

Advies over de Natuurdoelanalyse IJsselmeer, Rijkswaterstaat

Provincies Flevoland, Fryslân en Noord-Holland



1. Het advies van de Ecologische Autoriteit

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

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

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

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

In dit advies:

- Afgaande op de informatie uit de natuurdoelanalyse (NDA) is terecht een verkorte NDA opgesteld.
- Op basis van de beperkte informatie in de NDA kan de Ecologische Autoriteit niet verifiëren of de natuurdoelen³ worden gehaald, of verslechtering van beschermde natuur met gebiedsdoelen is opgetreden en of verslechtering is uit te sluiten.
- In de verkorte NDA is alleen stikstof via atmosferische depositie onderzocht, en niet de stikstof die bijvoorbeeld via water het gebied in kan komen. Deze focus geeft een onvolledig beeld van de druk op het Natura 2000-gebied.
- Inzicht in het ecologisch functioneren van het gebied is nodig om herstelmaatregelen te bepalen die als effectief worden ingeschat. De NDA toont niet alle drukfactoren en effecten daarvan op habitattypen en leefgebieden van soorten in het gebied. Daardoor is niet duidelijk welke maatregelen de problemen kunnen oplossen of beperken.
- De Ecologische Autoriteit adviseert in een volgende NDA alle natuurdoelen én ecologische randvoorwaarden in beeld te brengen. Beter inzicht in de staat van de natuur en de interactie met niet stikstofgevoelige natuurdoelen is daarbij noodzakelijk.

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

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

³ Waar in dit advies de term 'natuurdoelen' wordt gebruikt, wordt 'instandhoudingsdoelstellingen' bedoeld.

- In een volgende NDA adviseert de Ecologische Autoriteit de relaties met aangrenzende Natura 2000-gebieden in beeld te brengen, en maatregelen te beschrijven die op meerdere Natura 2000-gebieden betrekking hebben. Ze adviseert ook om andere opgaven in beeld te brengen en synergiekansen te signaleren.

Het IJsselmeer in zijn huidige vorm is ontstaan door afsluiting van de voormalige Zuiderzee met de Afsluitdijk, voltooid in 1932, de aanleg van de IJsselmeerpolders (voltooid in 1968) en tenslotte van de Houtribdijk. Dit is voltooid in 1976. Na de aanleg van de Afsluitdijk is het water binnen enkele maanden verzoet, en sindsdien ontbreekt een brakke overgangszone naar de zee. De faunagemeenschap van zilte wateren verdween aanvankelijk snel. Hiervoor kwam in de loop der jaren in de plek een zoetwater gemeenschap met twee in de voedselketen cruciale sleutelsoorten: de driehoeksmossel en de spiering.

Langs de Friese kust (voormalig intergetijdengebied) zijn substantiële ondieptes met waterplanten en buitendijkse slikken en platen. Het grootste deel van het water wordt aangevoerd door de IJssel. Het mondingsgebied is meer dynamisch met geulen tot negen meter diep en grotendeels zandig sediment. Het doorzicht wordt voor een groot deel bepaald door algen en is in het algemeen relatief hoog. Het waterpeil ligt vast. Door het grote oppervlak van het meer kan de wind echter een aanzienlijk scheefstand (orde grootte een meter) veroorzaken. Dit resulteert tevens in een zekere peildynamiek.

Ook de oorspronkelijke buitendijkse (kwelder)gebieden zijn verzoet hoewel lokaal nog zilte en brakke milieus voorkomen. In de natte terreindelen treedt moerasvorming met rietlanden op. Op de overgang naar diepere delen liggen biezestroken. Er zijn brede zones rietlanden op de overgang van water en land en in laag liggende delen van de oude platen. Door successie verruigt enerzijds het rietland en vindt opslag van wilg plaats anderzijds kan lokaal trilveen ontstaan. Vooral op en langs de hogere, in de zomer droogvallende, delen ontwikkelen zich struwelen en bos. Waar bos en struweel zijn omgezet in grasland of bosontwikkeling is tegengegaan kan grasland soortenrijk zijn, vanwege een kalkrijk vochtig substraat.

Het IJsselmeer behoort tot het Natura 2000-landschap Meren en Moerassen en is geheel (113.341 ha) aangewezen in het kader van de Vogelrichtlijn. Daarnaast is het gebied langs de Friese IJsselmeerkust (2.441 ha ofwel ruim 2%) ook onder de Habitatrichtlijn aanwezen als Natura 2000-gebied. Het IJsselmeer is aangewezen voor zes habitattypen⁴, vier habitatrichtlijnsoorten⁵, tien soorten broedvogels⁶ en 31 soorten niet-broedvogels⁷. Ook gelden in het gebied algemene doelen⁸ en vier kernopgaven⁹.

⁴ Aangewezen habitattypen: H1330B - Schorren en zilte graslanden (binnendijks), H3140 - Kranswierwateren, H3150 - Meren met krabbenscheer en fonteinkruiden, H6430A - Ruigten en zomen (moerasspirea), H6430B - Ruigten en zomen (harig wilgenroosje) en H7140A - Overgangs- en trilvenen (trilvenen).

⁵ Aangewezen habitatrichtlijnsoorten: H1163 - Rivierdonderpad, H1318 - Meervleermuis, H1340* - Noordse woelmuis en H1903 - Groenknolorchis.

⁶ Aangewezen broedvogels: A017 - Aalscholver, A021 - Roerdomp, A034 - Lepelaar, A081 - Bruine kiekendief, A119 - Porseleinhoen, A137 - Bontbekplevier, A151 - Kemphaan, A193 - Visdief, A292 - Snor en A295 - Rietzanger.

⁷ Aangewezen niet-broedvogels: A005 - Fuut, A017 - Aalscholver, A034 - Lepelaar, A037 - Kleine Zwaan, A040 - Kleine rietgans, A041 - Kolgans, A043 - Grauwe gans, A045 - Brandgans, A048 - Bergeend, A050 - Smient, A051 - Krakeend, A052 - Wintertaling, A053 - Wilde eend, A054 - Pijlstaart, A056 - Slobeend, A059 - Tafeleend, A061 - Kuifeend, A062 - Toppereend, A067 - Brilduiker, A068 - Nonnetje, A070 - Grote zaagbek, A125 - Meerkooit, A132 - Kluut, A140 - Goudplevier, A151 - Kemphaan, A156 - Grutto, A160 - Wulp, A177 - Dwergmeeuw, A190 - Reuzenster, A197 - Zwarte stern en A702 - Toendrarietgans.

