

Aan: Provincies Drenthe, Fryslân, Noord-Brabant en
Noord-Holland en het Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

Datum: 15 december 2023
Onderwerp: Advies conceptmaatregelpakketten
ten behoeve van de toetsing van NDA's

ons kenmerk 5134
behandeld door Daan Jacobs/Willemijn
Smal
doorkiesnummer (030) 234 76 73

L.S.,

Op 21 september jl. heeft u de Ecologische Autoriteit schriftelijk verzocht om advies uit te brengen over conceptmaatregelpakketten (hierna: maatregelpakketten), in samenhang met de toetsing van tien concrete natuurdoelanalyses (hierna: NDA's).

Het betreft maatregelpakketten uit de provincies Drenthe, Fryslân, Noord-Brabant en Noord-Holland die volgens u een directe link hebben met het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de tien specifieke Natura 2000-gebieden. Het gevraagde advies moet dienen als feedback voor deze provincies, zodat zij de maatregelpakketten (waar mogelijk) kunnen verbeteren.

De Ecologische Autoriteit heeft hiervoor de volgende werkgroep samengesteld:

- prof. dr. Rien Aerts
- ir. Antje Ehrenburg
- dr. Roy van Grunsven
- Daan Jacobs MSc. (secretaris)
- drs. Sjef Jansen
- prof. dr. ir. Hans Mommaas (voorzitter)
- drs. Willemijn Smal (secretaris)

Natuurdoelanalyses

De NDA's zijn een waardevol instrument, als feitelijke wetenschappelijke analyse van de staat van het gebied en welke maatregelen ecologisch denkbaar zijn. De Ecologische Autoriteit heeft waardering voor het werk van de opstellers van de natuurdoelanalyses dat ze in zeer korte tijd hebben verricht. De Ecologische Autoriteit vindt dat het instrument van de NDA een goede basis vormt voor het concreet krijgen van de maatregelpakketten en als input voor het gebiedsprogramma.

Doorwerking van NDA's op de maatregelpakketten is nodig

De Ecologische Autoriteit heeft gekeken hoe de genoemde maatregelen zich verhouden tot de informatie in de tien NDA's. Meer in het bijzonder tot de drukfactoren en benoemde benodigde aanvullende maatregelen uit de NDA's. De Ecologische Autoriteit moet daarbij constateren dat de maatregelpakketten in alle vier de provincies onvoldoende of niet (zichtbaar) aansluiten op de conclusies van de NDA's en de adviezen hierop door de Ecologische Autoriteit. De maatregelpakketten brengen daardoor nu nog niet effectief een totaalpakket van maatregelen voor herstel van de Natura 2000-gebieden in beeld.¹ Ter illustratie een aantal voorbeelden in de bijlage.

De Ecologische Autoriteit adviseert voor alle vier de provincies de onderbouwing van de voorgestelde maatregelpakketten voor de Natura 2000-gebieden te koppelen aan de uitkomsten van de NDA's. Dit om de doeltreffendheid daarvan te verhogen; ook in het licht van de minimale inhoudsvereisten voor het gebiedsprogramma².

Maatregelpakketten behoeven verdere uitwerking voor een goede beoordeling

De Ecologische Autoriteit constateert in de eerste plaats dat de meeste maatregelpakketten nog zeer globaal zijn geformuleerd voor de vier provincies als geheel en niet of beperkt zijn vertaald naar de afzonderlijke Natura 2000-gebieden. De opgenomen informatie is in deze conceptfase nog beperkt³ en locatie, planning, frequentie, dosis van de maatregelen zijn niet aangegeven. Hierdoor is het voor de Ecologische Autoriteit helaas niet mogelijk goed te beoordelen of de maatregelpakketten bijdragen aan - en of ze noodzakelijk zijn om - de instandhoudingsdoelen van het betreffende Nature 2000-gebied te behalen en of de maatregelen mogelijk negatieve effecten hebben. Ter illustratie ook een aantal voorbeelden in de bijlage.

Desondanks lijken de voorgestelde maatregelen in de maatregelpakketten wel zinvol voor het halen van bredere ecologische doelen en wellicht ook voor de doelen van de Natura 2000-gebieden. Ze zouden kunnen bijdragen aan de doelen van de bredere opgave op het gebied water en natuur, zoals de Kaderrichtlijn Water, de bossenstrategie en het Natuur Netwerk Nederland.

