

Advies over de Natuurdoelanalyse Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek, provincie Overijssel



1. Het advies van de Ecologische Autoriteit

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

In dit advies:

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

Wat staat in de natuurdoelanalyse Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek?

Het Natura 2000-gebied Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek bestaat uit drie deelgebieden in het beekdallandschap tussen de stuwwallen van Oldenzaal en Ootmarsum: Achter de Voort, Agelerbroek en Voltherbroek. Door de plaatselijke aanwezigheid van basenrijke keileem in de ondiepe ondergrond in Achter de Voort, en door de ligging van het Ageler- en Voltherbroek tussen de stuwwallen van Oldenzaal en Ootmarsum, is er kwel van grondwater. Daardoor is één van de grotere broekboscomplexen op zand in Nederland ontstaan. Het gebied is van betekenis vanwege goed ontwikkeld eiken-haagbeukbos (met name in Achter de Voort), grote oppervlakten vochtige alluviale bossen (beekbegeleidend bos) en leefgebied van de zeggekorfslak. Daarnaast zijn in het Agelerbroek en Voltherbroek drogere bossen, schraallanden, vennen en heiden aanwezig. Deze hebben een beperkte omvang en liggen geïsoleerd. Verder wordt het gebied doorsneden door een aantal beken die water uit bovenstrooms landbouwgebied afvoeren. Deze beken liggen plaatselijk tussen kades en kenmerken zich door een relatief laag waterpeil. In extreem droge situaties vallen de beken droog. Het Natura 2000-gebied maakt deel uit van het belangrijkste Twentse leefgebied voor de kamsalamander en vormt leefgebied voor de zeggekorfslak.

Achter de Voort, Agelerbroek en Voltherbroek (hierna genoemd AVAV) behoort tot het Natura 2000-landschap beekdallandschappen en is aangewezen als Habitatrichtlijngebied. Het gebied heeft natuurdoelen voor zwakgebufferde vennen, vochtige heiden (hogere zandgronden), droge heiden, blauwgraslanden, pioniervegetaties met snavelbiezen, beuken- en eikenbossen met hult, eiken-haagbeukenbossen (hogere zandgronden) en vochtige alluviale bossen (beekbegeleidend). De zeggekorfslag en kamsalamander zijn eveneens een natuurdoel voor AVAV.

De NDA stelt dat verslechtering niet is uitgesloten voor de meeste habitattypen¹ en de kamsalamander en dat eventuele uitbreidings- en/of verbeteringsdoelstellingen voor deze natuurdoelen nog niet met voldoende zekerheid in zicht zijn. Dit komt doordat de stikstofdepositie in 2030 nog te hoog is en dat het nog onzeker is of de uitgevoerde en vastgestelde herstelmaatregelen voldoende effectief zijn om de doelen te halen.

Voor vochtige alluviale bossen en voor de zeggekorfslag wordt, volgens de NDA, verslechtering voorkomen en zijn de uitbreidings- en/of verbeteringsdoelstelling binnen bereik. Volgens de NDA is er op een beperkt deel van het areaal voor dit habitatype nog sprake van een lichte overbelasting met stikstof en zijn er effectieve (hydrologische) maatregelen genomen of geprogrammeerd die het behalen van de doelen mogelijk maakt.

De belangrijkste knelpunten voor de natuurdoelen zijn volgens de NDA:

- de verzurende en vermestende werking van stikstofdepositie.
- een te kleine omvang en isolatie.
- een niet op de natuur afgestemde waterhuishouding.
- de aanvoer van sulfatrijk en voedselrijk grond- en oppervlaktewater.

In de afgelopen jaren heeft de natuur bovendien te lijden gehad van voorjaarsdroogte en zware zomerbuien waarschijnlijk als gevolg klimaatverandering. De zomerbuien leiden plaatselijk tot ongewenste overstroming met te voedselrijk beekwater.

De NDA geeft aan dat er voor het realiseren van de doelen voor de habitattypen en soorten bronmaatregelen nodig zijn om de stikstofdepositie te verminderen. Daarnaast zijn, zo staat in de NDA, herstelmaatregelen voor het watersysteem en een verminderde aanvoer van meststoffen via het grond- en oppervlaktewater essentieel voor het realiseren van de natuurdoelen. Bovendien is het uitbreiden en verbinden noodzakelijk van locaties waar de natuurdoelen geïsoleerd en slechts op een beperkte oppervlakte aanwezig zijn. Maatregelen zoals extra maaien en plaggen blijven de komende jaren nodig om de effecten van overbelasting met stikstof te beperken. Uit monitoring moet volgens de NDA blijken of het nodig is, naast de geplande maatregelen, aanvullende maatregelen te nemen. Dit kan nodig zijn wanneer maatregelen bijvoorbeeld onder invloed van klimaatverandering niet voldoende effectief zijn om de doelen te behalen.

In Achter de Voort zijn diverse maatregelen uitgevoerd. In Agelerbroek en Voltherbroek zijn, behalve een beperkt aantal beheermaatregelen, nog geen herstelmaatregelen uitgevoerd.

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

De NDA is beknopt en geeft kort de voorgenomen maatregelen weer. Trends in de omvang en kwaliteit van habitattypen en leefgebieden van soorten zijn in de NDA niet voldoende duidelijk. Bovendien ontbreekt een beschrijving van de trend vanaf de referentiesituatie (2004) terwijl deze trend wel kan worden beschreven, bijvoorbeeld op basis van de beschikbare vegetatiekartering uit 2003. Informatie over de afnemende trends in oppervlakte en kwaliteit van habitattypen uit het beheerplan ten opzichte van de referentiesituatie zijn niet in de NDA opgenomen. De NDA geeft daardoor niet altijd een kloppend beeld van de ontwikkeling van habitattypen.

De NDA voor Lemselermaten is grotendeels gebaseerd op het eerste beheerplan. De NDA bevat bijna geen abiotische gebiedsinformatie² en een landschapsecologische systeemanalyse ontbreekt. De NDA is hierdoor minder bruikbaar als zelfstandig leesbaar kennisdocument voor het gebiedsplan en gebiedsprogramma.

In de NDA is op een kwalitatief en globaal niveau beschreven welke uitwerking de maatregelen hebben. De Ecologische Autoriteit is van mening dat de beschrijving van de effectiviteit van de maatregelen in de NDA kan worden verbeterd door gebruik te maken van de informatie in het inrichtingsplan voor het Agelerbroek en Voltherbroek. In dit inrichtingsplan zijn de effecten van hydrologische maatregelen gekwantificeerd en getoetst aan de gewenste abiotische condities van habitattypen.

¹ Zwakgebufferde vennen, vochtige heiden, droge heiden, blauwgraslanden, pioniervegetaties met snavelbiezen, beuken- en eikenbossen met hulst, eiken-haagbeukenbossen.

