



## Beleidsregel van de Minister voor Natuur en Stikstof van 21 mei 2024, nr. WJZ/52780336 tot nader specificeren van de eisen die worden gesteld aan de aanwijzing van nationale parken (Beleidsregel aanwijzing nationale parken)

De Minister voor Natuur en Stikstof,

Gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht, artikel 2.44, derde lid, van de Omgevingswet en artikel 3.68 van het Besluit kwaliteit leefomgeving;

Besluit:

### Artikel 1 (begripsbepalingen)

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- *landschaps- of gebiedsbiografie*: beschrijving van de ontstaansgeschiedenis en langetermijnontwikkeling van het landschap in een bepaald gebied;
- *landschapsecologisch systeem*: landschap of deel van een landschap waarbinnen onderling samenhangende functionele en ruimtelijke relaties bestaan tussen mens en natuur;
- *LESA*: landschapsecologische systeemanalyse van de fysisch geografische en ecologische factoren en hun wederzijdse beïnvloedingen in een landschap met aandacht voor de invloed van de mens in het verleden en heden;
- *minister*: Minister voor Natuur en Stikstof;
- *wezenlijke kenmerken*: abiotische, biotische en cultuurhistorische kernkwaliteiten en hun samenhang die bepalend zijn voor het unieke, onderscheidende karakter van het nationaal park.

### Artikel 2 (voorwaarden aanwijzing nationaal park)

1. De minister wijst op grond van artikel 2.44, derde lid, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 3.68 van het Besluit kwaliteit leefomgeving een gebied uitsluitend als nationaal park aan, als:
  - a. het gebied ten minste één aaneengesloten natuurkern bevat van minimaal 1.000 hectare die behoort tot Natura 2000-gebied of onderdeel is van het Natuurnetwerk Nederland, ingebed in het daarmee samenhangende landschapsecologische- en cultuurhistorische systeem;
  - b. meer dan 50% van de totale oppervlakte van het gebied bestaat uit natuur die:
    - 1°. behoort tot Natura 2000-gebieden of gebieden die onderdeel zijn van het Natuurnetwerk Nederland; en
    - 2°. voor zover zij niet behoort tot de onder 1 genoemde gebieden, in het omgevingsplan de functie natuur is toegedeeld;
  - c. het gehele gebied voldoet aan:
    - 1°. de kwaliteitseis ecosystemen;
    - 2°. de kwaliteitseis bijzonder natuurwetenschappelijk, educatief en recreatief belang; en
    - 3°. de kwaliteitseis grote schoonheid; en
  - d. de wezenlijke kenmerken van het gebied zijn verzekerd.
2. Bij een verzoek om aanwijzing als bedoeld in artikel 3.68, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving, worden door de gedeputeerde staten van de provincie of de provincies waarin het gebied ligt in ieder geval de volgende gegevens en bescheiden verstrekt:
  - a. een kaart van het gebied; en
  - b. een onderbouwing op welke manier het gebied voldoet aan de eisen als bedoeld in het eerste lid.

### Artikel 3 (kwaliteitseis ecosystemen)

1. Een gebied voldoet aan de kwaliteitseis ecosystemen, bedoeld in artikel 2, onder c, onder 1°, als de ecosystemen in het gebied niet wezenlijk zijn aangetast door menselijk gebruik.
2. Een ecosysteem dat niet wezenlijk is aangetast door menselijk gebruik, is een samenhangend ecosysteem met duurzaam functionerende abiotische en biotische relaties, waarbij menselijk gebruik en beheer geen negatieve invloed hebben op het duurzaam functioneren.



#### **Artikel 4 (kwaliteitseis bijzonder natuurwetenschappelijk, educatief en recreatief belang)**

Een gebied voldoet aan de kwaliteitseis bijzonder natuurwetenschappelijk, educatief en recreatief belang, bedoeld in artikel 2, onder c, onder 2°, als zich in het gebied natuurwetenschappelijke, educatieve en recreatieve waarden van nationaal of internationaal belang bevinden, die op passende wijze beleefbaar zijn.

#### **Artikel 5 (kwaliteitseis grote schoonheid)**

1. Een gebied voldoet aan de kwaliteitseis grote schoonheid, bedoeld in artikel 2, onder c, onder 3°, als het gebied een natuurlijk landschap van grote schoonheid omvat.
2. Een natuurlijk landschap van grote schoonheid is een landschap met een unieke identiteit, met aandacht voor de landschappelijke en cultuurhistorische waarden en ander cultureel erfgoed als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet, met inbegrip van de plaatselijke tradities, verhalen, geschiedenis en lokale producten.

#### **Artikel 6 (verzekeren wezenlijke kenmerken)**

1. De wezenlijke kenmerken binnen een gebied zijn verzekerd, overeenkomstig artikel 2, onder d, als de functies, gebruiksvormen en beheer in het gebied naar het oordeel van de minister voldoende ondersteunend zijn aan het functioneren van het landschapsecologische systeem en de biodiversiteit.
2. De beschrijving en het behoud van de wezenlijke kenmerken wordt onderbouwd door middel van:
  - a. een LESA en een landschaps- of gebiedsbiografie; en
  - b. het instrumentarium van de Omgevingswet dat voor het behoud wordt ingezet.

#### **Artikel 7 (bestaande parken)**

1. Herbegrenzing van een voor de inwerkingtreding van deze beleidsregel aangewezen nationaal park vindt alleen plaats als dat park voldoet aan de voorwaarden die zijn neergelegd in de artikelen 2 tot en met 6.
2. De minister overweegt intrekking van een voor de inwerkingtreding van deze beleidsregel vastgesteld besluit tot aanwijzing van een nationaal park, als dit park op 1 januari 2030 niet voldoet aan de voorwaarden die zijn neergelegd in de artikelen 2 tot en met 6.

