking natuurdoelanalyse.

Oordeel over de conclusies

Vier van de zes in de NDA behandelde habitattypen scoren een ja-mits. Deze conclusie is op basis van de NDA niet eenduidig te trekken. In de NDA immers ontbreken een kwantitatief doel, een T_0 (de uitgangssituatie) en een goede beschrijving van de verwachte effecten van de maatregelen. In de doelentabel in de NDA (tabel 2) zijn ten aanzien van de trends vooral vraagtekens te vinden. Toch acht de Ecologische Autoriteit deze eindconclusie 'ja, mits' plausibel gezien het veldbezoek, de reeds uitgevoerde projecten, de toelichting daarop en de nagestuurde rapportages.

Onderbouwing van de conclusies 'ja, mits' in de NDA schiet te kort doordat deze niet compleet is. De Ecologische Autoriteit adviseert dit aan te vullen met een overzicht van de stand van zaken in de uitvoering van projecten en op basis van bestaande rapportages. Geef de belangrijkste inzichten en conclusies hieruit kort weer, en verwijst duidelijk naar de bronnen.

Voor twee andere habitattypen, blauwgraslanden en meren met krabbenscheer en fonteinkruiden, geldt dat ze zijn verslechterd:

- Meren met krabbenscheer en fonteinkruiden: verslechtering want was op sommige locaties waarschijnlijk geheel verdwenen, zoals besproken tijdens het veldbezoek. Wel zijn elders potenties in het gebied, zoals de NDA ook aangeeft. Zie hiervoor ook 2.3 onder Waterbeschikbaarheid en kwaliteit.
- Blauwgrasland: de NDA geeft aan, dat er sprake is van verdroging en verzuring. Tijdens het veldbezoek gaf de terreinbeheerder dit ook aan. De beheerder gaf ook aan dat de verdroging mede komt door de lage polderpeilen in het omringende landbouwgebied. Vanwege de slechte hydrologische omstandigheden en verzuring moet de conclusie zijn voor dit habitatype dat deze al is verslechterd en dat verdere verslechtering niet is uitgesloten.

Voor de habitattypen blauwgraslanden en meren met krabbenscheer en fonteinkruiden moet de conclusie zijn dat reeds verslechtering is opgetreden. Geef aan welke aanvullende maatregelen nodig zijn voor herstel. Het is niet toegestaan om te wachten met het treffen van maatregelen totdat verdere verslechtering optreedt.²⁵ Betrek hierbij ook de deskundigheid van de terreinbeheerders.

Onzekerheden door klimaatverandering (toenemende droogte)

De NDA concludeert terecht dat de hydrologie aandacht behoeft. Wel onderschat de NDA het mogelijke effect van klimaatverandering. Als de droogte extreme vormen aanneemt, wat in de zomers 2018-2022 al het geval was en voor de toekomst ook een realistisch scenario is, dan zal het bereiken van de vereiste oppervlaktewaterstanden/grondwaterstanden mogelijk een grotere uitdaging worden. De robuustheid van maatregelen door klimaatverandering was nog geen essentieel onderdeel van de eerste cyclus van NDA's, maar is dat voor volgende versies wel (zie ook paragraaf 2.2 van dit advies). Als een dergelijke analyse niet in de NDA wordt opgenomen, dan moet dit bij het vervolg in het gebiedsplan of -programma opgenomen worden.

Richting voor nieuwe maatregelen

De NDA gaat in hoofdstuk 8 slechts summier in op mogelijke aanvullende maatregelen. Een groot deel van de activiteiten in tabel 4 zijn onderzoeksmaatregelen. Tijdens het veldbezoek werd gemeld dat de activiteiten in tabel 4 al zijn uitgevoerd. Als dit ook geldt voor de onderzoeken, is te verwachten dat daarmee de basis is gelegd voor de definitie van aanvullende maatregelen. Dat betekent dat een meer concrete en uitgebreide invulling van aanvullende maatregelen, op basis van dat onderzoek, mogelijk zou moeten zijn. De Ecologische Autoriteit ziet, zonder kennis te hebben kunnen nemen van genoemde onderzoeken, de volgende richtingen voor aanvullende (onderzoeks-)maatregelen:

- Kansen binnen de begrenzing benutten, zoals het omvormen van vegetaties naar kwalificerend habitat, maar ook het verminderen van (intensief) agrarisch gebruik binnen de begrenzing, als dat voorkomt in het gebied.
- Water langer vasthouden in vloedvlaktes en vroeg-voorjaar ontwatering stoppen.