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

De NDA concludeert terecht dat er knelpunten in het gebied zijn. De Ecologische Autoriteit onderschrijft de conclusie in de NDA dat verdere verslechtering van een aantal habitattypen³ en de kamsalamander niet uit te sluiten is en dat de doelen met de huidige maatregelen niet worden gehaald (zie paragraaf 3.2. en 3.3). Voor het habitatype vochtige alluviale bossen en de zeggekorfsak oordeelt de Ecologische Autoriteit dat de positieve eindconclusies in de NDA niet terecht zijn. De Ecologische Autoriteit concludeert dat verslechtering niet is uit te sluiten en dat de doelen met de huidige maatregelen niet worden gehaald (zie paragraaf 3.2 en 3.3). De Ecologische Autoriteit adviseert dan ook de eindconclusies voor vochtige alluviale bossen en zeggekorfsak aan te passen naar 'nee, tenzij'.

De Ecologische Autoriteit constateert dat de in de NDA opgenomen herstelmaatregelen voor het (grond)watersysteem weliswaar bijdragen aan natuurherstel, maar dat deze herstelmaatregelen niet voldoende zijn om de effecten van verdroging op te heffen en verslechtering te voorkomen. Vooral in de zomer zakt de grondwaterstand waarschijnlijk nog te ver weg. Dit klemmt temeer daar, bij het samenstellen van het maatregelenpakket, nog geen rekening is gehouden met toenemende droogte door klimaatverandering. Dit terwijl de NDA wel al constateert dat de natuur de afgelopen jaren te lijden heeft gehad van een aantal droge zomers. Herstel van het watersysteem zal daardoor waarschijnlijk nog verder moeten gaan. Verder concludeert de Ecologische Autoriteit dat de in de NDA opgenomen maatregelen te weinig waarborg bieden dat de aanvoer van voedingsstoffen via het grondwater en oppervlaktewater voldoende wordt aangepakt.

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

- **Onderbouwing conclusies.** Onderbouw het eindoordeel voor AVAV beter, zodat de conclusies in de NDA navolgbaar zijn. Neem essentiële gebiedsinformatie, die nodig is voor de navolgbaarheid van de conclusies, op in de NDA en verwijst naar achterliggende bronnen voor detailinformatie. Neem bij deze nieuwe onderbouwing de hierna gevraagde extra informatie mee.
- **Trendanalyse en meetbare doelen.** Geef inzicht in de omvang en kwaliteit van habitattypen en leefgebieden bij aanmelding én in de huidige situatie. Leid hieruit de trends af. Vertaal de instandhoudingsdoelen naar kwantitatieve doelen voor de oppervlakte en kwaliteit van habitattypen en leefgebieden. Geef zo een concrete invulling aan de behouds-, uitbreidings- én verbeteringsdoelstellingen.
- **Inzicht in het landschapsecologisch systeem.** Neem een samenvatting op van de recent opgestelde landschapsecologische systeemanalyse en recent uitgevoerde onderzoeken met daarin de recente ontwikkelingen in het natuurgebied. Hieruit moet blijken welke ecologische condities nodig zijn om de instandhoudingsdoelen te bereiken. Beoordeel de gevolgen van verdroging, stikstofdepositie, de aanvoer van voedingsstoffen en sulfaat en versnippering. Beoordeel bovendien de gevolgen van klimaatverandering voor het behalen van de doelen. Zo ontstaat meer inzicht of en zo ja welke aanvullende maatregelen nodig zijn.
- **Overzicht maatregelen.** Geef een actueel overzicht van de reeds genomen, vastgestelde en aanvullende maatregelen. Tijdens het veldbezoek bleek bijvoorbeeld dat in Achter de Voort hydrologische maatregelen al zijn uitgevoerd terwijl dit niet uit de NDA blijkt. Daarnaast komen de maatregelen voor Agelerbroek en Voltherbroek in de NDA niet geheel overeen met de maatregelen in het inrichtingsplan.
- **Effectiviteit maatregelen.** Geef een actuele, realistische en -voor zover mogelijk- kwantitatieve inschatting van de effectiviteit van de maatregelen die in de NDA zijn opgenomen. De NDA beschrijft een groot aantal maatregelen, maar het geschatte effect per maatregel is niet gespecificeerd.
- **Richting van nieuwe maatregelen.** De hydrologische herstelmaatregelen in de NDA zijn niet voldoende om de verdroging op te heffen en houden geen rekening met toenemende droogte door klimaatverandering. Formuleer op korte termijn aanvullende hydrologische maatregelen die gericht zijn op herstel van de gewenste grondwaterstanden en houd hierbij rekening met de gevolgen van klimaatverandering. Neem als mogelijke maatregelen het beperken van beregning uit grondwater en systeemmaatregelen buiten het Natura 2000-gebied mee. Onderzoek aanvullende maatregelen om de basenrijke condities in Agelerbroek en Voltherbroek te herstellen. Neem daarbij ook de mogelijke en noodzakelijke kwaliteitsverbetering van het beekwater in beschouwing.
- **Kennis- en monitoringsprogramma.** Voer naast procesmonitoring ook effectmonitoring uit gelijktijdig met het nemen van de hydrologische herstelmaatregelen. Verhoog de monitoringsfrequentie. Analyseer en evalueer

³ Zwakgebufferde vennen, vochtige heiden, droge heiden, blauwgraslanden, pioniervegetaties met snavelbiezen, beuken- en eikenbossen met hulst, eiken-haagbeukenbossen.

de data om zodoende tijdig bij te kunnen sturen wanneer gewenste ontwikkelingen uitblijven of ongewenste ontwikkelingen optreden.