#### **Artikel 8 (inwerkingtreding)**

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin hij wordt geplaatst.

#### **Artikel 9 (citeertitel)**

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel aanwijzing Nationale Parken 2024–2030.

*'s-Gravenhage, 21 mei 2024*

*De Minister voor Natuur en Stikstof,  
C. van der Wal-Zeggelink*



## TOELICHTING

### I ALGEMEEN

#### 1. *Strekking beleidsregel*

De Omgevingswet en daarop gebaseerde regelgeving bevatten de regels over de fysieke leefomgeving, waaronder regels over nationale parken. De bevoegdheid van de Minister voor Natuur en Stikstof N&S voor de aanwijzing van nationale parken is gelegen in artikel 2.44, derde lid, van de Omgevingswet. De eisen waaraan een nationaal park tenminste moet voldoen wil de Minister voor N&S een gebied als nationaal park kunnen aanwijzen zijn vastgelegd in artikel 3.68 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Het gaat daarbij om minimumeisen. De Minister voor N&S heeft binnen de gegeven wettelijke bevoegdheid ruimte om aanvullende eisen te stellen, en deze eisen verder in te vullen. Dat gebeurt in de onderhavige beleidsregel.

Hierna wordt nader ingegaan op de achtergrond en het doel van de beleidsregel (paragraaf 2) en op de inhoud van de beleidsregel (paragraaf 3). Daarna volgen een bespreking van de uitkomst van de consultatie (paragraaf 4) en een artikelsgewijze toelichting.

#### 2. *Achtergrond en doel*

De Nederlandse nationale parken zijn de parels van onze natuur en landschappen voor huidige en toekomstige generaties. Ze maken deel uit van grote samenhangende gebieden die samen het verhaal van de Nederlandse natuur vertellen. Het zijn unieke natuur- en landschapsgebieden die nationaal en internationaal tot de verbeelding spreken. Op dit moment zijn er 21 parken in Nederland. De verschillen tussen de parken zijn groot. Er is onder andere verschil in type gebied, omvang, natuurkwaliteit, organisatie en beschikbare middelen.

Met de Standaard voor de gebiedsaanduiding nationale parken<sup>1</sup> is een beweging ingezet naar grotere parken. Deze beweging is een uitvloeisel van de motie Van Veldhoven/Jacobi in 2014<sup>2</sup>, waarin de regering werd gevraagd een sterk merk met bijbehorende standaard te ontwikkelen waarbij naast natuur meer ruimte ontstaat voor recreatieve functies en ondernemers binnen de grenzen van een nationaal park.

Sommige parken zetten het 'label' nationaal park in als vliegwiel voor ontwikkelingen in en in de omgeving van het park. Het label kan ook voor verbinding zorgen tussen de bewoners, ondernemers en natuurbeheerders in het gebied. Ook kan het label zorgen voor een (regionale) promotie van het gebied. Het stelsel van nationale parken vertelt het verhaal van de natuur in Nederland, het is de nationale collectie.

In 2021/2022 zijn het beleid voor de nationale parken en de standaard geëvalueerd. Eén van de aanbevelingen uit de evaluatie was dat er meer duidelijkheid moet komen over de basiseisen en wettelijke criteria waar de nationale parken aan moeten voldoen.<sup>3</sup> De aanbevelingen uit de evaluatie 2021/2022 van het beleid voor de nationale parken zijn in het Beleidsprogramma 2024–2030 (Beleidsprogramma) verwerkt.<sup>4</sup> Dit programma, dat in juni 2023 is gepresenteerd<sup>5</sup>, vervangt het voorgaande Programma Nationale Parken 2018–2022 en de voorlopige Standaard voor de gebiedsaanduiding nationale parken.

In het Beleidsprogramma is aangegeven hoe parkorganisaties, provincies, Rijk en maatschappelijke partners de komende jaren invulling willen geven aan de ontwikkeling van nationale parken naar robuuste, kwalitatief hoogwaardige natuur- en landschapsgebieden. Het legt de gezamenlijke ambities en doelen vast en geeft de nieuwe koers aan voor alle nationale parken in Nederland.

In het Beleidsprogramma is ingezet op een stap-voor-stap-benadering als het gaat om de beweging naar grotere gebieden. Daarbij is draagvlak in de regio belangrijk: één van de voorwaarden voor de aanwijzing van een gebied is dat de wens voor een ontwikkeling naar een groter gebied als nationaal park moet zijn vastgelegd door middel van het instrumentarium van de Omgevingswet. Hierbij kan

<sup>1</sup> De standaard voor de gebiedsaanduiding nationaal park 2018, te raadplegen via <https://www.nationaleparkenbureau.nl/standaard+en+leidraad/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=1820424>

<sup>2</sup> Motie-Van Veldhoven/ Jacobi, Kamerstukken II 2014/15, 34 000 XIII, nr. 76.

<sup>3</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/04/11/evaluatie-nationale-parken>, p. 27.

<sup>4</sup> Beleidsprogramma Nationale Parken 2024–2030, te raadplegen via <https://open.overheid.nl/documenten/a07614d8-ffeb-41aeb698-ce1f4adafebb/file>

<sup>5</sup> Kamerbrief van de Minister voor Natuur en Stikstof van 19 juni 2023.



worden gedacht aan een provinciale of gemeentelijke omgevingsvisie<sup>6</sup>, een programma van gedeputeerde staten of college van burgemeester en wethouders<sup>7</sup>, een omgevingsverordening<sup>8</sup> of een omgevingsplan.<sup>9</sup>

Dit moet duidelijk maken dat het ruimtelijk beleid in de omgeving van het nationaal park een ontwikkeling inzet die de aanwijzing van het nationaal park ondersteunt, ook voor wat betreft het behoud van de wezenlijke kenmerken.