Samenvattend: maak de maatregelpakketten concreter, gebiedsspecifiek én verbindt ze met de NDA's

De Ecologische Autoriteit ziet dat de maatregelpakketten nog te globaal zijn geformuleerd om ze goed te kunnen beoordelen, en ziet tegelijkertijd dat de maatregelpakketten nog onvoldoende tegemoetkomen aan wat nodig is om doelen in de Natura 2000-gebieden te halen, verslechtering te voorkomen en bestaande verslechtering terug te draaien. De Ecologische Autoriteit kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de maatregelpakketten in sommige provincies los van de NDA's ontwikkeld zijn.

¹ Dit betreft zowel het bereiken van de behouds-/ en uitbreiding-/verbeterdoelen van de Natura 2000-gebieden. Ook verslechtering van de gebieden kan niet worden voorkomen en geconstateerde verslechtering kan niet of onvoldoende worden teruggedraaid met deze maatregelpakketten.

² Zie ook paragraaf 3.2 van de "Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG" (versie 17 maart 2023) voor de minimale inhoudsvereisten van de gebiedsprogramma's.

³ In het maatregelpakket van Provincie Noord-Holland zijn een zeer gespecificeerde kostenraming en twee locatiekaartjes opgenomen. Dit lijkt te wijzen op beschikbaarheid van meer informatie dan de Ecologische Autoriteit heeft ontvangen.

De Ecologische Autoriteit adviseert met het oog op die doelen daarom:

- De noodzakelijke maatregelen verder te concretiseren, per gebied, en te laten landen in definitieve maatregelpakketten voor het gebiedsprogramma met daarin de gebiedsplannen. Baseer dit op de uitkomsten van de NDA en op de adviezen van de Ecologische Autoriteit.
- De maatregelen gebiedsspecifiek en SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) te formuleren. Hierdoor zijn ze beter toetsbaar én ook beter bruikbaar voor de gebiedsprogramma's.
- Voor de gebiedsprogramma's in beeld te brengen wat de bijdrage aan doelrealisatie is voor de desbetreffende habitats en soorten, en eventuele negatieve impact op andere habitats en soorten.

Benut zo het instrument van de NDA om een goede basis te vormen voor het concreet krijgen van de maatregelpakketten en als input voor het gebiedsprogramma.

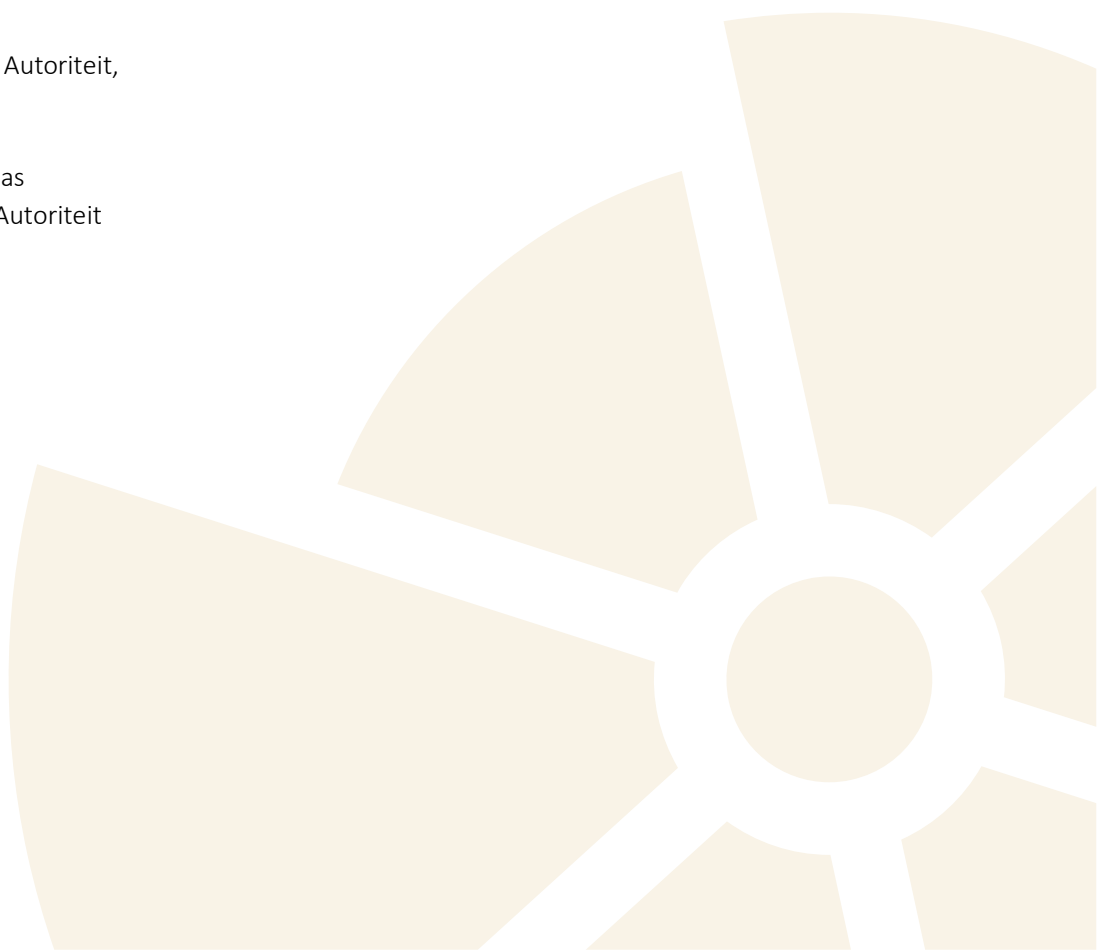
Daarnaast adviseert de Ecologische Autoriteit aan het ministerie om de vorm en de eisen van de maatregelpakketten voor de Natura 2000-gebieden nader te uniformeren. Hierdoor zijn ze beter te beoordelen en te vergelijken.

