

Dienst Landelijk Gebied
Natura 2000/beheerplan Oostvaardersplassen (78)
Postbus 8540
3503 RM UTRECHT

Datum : 11 november 2014
Ons kenmerk : 14-B454
Doorkiesnummer : 030 6937727 (Harm Schoten)
030 6937791 (Andrea Kuiper)
Betreft : zienswijze ontwerp-beheerplan Oostvaardersplassen, gebied 78

Geachte mevrouw Dijkma,

Naar aanleiding van de publicatie d.d. 1 oktober 2014 van het Natura 2000 ontwerp-beheerplan Oostvaarderplassen geeft Vogelbescherming Nederland u hierbij haar zienswijze.

Alvorens meer inhoudelijk in te gaan op het genoemde ontwerp-beheerplan, willen wij hierbij onze waardering uitspreken voor de inzet die u en uw departement plegen voor een adequate implementatie van het Natura 2000-netwerk. Het voorliggende ontwerp-beheerplan voor Oostvaarderplassen ademt uit dat er door u veel tijd en aandacht is besteed aan de onderbouwing van voor natuur en vogels noodzakelijke maatregelen. Die inzet weerspiegelt het grote belang van de Nederlandse natuur in internationaal verband.

Echter, dit gesteld hebbende geeft bestudering van het betreffende ontwerp-beheerplan, de bij dat plan behorende bijlagen en de beschikbare (achtergrond-) documentatie ons aanleiding tot het formuleren van een aantal belangrijke en (zeer) kritische kanttekeningen.

Ter verduidelijking van onze standpunten willen wij beginnen door in de tekst hieronder ons ideale toekomstbeeld voor de Oostvaardersplassen met u te delen. Wij realiseren ons dat dit toekomstbeeld nog lang niet bereikt is. Met dit ideale toekomstbeeld in ons achterhoofd komt Vogelbescherming Nederland tot de volgende, samengevatte, punten van kritiek op dit ontwerp-beheerplan die in deze zienswijze verder uiteengezet zullen worden: het in één keer laten droogvallen van het moerasgedeelte is een onacceptabel risico en er is een betere onderbouwing van droogvalscenario's nodig. Wij pleiten daarom voor een gefaseerde droogval, waarbij een noodzakelijk refugium voor vogels aanwezig is. Tevens beargumenteren wij waarom er onvoldoende maatregelen worden genomen in het droge deel, met name het uitblijven van maatregelen waarbij de graasdruk door grote grazers in het droge deel vermindert ten gunste van vogels waarvoor Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen gelden. Verder onderbouwen wij dat de maatregelen buiten de Oostvaardersplassen voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen te vrijblijvend zijn.



Ideaal toekomstbeeld Oostvaardersplassen volgens Vogelbescherming Nederland

Het grote moerasgebied is verbonden met het Horsterwold en nieuwe grootschalige moerassen in het Markermeer. Dit geeft de grote grazers meer ruimte, maakt het mogelijk voor grote predatoren (wolf, lynx) om op termijn het gebied te bereiken en resulteert in grotere populaties van bedreigde soorten als kiekendieven, rallen, reigerachtigen en zangers. Het gebied kent een natuurlijk beheer met veel dynamiek door begrazing en regen en droogte. Peilbeheer blijft noodzakelijk, omdat het gebied in een polder ligt, maar verder ingrijpen is niet of nauwelijks nodig.

De Oostvaardersplassen worden beter beleefbaar, met meer uitzichtpunten en enkele nieuwe wandelingen in minder kwetsbare delen. Daarmee neemt de bekendheid van, en trots op, het gebied verder toe. De Oostvaardersplassen worden Europees een inspirerend voorbeeld voor de mogelijkheid om dynamische natuur op grote schaal te herstellen en daarmee de kosten voor beheer te verlagen en de leefbaarheid van de omgeving verder te vergroten.