In het Beleidsprogramma is een set eisen geformuleerd waar alle parken aan moeten voldoen. Deze eisen van het Beleidsprogramma Nationale Parken zijn vertaald in de beleidsregel. De Minister voor N&S hanteert deze bij de invulling van de bevoegdheid om nieuwe parken aan te wijzen (artikel 2), om aanwijzingsbesluiten te wijzigen, wat in het bijzonder aan de orde is bij herbegrenzing (artikel 7, eerste lid), en om eventueel de aanwijzing van een nationaal park in te trekken (artikel 7, tweede lid). Aanwijzing door de Minister voor N&S gebeurt alleen op verzoek van gedeputeerde staten van de provincie of de provincies waarin het gebied ligt.

De in de beleidsregel neergelegde eisen zijn een verdere uitwerking van de normen van artikel 3.68 Bkl, die op hun beurt weer een weerslag zijn van de door de International Union for the Conservation of Nature (IUCN) tijdens de tiende algemene vergadering op 1 december 1969 te New Delhi in India geformuleerde criteria voor de toekenning van het predicaat 'nationaal park'. De criteria waar de Nederlandse nationale parken aan moeten voldoen zijn afgeleid van de internationale criteria voor beschermde gebieden van de IUCN met een hoofdfunctie natuur, waarbij recreatief medegebruik mogelijk is zolang het geen schade berokkent aan natuur en landschap.<sup>10</sup>

### **3. Inhoud beleidsregel**

#### **3.1 Inleiding**

Het Beleidsprogramma zet in op een stapsgewijze ontwikkeling naar robuuste, kwalitatief hoogstaande natuur- en landschapsgebieden. Door middel van deze beleidsregel worden voorwaarden gesteld aan een gebied, voordat het aangewezen kan worden als nationaal park. In deze beleidsregel worden voorwaarden gesteld aan de omvang van het gebied, en specifieke kwaliteitseisen waar het gebied aan moet voldoen. De voorwaarden worden ook gehanteerd ingeval van een verzoek om herbegrenzing van een reeds aangewezen park. Voor gebieden die zijn aangewezen als nationaal park en die in 2030 niet voldoen aan de voorwaarden zoals gesteld in deze beleidsregel, kan de Minister voor N&S de status nationaal park intrekken. Het gaat om de volgende voorwaarden.

#### **3.2 Omvang en status gebied**

Het nationaal park is een logisch en samenhangend gebied gebaseerd op een landschapsecologisch systeem met ten minste één natuurkern van minimaal 1.000 hectare, ingebed in het daarmee samenhangende landschapsecologische- en cultuurhistorische systeem.

Volgens internationaal algemeen aanvaarde opvattingen heeft een nationaal park als hoofdfunctie natuur en moet het – zoals ook in de IUCN-criteria tot uitdrukking komt – een relatief aanzienlijke omvang hebben. Tegen deze achtergrond wordt de in artikel 3.68 Bkl gestelde minimumeis van 1.000 hectare voor de oppervlakte van het nationale park in zijn geheel, in artikel 2 van deze beleidsregel gekoppeld aan de natuurkern die dat park moet bevatten, en wordt als eis gesteld dat ten minste de helft van de totale omvang van het begrensde nationaal park is beschermd als gebied met hoofdoel natuur. Het gaat daarbij om natuur die zich ook internationaal onderscheidt door een bijzondere kwaliteit en een bijzonder belang in het licht van het behoud van de biodiversiteit.

De natuurkern van minimaal 1.000 hectare moet daarom bestaan uit Natura 2000- en Natuurnetwerk Nederland (NNN)-gebieden. Voor het totale gebied geldt dat het voor meer dan 50% uit natuur bestaat. Dit moeten voornamelijk gebieden zijn die behoren tot Natura 2000-gebieden of gebieden die onderdeel zijn van het Natuurnetwerk Nederland, eventueel aangevuld met gebieden die in het

<sup>6</sup> Art. 3.2 Ow.

<sup>7</sup> Art. 3.4 jo. 3.5 Ow.

<sup>8</sup> Art. 2.6 Ow.

<sup>9</sup> Art. 2.4 Ow.

<sup>10</sup> De IUCN maakt onderscheid in verschillende categorieën, variërend in de mate van natuurlijkheid en intensiteit van beheer. In de praktijk passen landen de naam Nationaal Park echter niet uitsluitend toe op categorie II gebieden (nationale parken), maar ook op Gebieden die onder andere IUCN-categorieën vallen. (2008a). Zie: Guidelines for Applying Protected Area Management Categories: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/pag-021.pdf>



omgevingsplan met de functie natuur zijn toegedeeld. Dit is een minimumeis. Gebieden met een natuurkern kleiner dan 1.000 hectare, of die niet minimaal uit 50% natuur bestaan, komen niet in aanmerking voor de status nationaal park.

### *3.3 Kwaliteitseisen van het beoogde gebied.*

#### **3.3.1 Algemeen**

Aan gebieden worden – ter verdere invulling van de minimumvoorwaarden van artikel 3.68 Bkl voor het aanwijzen van nationale parken in de artikelen 2 e.v. van de beleidsregel – nadere eisen gesteld ten aanzien van:

1. de kwaliteit van ecosystemen;
2. de aanwezigheid van een natuurwetenschappelijk, educatief en recreatief belang;
3. het aanwezig zijn van grote schoonheid; en
4. het verzekerd zijn van de wezenlijke kenmerken van het gebied binnen en buiten de natuurkern.

