Nationaal Park Hollandse Duinen

9 juni 2021

In januari 2021 is de Adviescommissie Nationale Parken ingesteld. Deze commissie adviseert de minister van LNV over aanvragen voor de statusaanwijzing van een gebied als nationaal park.

Dit advies betreft de in december 2020 ingediende aanvraag voor Nationaal Park Hollandse Duinen.

foto:
Hollands Duin bij Noordwijk
Berthe Jongejan, RCE

Advies aanvraag statustoewijzing Nationaal Park Hollandse Duinen

Adviescommissie Nationale Parken, 9 juni 2021

In januari 2021 is de Adviescommissie Nationale Parken ingesteld.[1] Deze commissie adviseert de minister van LNV over aanvragen voor de statusaanwijzing van een gebied als nationaal park. Dit advies betreft de in december 2020 ingediende aanvraag voor Nationaal Park Hollandse Duinen.

De commissie is gevraagd de aanvraag te beoordelen in het licht van het formele toetsingskader van de Wet Natuurbescherming (artikel 8.3) en *De standaard voor de gebiedsaanduiding nationaal park*, hierna de 'Standaard' genoemd. [2]

De commissie heeft kennisgenomen van de aanvraag en achterliggende stukken.[3] Naar aanleiding van de verkregen informatie is op onderdelen gevraagd om een nadere toelichting. De ontvangen, uitvoerige reactie is betrokken in de beraadslagingen over de totstandkoming van dit advies. [4]

Inleiding

Een belangrijke kanttekening vooraf is dat de wetgeving voor de aanwijzing van nationale parken zich momenteel in een overgangsperiode bevindt. Volgens de huidige wetgeving zijn nationale parken wettelijk verankerd in artikel 8.3 van de Wet Natuurbescherming. Daarbij is een nieuw beleidsinitiatief ontwikkeld met bijkomende, nieuwe criteria die als kader kunnen worden ingezet voor mogelijk nieuw wettelijk te implementeren beleid. Het betreft de hiervoor genoemde Standaard, ook wel aangeduid als 'nationale parken nieuwe stijl' .

Een nadere uitwerking van en toelichting op de criteria uit de Standaard staan in het *Werkdocument Leidraad* (december 2020) van het Nationale

[1] Instellingsbesluit Adviescommissie Nationale Parken, gepubliceerd in de *Staatscourant* van 27 januari 2021.
[2] Zie Nationale Parken Nieuwe Stijl - Nationale Parken Bureau, betreft *De standaard voor de gebiedsaanduiding nationaal park* (werkversie mei 2018).
[3] Statusaanvraag Nationaal Park Hollandse Duinen, december 2020, met bijlagen.
[4] Beantwoording vragen van de Adviescommissie Nationale Parken aan Nationaal Park Hollandse duinen, 26 april 2021.

Parken Bureau. [5] De discussie over de nieuwe criteria van de Standaard is echter nog niet volledig uitgekristalliseerd.

Zo is er een advies van de Commissie Verkenning Nationale Parken onder voorzitterschap van Mr. Van Vollenhoven, waarin het concept van nationale landschapsparken werd geïntroduceerd.[6] De relatie met nationale parken moet nog verder worden uitgewerkt, waarbij een vergelijking met de internationale IUCN-categorisering een belangrijk ijkpunt is. Daarnaast wordt het Nederlandse natuurbeleid momenteel herijkt – door de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli). De resultaten daarvan zullen vermoedelijk ook van invloed zijn op het beleid voor de nationale parken.

Dit betekent dat de huidige Wet Natuurbescherming nu het enige juridische kader vormt voor het advies. De nieuwe criteria uit de Standaard kunnen alleen als werkkader worden gebruikt. Om die reden heeft de commissie besloten om haar advies in de eerste plaats te baseren op de vigerende Wet Natuurbescherming. Daarnaast is de aanvraag ook getoetst aan de hand van de criteria uit de Standaard, om hiermee een doorkijk naar een toekomstige situatie te geven.

Advies op basis van de vigerende wetgeving

Algemeen

De commissie is overwegend positief over de ingediende aanvraag. Desondanks adviseert de commissie de status nationaal park niet toe te kennen. Door de opname in de aanvraag van sterk verstedelijkte gebieden, glastuinbouwgebieden en intensief gebruikte agrarische gebieden (bollen) binnen het nationaal park wordt in de aanvraag een te ruime begrenzing aangehouden waardoor ook de verhouding natuur/niet natuur niet in overeenstemming is met de status van een nationaal park.