Tot slot merkt de Ecologische Autoriteit op dat ze verwacht dat Rijk én provincies maatregelen voor de in de NDA's geconstateerde overbelasting met stikstofdepositie een belangrijk onderdeel laat vormen voor de uit te werken gebiedsprogramma's. Het stikstofspoor en het natuurherstelspoor kunnen op die wijze meer gebiedsspecifiek met elkaar in verband worden gebracht en elkaar versterken.

Graag licht de Ecologische Autoriteit de afzonderlijke provincies deze brief in een gesprek nader toe.

Met vriendelijke groet,
namens de Ecologische Autoriteit,

Prof. dr. ir. J.T. Mommaas
Voorzitter Ecologische Autoriteit



Bijlage: Voorbeelden doorwerking NDA's op maatregelpakket en concretisering maatregelpakket

In deze bijlage geeft de Ecologische Autoriteit per provincie voorbeelden over de doorwerking van de NDA's op het maatregelpakket en het concreter maken van het maatregelpakket. Dit overzicht is dus niet compleet.

Provincie Drenthe

- **Concreter maken van het maatregelpakket.**

De provincie Drenthe zet per deelgebied goed op een rij wat globaal de uitkomsten van de NDA zijn. Die deelgebieden heten soms hetzelfde als een Natura2000-gebied, maar zijn soms groter of net anders ingedeeld dan het feitelijk begrensde gebied. De Ecologische Autoriteit ziet dat de maatregelen uit het maatregelpakket soms nog te globaal zijn geformuleerd om ze goed te kunnen beoordelen. Hierdoor is het voor de Ecologische Autoriteit helaas niet mogelijk goed te beoordelen of het maatregelpakket bijdraagt aan - en of het noodzakelijk is om - de instandhoudingsdoelen van het betreffende Natura 2000-gebied te behalen en of de maatregelen mogelijk negatieve effecten hebben.

Dit geldt bijvoorbeeld voor het Natura 2000-gebied Bargerveen, waarbij het instellen van bufferzones als maatregel wordt genoemd in het maatregelpakket. De Ecologische Autoriteit is het ermee eens dat dit een no-regretmaatregel is die nodig is om Actief hoogveen te herstellen. Door de maatregel SMART te formuleren wordt duidelijk en navolgbaar wat minimaal nodig is voor natuurherstel.

Ook andere onderwerpen uit het maatregelenpakket, die op zichzelf kunnen bijdragen aan het halen van brede ecologische doelen zijn in de versie die aan de Ecologische Autoriteit is voorgelegd helemaal niet uitgewerkt. Het gaat dan om de onderwerpen: "Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb)", "Groenblauwe dooradering opgave DPLG", "Maatregelpakket hydrologie" en "Bomen- en bossenstrategie". Het maatregelpakket benoemt een aantal terechte onderzoeksvragen. Beantwoording van deze vragen kan bijdragen aan het verder concretiseren en doelgericht maken van het maatregelpakket.