Deze eisen worden gesteld in artikel 2 en verder uitgewerkt in de artikelen 3 tot en met 6.

De eisen gelden ook wat betreft de ecologische en de landschappelijke waarde cumulatief, hoewel artikel 3.68 Bkl de ruimte laat om een gebied enkel vanwege één van deze waarden als nationaal park aan te wijzen. Deze keuze is gemaakt, omdat juist de combinatie van deze waarden de bijzondere kwaliteit van de nationale parken bepaalt. De hoofdfunctie natuur is een wezenlijk element voor een nationaal park, maar de combinatie met de landschappelijke schoonheid maakt over het algemeen dat een park door bezoekers als zeer waardevol wordt beleefd. Ook is het belangrijk dat, nu grotere gebieden kunnen worden aangewezen met relatief minder natuur, dat er meer eisen aan het gebied worden gesteld. Daarom moet het gehele gebied dat wordt aangewezen als nationaal park, aan de kwaliteitseisen, bedoeld in artikel 2, eerste lid onder c, voldoen.

Ten aanzien van de voorwaarden, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder c en d, heeft de Minister voor N&S beoordelingsruimte. Door middel van deze beleidsregel is invulling gegeven aan verschillende open normen in artikel 3.68, eerste lid Bkl. De Minister voor N&S beslist of een gebied aan deze eisen voldoet.

#### **3.3.2 De kwaliteit van ecosystemen**

Bij het verzoek van de provincie om aanwijzing van een nationaal park moet worden gemotiveerd dat de ecosystemen binnen het gebied van grote kwaliteit zijn, welke eis verder is uitgewerkt in artikel 3. Een ecosysteem is een verzameling van levensgemeenschappen van planten, dieren en micro-organismen die een complexe onderlinge wisselwerking kent en bovendien voortdurend in beweging is. In deze wisselwerking speelt zowel de levende als de niet-levende omgeving, de abiotiek, een belangrijke rol. Ecosystemen kunnen op verschillende schaalniveaus worden beschouwd. Voorbeelden hiervan zijn het ecosysteem van een hoogveen, een beekdal of een rivier, maar ook van het ecosysteem van een specifiek bos op de Veluwe of een specifieke wadplaat, duinvallei of hooiland. Een landschapsecologisch systeem kan meerdere ecosystemen omvatten.

#### **3.3.3 De aanwezigheid van een natuurwetenschappelijk, educatief en recreatief belang**

Conform artikel 3.68 Bkl moet een Nationaal Park – onder voorwaarden – zijn opengesteld voor bezoekers voor educatieve, culturele en recreatieve doeleinden. Een van de gronden van een gebied als nationaal park is volgens artikel 3.68 Bkl – conform de IUCN-criteria – ook de aanwezigheid van dier- en plantensoorten, geomorfologische locaties en habitats die een bijzonder natuurwetenschappelijk, educatief en recreatief belang vertegenwoordigen. Die laatste eis wordt in de beleidsregels als algemene basiseis voor de aanwijzing van nationale parken opgenomen, in termen van de aanwezigheid van natuurwetenschappelijke, educatieve en recreatieve waarden (artikelen 2 en 4). Die waarden moeten het lokale of regionale belang overstijgen: zij moeten van nationaal of internationaal belang zijn.

Uiteraard moeten de waarden ook op passende wijze – rekening houdend met de bescherming die deze waarden behoeven – beleefbaar zijn. Bij het verzoek van de provincie om aanwijzing van een nationaal park zal de voldoening aan deze eis moeten worden gemotiveerd.

#### **3.3.4 Het aanwezig zijn van grote schoonheid**

Bij het verzoek om aanwijzing moet worden gemotiveerd op welke gronden het gebied kan worden aangemerkt als ‘van grote schoonheid’, welke eis verder is uitgewerkt in artikel 5. Het begrip raakt vele thema’s en vraagt een kwalitatieve beoordeling. Schoonheid wordt bepaald door verschillende



aspecten, waaronder de belevingswaarde, de herkomstwaarde, uniciteit, leesbaarheid en de aanwezigheid van nationaal en internationaal waardevolle natuur- en cultuurlandschappen.

Een natuurlijk landschap van grote schoonheid is een landschap met unieke identiteit, zoals beschreven in de wezenlijke kenmerken. Bij de beoordeling is het belangrijk dat in de beleving van het landschap deze kwaliteiten 'leesbaar' zijn als genese van abiotische, biotische en cultuuraspecten. Er is aandacht voor materieel cultureel erfgoed en immaterieel cultureel erfgoed in de vorm van plaatselijke tradities, verhalen, geschiedenis en lokale producten. In de statusaanvraag dient de eigenheid en uniciteit van het nationaal park ten opzichte van andere gebieden aan de hand van deze waarden weergegeven te worden. Dit vormt de grote schoonheid van een gebied.

### **3.3.5 Het verzekerd zijn van de wezenlijke kenmerken van het gebied binnen en buiten de natuurkern**

Een verzoek om aanwijzing moet gepaard gaan met een zorgvuldige onderbouwing met betrekking tot het verzekerd zijn van een duurzaam behoud van de wezenlijke kenmerken van het park, niet alleen voor de natuurkern maar ook daarbuiten. Deze eis is verder uitgewerkt in artikel 6.

De wezenlijke kenmerken zijn de abiotische, biotische en cultuurhistorische kernkwaliteiten en hun samenhang die bepalend zijn voor het unieke, onderscheidende karakter van het nationaal park.

De onderbouwing moet antwoord geven op in ieder geval de volgende vragen:

- welke kenmerken betreft het;
- waarom zijn deze van grote waarde;
- worden de wezenlijke kenmerken en waarden bedreigd, en zo ja, wat wordt of is er gedaan om dit tegen te gaan?