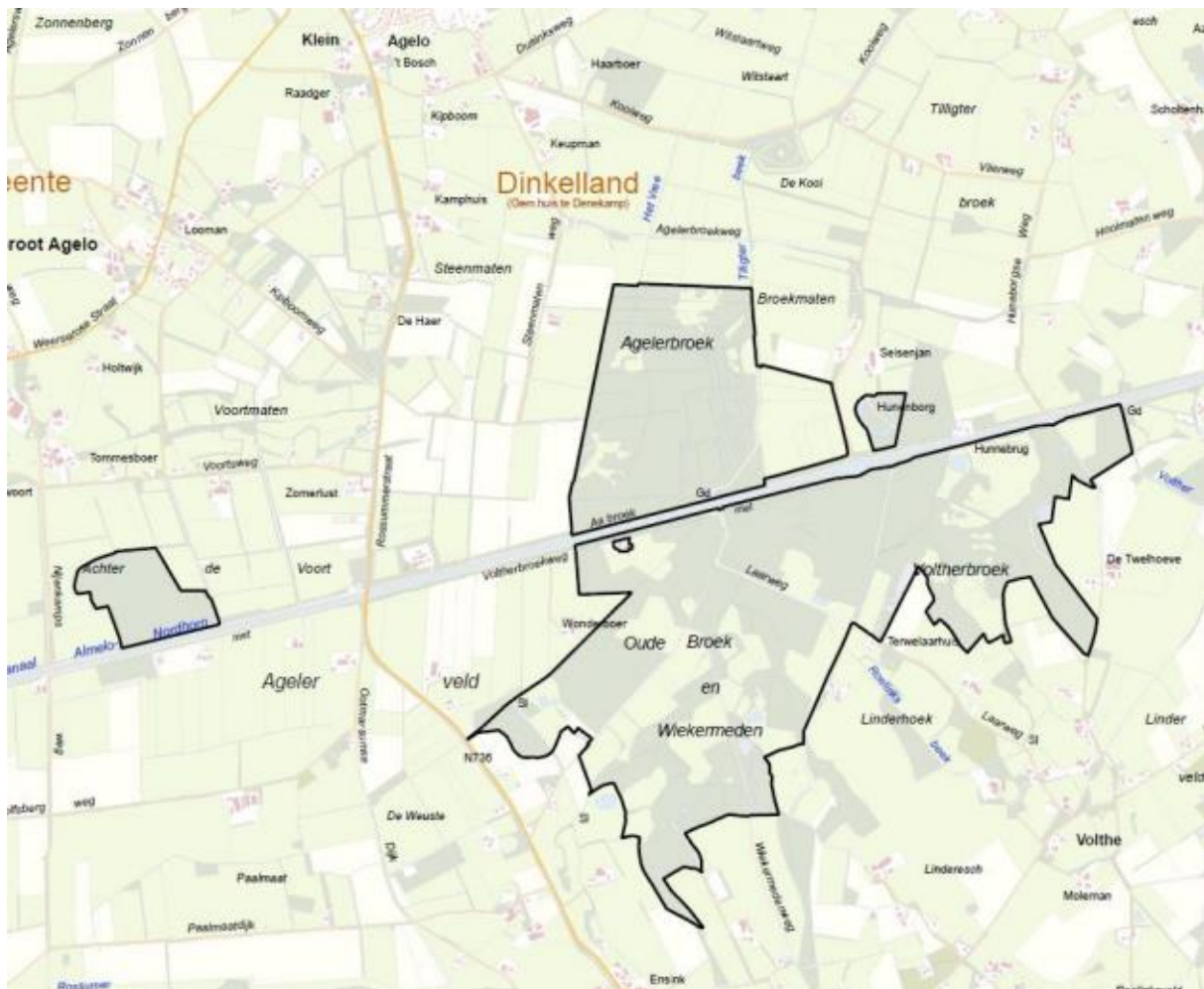
De Ecologische Autoriteit concludeert op basis van de NDA dat de natuur in AVAV is verslechterd en dat (verdere) verslechtering van alle habitattypen en soorten niet is uitgesloten. Ook worden de doelen voor uitbreiding en kwaliteitsverbetering niet gehaald met de bestaande en geplande maatregelen. Het is niet toegestaan om te wachten met het treffen van maatregelen totdat verdere verslechtering optreedt.¹ De NDA beschrijft nauwelijks aanvullende maatregelen. Dit biedt onvoldoende aanknopingspunten om verdere verslechtering te voorkomen en de Natura 2000-doelen te behalen. Door het ontbreken van informatie kan bovendien niet goed worden bepaald hoe groot de opgave is voor het realiseren van de instandhoudingsdoelen. De NDA moet op deze punten worden aangevuld.

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

- **Verlagen van de stikstofdepositie door bronaanpak.** De stikstofdepositie is jarenlang te hoog geweest voor de aanwezige natuur en zal dat (grotendeels) voorlopig blijven. De effecten op de natuur zijn cumulatief door ophoping van stikstof. Dit veroorzaakt vermesting en verzuring die nog jarenlang leiden tot een lagere diversiteit van flora en fauna. De gevolgen van de hoge stikstoflast zijn in AVAV bijvoorbeeld te zien aan verruiging van de ondergroei in bossen met bramen. Verlaging van de stikstofdepositie is nodig om verdere verslechtering te voorkomen en de natuurdoelen voor uitbreiding en verbetering te behalen.
- **Hydrologische herstelmaatregelen.** Het gaat hierbij om maatregelen binnen en buiten het gebied die erop zijn gericht de grondwaterstanden te verhogen en de aanvoer van basenrijke kwel naar het natuurgebied te verhogen (zoals onder andere het verhogen van de drainagebasis en het beperken van grondwateronttrekkingen).
- **Het beperken van de bemesting in de omgeving.** Hierdoor nemen de effecten van vermesting, veenafbraak en interne eutrofiëring door sulfaat in AVAV af.
- **Uitbreiden en verbinden van geïsoleerde locaties met habitattypen.** Dit kan bijvoorbeeld plaatsvinden door omvorming van landbouwgrond naar natuur en het stopzetten van de bemesting.

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



Figuur 1: Ligging en begrenzing Natura 2000-gebied Achter de Voort, Agelerbroek en Voltherbroek. Bron: Natura 2000-beheerplan Achter de Voort, Agelerbroek en Voltherbroek (2016).

Waarom een natuurdoelanalyse?

Het Rijk ziet dat de kwaliteit van natuur onder druk staat, onder meer als gevolg van intensief gebruik van land en water, emissies van stikstof en klimaatverandering. Met de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) en het bijbehorende verbeterprogramma⁴ wil Nederland die negatieve trend keren.

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

Waarom een advies van de Ecologische Autoriteit?

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

⁴ Het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering. Dit programma geeft invulling aan de Wsn. In deze wet is vastgelegd dat de stikstofdepositie omlaag gebracht moet worden en de natuur verbeterd moet worden om de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitattypen en soorten (alsnog) te realiseren.

⁵ Zie voor de reikwijdte van deze maatregelen de Interpretation Guide Natura 2000-beheer, paragraaf 2.4: 'de instandhoudingsmaatregelen kunnen de vorm aannemen van "passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen" en "zo nodig" de vorm van "passende beheersplannen".'

⁶ Zie het Instellingsbesluit van de Ecologische Autoriteit.

projectstukken die bij het advies zijn gebruikt zijn te vinden door nummer 5080 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.