⁸ Behoud en indien van toepassing herstel van: 1. de bijdrage van het Natura 2000-gebied aan de ecologische samenhang van Natura 2000 zowel binnen Nederland als binnen de Europese Unie; 2. de bijdrage van het Natura 2000-gebied aan de biologische diversiteit en aan de gunstige staat van instandhouding van natuurlijke habitats en soorten binnen de Europese Unie, die zijn opgenomen in bijlage I of bijlage II van de Habitatrichtlijn. Dit behelst de benodigde bijdrage van het gebied aan het streven naar een op landelijk niveau gunstige staat van instandhouding voor de habitattypen en de soorten waarvoor het gebied is aangewezen; 3. de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied, inclusief de samenhang van de structuur en functies van de habitattypen en van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen; 4. de op het gebied van toepassing zijnde ecologische vereisten van de habitattypen en soorten waarvoor het gebied is aangewezen.

⁹ Kernopgaven: 4.01 Evenwichtig systeem, 4.02 Rui- en rustplaatsen, 4.03 Moerasranden en 4.04 Plas-dras situaties.

Wat staat in de natuurdoelanalyse IJsselmeer?

Op basis van de 'Handreiking natuurdoelanalyses' van BIJ12 en het ministerie van LNV (thans LNVN) is gekozen om voor het Natura 2000-gebied IJsselmeer een verkorte NDA op te stellen. Volgens deze handreiking volstaat namelijk een verkorte NDA voor de gebieden waar geen (naderende) overbelasting van stikstof aan de orde is. Deze bestaat uit een AERIUS-berekening en een korte onderbouwing. De NDA laat zien dat dat volgens AERIUS (Monitor M22, versie 26 januari 2023) voor de stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten in de huidige (2020) en toekomstige (2030) situatie geen overschrijding van de KDW¹⁰ plaatsvindt. Daarnaast geeft de NDA een overzicht van de natuurdoelen.

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

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

Uitgaande van de handreiking is terecht een verkorte NDA opgesteld, omdat er geen KDW van stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden wordt overschreden. Op basis van de beperkte informatie in de NDA kan de Ecologische Autoriteit niet verifiëren of de natuurdoelen worden gehaald, of verslechtering van beschermde natuur is opgetreden en of verslechtering is uit te sluiten. Het is op basis van het verslechteringsverbod niet toegestaan om te wachten met het treffen van maatregelen totdat verslechtering optreedt.¹¹

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

- **Verbreden van de scope tot alle doelen in plaats van alleen stikstofgevoelige en (naderend) overbelaste habitattypen en leefgebieden van soorten.** Deze verkorte NDA is min of meer een stikstoftoets voor de stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten. Door alle doelen over de volle breedte op te nemen ontstaat een volwaardige NDA en kan voor alle doelstellingen van het gebied in beeld worden gebracht of deze worden gehaald en of extra maatregelen nodig zijn.
- **Beter inzicht in kwaliteit en oppervlakte van habitattypen en leefgebieden van soorten (met name Habitatrichtlijn).** Informatie over zowel de kwaliteit ten tijde van aanmelding (T_0) als over de huidige oppervlakten en kwaliteit (T_1) ontbreekt nu en zou volgens de Ecologische Autoriteit onderdeel moeten zijn van een volgende NDA. Deze informatie is bij habitattypen en (met name) soorten van de Habitatrichtlijn nodig om:
 - goede trends te kunnen vaststellen;
 - de opgave (het eventuele verschil tussen het doel en de actuele situatie) te kunnen bepalen;
 - te kunnen beoordelen of op termijn doelen wel worden gerealiseerd;
 - inzicht te krijgen in de achtergronden van de trends (ook voor soorten van de Vogelrichtlijn).
- **Inzicht in landschapsecologisch systeem.** De Ecologische Autoriteit adviseert in een volgende NDA een samenvatting van een actuele LESA op te nemen. De gevolgen van de afzonderlijke drukfactoren komen daarmee beter in beeld, en er ontstaat meer inzicht in herstelmaatregelen die mogelijk zijn om de doelen te halen.
- **Aandacht besteden aan alle drukfactoren die de doelen significant (kunnen) beïnvloeden.** Beter inzicht in de staat van de natuur en de interactie met niet-stikstofgevoelige doelen is noodzakelijk. De Ecologische Autoriteit adviseert het effect van drukfactoren op het halen van doelen (en maatregelen) binnen het gebied

¹⁰ Kritische depositiewaarde (KDW) is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie.

¹¹ 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.

in de NDA in kaart te brengen. Onderzoek daarbij ook de negatieve (cumulatieve) effecten. Ook adviseert de Ecologische Autoriteit om in de NDA te kijken naar stikstof uit andere bronnen dan de in AERIUS meegenomen bronnen voor stikstofdepositie.

- **Onderbouwing en aanpassing conclusies.** Op basis van AERIUS is aangetoond dat geen overschrijding van de KDW plaatsvindt. De Ecologische Autoriteit adviseert ook andere stikstofbronnen dan atmosferische stikstofdepositie, en andere drukfactoren mee te nemen bij het trekken van de eindconclusie.
- **Monitorings- en onderzoeksprogramma.** De Ecologische Autoriteit adviseert om het voor het gebied opgestelde monitoring- en onderzoeksprogramma¹² periodiek te herijken. Hou daarbij ook rekening met een nog op de stellen LESA en/of watersysteemanalyses, en de ontwikkeling van invasieve exoten.

Welke maatregelen moeten en kunnen snel worden gestart?

Een aantal knelpunten voor het halen van doelen voor dit gebied is duidelijk en het uitstellen van maatregelen kan het halen van de doelen bemoeilijken. 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. De NDA bevat geen pakket met bestaande én aanvullende maatregelen.