Een LESA en landschapsbiografie zijn hiervoor de meest geëigende instrumenten. De Adviescommissie Nationale Parken kwam in eerdere adviezen over statusaanvragen met de aanbeveling om een LESA te benutten. Voor een zorgvuldige, integrale aanpak heeft een gecombineerde LESA en landschapsbiografie of geïntegreerde gebiedsanalyse de voorkeur boven het apart van elkaar (laten) opstellen. Instrumenten, anders dan een LESA en landschaps- of gebiedsbiografie, kunnen ook worden gebruikt om de wezenlijke kenmerken aan te tonen. Onderwerpen die hierin in ieder geval aan bod moeten komen zijn:

- a. Landschapsgeschiedenis en historische ecologie
  - het ontstaan van het natuurlijke landschap (genese, bodemvorming, hydrologie, potentieel natuurlijke vegetatie);
  - de samenhangende ecosystemen en grootschalige natuurlijke processen;
  - de macrogradiënten (relaties tussen fysisch-geografische regio's, tussen lage en hoge gebieden, tussen natuurgebied en omgeving);
  - de ontginningsgeschiedenis van het gebied en de ontwikkelingen die het landschap in de loop der eeuwen heeft doorgemaakt;
  - hoe de mens een rol heeft gespeeld in het ontstaan van (semi)cultuurlandschappen en in de vegetatietypen die daaruit voortgekomen zijn;
  - hoe de mens heeft ingegrepen in de natuurlijke ecosystemen en wat de effecten daarvan zijn geweest;
  - de manier waarop mensen in het verleden natuur en landschap hebben beleefd, en de veldnamen en verhalen die plekken en terreinen in het landschap een eigen specifieke identiteit geven;
  - de historische gelaagdheid of tijddiepte van het landschap, de herkenbaarheid van historische elementen patronen en processen in het huidige landschap en hun samenhang in ruimte en tijd;
  - het beschrijven van wezenlijke landschappelijke kenmerken en kernkwaliteiten; en
  - de ruimtelijke opbouw en landschappelijke verscheidenheid van het gebied (de gebiedsidentiteiten).
- b. De huidige situatie
  - de huidige abiotische en biotische relaties van het gebied en de mogelijkheden tot herstel;
  - een beschrijving van de aanwezige natuur- en landschapswaarden en beschermings- en beleidsdoelen (Natura 2000, Kaderrichtlijn Water, NNN, Rode Lijst-soorten);
  - een inventarisatie van op te lossen knelpunten voor het behoud en ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden;
  - een onderbouwd voorstel voor een gebiedsbepaling op basis van abiotische, natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische factoren en een grove zonering van natuurkernen, een landschaps- en ontwikkelzone.
- c. Opgaven voor de toekomst

Een analyse van toekomstige (transitie)opgaven en de impact die deze kunnen hebben op de



wezenlijke kenmerken. Een landschap is per definitie dynamisch. Vanuit kennis over het ecologische systeem en de historische ontwikkelingen wordt vooruitgekeken naar wat dit betekent voor onder andere beheermaatregelen, de omgang met erfgoed en benoemt bovendien (toekomstige) knelpunten en ontwikkelkansen.

Het is niet voldoende om enkel de wezenlijke kenmerken te benoemen. Het verzoek om aanwijzing van een nationaal park moet ook inzicht geven in de wijze waarop deze kenmerken, en daarmee het duurzaam functioneren van het landschapsecologisch systeem zijn verzekerd. De wezenlijke kenmerken zijn niet zonder meer verzekerd voor het gehele park, nu de aanwijzing tot nationaal park niet van rechtswege leidt tot de toepasselijkheid van een specifiek wettelijk beschermingsregime voor de gebieden, zoals dat wel geldt voor Natura 2000-gebieden en NNN-gebieden. Welke instrumenten worden ingezet voor een duurzaam behoud van de wezenlijke kenmerken van het nationale park is primair aan de provincie. Hierbij kan worden gedacht aan een provinciale of gemeentelijke omgevingsvisie<sup>11</sup>, een programma van gedeputeerde staten of college van burgemeester en wethouders<sup>12</sup>, een omgevingsverordening<sup>13</sup> of een omgevingsplan.<sup>14</sup>

Economische ontwikkelingen, inclusief landbouw, zijn mogelijk binnen een nationaal park, wanneer de wezenlijke kenmerken van het nationaal park niet worden aangetast. Het menselijk gebruik en beheer mogen geen negatieve invloed hebben op het duurzaam functioneren van het gebied.

### **3.4 Intrekken status**

Parken die op onderdelen niet meer aan de voorwaarden in deze beleidsregel voldoen, krijgen vijf jaar ontwikkeltijd om aan de voorwaarden te voldoen. Het Rijk gaat in gesprek met de provincie en het park over toekomstige ontwikkelingen. Wanneer zij in 2030 nog niet aan die basiseisen voldoen, kan de Minister voor N&S in het uiterste geval de aanwijzing als Nationaal Park intrekken (artikel 7, tweede lid).

Uiteraard zullen – voor zover aan de intrekking niet al een verzoek van de provincie is voorafgegaan – gedeputeerde staten van de betrokken provincie, of provincies, worden gehoord, voordat de Minister voor N&S tot intrekking overgaat. Dit is overeenkomstig artikel 2.2 van de Omgevingswet.<sup>15</sup> In dat geval wordt bekeken of het gebied een andere status kan krijgen die beter aansluit bij de bijzondere natuur- en landschapswaarden.