Het in een keer droog laten vallen van het moerasdeel is een onacceptabel risico

De Oostvaardersplassen is een moerasgebied van internationale allure met een groot aantal zeldzame, streng beschermde vogelsoorten. Voor 31 soorten zijn instandhoudingsdoelstellingen opgesteld, maar voor 19 tot 23 soorten worden die op termijn niet gehaald bij voortzetting van het huidige beheer. Het nieuwe beheerplan Natura 2000 heeft tot doel te komen tot aanpassing van het beheer om daarmee de instandhoudingsdoelstellingen wel te kunnen realiseren.

De belangrijkste in het ontwerp-beheerplan voorgestelde maatregel is het tijdelijk laten droogvallen van het moerasdeel van circa 3600 hectare, deze weer onder water te zetten en over te gaan op een regenmodel. Deze ingreep is noodzakelijk om verdwenen of verdwijnende habitats te herstellen en de soorten die daarvan afhankelijk zijn effectiever te beschermen. Het ontwerp-beheerplan kiest voor het scenario van gelijktijdige droogval in het oostelijke en het westelijke moerasdeel.

Vogelbescherming Nederland steunt de beoogde maatregelen van actieve waterstandsverlaging en herinundatie. Echter, Vogelbescherming vindt het gelijktijdig droog laten vallen van zowel het oostelijk als het westelijk moerasdeel een veel te groot en daarmee onacceptabel risico. Het laten droogvallen van maar liefst 3600 hectare moeras ineens is een veel heftiger maatregel dan de vorige keren en kent in Nederland (bij ons weten) ook geen precedent. Het argument van een grotere dispersie van vogels bij gelijktijdige droogval dan bij gefaseerde droogval overtuigt niet. Dispersie over grote afstanden resulteert vooral in een groter verlies van vogels en/of reproductiekansen. Dispersie naar nabijgelegen habitat heeft de voorkeur (minder kans op verloren reproductiejaren), maar voor de meeste vogelsoorten is onvoldoende habitat dan de beperkende factor.

De beoogde maatregel van actieve waterstandsverlaging en herinundatie kan in de voorliggende vorm in het ontwerp-beheerplan niet worden beschouwd als een handeling die het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengt. Het gaat hier niet om (passende) beheermaatregelen, omdat zij onvoldoende zijn gericht op (enkel) het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen en die zelfs in gevaar brengen. Maatregelen in het beheerplan dienen primair gericht te zijn op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de soorten waarvoor het gebied is aangewezen en mogen die in ieder geval niet in gevaar brengen. Als de maatregelen daar haaks op staan, dan zou dat in strijd kunnen zijn met de Vogel- en Habitatrichtlijn. Artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn vereist dat lidstaten passende maatregelen treffen 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.



Punt van zorg van daartoe betrokken moerasvogelexperts zijn de moeilijk in te schatten effecten die een tijdelijke droogval (en daarmee de tijdelijke wegval van de ecologische functies) van het moerasdeel van de Oostvaardersplassen heeft op de Natura 2000 doelen voor geheel Nederland [Rapport "Beoordeling van de terugkeerkansen" Sovon 2013/27¹]. Met name het ontbreken van vervangende gebieden van vergelijkbare omvang, oftewel gebieden die tijdelijk de functies van de Oostvaardersplassen kunnen overnemen, kent risico's voor de landelijke staat van instandhouding van soorten waarvoor de Oostvaardersplassen een belangrijk broedgebied vormen, zoals grote zilverreiger, roerdomp en snor. Het ontwerp-beheerplan voorziet niet in maatregelen die deze zorg wegnemen.

Betere onderbouwing van droogvalscenario's nodig

Naar de mening van Vogelbescherming is er voldoende kennis om bijvoorbeeld met populatiemodellering meer inzicht te krijgen in hersteltijd van een aantal soorten moerasvogels gegeven de omvang en ontwikkelingstijd van het (riet)habitat in de diverse droogvalscenario's en de interactie met andere moerasgebieden. Met name wordt daarbij gedacht aan (meta)populatiemodellen. Hiermee is in het recente verleden voldoende ervaring opgedaan ten aanzien van bijvoorbeeld de roerdomp en moeraszangers. Gezien het enorme belang van het moerasgebied is een betere wetenschappelijke onderbouwing van de te verwachten populatieontwikkeling van Natura 2000-soorten in de diverse scenario's noodzakelijk. Hiermee kunnen de gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen voor vogels zo goed mogelijk worden ingeschat. Tevens kunnen dan, naast een beter onderbouwde keuze voor de meest optimale droogvalmethode, maatregelen worden getroffen in vervangende gebieden, regionaal en landelijk.