2. Generieke adviezen NDA's in Overijssel

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

De Ecologische Autoriteit volgt in haar oordeelsvorming de 'Handreiking Natuurdoelanalyse'⁷, haar eigen advies over deze Handreiking⁸ en het document 'Onderbouwing beoordeling herstelmaatregelen' van de Taakgroep Ecologische Onderbouwing.⁹

2.1 Algemene opmerkingen

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

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

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

Als laatste valt in algemene zin op dat de Overijsselse NDA's alleen ingaan op stikstofgevoelige habitattypen. Echter, voor een integraal beeld van het gebied dient een NDA alle habitattypen en 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 volgende 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 LESA 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.
- 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.

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

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

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

2.2 Natura 2000-doelen

De referentie en de betekenis daarvan voor de doelen

De referentiedatum is voor Habitatrictlijngebieden het moment dat het gebied door de Europese Commissie is geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang (hierna: moment van ‘aanmelden’). De referentiedata zijn belangrijk om te kunnen bepalen hoe het Natura 2000-gebied ervoor staat. Daarom is het van belang om voor de referentiedata zo goed mogelijk een T_0 te bepalen. In algemene zin geldt het volgende:

- Voor het verslechtingsverbod is de T_0 het basisniveau; ten opzichte hiervan mag in ieder geval geen verslechtering optreden. Trends in het natuurgebied, zowel op het gebied van de ontwikkeling van planten en dieren, maar ook abiotische trends, kunnen een maatstaf zijn voor verslechtering.
- Een behoudsdoelstelling valt samen met de referentie, de T_0 . Inzicht in de T_0 maakt het dan mogelijk de behoudsdoelstelling SMART¹⁰ te maken.
- Voor een verbeterdoelstelling (kwaliteit) dan wel uitbreidingsdoelstelling (oppervlakte/omvang) is de T_0 niet het doel, maar moet ten opzichte van de T_0 een verbetering of uitbreiding worden gerealiseerd.
- Voor instandhoudingsdoelstellingen die later, met een wijzigingsbesluit, zijn toegevoegd, is de referentie afhankelijk van het wijzigingsbesluit. Als de reden voor het toevoegen is dat het habitatype of leefgebied pas na de referentiedatum in het Natura 2000-gebied is ontstaan, dan vormen de natuuroppervlakte en kwaliteit op dat latere moment de referentie voor de nieuwe doelen. Als het wijzigingsbesluit echter een correctie is op het oorspronkelijke aanwijzingsbesluit (en dus geen actualisatie), zoals het wijzigingsbesluit voor aanwezige waarden uit 2022, dan geldt voor de toegevoegde waarden hetzelfde referentiemoment als voor de eerder vastgelegde doelen.

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

- Aanmelding van het gebied²⁰ (bij een behoudsdoelstelling).
- Huidige feitelijke situatie.
- Doelsituatie (bij een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling).

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

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

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.

¹⁰ Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

2.3 Systeemanalyse

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

Landschapsecologische systeemanalyse (LESA)

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

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

Analyse van de huidige situatie

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

De Ecologische Autoriteit adviseert om in de NDA's:

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

2.4 Drukfactoren- of knelpuntenanalyse

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

Het valt op dat de drukfactor stikstofdepositie hierin uitgebreider wordt toegelicht dan andere drukfactoren. Zo wordt het (niet) functioneren van het hydrologisch systeem van de gebieden erg summier beschreven. De hydrologie kan ecologisch echter niet los gezien worden van stikstofeffecten binnen een gebied. Zo kan verdroging de effecten van stikstof in de bodem versterken door oxidatie van de bodem en kunnen planten gevoeliger worden voor verdroging door stikstofdepositie. Daarnaast blijkt, zoals hierboven al beschreven, onvoldoende hoe de informatie uit de LESA is benut bij het bepalen en analyseren van de knelpunten.

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

2.5 Bestaande maatregelen en verwacht effect daarvan

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

De Ecologische Autoriteit constateert dat:

- Niet duidelijk wordt hoe de maatregelen voortkomen uit de knelpuntenanalyse.
- Nog niet is gestart met uitvoering van de meeste (met name de complexe en externe) maatregelen.

- Niet duidelijk wordt of en hoe maatregelen geborgd zijn en op welke termijn geprogrammeerde maatregelen uitgevoerd worden.
- Niet blijkt wat de effectiviteit van de maatregelen is.

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

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

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

2.6 Synthese en conclusie

In de NDA's staat dat, zelfs na uitvoering van alle vastgestelde maatregelen, verslechtering van bijna alle geanalyseerde habitattypen, en waar van toepassing leefgebieden van soorten, niet is uit te sluiten¹¹ en dat de instandhoudingsdoelstellingen buiten bereik zijn (eendoordeel: nee, tenzij). Dit komt omdat de gebieden onder druk staan van stikstofdepositie en een onvoldoende functionerend hydrologisch systeem. Ook na uitvoering van de genoemde maatregelen zullen ze nog steeds onder druk staan. Verschillend per gebied spelen ook andere drukfactoren, zoals invasieve exoten of recreatie.

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

De Ecologische Autoriteit constateert dat het nemen van maatregelen urgent is. Het is niet toegestaan om te wachten totdat verdere verslechtering of verstoring optreedt, voordat er maatregelen worden genomen.¹² Daarom is het van groot belang een heldere conclusie te trekken over al opgetreden verslechtering en deze goed te onderbouwen.

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.

¹¹ Artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn is voor deze situatie relevant: "De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben." Passende maatregelen hebben een preventieve aard en gaan verder dan de maatregelen die nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te behalen. Zie ook: [Managing and protecting Natura 2000 sites - European Commission \(europa.eu\)](#).

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

De Ecologische Autoriteit adviseert om, 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 werkhypotheses 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 AVAV

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

De NDA voor AVAV is grotendeels gebaseerd op het eerste beheerplan. Daarbij heeft een beperkte actualisatie plaatsgevonden op basis van expertkennis, veldbezoeken en uitgevoerde onderzoeken. In de NDA wordt verder verwezen naar het inrichtingsplan uit 2022. Het is echter niet duidelijk hoe het beheerplan en het inrichtingsplan worden gebruikt in de NDA. De constatering in hoofdstuk 7 van de NDA dat ook na het uitvoeren van maatregelen de Gemiddelde Laagste Grondwaterstanden (GLG's) nog te ver wegzakken is waarschijnlijk bijvoorbeeld afkomstig uit het inrichtingsplan maar hier wordt niet naar verwezen. Relevante informatie uit het inrichtingsplan voor Ageler- en Voltherbroek bijvoorbeeld over de ontwikkeling van habitattypen, de LESA, knelpunten en de beschrijving van de effecten van maatregelen komt slechts beperkt terug in de NDA.

Maak duidelijk op welke informatie de NDA is gebaseerd. Gebruik hierbij de meest actuele informatie die beschikbaar is, bijvoorbeeld in het inrichtingsplan.