## **4. Hoofdlijnen consultatie**

De concept-beleidsregel is recent voor consultatie neergelegd bij de nationale parken en de meest betrokken partners, namelijk: de nationale parken, de Stichting Nationale Parken, de Adviescommissie Nationale Parken, IUCN, het Expertteam ruimtelijke kwaliteit en natuur, ANWB, VNG, UvW, BoerenNatuur, LTO, IVN, RCE, Staatsbosbeheer, LandschappenNL, FPG, HISWA/Recron, NBTC en de ministeries van IenW, EZK, OCW en BZK.

Naar aanleiding van de schriftelijke consultatie zijn er 17 reacties binnengekomen. Deze paragraaf bevat een overzicht van de reacties op de belangrijkste punten, aangevuld met een reactie en toelichting op deze punten. In een aantal gevallen heeft de reactie geleid tot aanpassing van de tekst in de beleidsregel en de toelichting.

### **Begripsbepalingen**

Er zijn verschillende reacties ontvangen ten aanzien van de begripsbepalingen. Bij de begripsbepalingen van 'landschaps- en gebiedsbiografie' en 'wezenlijke kenmerken' heeft dit tot kleine wijzigingen geleid, waardoor de begripsbepalingen beter aansluit bij met het begrippenkader uit de Omgevingswet.

### **Voorwaarden voor aanwijzing nationaal park**

Uit de consultatie is gebleken dat er onduidelijkheid bestaat over de mogelijkheden voor economische ontwikkelingen in het gebied buiten de natuurkern. Economische ontwikkelingen, inclusief landbouw, zijn mogelijk indien de wezenlijke kenmerken van het nationaal park niet worden aangetast. Het

<sup>11</sup> Art. 3.2 Ow.

<sup>12</sup> Art. 3.4 jo. 3.5 Ow.

<sup>13</sup> Art. 2.6 Ow.

<sup>14</sup> Art. 2.4 Ow.

<sup>15</sup> Zie nota van toelichting bij art. 3.68 Bkl bij het Aanvullingsbesluit Natuur Omgevingswet Staatsblad 2021, 22).



menselijk gebruik en beheer mogen geen negatieve invloed hebben op het duurzaam functioneren van het gehele gebied. Dit is verduidelijkt in paragraaf 3.3.3. In reactie op de vragen kan bevestigd worden dat het volledige park aan de kwaliteitseisen van artikel 2, eerste lid, onder c, moet voldoen.

### *Beoordelingsruimte Minister voor Natuur en Stikstof*

Er zijn verschillende reacties ontvangen met vragen over de beoordelingsruimte van de Minister voor Natuur en Stikstof ten aanzien van de voorwaarden in de beleidsregel.

Ten aanzien van de voorwaarden, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a en b, heeft de Minister voor N&S geen beoordelingsruimte. Een gebied voldoet aan deze eis, of niet.

Ten aanzien van de voorwaarden, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder c en d, heeft de Minister voor N&S wel beoordelingsruimte. Door middel van deze beleidsregel is invulling gegeven aan verschillende open normen in artikel 3.68, eerste lid Bkl. De Minister voor N&S beslist of een gebied aan deze eisen voldoet.

### *Kwaliteitseis ecosysteem*

Uit de consultatie is gebleken dat er onduidelijkheid is over de kwaliteitseis ecosysteem, met name voor wat betreft de invloed van de mens op de natuur en landschap. Uitgangspunt is dat de mens Nederland grotendeels heeft gemaakt, en daarmee ook de natuur en het landschap heeft beïnvloed. Dat samenspel heeft geleid tot de bestaande parels van de Nederlandse natuur. Mens en natuur gaan hand in hand. Wat hier van belang is dat het menselijk gebruik en beheer geen negatieve invloed heeft op het duurzaam functioneren van het ecosysteem. Deze voorwaarde is toegevoegd aan artikel 3, tweede lid.

### *LESA en landschaps- of gebiedsbiografie*

Uit de consultatie is gebleken dat er onduidelijkheid bestaat over het gebruik van een LESA en landschaps- of gebiedsbiografie om de wezenlijke kenmerken aan te tonen. Een LESA en landschaps- of gebiedsbiografie zijn hiervoor de meest geëigende instrumenten. Instrumenten, anders dan een LESA en landschaps- of gebiedsbiografie, kunnen ook worden gebruikt om de wezenlijke kenmerken aan te tonen. Van belang is dat alle onderwerpen uit paragraaf 3.3.5. in het document zijn meegenomen.

### *Monitoring*

Er is gewezen op de noodzaak van monitoring van de kwaliteitseisen. Monitoring op zichzelf is evenwel geen onderdeel van de aanwijzing of de herbegrenzing van nationale parken. Parallel aan dit traject worden afspraken gemaakt over monitoring.

### *Betekenis voor bestaande nationale parken*

Uit de consultatie is gebleken dat er nog vragen bestaan over de betekenis van de beleidsregel ten aanzien van de bestaande nationale parken. Naar aanleiding daarvan kan worden verduidelijkt dat de Minister voor Natuur & Stikstof gaat over tot aanwijzing, dan wel herbegrenzing van een nationaal park als er een verzoek van gedeputeerde staten van de provincie of de provincies waarin het gebied ligt. Tegelijkertijd brengt de bevoegdheid om een nationaal park aan te wijzen, de bevoegdheid tot intrekking met zich mee.<sup>16</sup> Alle nationale parken moeten in 2030 aan de eisen voldoen. De Minister voor N&S volgt daarom de ontwikkelingen van de bestaande nationale parken gedurende de looptijd van het Beleidsprogramma. In 2030 kan de Minister voor N&S besluiten de status in te trekken, of het nationale park te herbegrenzen, wanneer een nationaal park niet voldoet aan de eisen uit de beleidsregel.