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

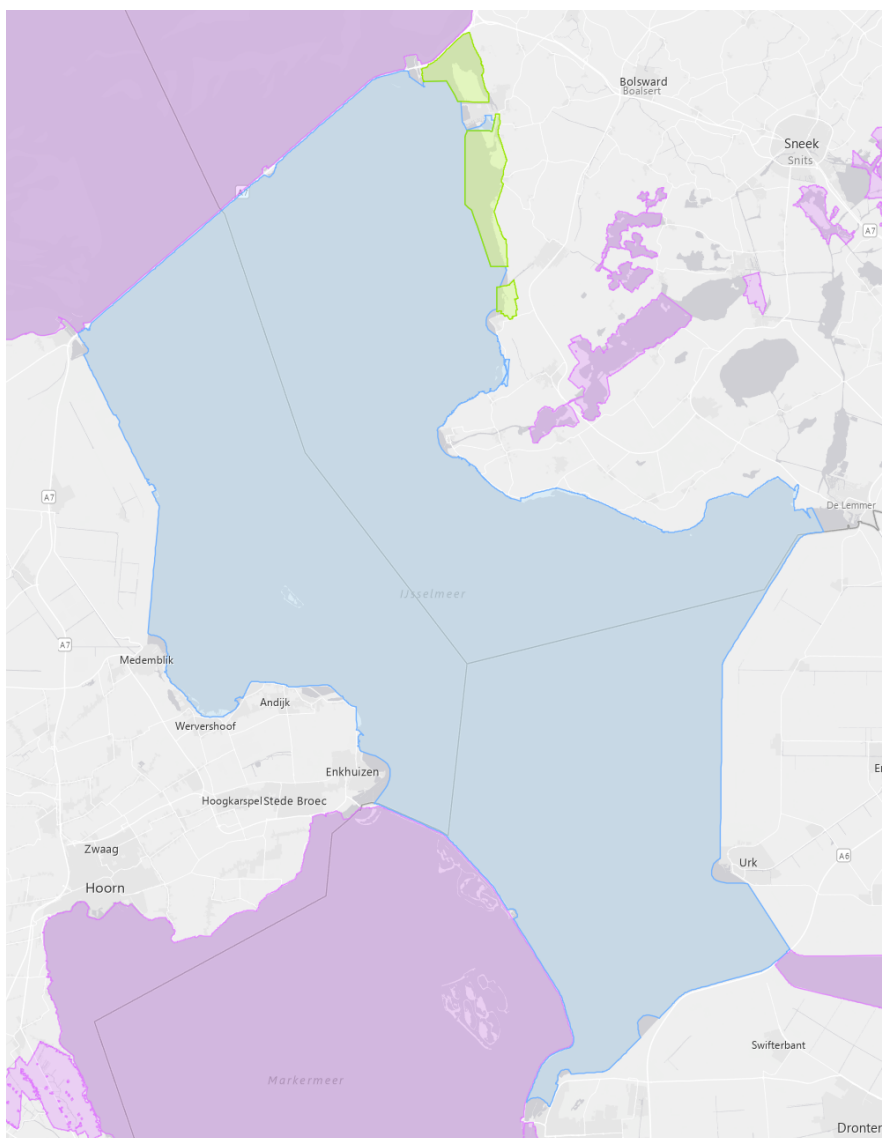
- het in beeld brengen van alle relevante stikstofbronnen¹³ en te bepalen hoe die zich in de (nabije) toekomst ontwikkelen;
- het verder evalueren en optimaliseren van het huidige natuurbeheer;
- het monitoren en indien nodig reguleren van recreatie en sturen op vermindering hiervan op kwetsbare plekken door bijvoorbeeld zonering;
- het (laten) monitoren en (waar mogelijk en/of nodig) op basis van nadere analyses bestrijden van invasieve exoten.

Leeswijzer bij het vervolg van dit advies

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

¹² Zoals de monitoringprogramma's MWTL en NEM.

¹³ Niet alleen de in AERIUS meegenomen atmosferische stikstofdepositie, maar bijvoorbeeld ook inspoeling van nutriëntenrijk water en het voorkomen van nutriënten verrijking door alkalinisatie in combinatie met vermindering van de inundatiedynamiek.



Figuur 1: In blauw en groen gearceerd het Natura 2000-gebied IJsselmeer. Het blauw gearceerde deel is aangewezen als Vogelrichtlijngebied en het groen gearceerde deel als Vogel- én Habitatrichtlijngebied. Bron: <https://www.natura2000.nl>.

Waarom een natuurdoelanalyse?

Het Rijk ziet dat de kwaliteit van natuur onder druk staat, onder meer als gevolg van intensief gebruik van land en water, emissies van stikstof en klimaatverandering. Met de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) en het bijbehorende verbeterprogramma¹⁴ wil Nederland die negatieve trend keren.

In het programma stikstofreductie en natuurverbetering is vastgelegd dat per Natura 2000-gebied, met instandhoudingsdoelstellingen die betrekking hebben op stikstofgevoelige habitattypen of soorten met stikstofgevoelig leefgebied, een zogenaamde natuurdoelanalyse (NDA) moet worden gemaakt. Daaruit moet blijken wat de actuele natuurkwaliteit is, welke knelpunten ('drukfactoren') er zijn en hoe de natuurdoelen voor dat gebied kunnen worden behaald. Een NDA biedt op zijn beurt input voor een gebiedsprogramma of andere programma's waarin staat welke maatregelen¹⁵ genomen zullen worden.

¹⁴ Het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering. Dit programma geeft invulling aan de Wsn. In deze wet is vastgelegd dat de stikstofdepositie omlaag gebracht moet worden en de natuur verbeterd moet worden om de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitattypen en soorten (alsnog) te realiseren.

¹⁵ Zie voor de reikwijdte van deze maatregelen de Interpretation Guide Natura 2000-beheer, paragraaf 2.4: 'de instandhoudingsmaatregelen kunnen de vorm aannemen van "passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen" en "zo nodig" de vorm van "passende beheersplannen".'

Waarom een advies van de Ecologische Autoriteit?

Rijkswaterstaat heeft de NDA over het IJsselmeer voorgelegd aan de Ecologische Autoriteit. De Ecologische Autoriteit toetst of in de NDA alle essentiële ecologische informatie werd betrokken waarmee het bevoegd gezag later goed onderbouwde besluiten kan nemen over onder meer gebiedsplannen, gebieds- en andere programma's.¹⁶ 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 5097 in te vullen in het zoekvak op www.ecologischeautoriteit.nl.