3.1 Opgave en doelen

Het Natura 2000-gebied Achter de Voort, Agelerbroek en Voltherbroek is in totaal 323 ha groot en ligt in het noordoosten van Twente tussen de stuwwallen van Ootmarsum en Oldenzaal. Onder invloed van kwel is hier één van de grootste broekboscomplexen op zand in Nederland ontstaan. Het is een gebied met acht habitattypen die allen stikstofgevoelig zijn: zwakgebufferde vennen, vochtige heiden, droge heiden, blauwgraslanden, pioniervegetaties met snavelbiezen, beuken-eikenbossen met hulst, eiken-haagbeukenbossen en vochtige alluviale bossen.¹³ Voor de habitattypen blauwgraslanden en vochtige alluviale bossen geldt een uitbreidings- en verbeterdoelstelling. Voor de overige habitattypen geldt een behoudsdoelstelling voor oppervlakte en kwaliteit.

Het Natura 2000-gebied bestaat voor ongeveer een derde uit kwalificerende habitattypen. Volgens de NDA wordt het grootste deel ingenomen door vochtige alluviale bossen (90,14 ha), daarop gevolgd door eiken-haagbeukenbossen (12,18 ha). De overige habitattypen hebben veel kleinere oppervlaktes (variërend tussen de 0,04 en 2 ha).

Daarnaast is het gebied aangewezen voor de zeggekorfslak en kamsalamander, die beiden (deels) afhankelijk zijn van stikstofgevoelige leefgebieden. Voor de kamsalamander geldt een uitbreidings- en verbeterdoelstelling, voor de zeggekorfslak alleen een verbeterdoelstelling.

Volgens de NDA is in de afgelopen vijf jaar de oppervlakte van de meeste habitattypen en van het leefgebied van de aangewezen soorten gelijk gebleven ten opzichte van de situatie in het eerste beheerplan¹⁴. Alleen voor de habitattypen zwak gebufferde vennen en pioniervegetaties is sprake van een afnemende trend voor de oppervlakte. Volgens de NDA lijkt het habitatype pioniervegetaties met snavelbiezen zelfs te zijn verdwenen. Een afname van de kwaliteit is geconstateerd voor alle habitattypen en voor het leefgebied van de aangewezen

¹³ De habitattypen vochtige heiden, droge heiden, pioniervegetaties met snavelbiezen en beuken-eikenbossen met hulst zijn op 25 november 2022 door middel van het 'Wijzigingsbesluit Habitatrichtlijngebieden vanwege aanwezige waarden' als instandhoudingsdoel aan Achter de Voort, Agelerbroek en Voltherbroek toegevoegd. Deze habitattypen kwamen ten tijde van de aanwijzing ook voor maar waren in het Aanwijzingsbesluit van 25 april 2013 nog niet als doel geformuleerd.

¹⁴ De trends in de tabel op pagina 5 en in tabel 2 en 7 van de NDA verschillen onderling. Het gaat hier waarschijnlijk om een onnauwkeurigheid in één van de tabellen.

soorten. Het gaat in de NDA om een inschatting van trends op basis van expert judgement in de afgelopen vijf jaar ten opzichte van het beheerplan en de situatie uit bijlage 1 van de NDA¹⁵.

In het beheerplan uit 2016 is voor de oppervlakten van de habitattypen blauwgraslanden, eiken-haagbeukenbos en vochtige alluviale bossen een afnemende trend in de periode tussen 2003 en 2010-2011 geconstateerd. Deze afname is gebaseerd op een vergelijking van vegetatiekarteringen. Dit betekent dat er voor die habitattypen sprake is van een afname van de oppervlakte in vergelijking met de referentiesituatie. Dit is het moment van aanmelding in 2004. Dit wijkt af van de trend die in de NDA staat beschreven voor deze habitattypen. In het eerste beheerplan wordt voor het habitatype vochtige alluviale bossen bovendien een forse afname in oppervlakte en kwaliteit geconstateerd in de periode tussen 1993-2003 en 2010-2011. Voor de habitattypen droge heiden, vochtige heiden, pioniervegetaties met snavelbiezen en beuken-eikenbossen met hulst is deze analyse niet gemaakt in het eerste beheerplan, omdat deze habitattypen toen nog geen instandhoudingsdoel waren.

Geef in de NDA duidelijk weer op welke informatie conclusies zijn gebaseerd en maak de conclusies navolgbaar.

Pas de trends in de NDA aan en vul de NDA aan met de ontwikkeling (trends) van de oppervlakte en kwaliteit van habitattypen en leefgebieden van soorten vanaf de referentiesituatie (2004). Maak hierbij gebruik van de beschikbare vegetatiekarteringen, inclusief de vegetatiekarteringen uit 2023/2024. Breng ook trends in beeld voor de kwaliteitsaspecten abiotische randvoorwaarden, typische soorten en overige kenmerken van een goede structuur en functie.

3.2 Drukfactoren en maatregelen

Algemeen

In alle deelgebieden was voor 1960 veel minder bos aanwezig. Het Agelerbroek bestond uit trilveen, broekbos op veen en nat schraalland, het Voltherbroek kenmerkte zich door afwisselende hooilanden van pijpenstrootje, natte heiden, enkele broekbossen en eiken-haagbeukenbos. Achter de Voort bestond uit hooilanden, eiken-haagbeukenbos en heide.

Achter de Voort is geologisch gezien compleet anders dan het Agelerbroek en Voltherbroek. Achter de Voort ligt op een dik keilempakket op de flanken van de stuwwal van Ootmarsum. Agelerbroek en het Voltherbroek liggen in de laagten tussen de stuwwallen van Ootmarsum en Oldenzaal. Door de gebrekkige waterafvoer heeft zich in deze laagten plaatselijk veen gevormd. Plaatselijk is er door overstromingen van de Dinkel een dikke kleilaag afgezet (vooral in Voltherbroek).

Waterhuishoudkundige aanpassingen en ruilverkavelingen in het midden van de 20^e eeuw hebben geleid tot een sterke verdroging van het gebied, met name in Agelerbroek en Voltherbroek. In deze periode zijn waterlopen drastisch verlegd. Als gevolg van de verdroging zijn veel zeldzame soorten en habitattypen sterk achteruitgegaan. Momenteel wordt water in het gebied vastgehouden om de verdrogende effecten van de ontwatering tegen te gaan. Dit water bestaat voornamelijk uit regenwater, waardoor plaatselijk verzuring optreedt.¹⁶ Het Voltherbroek en Agelerbroek zijn van elkaar gescheiden geraakt door het kanaal Almelo-Nordhorn. Dit kanaal ligt hoger dan deze gebieden, en heeft daardoor geen drainerende werking.