### *Planologische schaduwwerking*

Uit de consultatie is gebleken dat er nog vragen staan over eventuele planologische schaduwwerking van de aanwijzing van nationale parken. Naar aanleiding van deze vragen kan worden aangegeven dat door middel van het beschermingsregime uit de Habitatrichtlijn ten aanzien van Natura 2000-gebieden, en de omgevingsverordening ten aanzien van het Natuurnetwerk Nederland, het duurzaam voortbestaan van de wezenlijke kenmerken in het nationale park is verzekerd. De aanwijzing van een nationaal park brengt als zodanig geen beperkingen met zich mee voor het grondgebruik. De concretisering van de eisen uit de 3.68 van de Bkl heeft geen directe gevolgen voor schaduwwerking. De aanwijzing tot nationaal park brengt geen planologische beperkingen met zich mee. Mogelijk zijn er

<sup>16</sup> Zie de toelichting bij artikel 3.68 Bkl.





op grond van de Omgevingswet wel beperkingen opgelegd voor gebruiksmogelijkheden van grond in het omgevingsplan. Daar kan met de begrenzing van het park rekening mee worden gehouden.

### *Openstelling*

In de consultatie is gewezen op de algemene openstellingsregels.

Voor openstellingsbeperkingen in Natura 2000-gebieden zijn de provincies bevoegd gezag, ongeacht of dit gebied een nationaal park is.<sup>17</sup> In reactie daarop kan worden aangegeven dat openstelling en afsluiting zal in alle gevallen in overleg met de eigenaar van de onroerende zaak plaatsvinden.

## **II Artikelsgewijze toelichting**

### **Artikel 1 (begripsbepalingen)**

Artikel 1 bevat de begripsbepalingen die worden gebruikt in deze beleidsregel. Hieronder een nadere duiding van de begrippen.

*landschaps- of gebiedsbiografie*: langetermijn ontwikkeling van het landschap in een bepaald gebied. De landschaps- of gebiedsbiografie laat zien hoe die geschiedenis nog te herkennen is in het landschap. Landschap wordt daarbij beschouwd in zijn onderlinge wisselwerking van aarde, mens en natuur, waarbij zowel natuurlijke als cultuurhistorische landschappen aan de orde komen. In een landschapsbiografie worden landschapselementen, -patronen en -structuren beschreven, in kaart gebracht en geïnterpreteerd. Ook de immateriële aspecten van een landschap kunnen aan de orde komen, zoals de verhalen, de sociale betekenis van plekken en de streekidentiteit. Een landschaps- of gebiedsbiografie is nauw verwant aan een LESA en kent daardoor een zekere overlap. Bij een LESA ligt de nadruk op de hydrologie en de ecologie, bij een landschapsbiografie ligt de nadruk op de landschapshistorie. Een landschapsbiografie geeft, aanvullend op en in combinatie met de LESA, inzicht in de wezenlijke kenmerken van een gebied. De landschapsbiografie leent zich er ook goed voor om participatief, dus met de streek, te worden opgesteld;

*landschapsecologisch systeem*: een landschap of deel van een landschap waarbinnen onderling samenhangende functionele en ruimtelijke relaties bestaan tussen aarde, mens en natuur. Deze samenhang komt tot stand doordat factoren als klimaat, geologie en geomorfologie, hydrologie en bodem als ook menselijke activiteiten van invloed zijn op het voorkomen van en de verspreiding en het functioneren van ecosystemen en de daarin voorkomende plant- en diersoorten. De relaties in een landschapsecologisch systeem zijn hiërarchisch georganiseerd waarbij de op een hoger niveau gedefinieerde factoren domineren over de lagere. Klimaat, geologie en geomorfologie zijn hierbij dominante factoren die een sterke invloed uitoefenen op hydrologie, bodem en ecosystemen, terwijl de invloed andersom minder sterk is. Landschapsecologische systemen kunnen op verschillende schaalniveaus worden beschouwd; lokaal, regionaal, nationaal en internationaal. Voor de nationale parken ligt de nadruk op het regionale schaalniveau. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de relatie tussen lage en hoge gebieden, zoals plateaus en beekdalen of duinen en aangrenzende polders. Het begrijpen van het landschapsecologisch systeem is mogelijk als deze onderlinge relaties goed onderzocht worden middels een LESA.

*LESA*: de landschapsecologische systeemanalyse (LESA) betreft een analyse van het landschapsecologische systeem van de lange termijn ontwikkeling van het landschap in een bepaald gebied. Een LESA wordt gebruikt om de samenhang in een landschapsecologische of landschappelijke eenheid aan te tonen.

Hierin wordt, behalve de fysisch geografische en ecologische factoren en hun wederzijdse beïnvloedingen, ook expliciet de invloed van de mens in het verleden en heden bestudeerd. In de Nederlandse landschappen speelt de mens immers al lange tijd een grote rol. Daarom worden ook het historische gebruik van land, water en cultureel erfgoed expliciet meegenomen in een LESA. Een LESA draagt bij aan het systematisch begrijpen van hoe het huidige landschap in het verleden is ontstaan en hoe het nu functioneert. Daarnaast maakt het mogelijk knelpunten aan te wijzen voor duurzaam behoud en voorstellen te doen voor herstel en ontwikkeling. Een LESA geeft inzicht in de wezenlijke kenmerken van een gebied.

*Minister*: Omdat de Minister voor Natuur en Stikstof de bevoegde minister is voor de aanwijzing van nationale parken, wordt deze minister in de begripsomschrijving van 'Minister' genoemd.

<sup>17</sup> Art. 3.60 Bkl.



*Wezenlijke kenmerken:* abiotische, biotische en cultuurhistorische kernkwaliteiten en hun samenhang die bepalend zijn voor het unieke, onderscheidende karakter van het nationaal park.