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

¹⁶ Zie het [Instellingsbesluit](#) van de Ecologische Autoriteit.

2. Toelichting per onderdeel van de NDA

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

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

2.1 Algemene opmerkingen vorm, navolgbaarheid et cetera

De Ecologische Autoriteit constateert dat deze NDA zich expliciet richt op stikstofdepositie. Deze scope heeft tot gevolg dat informatie ontbreekt om in de volle breedte een goed beeld te schetsen van de natuurkwaliteit in het Natura 2000-gebied, en de ontwikkeling daarin.¹⁷ De NDA bestaat uit een stikstoftoets, waarbij voor stikstofgevoelige habitat- en leefgebieden op basis van AERIUS bepaald is of van een overschrijding van de KDW¹⁸ sprake is. Op basis van de Handreiking natuurdoelanalyse is het toegestaan om alleen over de stikstofgevoelige habitattypen en -leefgebieden van soorten en atmosferische stikstofdepositie te rapporteren als er geen sprake is van een overschrijding van de KDW van de stikstofgevoelige habitattypen en -leefgebieden.

Bestaande kennis en informatie, zoals diverse OBN-onderzoeken¹⁹, zijn vanwege de focus op atmosferische stikstofdepositie slechts beperkt gebruikt. Stikstofgevoelige leefgebieden zijn daarom hooguit beperkt beschouwd en herstelmaatregelen zijn niet verder uitgewerkt. De NDA geeft niet aan met welke maatregelen de druk van stikstof of andere factoren verminderd kan worden.

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

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

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

¹⁷ Mondeling heeft Rijkswaterstaat de Ecologische Autoriteit laten weten dat het huidige Natura 2000-beheerplan wordt geëvalueerd en een nieuw Natura 2000-beheerplan opgesteld gaat worden. De in de verkorte NDA ontbrekende informatie zal hierin (deels) opgenomen worden.

¹⁸ Kritische depositiewaarde (KDW) is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie.

¹⁹ Zie ook: [Publicaties - Het Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit \(OBN\) \(natuurkennis.nl\)](#).

2.2 Doelen (ISHD VHR)

In het Aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied IJsselmeer zijn de doelen voor habitattypen geformuleerd in termen van ‘behoud’ van oppervlakte en ‘behoud’ van kwaliteit. Kwantitatieve doelen voor habitattypen ontbreken zowel in het Aanwijzingsbesluit als in de NDA. SMART²⁰-geformuleerde doelen zorgen ervoor dat Rijkswaterstaat weet waar ze op moet sturen, en hoe. Om te kunnen bepalen of deze doelen gehaald worden moet bovendien duidelijk zijn wat op de ‘referentiedatum’ de staat van de natuur was, de T₀, en hoe sindsdien de trend in het gebied is.

De NDA geeft geen informatie over:

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

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

De referentie en de betekenis daarvan voor de doelen

De referentiedatum is voor Habitatrichtlijngebieden het moment dat het gebied door de Europese Commissie is geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang (hierna: moment van ‘aanmelden’).²¹ Voor Vogelrichtlijngebieden vormt in principe het moment van *aanwijzen* de referentie.²² De referentiedata zijn belangrijk om te kunnen bepalen hoe het Natura 2000-gebied ervoor staat en hoe het zich ontwikkelt. Daarom is het van belang om voor de referentiedata zo goed mogelijk een T₀ te bepalen. In algemene zin geldt het volgende:

- Voor het **verslechtingsverbod** is de T₀ het basisniveau; ten opzichte hiervan mag in ieder geval geen verslechtering optreden.²³ Trends in het natuurgebied, zowel op het gebied van de ontwikkeling van relevante soorten, maar ook abiotische trends, geven belangrijke aanwijzingen over het al dan niet optreden van verslechtering.
- Een **behoudsdoelstelling** valt samen met de referentiesituatie, ofwel de T₀. Inzicht in de T₀ maakt het mogelijk de behoudsdoelstelling concreter te onderbouwen.
- Voor een **verbeterdoelstelling (kwaliteit) dan wel uitbreidingsdoelstelling (oppervlakte/omvang)** is de T₀ veelal niet het doel, maar moet ten opzichte van de T₀ een verbetering of uitbreiding worden gerealiseerd.
- Voor **instandhoudingsdoelstellingen die later, met een wijzigingsbesluit**, zijn toegevoegd, is de referentie afhankelijk van het wijzigingsbesluit. Als de reden voor het toevoegen is dat het habitatype of leefgebied pas na de referentiedatum in het Natura 2000-gebied is ontstaan, dan vormen de oppervlakte en kwaliteit van habitattypen op dat latere moment de referentie voor de nieuwe doelen. Als het wijzigingsbesluit echter een correctie is op het oorspronkelijke aanwijzingsbesluit (en dus geen actualisatie), zoals het wijzigingsbesluit voor aanwezige waarden uit 2022, dan geldt voor de toegevoegde waarden hetzelfde referentiemoment als voor de eerder vastgelegde doelen.

Volgens het Aanwijzingsbesluit voor dit gebied is 7 december 2004 het moment van aanmelden als Habitatrichtlijngebied, en daarmee formeel de T₀ voor de habitattypen waar het gebied destijds voor is aangewezen. Voor doelen onder de Vogelrichtlijn geldt 6 mei 1998 als referentiedatum. In 2022 zijn via een wijzigingsbesluit instandhoudingsdoelstellingen in het kader van de Habitatrichtlijn toegevoegd.²⁴

²⁰ Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

²¹ Zie artikel 4 lid 5 Habitatrichtlijn. In de praktijk wordt in Nederland het moment van aanwijzing gebruikt, vaak jaren later. Dat dit niet correct is, heeft de Ecologische Autoriteit in haar advies over de Handreiking Natuurdoelanalyse nog niet naar voren gebracht, maar wel in haar advies ‘Doen wat moet én kan’ (26 januari 2024, te raadplegen [via haar website](#), zie met name paragraaf 1.1 van de Bijlage).

²² Tenzij dat moment voor 10 juni 1994 ligt, zoals de Waddenzee (8 november 1991). In dat geval is 10 juni 1994 de referentiedatum.