De NDA geeft in hoofdstuk 4 een overzicht van drukfactoren/knelpunten dat afkomstig is uit het beheerplan uit 2016. In de systeemanalyse uit 2017¹⁷ zijn meer knelpunten benoemd, maar deze komen in de NDA niet terug. Het betreft bijvoorbeeld verdamping door dennenbos, grondwateronttrekkingen, stagnatie van regenwater, inundatie met voedselrijk beekwater en vermesting en verzuring door de instroming van nutriëntenrijk

¹⁵ Uit de NDA wordt niet duidelijk welke situatie in het beheerplan en bijlage 1 van de NDA wordt beschreven. De provincie Overijssel heeft in de beantwoording van de vragen aangegeven dat het gaat om de vegetatiekartering uit 2010/2011 gaat. Op deze karteringen is de habitattypenkaart voor AVAV gebaseerd.

¹⁶ L.J.L. van de Berg, H. Smeege, B. van Duijn, 2017. Achter de Voort, Agelerbroek en Voltherbroek – Systeemanalyse.

¹⁷ L.J.L. van de Berg, H. Smeege, B. van Duijn, 2017. Achter de Voort, Agelerbroek en Voltherbroek – Systeemanalyse.

grondwater vanuit omliggende landbouwgebieden. De NDA laat zien dat een aantal van deze knelpunten verder zijn onderzocht. Het is echter onduidelijk of hieruit maatregelen zijn voortgekomen die zijn opgenomen in het inrichtingsplan en in het overzicht van (herstel)maatregelen in de NDA (tabel 4). Verder is niet duidelijk of en hoe deze informatie is betrokken bij de analyse van het doelbereik in hoofdstuk 6 van de NDA.

Maak in de NDA inzichtelijk welke (recente) informatie is gebruikt voor het benoemen van knelpunten, het formuleren van maatregelen en de analyse van het doelbereik. Actualiseer de NDA wanneer relevante recente informatie niet is gebruikt.

Waterhuishouding

De NDA geeft een samenvatting van de hydrologische knelpunten voor de verschillende habitattypen:

- Verdroging door ontwatering binnen en buiten het Natura 2000-gebied waardoor met name in de zomer de grondwaterstanden te ver wegzakken.
- Onvoldoende aanvoer van basenrijk grondwater waardoor verzuring optreedt. Dit is een gevolg van ontwatering binnen en buiten Natura 2000-gebied.
- Vermesting en verzuring door de toestroming van nitraat- en sulfaatrijk grondwater door bemesting in het intrekgebied.
- Door verdroging en de aanvoer van sulfaatrijk grondwater heeft er in de afgelopen decennia een forse veenaafbraak plaatsgevonden. Deze gaat nog steeds door.

In de NDA zijn diverse hydrologische herstelmaatregelen in en rondom het Natura 2000-gebied opgenomen die leiden tot vermindering van de ontwatering. Bij het veldbezoek van de Ecologische Autoriteit is bijvoorbeeld een plan getoond voor het aanpassen van de Roelinksbeek/Tilligterbeek ter hoogte van de kanaalkruising. Het plan is mede gericht op het verminderen van de drainerende werking van deze beken en het voorkomen van inundaties van aangrenzende broekbossen met voedselrijk water. In Agelerbroek en Voltherbroek zijn op dit moment geen van de inrichtingsmaatregelen uit de NDA al uitgevoerd. In Achter de Voort zijn al wél inrichtingsmaatregelen uitgevoerd.

In het inrichtingsplan is een uitgebreide (ex ante) evaluatie gemaakt van het effect van de hydrologische maatregelen. Daaruit blijkt dat herstel van de gemiddelde laagste grondwaterstand (GLG) in de zomer niet in voldoende mate plaatsvindt. Oplossing van een belangrijk hydrologisch knelpunt is daarom voor het gebied nog niet in zicht. De Ecologische Autoriteit concludeert daarom dat verdere verslechtering van de grondwaterafhankelijke habitattypen en leefgebieden van soorten niet kan worden uitgesloten.

Nu is al bekend dat de hydrologische maatregelen niet voldoende zijn om verslechtering te voorkomen en dat het hydrologische maatregelenpakket niet is afgestemd op extra verdroging door klimaatverandering. Toch wordt in de NDA vooralsnog alleen ingezet op monitoring van de effecten van de maatregelen. Omdat verdere verslechtering volgens de wet verboden is, adviseert de Ecologische Autoriteit om de voorgenomen maatregelen uit het inrichtingsplan op korte termijn uit te voeren. Formuleer daarnaast aanvullende hydrologische maatregelen buiten het Natura 2000-gebied. Deze maatregelen moeten, zoals de NDA terecht stelt, plaatsvinden op een regionale schaal.

Voer de maatregelen uit het inrichtingsplan zo snel mogelijk uit. Formuleer op korte termijn aanvullende hydrologische maatregelen buiten het gebied, breng de maatregelen in het PPLG- gebiedsproces in en voer deze vervolgens snel uit. Richt de aanvullende maatregelen op een effectief herstel van de GLG's en voorkom extra verdroging als gevolg van klimaatverandering.

Waterkwaliteit

De aanvoer van matig voedselrijk, basenrijk (grond)water is een belangrijke voorwaarde voor de aanwezige habitattypen. In het verleden vond deze aanvoer plaats door overstrooming met beekwater en door kwel. In de NDA staat dat het gebied in de huidige situatie hinder ondervindt van de slechte waterkwaliteit van het toestromend grondwater. Het water is te voedselrijk en te sulfaatrijk als gevolg van bemesting. Door de slechte

oppervlaktewaterkwaliteit in de beken kan inundatie van de natuurgebieden met beekwater bovendien niet meer plaatsvinden.

In de NDA zijn maatregelen opgenomen om de bemesting te stoppen of beperken. Uit de NDA is niet op te maken welke bemestingsbeperkende maatregelen uit het inrichtingsplan Agelerbroek en Voltherbroek worden uitgevoerd.

Terecht stelt de NDA dat de kwaliteit van de Roelinksbeek en Tilligterbeek momenteel onvoldoende is om toe te kunnen laten in de moerasbosgebieden van het Agelerbroek. Daarom worden de Roelinksbeek en Tilligterbeek zo ingericht dat voorkomen wordt dat eutroof beekwater de broekbossen inundeert. De Ecologische Autoriteit onderschrijft de constatering in de NDA dat voor verbetering van de waterkwaliteit van deze beken specifieke aanvullende maatregelen nodig zijn. Deze maatregelen moeten gericht zijn op het terugdringen van de uitspoeling van meststoffen naar het grond- en oppervlaktewater, in het (landbouw)gebied gelegen tussen de Oldenzaalse stuwwal en de zuidgrens van het Voltherbroek. De Ecologische Autoriteit adviseert om deze maatregelen samen met het waterschap uit te werken in het PPLG-gebiedsproces.