Gefaseerde droogval biedt noodzakelijk refugium voor vogels

Het voorstel voor gelijktijdige drooglegging van het gehele moeras ineens beschouwt Vogelbescherming als een uitermate onzorgvuldige beheermaatregel. Het gefaseerd in plaats van gelijktijdig laten droogvallen van de moerasdelen zal de risico's voor vogels verminderen. Allereerst doordat een aantal moerassoorten zich bij gefaseerde droogval in het gebied zal kunnen handhaven (refugium-functie). Maar ook doordat er tijdens de droogval van het eerste deel duidelijk zal worden of er onverwachte negatieve effecten optreden die bij de droogval van het tweede deel zouden kunnen worden voorkomen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het massaal het moerasgebied intrekken door grote grazers, een risico waar in het ontwerp-beheerplan geen aandacht aan wordt besteed. Met de huidige druk aan grote grazers is het maar zeer de vraag of de drooglegging wel tot het gewenste effect van verjonging van de moerasvegetatie zal leiden, omdat nu immers verwacht mag worden dat bij drooglegging het huidige moerasdeel meer dan voorheen begraasd zal worden door de grote grazers. Het ontbreken van maatregelen in het ontwerp-beheerplan (uitrasteren, waterlopen met voldoende scheidingsfunctie) om wanneer nodig in te grijpen is een ernstig tekort.

In de klankbordgroep van het beheerplan heeft Vogelbescherming, samen met andere partijen, aandacht gevraagd voor uitwerking van de "versnelde gefaseerde variant". In het bijlagendocument van het ontwerp-beheerplan wordt op blz. 286 deze interessante variant op de twee onderzochte gefaseerd droogvallen scenario's genoemd. De gefaseerde versnelde variant is – ondanks herhaalde verzoeken onzerzijds – verder niet uitgewerkt, maar heeft een aantal voordelen die ook als zodanig worden benoemd in het bijlagendocument: **"Om bovenstaand nadeel (van een kortere periode met 1 peilgebied onder het regenmodel) te ondervangen zou er in scenario 5 nog voor gekozen kunnen worden om het faseverschil tussen de twee compartimenten slechts drie jaar te laten bedragen oftewel: zo gauw het peil in het drooggevallen compartiment weer wordt opgezet, laat men het peil in het andere**

¹ Stahl & Voslamber, 2013. Beoordeling van de terugkeerkansen van broedvogels en niet-broedvogels na een successie-terugzettende beheeringreep in het moerasdeel van de Oostvaardersplassen. Rapport 2013/27. Sovon Vogelonderzoek Nederland, Nijmegen.



compartiment dalen, zodat toch nog recht wordt gedaan aan het refugium-principe, maar tevens de totale periode van droogval en herinundatie in de twee compartimenten zo veel mogelijk wordt ingeperkt. Deze variant heeft nog als voordeel dat er voor de blauwe kiekendief (uitbreidingsdoel) een aangesloten periode van zes jaar ontstaat waarin op tamelijk ruime schaal moeraspioniersbegroeiing aanwezig zal zijn in het moerasdeel (eerst in het ene, dan in het andere compartiment; dit is gunstig jachthabitat).”.

Tot onze verbazing is deze variant om voor ons onduidelijke redenen niet opgenomen en uitgewerkt in het ontwerp-beheerplan. Dat betekent dat Vogelbescherming van mening is dat in het ontwerp-beheerplan onvoldoende informatie beschikbaar is om de voor- en nadelen van de varianten voor droogval op een zorgvuldige wijze tegen elkaar af te wegen.