²³ Als in een gebied een betere staat van de natuur is bereikt, dan is volgens de Europese Commissie in principe die verbeterde staat de referentie voor het verslechtingsverbod. Zie de *Interpretation Guide Natura 2000-beheer*, paragraaf 3.5.

²⁴ In het besluit van 18 december 2009 (PDN/2009-072; Stcrt. 2009, 19769) tot aanwijzing van IJsselmeer als Natura 2000-gebied zijn in artikel 1, tweede lid, de habitattypen H1330 Atlantische schorren (*Glauco-Puccinellietalia maritimae*) en H3140 Kalkhoudende oligo-mesotrofe wateren met benthische *Chara* spp.-vegetaties toegevoegd.

Benut historische gegevens voor referentie

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

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

Verbeter- en uitbreidingsdoelstelling invullen

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

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

Klimaatverandering en doelen in de toekomst

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

De Ecologische Autoriteit adviseert ontwikkelingen die op klimaatveranderingen kunnen duiden (en de gevolgen daarvan) goed te documenteren. Het benoemen van klimaatontwikkelingen als (enige) reden voor het niet behalen van de doelen moet zorgvuldig onderbouwd worden. Vaak spelen ook andere drukfactoren een rol bij veranderingen in areaal. De Ecologische Autoriteit adviseert ook concreet aandacht te besteden aan de mogelijke effecten van de stijging van de watertemperatuur²⁵ en de veranderingen in waterkwaliteit en toename van (invasieve) exoten die ten dele worden bevorderd door klimaatverandering.

De Ecologische Autoriteit adviseert in de monitoring aandacht te besteden aan de ontwikkelingen in de verspreiding en populatieomvang van soorten en - indien aan de orde - ook aan habitattypen als gevolg van klimaatveranderingen. Daarbij is het voor soorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn die zich (her)vestigen ook relevant om aan te geven wat dit betekent voor het (inter)nationale belang van het gebied, en is het bij exoten relevant te benoemen wat voor bedreigingen deze voor de doelen vormen. De Ecologische Autoriteit adviseert ook aan te geven welke aanvullende maatregelen nodig zijn om de robuustheid en veerkracht van het systeem te vergroten.

²⁵ Zo kan tijdens hittegolven grote sterfte optreden onder spiering, een koud water minnende vissoort die stapelvoedsel vormt voor veel watervogels. Spiering kan zich bovendien terugtrekken naar diepere (koelere) delen waar ze slechter bereikbaar zijn voor veel watervogels.

2.3 Landschapsecologische systeemanalyse, omgevingscondities en drukfactoren

Inzicht in het landschapsecologische systeem

In de NDA IJsselmeer ontbreekt het essentiële inzicht in het landschapsecologische systeem. Een LESA en/of watersysteemanalyse zijn een geschikte instrumenten om onder andere de drukfactoren in beeld te brengen. Dit inzicht is nodig om te kunnen beoordelen of uitgevoerde maatregelen hebben geleid tot een verbetering en/of tot het ombuigen van negatieve ontwikkelingen. Bovendien komen zo de onderliggende oorzaken en de ingrepen in de watersystemen, die de mogelijkheden voor natuurherstel begrenzen, in beeld.

De Ecologische Autoriteit beveelt ook aan om in de LESA en/of watersysteemanalyse naast resultaten uit de biotische meetnetten (MWTL/NEM) ook resultaten uit abiotische meetnetten, zoals KRW, te betrekken. Informatie over de abiotiek kan immers relevant zijn om na te gaan om de randvoorwaarden op orde zijn om de doelen te halen.²⁶ Het is van belang na te gaan hoe de ontwikkeling van abiotische parameters zijn weerslag heeft gehad op de vegetatieontwikkeling en in welke mate deze streefwaarden een garantie bieden voor een gunstige vegetatieontwikkeling nodig voor het halen van een goede kwaliteit van Habitattypen en leefgebieden van soorten.

De Ecologische Autoriteit adviseert een (samenvatting van een) LESA op te stellen met behulp van reeds eerder opgesteld LESA's en/of systeemanalyses, en deze informatie samen te brengen en te duiden in een volgende NDA.

Drukfactoren en gewenste omgevingscondities

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

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

Waterdynamiek en -kwaliteit

De ecologische draagkracht van het gebied voor de aangewezen vogelsoorten is sterk veranderd vanaf de jaren tachtig. De belangrijkste ecologische factor is de verbetering van de waterkwaliteit door een verminderde aanvoer van nutriënten. Die ontwikkeling heeft grote gevolgen gehad via een afnemende productie in de hele voedselketen, van algen en zoöplankton tot mossels en vissen. Waterplanten hebben zich kunnen vestigen en uitbreiden. Ook de opwarming van water via de lucht, door klimaatverandering en de daarmee samenhangende verlenging van de groeiseizoenen, heeft een nieuwe toestand opgeleverd.

Voor de meeste soorten worden de doelaantallen niet gehaald, waarbij de situatie voor de broedvogels ongunstiger is dan voor niet-broedvogels. Een belangrijk deel van de veranderingen heeft sterkere afnames in het IJsselmeer tot gevolg dan het landelijk gemiddelde. Zo doen van de niet-broedvogels de visetende groepsjagers en jagers van de bovenste waterlagen het slechter dan de visetende soorten die dieper kunnen duiken. Omdat de verdeling van vissen in de waterkolom afhankelijk is van het lichtklimaat onder water, is dit van belang voor de vangbaarheid door vogels. Vooral topaagjagers hebben alleen kans op succes als

²⁶ De abiotische streefwaarden bij de KRW-doelen zijn in de regel afgeleid uit landelijke gemiddelde waarden. Deze gemiddelden kunnen daardoor onvoldoende afgestemd zijn op ecologische randvoorwaarden die veeleer regionaal bepaald zijn.

de troebeling groot genoeg is om de vissen voldoende beschutting te geven zodat ze overdag in de warmere toplaag willen vertoeven.

Algen spelen een belangrijke rol in het voedselweb als voedsel voor benthos (zoetwatermossels) en via begrazing door zoöplankton dat als voedsel voor kleine vis belangrijk is. De primaire productie is teruggelopen met een kleinere hoeveelheid aanwezige eetbare algen tot gevolg. Daardoor is de voedselvoorziening voor benthosetende (via filterende mossels) en visetende watervogels (via zoöplankton en jonge vis) de afgelopen decennia afgenomen. Deze ontwikkeling zal naar verwachting doorzetten.