### **Artikel 2 (voorwaarden aanwijzing nationaal park)**

Artikel 2 bevat de voorwaarden waar een gebied aan moet voldoen, voordat de Minister voor N&S kan besluiten om op grond van artikel 2.44, derde lid, van de Omgevingswet, in samenhang met artikel 3.68, van het Besluit kwaliteit leefomgeving, een gebied aan te wijzen tot nationaal park.

Ten eerste moet het gebied één aaneengesloten natuurkern bevatten van minimaal 1.000 hectare. De natuurkern moet behoren tot Natura 2000-gebied of onderdeel zijn van het Natuurnetwerk Nederland, en zijn ingebed met het daarmee samenhangende landschapsecologische- en cultuurhistorische systeem (eerste lid, onder a).

Ten tweede moet het gehele gebied, dus zowel binnen als buiten de natuurkern, bestaan uit meer dan 50% beschermde natuur. Ten minste de helft van de totale omvang van het gebied is op deze manier beschermd. Onder bescherming wordt zowel de internationale bescherming op basis van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn door de aanwijzing van Natura 2000-gebieden, als de nationale bescherming uit het NNN verstaan. Ook wanneer gebieden als natuur zijn vastgelegd in een omgevingsplan, wordt dit beoordeeld als beschermde natuur (eerste lid, onder b).

Gelet op de formulering van artikel 3.68, eerste lid, is het mogelijk om nationale parken ruimer te begrenzen dan op de natuurkern alleen. Door de transities in het landelijk gebied ontstaan allerlei nieuwe vormen van natuur en natuurbeheer in de gebieden die grenzen aan de natuurkern.

Ten derde moet het gebied aan een aantal kwaliteitseisen voldoen, namelijk:

- 1°. de kwaliteitseis ecosystemen;
- 2°. de kwaliteitseis bijzonder natuurwetenschappelijk, educatief en recreatief belang; en
- 3°. de kwaliteitseis grote schoonheid.

Deze kwaliteitseisen gelden voor het gehele gebied, dus zowel binnen als buiten de natuurkern (eerste lid, onder c). In de toelichting bij artikel 3 tot en met 5 wordt ingegaan op de inhoud van deze eisen.

Ten vierde moeten de wezenlijke kenmerken van het gebied binnen en buiten de natuurkern zijn verzekerd (eerste lid, onder d). In de toelichting bij artikel 6 wordt ingegaan op de inhoud van deze eis.

Tenslotte worden er nog voorwaarden gesteld aan de gegevens en bescheiden die moeten worden overlegd door gedeputeerde staten van de provincie of de provincies waarin het gebied ligt bij een verzoek tot aanwijzing. Dit betekent dat er in ieder geval een kaart van het gebied moet worden overlegd, en een onderbouwing van alle eisen als bedoeld in artikel 2 (tweede lid).

### **Artikel 3 (kwaliteitseis ecosystemen)**

In paragraaf 3.3.2 van het algemene deel van de toelichting is ingegaan op de kwaliteitseis voor de ecosystemen in het gebied, waarnaar zij verwezen. In het verzoek om aanwijzing van een nationaal park moet worden gemotiveerd op welke gronden het gebied voldoet aan de kwaliteitseis ecosystemen.

### **Artikel 4 (kwaliteitseis bijzonder natuurwetenschappelijk, educatief en recreatief belang)**

In paragraaf 3.3.3 van het algemene deel van de toelichting is ingegaan op de eis dat het gebied van bijzonder natuurwetenschappelijk, educatief en recreatief belang moet zijn, waarnaar zij verwezen.

In het verzoek om aanwijzing van een nationaal park moet worden gemotiveerd op welke gronden het gebied een bijzonder natuurwetenschappelijk, educatief en recreatief belang vertegenwoordigt.

### **Artikel 5 (kwaliteitseis grote schoonheid)**

Artikel 5 bevat de eis dat het gebied van grote schoonheid moet zijn. In paragraaf 3.3.4 van het algemene deel van de toelichting is daarop ingegaan.

In het verzoek om aanwijzing van een nationaal park moet worden gemotiveerd op welke gronden het gebied van grote schoonheid is.



---

### **Artikel 6 (verzekeren wezenlijke kenmerken)**

Voor de toelichting op de eis dat de wezenlijke kenmerken van het gebied moeten zijn verzekerd wordt verwezen naar paragraaf 3.3.5 van het algemene deel van de toelichting.

### **Artikel 7 (bestaande parken)**

Zodra zich wezenlijke wijzigingen voordoen ten aanzien van een bestaand park in de vorm van een herbegrenzing, ligt het in de rede om ook direct de aangescherpte eisen voor aanwijzing van nationale parken in deze beleidsregel op dat park toe te passen (artikel 7, eerste lid).

Voor alle bestaande parken geldt sowieso de eis dat zij zich geleidelijk aanpassen aan de aanvullende eisen. Het streven is dat zij daar uiterlijk in 2030 aan voldoen. Zoniet, dan kan de Minister voor N&S de aanwijzing als nationaal park intrekken (artikel 7, tweede lid). Verwezen zij naar paragraaf 3.4 van het algemene deel van deze toelichting.

Voor parken die na inwerkingtreding van deze beleidsregel zijn aangewezen, zal net als de eerder aangewezen parken uiteraard zonder meer worden getoetst of deze ook na verloop van tijd nog steeds aan de eisen voldoen. Zoniet, dan kan nadat het park een redelijke termijn is geboden om alsnog te voldoen aan de voorwaarden, intrekking van de aanwijzing volgen.

*De Minister voor Natuur en Stikstof,  
C. van der Wal-Zeggelink*