Maatregelen in het droge deel onvoldoende

Het ontwerp-beheerplan onderzoekt ten onrechte geen maatregelen waarbij de graasdruk door grote grazers in het droge deel vermindert ten gunste van vogels waarvoor Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen gelden. Dit betekent dat het droge deel het komende decennium, en mogelijk daarna, een door zeer kort gras gedomineerde vlakte zal blijven en daarmee ongeschikt voor een deel van vogels waarvoor Oostvaardersplassen internationaal van belang is. Wel worden in het droge deel enkele beperkte maatregelen genomen ten behoeve van moerasvogels (verondiepen plassen, graven van poelen).

Vogelbescherming Nederland steunt de voorgenomen beperkte maatregelen voor moerasvogels in het droge deel. Echter, de vernattingsmaatregelen moeten ambitieuzer, want de nationale en internationale waarde van het gebied ligt vooral in de grote populaties aan zeldzame vogels. Het beheer van de uitgezette grote grazers is immers ondergeschikt aan het bereiken van de Natura 2000 instandhoudingsdoelstellingen, zeker zolang er geen sprake is van een natuurlijk systeem als voorgespiegeld in de eindvisie voor het gebied.

De Waterlanden zijn een interessant voorbeeld van de potentie van het droge deel voor moerasvogels, steltlopers, eenden en reigerachtigen. Het is een omissie dat in het ontwerp-beheerplan geen scenario's zijn uitgewerkt met een verdere vernatting van het droge deel. Vergroten van het moerasgebied ten koste van het droge deel (bijvoorbeeld door middel van het verleggen van de huidige kade) leidt tot meer ruimte voor beschermde moerasvogels, een sterkere refugium-functie en minder grote grazers en is daarmee gunstig voor de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen.

De stellingname in het ontwerp-beheerplan (blz. 22) dat in vrijheid levende sociale kuddes van grote herbivoren onderdeel van het natuurlijk systeem zijn is slechts een deel van de waarheid. De herbivoren hebben zeker een positief en wellicht noodzakelijk effect op het leefgebied en de natuurlijke leefwijze van een aantal beschermde vogelsoorten. Echter, de afwezigheid van predatoren, het voorkomen van natuurlijke sterfte van grazers bij voedselgebrek, de regulering van waterpeilen en de beperkte interactie met de omgeving van de Oostvaarderplassen beperken de “natuurlijkheid” van het systeem. Er is door onderzoekers [Bijlsma 2008², A&W-rapport 1051] vastgesteld dat de huidige beheerssituatie en graasdruk in het buitenkaadse deel heeft geleid tot het verdwijnen van structuur (bos, struweel, ruigtes) en natuurlijke overgangen. Dit heeft een zeer nadelig effect op bedreigde vogelsoorten van de Rode Lijst en op een – in het definitieve Natura 2000 aanwijzingsbesluit onterecht weggelaten – beschermde internationale soort als paapje. Er is een afname van 30% in de broedvogeldiversiteit geconstateerd tussen 1997 en 2007. Van de broedvogelsoorten met 10 paar of meer zijn er sinds 1997 8 in aantal toegenomen en 33 in aantal afgenomen (waarvan 7 volledig verdwenen).

² Bijlsma, R.G., 2008. Broedvogels van de buitenkaadse Oostvaardersplassen in 1997, 2002 en 2007. A&W-rapport 1051. Altenburg & Wymenga ecologisch onderzoek, Veenwouden.



Het verminderen van de graasdruk heeft - gezien de huidige kaders – de voorkeur van Vogelbescherming, omdat dit voor een aantal Natura 2000-vogelsoorten zal resulteren in meer draagkracht en geschikter leefgebied. Het beheerplan dient de mogelijkheden tot verlaging van de graasdruk uit te werken in scenario's (vernatting, uitrasteren, wegvangen grote grazers), waarbij de ecologische voor- en nadelen op een rij worden gezet. Dit geldt nadrukkelijk als tussenoplossing, omdat in de eindvisie van het gebied predatorinvloed en natuurlijke sterfte een onderdeel is van het systeem (zie eerdergenoemde tekstbox).