Natuurontwikkeling heeft via grote interventies zoals Kreupel, IJsseldelta, Marker Wadden en Trintelzand geleid tot kwaliteitsverbetering van land-waterovergangen en toevoeging van nieuw habitat waar veel vogelsoorten waaronder steltlopers en waterplanten-etende watervogels sterk van profiteren.

De vier aangewezen Habitattypen die deel uitmaken van het pionier- en moeraslandschap zijn geconcentreerd langs de Friese IJsselmeerkust. Het beheerplan 2017-2023 gaat in globale zin in op het landschapsecologisch functioneren van dit gebied. Belangrijk aspect daarvan is de waterkwantiteit van het IJsselmeer dat onder meer water uit de IJssel, boezems van Friesland en Overijssel, IJsselmeerpolders en randmeren afvoert. Ook heeft het meerpeil een tegennatuurlijk verloop over het jaar en een negatief effect op de diversiteit in structuur van rietlanden.

De moerassen herbergen drie habitattypen: 1, 2) Ruigten en zomen A en B en 3) trilvenen. Ook habitatrichtlijnsoort Noordse woelmuis is gebonden aan deze biotopen. Trends zijn niet bekend, wel is het oppervlak voor alle drie habitattypen (zeer) beperkt, en is Groenknolorchis uit het trilveen verdwenen. Dat suggereert dat bij deze habitats verslechtering mogelijk niet valt uit te sluiten. Het beheerplan schetst dat een goede ruimtelijke variatie in structuurtypen van het rietland van groot belang is voor de ruigten en functiegebieden van vogels. Bij het trilveen zijn voedselarme omstandigheden en kwel belangrijk. Er wordt echter weinig aandacht besteed aan de landschapsecologische achtergrond en de ruimtelijke weerslag daarvan.

De Ecologische Autoriteit adviseert in de volgende fase voor de fauna nader in te gaan op de vraag wat de terugloop in aanvoer van nutriënten en de teruglopende primaire productie betekent voor het halen van de a) instandhoudingsdoelstellingen, b) waar kunnen die het beste worden gerealiseerd en c) welke maatregelen en welk beheer zijn daarvoor nodig.²⁷ Voor het Habitatdoelen is in dit verband nadere informatie nodig over trends en ecologische achtergrond van veranderingen.

Stikstof

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

Aanpassing van de kritische depositiewaarden

Onlangs zijn de KDW's voor verschillende habitattypen en leefgebieden van soorten op basis van nieuw wetenschappelijk onderzoek nader ingevuld.²⁸ Dit is verwerkt in de nieuwe versie van AERIUS Monitor (5 oktober 2023), samen met onder andere de nieuwe cijfers over de totale stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. De nieuwe KDW's en nieuwe cijfers over de totale depositie waren op het moment van opstellen van de NDA nog niet beschikbaar. Toch zijn deze relevant voor de actuele opgave voor dit gebied. De Ecologische Autoriteit beveelt daarom sterk aan in een volgende NDA met de actuele versie van AERIUS te werken en aan te geven of de KDW's voor dit gebied zijn aangepast.

²⁷ Waarbij de Ecologische autoriteit verwijst naar de aanbevelingen in het rapport Van Rijn, S.H.M. & M.R. van Eerden 2021. Actualisatie Doeluitwerking Vogelrichtlijnsoorten IJsselmeergebied 2020. Deltamilieu Projecten Rapportnr. 2021-08.

²⁸ Zie: Wamelink et al, 2023. <https://research.wur.nl/en/publications/overzicht-van-kritische-depositiewaarden-voor-stikstof-toegepast->.

Windpark Friesland

Windpark Fryslân beslaat een groot deel van het noordelijke IJsselmeer, waaronder locaties met (voorheen) veel duikeenden zoals de Topper. De NDA gaat niet in op de (mogelijke) gevolgen van het windpark waaronder de effectiviteit van de getroffen mitigerende maatregelen.

Recreatie

Recreatie blijft door de gekozen scope van de NDA als drukfactor buiten beschouwing. De verschillende vormen van waterrecreatie hebben met name een negatief effect op pleisterende watervogels in het IJsselmeer.²⁹ Kitesurfen is na 2015 sterk toegenomen en wordt beschouwd als een ernstige bron van verstoring van grote groepen watervogels. De ontwikkeling van nieuwe wetsuits maakt surfen in de winter mogelijk. Daardoor is, behalve de toename van het aantal actieve surfers, ook de periode waarin dit gebeurt is toegenomen. Ook snelle boten met jetmotoren worden als belangrijke verstoringbron beschouwd, evenals sommige vormen van recreatie vlak bij rietkragen zoals 'suppen' (peddelen vanaf een surfplank) buiten de opengestelde stranden.

Exoten

Exoten blijven door de gekozen scope van de NDA als drukfactor buiten beschouwing, maar met name plant- en diersoorten die in de Unielijst³⁰ als 'invasief' zijn geoormerkt, vormen wel een risico voor de aangewezen habitattypen en soorten. In het IJsselmeer kan de ontwikkeling van exoten zoals Quagga Mossel en Zwartbekgrondel zorgen voor een verandering in de draagkracht of wellicht zelfs omslag van het systeem. Die gevolgen kunnen zowel positief als negatief zijn.

Toxische stoffen

Toxische stoffen waaronder neonicotinoïden (bestrijdingsmiddelen) blijven door de gekozen scope van de NDA als mogelijke drukfactor buiten beschouwing. Deze middelen resulteren in een sterke achteruitgang van veel insecten, waaronder bijen, en het verdwijnen van veel soorten zweefvliegen.^{31,32} Ze hebben negatieve gevolgen in de verdere voedselketen (onder andere insectenetende vogels). Dit wordt in verband gebracht met de toename en het langjarig gebruik van deze middelen en vormt een ernstige indicator voor deze drukfactor.