- **Doorwerking van NDA's op het maatregelpakket.**

Niet alle drukfactoren die uit de NDA's naar voren komen, komen terug in het nu voorliggende maatregelpakket. De NDA voor Natura 2000-gebied Witterveld, gelegen in het deelgebied Drentsche Aa in provincie Drenthe, geeft bijvoorbeeld aan dat Actieve hoogvenen als prioritair habitatype geldt voor dit gebied. Het gebied herbergt het grootste areaal Actieve hoogvenen in Nederland. In de NDA worden drukfactoren benoemd en wordt een aantal aanvullende maatregelen genoemd om dit areaal te behouden en uit te breiden. De belangrijkste zijn dammen, stuwen en kades aanleggen, sloten dempen, bultenvormende veenmossen transplanteren, een plas verondiepen en plagstroken opvullen. Deze maatregelen komen nog niet terug in het nu voorgelegde maatregelpakket.

Provincie Fryslân

- **Concreter maken van het maatregelpakket.**

Bosuitbreiding en -revitalisering maken een belangrijk onderdeel uit van het maatregelpakket van Provincie Fryslân. Deze maatregelen kunnen bijdragen aan het halen van brede ecologische

doelen. Het is echter niet geduid wat de revitalisering hier precies behelst. Revitalisering kan namelijk veel verschillende maatregelen omvatten zoals verwijderen van exoten, omvorming van naaldbos in loofbos, inplant rijkstrooiselsoorten en het aanbrengen van wildkerende maatregelen. Door dit brede scala van mogelijke maatregelen is het effect van deze maatregelen nu niet te beoordelen. Bovendien kan uitbreiding en revitaliseren van bos ook negatieve effecten hebben, bijvoorbeeld doordat dit kan leiden tot een toename van de verdamping wat weer kan leiden tot extra verdroging.

Ook andere onderwerpen uit het maatregelenpakket, die op zichzelf kunnen bijdragen aan het halen van brede ecologische doelen zijn in de versie die aan de Ecologische Autoriteit is voorgelegd nog niet voldoende uitgewerkt voor toetsing. Het gaat dan op de onderwerpen: "kennisontwikkeling", "boerenlandnatuur", "grip op kwaliteit natuurnetwerk" en "weidevogels".

- **Doorwerking van NDA's op het maatregelenpakket.**

De drukfactoren die uit de NDA's naar voren komen, komen niet herkenbaar terug in het nu voorliggende maatregelenpakket. In de NDA Van Oordt's Mersken wordt bijvoorbeeld voor de oude eikenbossen een te hoge stikstofdepositie als belangrijke drukfactor geïdentificeerd. Dit komt echter niet terug in het maatregelenpakket. De maatregelen voor de andere habitattypen in dit gebied staan hierin ook niet opgenomen. Deze zijn echter, gezien de conclusies in de NDA, wel noodzakelijk om de doelen voor Van Oordt's Mersken te kunnen halen.

Bosuitbreiding en -revitalisering maken een belangrijk onderdeel uit van het maatregelenpakket van Provincie Fryslân. De doelen voor de bossen hebben echter een zeer beperkte overlap met de doelen van het Natura 2000-gebied Van Oordt's Mersken en dus met de NDA.

Provincie Noord-Brabant

- **Concreter maken van het maatregelenpakket.**

De Ecologische Autoriteit ziet dat een aantal onderdelen van het maatregelenpakket nog te globaal zijn geformuleerd om ze goed te kunnen beoordelen. Dit geldt bijvoorbeeld voor bosuitbreiding en -revitalisering. Deze maatregelen kunnen bijdragen aan het halen van brede ecologische doelen. Het is echter niet geduid wat de revitalisering hier precies behelst. Revitalisering kan namelijk veel verschillende maatregelen omvatten zoals verwijderen van exoten, omvorming van naaldbos in loofbos, inplant rijkstrooiselsoorten en het aanbrengen van wildkerende maatregelen. Door dit brede scala van mogelijke maatregelen is het effect van deze maatregelen nu niet te beoordelen. Bovendien kan uitbreiding en revitaliseren van bos ook negatieve effecten hebben, bijvoorbeeld doordat dit kan leiden tot een toename van de verdamping wat weer kan leiden tot extra verdroging.

Ook andere onderwerpen uit het maatregelenpakket, die op zichzelf kunnen bijdragen aan het halen van brede ecologische doelen zijn in de versie die aan de Ecologische Autoriteit is voorgelegd nog niet voldoende uitgewerkt voor toetsing. Het gaat dan over de onderwerpen: "Versterking natuur- en bosareaal", "(Hydrologische) Natuurherstelmaatregelen in én buiten Natura 2000-gebieden", "Water vasthouden". Deze maatregelen lijken ook meer aan te sluiten op bossenstrategie en KRW dan voort te vloeien uit de geconstateerde drukfactoren in de NDA's.