Maatregelen buiten de Oostvaardersplassen te vrijblijvend

Er wordt in het ontwerp-beheerplan terecht geconcludeerd dat maatregelen buiten de Oostvaarderplassen noodzakelijk zijn voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de blauwe kiekendief en in mindere mate bruine kiekendief. Voor de blauwe kiekendief moeten 'alle zeilen' worden bijgezet om de instandhoudingsdoelstelling te halen (citaat blz. 112). Ondanks de urgentie zijn in het ontwerp-beheerplan echter geen verplichtende maatregelen uitgewerkt buiten de Oostvaardersplassen. Er worden enkele suggesties genoemd in het kader van 'alle beetjes helpen' (blz. 114).

Vogelbescherming Nederland beschouwt het ontbreken van het nemen van maatregelen buiten de Oostvaardersplassen voor de blauwe kiekendief en bruine kiekendief als een handeling die het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar brengt. Te meer daar er in het droge deel van de Oostvaardersplassen zelf wordt gekozen voor het primaat van grote grazers, hetgeen dit potentiële leefgebied voor kiekendieven ongeschikt houdt. Dit is te meer van belang nu de gemeente Lelystad, met goedvinden van de provincie Flevoland, de in het kader van bestemmingsplan Warande fase 1 vastgelegde compensatie-opgave van 300 hectare optimaal foerageergebied niet gaat realiseren.

De instandhoudingsdoelstelling van 4 broedparen blauwe kiekendieven in het aanwijzingsbesluit is te laag (deze was 10 broedparen in het ontwerp). Met 4 broedparen zijn de Oostvaardersplassen nauwelijks een levensvatbaar onderdeel van de totale metapopulatie van de soort in Nederland (= sleutelpopulatie sensu doelendocument LNV). Dat is ongewenst omdat deze soort van droge randen van moerassen van nature thuishoort in habitats zoals die te vinden zijn in de Oostvaardersplassen. Maar zelfs bij een instandhoudingsdoelstelling van 4 broedparen zijn maatregelen buiten het gebied noodzakelijk. Gedacht moet worden aan akkermaatregelen zoals die in noordoost Groningen succesvol zijn genomen voor de grauwe kiekendief en tal van andere sterk bedreigde akkervogels (o.a. paapje, grauwe gors, veldleeuwerik, patrijs). Vogelbescherming Nederland heeft aangeboden om een bijdrage te leveren aan een gericht plan met effectieve maatregelen hiervoor.

Overig

In het beheerplan moet worden verduidelijkt en vastgelegd dat de door de droogval resulterende tijdelijk lage aantallen van bepaalde vogelsoorten geen invloed zullen hebben op de beoordeling van de vergunningverlening voor bestaand en nieuw gebruik. Het moet duidelijk zijn dat projecten of andere handelingen getoetst worden aan de instandhoudingsdoelstellingen die zijn opgenomen in het aanwijzingsbesluit.

Verder is het in het ontwerp-beheerplan niet helder of de voorgenomen (her)introductions van 'prooidieren' passen binnen het Beleidskader herintroductions van het Ministerie van Economische Zaken en of deze voldoen aan de (her)introducieregels van IUCN.

Tot slot

Wij zijn deze zienswijze begonnen met het delen van onze visie op lange termijn voor de unieke plek van de Oostvaardersplassen in het Natuurnetwerk Nederland en daarbuiten.



Vogelbescherming verzoekt u om op weg naar dit inspirerende streefbeeld, voor nu in de keuze voor passende beheermaatregelen rekening te houden met de vereisten voor de internationaal onder de Vogelrichtlijn beschermde moerasvogelsoorten en daar zorgvuldiger mee om te gaan dan in het ontwerp-beheerplan. Een droogval van het hele moerasdeel in een keer past daar zeker niet bij. Wij pleiten dan ook om voor een gefaseerde droogval van het moerasdeel te kiezen, waarbij een noodzakelijk refugium voor vogels aanwezig is. Vogelbescherming draagt graag bij aan het optimaliseren van de voorgestelde beheermaatregelen.

Met vriendelijke groet,

Fred Wouters
Directeur