Een groot deel van het Nederlandse oppervlaktewater is inmiddels vervuild met bestrijdingsmiddelen, die via het oppervlaktewater en/of verwaaiing ook in natuurgebieden terecht komen. Een voorbeeld daarvan zijn beekdalen in het noorden van ons land, waardoor de middelen ook ernstige problemen geven bij de drinkwatervoorziening.³³ De teelt van aardappelen, suikerbieten en bloembollen in de polders maken veel gebruik van deze middelen. Dit zal ook een drukfactor in het IJsselmeer kunnen zijn. Ook de waterkwaliteit in het IJsselmeer neemt af door directe lozingen van verontreinigd en/of giftig afvalwater (waaronder PFAS) op het Rijnwater, maar ook door indirecte lozingen van giftige stoffen via de riolering.

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

²⁹ Zie: Van Rijn, S.H.M. & M.R. van Eerden, 2021. Actualisatie Doeluitwerking Vogelrichtlijnsoorten IJsselmeergebied 2020. Deltamilieu Projecten Rapportnr. 2021-08.

³⁰ Zie: <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/invasieve-exoten/unielijst-invasieve-exoten>.

³¹ Zie: <https://www.vlinderstichting.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/driekwart-van-totale-insectenpopulatie-verdwenen-in-beschermde-natuurgebieden>.

³² Zie: Hallmann, A. et al, 2017. More than 75% decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas. <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0185809>.

³³ Zie: Van der Meulen, D., M. van Dongen, T.C. Vlaar & A. Dries (2019). *Gebiedsdossier oppervlaktewaterwinning Drentsche Aa. Rapport: Waterschap Hunze en Aa's, Veendam, Waterbedrijf Groningen, Provincie Drenthe. En ook: Everts, F.H., A.P. Grootjans, J.P. Bakker & P.C. Schipper (2022). 35 jaar beheer Drentsche Aa. Evaluatie natuurontwikkeling en aanbevelingen voor verbeteringen. Rapport Provincie Drenthe/EGG consult Groningen: 197 pp. Online at: <https://www.drentscheaa.nl/drentsche-aa/natuur-landschap/35-jaar-beheer-drentsche-aa/>.*

2.4 Bestaande maatregelen en verwacht effect bestaande zekere maatregelen

Relatief belang van de maatregelen

Maatregelen zijn niet beschreven, waardoor de effectiviteit hiervan eveneens niet in beeld is. Hierdoor is niet helder in hoeverre de maatregelen bijdragen aan de realisatie van de doelen. Bovendien toont de NDA, vanwege de beperkte scope, niet alle drukfactoren en oorzaken daarvan in het gebied, waardoor niet duidelijk is welke maatregelen de problemen kunnen oplossen. Inzicht in het ecologisch functioneren van het gebied is nodig om effectieve herstelmaatregelen te bepalen.

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

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

Dan is te herleiden of maatregelen elkaar onderling hinderen, versterken of zelfs uitsluiten en of bestaande en geplande maatregelen nodig en voldoende zijn om de doelen te kunnen halen. Ook adviseert de Ecologische Autoriteit in de NDA voor alle bestaande en geplande maatregelen te beschrijven of het systeemmaatregelen of overlevingsmaatregelen zijn en wat de relatieve effectiviteit per maatregel is. Daarnaast raadt de Ecologische Autoriteit aan in de NDA te onderbouwen welk beheer is gekozen en SMART aan te geven hoe dit wordt uitgevoerd.

2.5 Synthese en conclusie in de NDA

Oordeel over de conclusies in de NDA

Een reguliere NDA moet laten zien:

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

Door het verwachte effect van uitgevoerde en geplande herstelmaatregelen af te zetten tegen de gewenste en huidige³⁴ omgevingscondities en gewenste en huidige natuurkwaliteit, moet een goed beeld van resterende problemen in het Natura 2000-gebied ontstaan.³⁵ Met de keuze voor een beperkte scope geeft deze verkorte NDA dit beeld niet.

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

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

Op basis van de beperkte informatie in de NDA kan de Ecologische Autoriteit zonder andere bronnen niet nagaan of de natuurdoelen worden gehaald, of verslechtering van beschermde natuur is opgetreden en of verslechtering is uit te sluiten. De Ecologische Autoriteit kan daarmee ook verslechtering niet uitsluiten.

³⁴ 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.

³⁵ Zie bladzijde 33 van de Handreiking Natuurdoelanalyse.

De Ecologische Autoriteit adviseert in een volgende NDA alle drukfactoren te beschouwen en de effecten daarvan op het behalen van de doelen te onderzoeken.

Richting voor nieuwe maatregelen

Op basis van de NDA is niet te beoordelen of de doelen gehaald worden. Daardoor is geen uitspraak te doen of meer maatregelen nodig, mogelijk en perspectiefvol zijn. De Ecologische Autoriteit adviseert op basis van een LESA eventuele nieuwe maatregelen te bepalen en deze zo concreet mogelijk te maken.

Het ontwerpen van deze maatregelen kan volgens de Ecologische Autoriteit niet los worden gezien van de beoordeling van het wel/niet voldoen aan de kernopgaven voor de Natura 2000-gebieden. De kernopgaven moeten leiden tot 'een duurzame bescherming van gebieden en een gunstige staat van instandhouding van specifieke habitattypen en soorten' (Ministerie van LNV 2006).

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

- het in beeld brengen van alle **relevante stikstofbronnen**. Dus niet alleen de in AERIUS meegenomen atmosferische stikstofdepositie, maar bijvoorbeeld ook inspoeling van nutriëntenrijk water en te bepalen hoe die bronnen zich in de (nabije) toekomst ontwikkelen;
- het nader evalueren en **optimaliseren van het huidige natuurbeheer**;
- het monitoren en indien nodig **reguleren of beperken van recreatiedruk** op kwetsbare plekken door bijvoorbeeld zonering;
- het (laten) monitoren en (waar mogelijk en/of nodig) op basis van nadere analyses **bestrijden van invasieve exoten**.

Een belangrijk onderdeel van een NDA is de evaluatie van het effect van uitgevoerde of in voorbereiding zijnde maatregelen op de realisatie van doelen, en een voorstel voor eventuele aanvullende maatregelen mocht dat nodig zijn. Nu de relatie tussen ontwikkelingen en maatregelen kennelijk nog niet (voldoende) kan worden gelegd, roept dit de vraag op in hoeverre dit in de volgende cycli NDA's wel het geval zal zijn. De Ecologische Autoriteit vraagt aandacht voor een goede monitoring die het in de toekomst mogelijk maakt om de effecten van genomen maatregelen te evalueren (zie ook volgende paragraaf).