De commissie is van oordeel dat opname van gebieden die geen hoofdfunctie natuur hebben, tot het park kunnen behoren, mits die gebieden bijdragen aan het behouden van de wezenlijke kenmerken van het gebied, ofwel aan het in standhouden van de natuurgebieden. De commissie constateert dat dat hier niet het geval is. Instandhouding van

[5] Zie Nationale Parken Nieuwe Stijl - Nationale Parken Bureau, betreft het *Werkdocument Leidraad Nationale Parken*, dat werd gepubliceerd op 11 december 2020.

[6] Zie: Documenten en verslagen - Nationale Parken Bureau, betreft het eindrapport van de Commissie Verkenning Nationale Parken, van 30 september 2020.

de natuur staat immers als onderliggend doel centraal bij het instrument nationaal park. Opname van bovengenoemde niet-natuurgebieden schept forse verplichtingen wat betreft verduurzaming, vergroening en (in)directe positieve beïnvloeding van de natuurkernen en de wezenlijke kenmerken van het gebied. Deze zijn in de aanvraag naar oordeel van de commissie onvoldoende aangetoond.

De commissie adviseert dan ook om (onder de vigerende wetgeving) de status nationaal park met de huidige begrenzing niet toe te kennen.

Nadere motivatie

Het begrensde gebied voldoet aan het criterium dat het een aaneengesloten (natuur)gebied moet betreffen met een oppervlakte van ten minste 1.000 hectare.[7] Het Zuid-Hollands kustlandschap is bij uitstek een gebied waar natuurlijke, dynamische processen een belangrijke rol spelen. Menselijk gebruik heeft dit landschap mede gevormd, maar de constant aanwezige zee en het natuurlijke karakter van het getijdensysteem zijn bepalend en typerend voor het marien duinlandschap. Met name de habitattypen grijze duinen, vochtige duinvalleien en stuivende (of embryonale) duinen zijn internationaal van belang. De kustzone is overigens ook van groot belang voor waterveiligheid en waterwinning en als toeristisch-recreatieve trekpleister.

In de verschillende Natura 2000-gebieden bevinden zich zeer bijzondere ecosystemen (vochtige en natte duinvalleien, duingraslanden) waarin veel landelijk beschermde (rode lijst) dier- en plantensoorten aanwezig zijn. De duindoornstruwelen bieden met hun specifieke vegetatie ruimte aan struweelvogels. Hiermee voldoet het gebied aan zowel het deelcriterium dat er zich één of meer ecosystemen bevinden die niet wezenlijk zijn aangetast door menselijk gebruik, als aan het deelcriterium dat er zich dier- en plantensoorten, geomorfologische locaties en habitats bevinden die een bijzonder natuurwetenschappelijk, educatief en recreatief belang vertegenwoordigen [8]. Het natuurlijk landschap van zee, strand en duinen wordt door grote aantallen bezoekers gewaardeerd om zijn grote schoonheid. Het gebied is op een aantal plaatsen doorsneden door oude

[7] Div. natuurgebieden, waarvan met name Meijendel door haar aaneengesloten omvang en artikel 8.3 (lid 2 sub a) Wet Natuurbescherming, deel: 'het een aaneengesloten gebied met een oppervlakte van ten minste 1.000 hectare betreft etc..

[8] Artikel 8.3 Wet Natuurbescherming, deel: 'waarin zich een of meer ecosystemen bevinden die niet wezenlijk zijn aangetast door menselijk gebruik' en deel: 'waarin zich dier- en plantensoorten, geomorfologische locaties en habitats bevinden die een bijzonder natuurwetenschappelijk, educatief en recreatief belang vertegenwoordigen'

vissersplaatsen die nu voornamelijk een grote toeristische aantrekkingskracht hebben.

De commissie constateert dat er binnen de voorgestelde begrenzing van het beoogde nationale park ook enkele forse gebieden voorkomen die zijn aangetast door menselijk gebruik of die niet perse een bijzonder natuurwetenschappelijk, educatief en recreatief belang vertegenwoordigen. Bovendien zijn deze gebieden niet te betitelen als natuurlijk landschap van grote schoonheid.[9] Denk hierbij aan de gehele stedelijke bebouwing van bijvoorbeeld de stad Den Haag en Leidschendam/Rijswijk, alsmede alle glastuinbouwcomplexen (kassen), vooral in de gemeente Westland. Deze gebieden doen afbreuk aan, of dragen veelal niet bij aan het behouden van de wezenlijke kenmerken van het gebied ofwel aan het in standhouden van het oppervlak natuur.