De Ecologische Autoriteit constateert dat het beperken van inundaties met beekwater ertoe kan leiden dat gebiedsdelen die nu door regenwater worden gedomineerd verder verzuren. Verder constateert de Ecologische Autoriteit dat uit het inrichtingsplan blijkt dat de hydrologische herstelmaatregelen niet voldoende effectief zijn om de aanvoer van voldoende basenrijke kwel in het hele gebied te herstellen. Dit vormt plaatselijk een knelpunt voor de habitattypen blauwgraslanden, vochtige alluviale bossen en eiken-haagbeukenbossen.

Onderzoek aanvullende maatregelen voor herstel van de basenrijke condities in Agelerbroek en Voltherbroek. Neem daarbij ook de mogelijke en noodzakelijke kwaliteitsverbetering van het beekwater in beschouwing.

Stikstofdepositie

De voortdurende overbelasting en daardoor veroorzaakte accumulatie van stikstof in de bodem zorgt voor een grote druk op de ecologische kwaliteit van het gebied. Maatregelen om de overbelasting terug te brengen zijn nog niet in zicht. Bovendien is de reductieopgave voor stikstof aanzienlijk groter geworden door de verlaging van de kritische depositiewaarden (KDW's) van een aantal van de habitattypen ná het verschijnen van de NDA. In de NDA is de stikstofoverbelasting ruimtelijk en per habitatype weergegeven maar de NDA maakt niet expliciet duidelijk wat de totale benodigde stikstofreductie is.

Het meest stikstofgevoelige habitatype in AVAV is zwakgebufferde vennen, met een KDW van 500 mol N/ha/jaar. De gemiddelde depositie in 2021 bedroeg 1985 mol N/ha/jaar, en deze neemt naar verwachting tot 2030 af tot 1768 mol N/ha/jaar. De Ecologische Autoriteit concludeert dat er dan nog een reductieopgave van 1268 mol N/ha/jaar resteert om gemiddeld onder de KDW terecht te komen. Dat betekent dat in 2030 nog een reductie moet plaatsvinden van 72%.

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

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

Aanpassing van de kritische depositiewaarden

In 2023 zijn de KDW's voor verschillende habitattypen en leefgebieden van soorten op basis van nieuw wetenschappelijk onderzoek nader ingevuld¹⁸. 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 zes van de acht habitattypen zijn de KDW's in aanzienlijke mate naar beneden bijgesteld. Alleen de KDW's voor de habitattypen eiken-haagbeukenbossen en vochtige alluviale bossen zijn gelijk gebleven. De Ecologische Autoriteit beveelt daarom sterk aan in een aanvulling op de NDA aan te geven wat dit betekent voor de opgave voor het gebied. Omdat AERIUS jaarlijks wordt aangepast, is het nodig om de cijfers ook in toekomstige versies van de NDA actueel te houden.

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

Bosbeheer

In de NDA (pagina 27) staat dat in Achter de Voort eiken zijn verwijderd en zogenaamde rijk-strooiselsoorten zijn aangeplant. De Ecologische Autoriteit vraagt zich af waarom eiken als kenmerkende soort binnen het eiken-haagbeukenbos worden vervangen door andere boomsoorten. De Ecologische Autoriteit onderschrijft bovendien de noodzaak van deze maatregel niet. Ze wijst erop dat in een niet verdroogde situatie in dit habitatype de toestroming van gebufferd grondwater het relatief zure strooisel van de eik volledig neutraliseert. Kortom, de aanplant van rijk-strooiselsoorten voor de vergroting van basenrijk strooisel is symptoombestrijding en niet een duurzame herstelmaatregel. De Ecologische Autoriteit is wel van mening dat aanplant van autochtone rijk-strooiselsoorten, zoals kers en iep, de diversiteit van het bos ten goede kan komen.

Uit de NDA wordt verder niet duidelijk in hoeverre in Achter de Voort verzuring en een te beperkte aanvoer van basenrijk water knelpunten vormen. In de NDA is wél aangegeven dat de grondwaterstanden voldoen aan de ecologische vereisten en dat vernatting niet nodig is.

Om ongewenste braamopslag in de bossen tegen te gaan is het nodig de stikstofdepositie te verminderen.

Maak duidelijk of verzuring een knelpunt vormt voor de habitattypen in Achter de Voort.

Exoten

In de NDA worden exoten als knelpunt genoemd in combinatie met de kamsalamander. Het gaat om watercrassula die zich in een van de poelen van Voltherbroek had gevestigd. De poel is gedempt en in de nabijheid is een nieuwe poel gegraven. Hopelijk is hiermee de bron van deze zeer invasieve exoot geneutraliseerd. Waakzaamheid blijft hier echter geboden aangezien deze soort alleen in een vroeg stadium effectief te bestrijden is¹⁹. Daarom is goede monitoring noodzakelijk.

Zet een adequaat systeem op voor de signalering en aanpak van exoten. Betrek hierbij de eigenaren binnen het gebied en net daarbuiten.

3.3 Synthese en conclusie AVAV

Het eindoordeel luidt volgens de NDA (tabel 7) 'Nee, tenzij' voor de kamsalamander en de habitattypen zwakgebufferde vennen, vochtige heiden, droge heiden, blauwgraslanden, pioniervegetaties met snavelbiezen, beuken-eikenbos met hult en eiken-haagbeukenbossen. Voor deze habitattypen en de kamsalamander betekent het eindoordeel 'Nee, tenzij' dat verslechtering niet is uitgesloten, en dat de uitbreidings- en/of

¹⁸ [Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000 \(wur.nl\)](#)

¹⁹ Van der Loop, J.M.M., 2022. Eradicate or suppress? Dealing with the invasive aquatic plant *Crassula helmsii*. Dissertatie Radboud Universiteit, 242 p.

verbeteringsdoelen voor de habitattypen en soorten waarvoor dit van toepassing is niet binnen bereik zijn. Te hoge stikstofdeposities, verdroging, effecten van klimaatverandering, interne eutrofiëring en versnippering zijn daar volgens de NDA debet aan.

De Ecologische Autoriteit onderschrijft het eindoordeel ‘Nee, tenzij’ voor deze doelen en voegt hier de volgende kanttekeningen aan toe:

- De NDA stelt duidelijk dat herstel van GLG’s nog niet binnen bereik is met het huidige maatregelenpakket, ook los van de eventuele aanvullende effecten van klimaatverandering. De Ecologische Autoriteit ziet verdroging daarom nog als een substantieel restprobleem voor het gebied.
- De Ecologische Autoriteit heeft sterke twijfels of het huidige maatregelenpakket voldoende is om alle externe eutrofiëringsproblemen in het gebied aan te pakken en basenrijke condities voldoende te herstellen.
- Versnippering wordt in tabel 7 aangevoerd als restprobleem. In de knelpuntenanalyse, opgevoerde maatregelen en aanvullende maatregelen komt dit knelpunt echter niet terug.