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

- Het in beeld brengen van de rol van legale en illegale grondwateronttrekkingen in de omgeving voor de grondwater- en kwelafhankelijke habitattypen en leefgebieden. Als de uitkomsten hiervoor aanleiding geven, dan als maatregel op te nemen het verminderen van het aantal grondwateronttrekkingen in de omgeving/het actiever stoppen van illegale onttrekkingen.
- Het in beeld brengen van de rol van begrazing door grauwe ganzen en Canadese ganzen van graslanden en moerasvegetaties. Als de uitkomsten hiervoor aanleiding geven het onderzoeken van een beheermaatregel om deze begrazing te verminderen.
- Het versterken van de verbinding met andere natuur, zoals NNN en andere Natura 2000-gebieden, maar ook het verbeteren van regionaal berm- en dijkbeheer. Vooral belangrijk bij kleine, geïsoleerde habitattypen binnen dit gebied (waardoor grotere kans op uitsterven en minder kans op herpopulatie).
- Het optimaliseren van bestaand beheer. Soms is er vanwege kosten suboptimaal beheer. Maaien is bijvoorbeeld duurder dan de vaste veehouderdieren laten grazen maar dit kan effectiever zijn.

2.6 Kennisprogramma Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht

NDA's van de eerste cyclus moeten nadrukkelijk gezien worden als de start van een iteratief proces, waarin steeds meer informatie beschikbaar komt en er steeds meer duidelijkheid komt over de te nemen maatregelen.

De NDA geeft in 6.1 aan wat leemten in kennis zijn en welke stappen worden ondernomen om deze in te vullen. Deze benoemt ook de karteringen die nodig zijn van vegetatie, soorten en abiotiek voor de reconstructie van de T₀ en het vaststellen van de T₁. Ook geeft de NDA een aantal onderzoeksmaatregelen weer.

Geef een samenvatting van de leemten in kennis en het benodigde onderzoek uit de NDA Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht. Benut ook bestaande kennis beter, zoals uit bestaande rapporten en kennis van het Landschap Overijssel, Staatsbosbeheer, het Waterschap en Rijkswaterstaat. Geef ook aan op welke manier gebiedskennis, van bijvoorbeeld de beheerders, betrokken wordt als gegevens uit het veld (nog) niet beschikbaar zijn. Geef ook aan welk onderzoek of monitoring moet en kan worden ingezet voor het volgen van de effectiviteit van maatregelen en om kennisleemtes op te vullen voor de volgende NDA-cyclus. Laat ook zien in hoeverre actuele informatie (die nu al beschikbaar is of op korte termijn beschikbaar komt) leemten in kennis al opvult. Geef hierbij aan wie daarvoor verantwoordelijk is, wat de planning hiervoor is, en wat het benodigde budget is voor Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht. Geef aan wat op nationaal, provinciaal en gebiedsniveau wordt aangepakt.

Schets de consequenties van het ontbreken van gegevens voor de keuze van maatregelen en de mogelijk te trekken conclusies. Geef ook aan waarom sommige conclusies wel degelijk getrokken kunnen worden, ondanks het ontbreken van sommige gegevens. Geef een samenvatting van de leemten in kennis en het benodigde onderzoek. Geef ook aan op welke manier gebiedskennis, van bijvoorbeeld de beheerders, betrokken wordt als veldgegevens (nog) niet beschikbaar zijn.

3. Relatie met het provinciale gebiedsprogramma

In dit hoofdstuk wordt uitsluitend de relatie die de NDA heeft met het gebiedsprogramma aangestipt en worden 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.²⁶

3.1 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 Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht 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 Klimaatwet²⁷;
- Realisatie van het Natuur Netwerk Nederland (NNN) en de doelen voor weidevogels.

3.2 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.

²⁶ Zie <https://www.ecologischeautoriteit.nl/adviezen/5001>.

²⁷ Ter voorkoming van veenoxidatie.

Bijlage 1: Projectgegevens

Werkwijze Ecologische Autoriteit

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

Voortouwnemer

Provincie Overijssel

Samenstelling van de werkgroep

drs. Wibe Altenburg

dr. Wilfried ten Brinke

prof. dr. Lisette de Senerpont Domis

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

drs. Willemijn Smal (secretaris)

drs. Jan van der Winden

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 5069 in te vullen in het zoekvak.