- **Doorwerking van NDA's op het maatregelpakket.**

De drukfactoren die uit de NDA's naar voren komen, komen niet allemaal goed terug in het nu voorliggende maatregelpakket. De NDA voor het Natura 2000-gebied Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen (inclusief de Brand) in de provincie Noord-Brabant constateert bijvoorbeeld dat recreatie in de huidige situatie een drukfactor is. Deze drukfactor recreatie is niet adequaat vertaald naar het maatregelpakket voor dit Natura 2000-gebied. Het voorgestelde 'reproduct' voor de N261 kan in principe gunstig zijn als verbinding voor fauna, maar de verbinding voor fietsers met dit Natura 2000-gebied kan daar voor extra recreanten zorgen. Omdat de realisatie van het reproduct in de tijd ver vooruit is op de realisatie van alternatieve recreatiegebieden rond de Loonse en Drunense Duinen kan door deze maatregel de recreatiedruk (tijdelijk) sterk toenemen, met een vergroting van de drukfactor recreatie uit de NDA. Maatregelen voor andere geconstateerde drukfactoren uit dit gebied zijn niet herkenbaar opgenomen in dit maatregelpakket.

Provincie Noord-Holland

De Ecologische Autoriteit ziet dat Noord-Holland uit haar maatregelpakket één maatregel aanmerkt als maatregel die bij een Natura 2000-gebied ter toetsing wordt aangeboden. Dit is een te verplaatsen fietspad in twee Duingebieden. De drukfactor die hiermee verband houdt, wordt hieronder benoemd. De andere drukfactoren die uit de NDA's naar voren komen, komen niet terug in het nu voorliggende maatregelpakket.

- **Doorwerking van NDA's op het maatregelpakket.**

De NDA's van de Natura 2000-gebieden Noordhollands Duinreservaat en Schoorlse Duinen noemen als een van de kernopgaven: ruimte voor natuurlijke verstuing in en achter de zeereep ten behoeve van de habitattypen Witte duinen en de prioritaire habitattypen Grijze duinen kalkrijk en kalkarm. In het maatregelpakket van Provincie Noord-Holland wordt als concrete maatregel het verplaatsen van een fietspad voorgesteld die gelegen is in beide Natura 2000-gebieden. Dit probleem is in verband gebracht met de drukfactor in de NDA dat er te weinig ruimte is voor winddynamiek en dynamische beweging van het duin. Een grote actieve verstuing draagt inmiddels bij aan het gewenste systeemherstel, maar de opgenomen maatregel staat op zichzelf niet vermeld in beide NDA's.

De Ecologische Autoriteit onderschrijft dat het verwijderen van het fietspad kan bijdragen aan het vergroten van genoemde dynamiek. Het verplaatsen van het fietspad kan echter ook negatieve impact hebben. De impact van deze heel concrete⁴ maatregel is nu nog niet te beoordelen door het ontbreken van informatie en analyses, zoals: de locatie van het nieuwe fietspad, de onderbouwing waarom deze maatregel bijdraagt aan de geconstateerde problemen in de NDA en een goede afweging wat de verplaatsing van de recreatiedruk betekent voor de andere habitats in de gebieden. Zie ook de volgende bullet.

- **Concreter maken van het maatregelpakket.**

Omdat het pakket voor Noord-Holland één maatregel bevat, verwijst de Ecologische Autoriteit voor het nader uit te werken maatregelpakket naar de algemene adviezen over het concreter maken van maatregelpakketten uit de brief.

⁴ De maatregel is beschreven met een te verwijderen oud tracé (700 meter) en een nieuw aan te leggen tracé (circa één kilometer, aan te leggen in beton en klinkers), met een kostenraming.

Met betrekking tot het verplaatsen van het fietspad staat in het maatregelpakket dat aanvullend onderzoek zal worden gedaan (Passende beoordeling Wet Natuurbescherming, Natura 2000 en Natuur Netwerk Nederland, aanvullend onderzoek hazelworm, aanvullende ecologische toetsingen zoals natuurtoets, inventarisaties, AERIUS), maar de resultaten daarvan zijn nu nog niet bekend. De Ecologische Autoriteit onderschrijft dat deze maatregel nog nader moet worden beoordeeld om de impact op de natuur van het nieuwe tracé te kunnen beoordelen. Zo wordt onder andere duidelijk wat de impact is op de bestaande natuurkwaliteit aldaar, schade en kap van bomen naast het tracé, impact op bodem, verstoring, enzovoorts. Het is volgens de Ecologische Autoriteit denkbaar dat de uitkomsten van deze onderzoeken het aanleggen van het pad op een nieuwe locatie binnen het Natura 2000-gebied in de weg zullen staan.