In de NDA luidt het eindoordeel voor het habitatype vochtige alluviale bossen en zeggekorfslak ‘Ja, mits’. Bij een eindoordeel ‘Ja, mits’ geldt dat het vastgestelde maatregelenpakket verslechtering weliswaar voorkomt, maar dat aanvullende maatregelen nodig zijn voor het bereiken van de instandhoudingsdoelen op de langere termijn. Dat zou voor vochtige alluviale bossen en zeggekorfslak moeten betekenen dat de instandhoudingsdoelen nog niet binnen bereik zijn, maar volgens de informatie in tabel 7 van de NDA is dat wél het geval.

Omdat verdroging en externe eutrofiëring substantiële restproblemen zijn, is verslechtering van alluviale bossen volgens de Ecologische Autoriteit niet uitgesloten. Verdere verdroging leidt tot verdere veenafbraak en interne eutrofiëring van deze bossen, waardoor onder andere verruiging optreedt. Dit kan ook nadelig zijn voor de aan dit habitatype verbonden zeggekorfslak. De Ecologische Autoriteit is dan ook van mening dat het eindoordeel ‘Ja, mits’ voor vochtige alluviale bossen en zeggekorfslak niet terecht is en bovendien niet consistent en navolgbaar is omdat er geen verdere toelichting wordt gegeven bij de eindoordelen.

De eerste beheerplanperiode richt zich volgens de NDA (Hoofdstuk 5) vooralsnog alleen op het voorkomen van verslechtering. Dit heeft voor AVAV geleid tot een Inrichtingsplan (2022). Veel van de (herstel)maatregelen zijn echter nog niet uitgevoerd. Ook de externe maatregelen voor AVAV moeten nog uitgevoerd worden. De ook na het uitvoeren van het bestaande maatregelenpakket voortdurende verslechtering van het gebied staat naar het oordeel van de Ecologische Autoriteit op gespannen voet met het verslechteringsverbod. Geef daarom op korte termijn meer inzicht in mogelijke aanvullende maatregelen en breng deze in het PPLG-gebiedsproces in. Betrek hierbij ook de in de NDA genoemde herstelmaatregelen op grotere schaal.

Vul de NDA in het vervolgtraject aan met een betere onderbouwing van de eindconclusies op basis van bestaande en nieuw te verzamelen gegevens. De Ecologische Autoriteit adviseert de eindconclusies voor het habitatype vochtige alluviale bossen en zeggekorfslak aan te passen naar ‘Nee, tenzij’ omdat verslechtering niet kan worden uitgesloten.

3.4 Data en monitoring

In de NDA wordt in hoofdstuk 6 gesproken over monitoring met termijnen die gebaseerd zijn op een stabiele situatie. Dit geldt met name voor de Natura 2000-monitoring die uitgaat van een zes- of zelfs twaalfjarige monitoringsfrequentie. De Ecologische Autoriteit adviseert in de situatie waarin de hydrologische herstelmaatregelen worden genomen effectmonitoring uit te voeren en de monitoringsfrequentie te verhogen om zodoende inzicht te krijgen of de soorten en habitats zich herstellen. Kijk bij de effectmonitoring²⁰ naar de reactie van het ecologische systeem: reageren de planten en dieren zoals verwacht op de gedane ingrepen?

²⁰ Procesmonitoring richt zich op het monitoren van de effecten van maatregelen op abiotische factoren als grondwaterstanden, waterkwaliteit en bodemkwaliteit. Effectmonitoring richt zich op de effecten van maatregelen op plant- en diersoorten en vegetaties en geeft inzicht of maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan herstel van de natuur.

In de NDA is verder aangegeven dat data uit de procesmonitoring sinds 2018 worden verzameld en dat deze data de nulsituatie voorafgaand aan de uitvoering maatregelen weergeven. Deze data -die een periode van meer dan 5 jaar beslaan en ook zijn gerapporteerd²¹ - zijn niet in de NDA gebruikt.

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

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

²¹ Eindrapportage monitoring herstelmaatregelen Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek, 2018-2021. Rapport Sweco, 2021.

4. Relatie met het provinciale gebiedsprogramma

In dit hoofdstuk wordt uitsluitend de relatie die de NDA heeft met het gebiedsprogramma en waar relevant aanbevelingen gedaan. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van het gebiedsprogramma nu en in de toekomst, te verbeteren. Dit is geen complete lijst met aanbevelingen, zie hiervoor het advies over de handreiking gebiedsprogramma's waarin wordt gewezen op het grote belang van samenhang.²²

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 AVAV 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).²³
- Beleidslijn Water en Bodem Sturend.²⁴
- Realisatie van het Natuur Netwerk Nederland (NNN).

Relatie stikstofspoor

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

²² Zie <https://www.ecologischeautoriteit.nl/adviezen/5001>.

²³ De Tilligterbeek is een KRW-lichaam met specifieke doelstellingen die in 2027 behaald moeten worden. Het streefbeeld van het waterlichaam is het herstel van een natuurlijke beekdalbreed ingerichte moerasdeltabeek. In het stroomgebied wordt water vastgehouden in de bodem en in de haarvaten. De beek heeft een natuurlijk peilverloop en kan inunderen in watervoerend broekbos en natte graslanden en blijft hiermee in de winter in watervoerende verbinding. De chemische en ecologische toestand van het waterlichaam is nog niet op orde. Naast de hydromorfologische inrichting vormen de concentraties aan ammonium, fosfor en stikstof en een aantal specifieke verontreinigende stoffen een knelpunt om de KRW-doelen te halen.

²⁴ Het herstellen en robuuster inrichten van het hydrologische systeem om de voorjaars- en zomergrondwaterstanden en kwelflux in het gebied te herstellen, vraagt om (herstel)maatregelen buiten het Natura 2000-gebied. De Ecologische Autoriteit adviseert de provincie om vanuit de beleidslijn Water en Bodem Sturend keuzes te maken over de hydrologische herstelmaatregelen in de gebiedsgerichte uitwerking van het PPLG.

Bijlage 1: Projectgegevens

Werkwijze Ecologische Autoriteit

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

Voortouwnemer

Provincie Overijssel

Samenstelling van de werkgroep

drs. Gert Dekker

drs. Reinoud Kleijberg

prof. dr. Henk Siepel

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

drs. Evalyne de Swart (secretaris)

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

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.ecologischeautoriteit.nl projectnummer 5080 in te vullen in het zoekvak.