2.6 Kennis- en monitoringsprogramma IJsselmeer

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

Een belangrijk onderdeel van een NDA is het bieden van inzicht in gegevens- en kennishiaten. Het Natura 2000-gebied voert Rijkswaterstaat al langjarige veelomvattende monitoring uit³⁶, waaronder via een stelsel van biologische monitoringprogramma's³⁷, maar onder andere ook monitoring van de morfologie, chemie, waterkwaliteit, zwerfafval en emissies. Uit de NDA kan de Ecologische Autoriteit niet verifiëren of de monitoringresultaten een ecologische evaluatie al in de volle breedte van de instandhoudingsdoelstellingen mogelijk maken, waaronder ook op het punt van terrestrische en oevergebonden habitattypen en leefgebieden (voor de vogeldoelen is al een recente evaluatie beschikbaar²⁸).

³⁶ Zie: <https://waterinfo-extra.rws.nl/monitoring/>.

³⁷ Biologische monitoring richt zich op fytoplankton, fyto bentos, zoöplankton, vegetatie, ecotopen, bodemdieren, vissen, vogels en zoogdieren, waaronder het KRW-monitoringsprogramma, Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) en Monitoring Waterstaatkundige Toestand des Lands (MWTL).

De Ecologische Autoriteit adviseert om de bestaande monitoringprogramma's in dit licht te beschouwen en waar nodig te optimaliseren. Een goed beeld van de benodigde informatie ontbreekt in de verkorte NDA, waardoor onduidelijk is:

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

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

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

3. Relatie met andere opgaven

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

Relatie instandhoudingsdoelstellingen met andere opgaven

De Ecologische Autoriteit merkt op dat de NDA nog niet ingaat op hoe de doelen voor het IJsselmeer zich verhouden tot andere opgaven in het natuurdomein. Ecologisch gezien kunnen deze doelen sterk samenhangen, elkaar versterken, of in sommige gevallen wellicht conflicteren.

Voor dit gebied gaat het specifiek over de volgende onderwerpen:

- **Samenhang met omliggende Natura 2000-gebieden.** De Ecologische Autoriteit adviseert de relatie te leggen tussen het Natura 2000-gebied en aangrenzende of nabijgelegen andere Natura 2000-gebieden voor zover er sprake is van een duidelijke ecologische samenhang, zoals het Markermeer & IJmeer, Eemmeer & Gooimeer Zuidoever, Zwarte Meer en Ketelmeer & Vossemeer. Met name voor soorten is die relatie evident, zoals voor vogels en vissen. Soorten kunnen bijvoorbeeld in het enige gebied broeden of rusten, en in het andere gebied foerageren. Beschouw indien relevant ook aanliggende gebieden van het Natuurnetwerk Nederland indien die (in goede kwaliteit) die ecologische samenhang waarborgen.
- **Natuurherstelverordening.** Op 18 augustus 2024 is de Natuurherstelverordening (NHV)³⁸ in werking getreden. Onder andere voor de terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen doelstellingen dienen herstelmaatregelen voor soorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn te worden beschreven om waar nodig kwaliteit en kwantiteit van leefgebieden te verbeteren.
- **Beschikbare programma's.** De programma's PAGW en NPLG³⁹ maken (systeem)herstel mogelijk, waardoor de Natura 2000-doelen dichterbij komen. PAGW richt zich voornamelijk op de grote wateren, terwijl NPLG (en de provinciale uitwerkingen daarvan in PPLG's⁴⁰) zich op het landelijke gebied buiten de grote wateren concentreert. Omdat het grootste deel van het Natura 2000-gebied IJsselmeer uit water bestaat, krijgt dit gebied vooral aandacht via PAGW. De PAGW-projecten zijn al ver gevorderd, maar missen vaak nog de aandacht voor specifieke habitattypen (vaak aan de randen gelegen) en leefgebieden. Het is volgens de Ecologische Autoriteit belangrijk om de synergie tussen de gebiedsprogramma's verder te verkennen.
- **Werk als één overheid aan de doelen.** Volgens de Ecologische Autoriteit is het essentieel om als één overheid eigenaarschap voor de natuuropgave te tonen. Deze kan immers niet louter door de nationale overheid, een enkele provincie, of een enkele beheerder, of het bedrijfsleven opgepakt worden.⁴¹

³⁸ Op 29 juli 2024 is de Natuurherstelverordening (NHV) in het Publicatieblad van de Europese Unie aangekondigd, en op 18 augustus 2024 in alle Europese lidstaten in werking getreden. Voor 1 september 2026, moeten de lidstaten in concept een nationaal Natuurherstelplan indienen bij de Europese Commissie. In dit plan worden herstelmaatregelen tot 2030 beschreven, met een doorkijk naar 2050. De NHV bevat doelstellingen voor 1) terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen en 2) mariene ecosystemen, en voorts herstel van 3) stedelijke ecosystemen, 4) natuurlijke verbindingen van rivieren en natuurlijke functies van bijbehorende overstromingsgebieden, 5) bestuiverpopulaties, 6) landbouwecosystemen en 7) boscosystemen. Voor met name de eerste twee doelstellingen dienen herstelmaatregelen voor soorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn te worden beschreven om waar nodig kwaliteit en kwantiteit van leefgebieden te verbeteren.

³⁹ Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Het hoofddoel voor natuur in het NPLG richt zich op de verplichtingen van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR).

⁴⁰ Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG).

⁴¹ Zie ook: <https://ecologischeautoriteit.nl/adviezen/5133>.

Bijlage 1: Projectgegevens

Werkwijze Ecologische Autoriteit

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

Voortouwnemer

Rijkswaterstaat namens ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Samenstelling van de werkgroep

dr. Wilfried ten Brinke

dr. Henk Everts

Daan Jacobs MSc (secretaris)

Marja van der Tas (voorzitter)

ing. Rob Vogel

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

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.ecologischeautoriteit.nl projectnummer 5097 in te vullen in het zoekvak.