Ten aanzien van het criterium voor het behoud van de wezenlijke kenmerken zijn er volgens de commissie risico's die blijvend aandacht behoeven. [10] Dat zijn bijvoorbeeld de grote belasting van de natuurgebieden door stikstof en het verdrogende effect van waterwinning. Het aaneengesloten kustlandschap, zoals zich dat in combinatie met menselijk beheer heeft gevormd, zal alleen al vanwege waterveiligheidsfunctie en waterwinning geborgd zijn. Dat betekent echter nog niet dat de natuurwaarden ook optimaal beschermd zijn. Met de N2000-status van de natuurkernen is bescherming van de natuurwaarden in ieder geval in beleid geborgd.

Het gebied voldoet aan het criterium dat het voor een groot deel is opengesteld voor bezoekers met een educatief, cultureel of recreatief doel.[11] Het strand is goed toegankelijk. De duinen zijn op diverse plaatsen niet of minder toegankelijk vanwege de kwetsbare natuurwaarden.

De commissie is enthousiast dat zee, strand, duinen, maar ook de oude akkercomplexen, de binnenduinrand, de strandwallen en - vlaktes inclusief landgoederen, geestgronden en dwarsverbindingen naar het achterland als landschappelijke basis zijn genomen voor het nationaal park. Hiermee voldoet de aanvraag ook aan het criterium dat het zich duidelijk onderscheidt van eerder aangewezen nationale parken.[12] Vooral

[9] Artikel 8.3 Wet Natuurbescherming, deel: 'dat een natuurlijk landschap van grote schoonheid omvat'
[10] Artikel 8.3 Natuur beschermingswet, deel: 'het behoud van de wezenlijke kenmerken van het gebied is verzekerd'
[11] Artikel 8.3 Natuur beschermingswet, deel: 'het gebied is opengesteld voor bezoekers voor educatieve, culturele en recreatieve doeleinden met dien verstande dat aan de openstelling voorwaarden en beperkingen kunnen worden gesteld met het oog op het behoud van de wezenlijke kenmerken van het gebied'
[12] Artikel 8.3 Natuur beschermingswet, deel: 'het gebied zich duidelijk onderscheidt van eerder aangewezen nationale parken'

de opname van bij het onderliggend landschapsecologische systeem behorend achterland is onderscheidend ten opzichte van het bestaande Nationaal Park Zuid-Kennemerland. Wel moet aangemerkt worden dat de huidige begrenzing op de provinciegrens een onnatuurlijke begrenzing betreft, die de landschappelijke eenheid Amsterdamse Waterleidingduinen/Kennemerduinen doorsnijdt. De commissie beveelt aan te onderzoeken of het nationaal park in de toekomst kan worden uitgebreid naar de héle Hollandse kustboog, dat wil zeggen inclusief de duinen van Noord-Holland.

Advies op grond van de Standaard

In de geest van de Standaard oordeelt de commissie overwegend positief over de ingediende statusaanvraag en beschouwd deze als 'nationaal park waardig', maar wel met enkele voorbehouden en aanbevelingen, met name ten aanzien van de begrenzing van het nationaal park en daarmee de verhouding natuur/niet-natuur, die zich ook hier voordoen.

We bespreken hierna deze voorbehouden en aanbevelingen.[13]

Natuurlijke omvang en ecologische samenhang

In de standaard staat opgenomen dat het nationaal park een natuurlijke omvang heeft die wordt bepaald door de begrenzing van een aaneengesloten landschapsecologische of landschappelijke eenheid waarbinnen één of meerdere natuurkernen liggen waarvan er ten minste één een omvang heeft van minimaal 1000 ha. Bepalend is dus of er sprake is van een landschapsecologische of landschappelijke eenheid. Van gebieden binnen de begrenzing, maar buiten de natuurkernen, mag worden verwacht dat ze een ecologische relatie hebben met het kerngebied én dat er een reële ambitie is om deze relatie in kwaliteit te doen toenemen. Er zijn dus ook buiten de kerngebieden maatregelen nodig om te komen tot een dergelijke integrale en robuuste benadering.

Het is om die reden dat de commissie aanbeveelt om een Landschaps-ecologische systeemanalyse (LESA) aan de verdere uitwerking van bovenstaande gewenste samenhang ten grondslag te leggen. De toegezonden analyse met die naam is namelijk in ecohydrologisch opzicht niet toereikend. In een aangepaste LESA dienen met name de ecohydrologische patronen en processen zorgvuldig in kaart gebracht te worden, omdat deze in het duingebied de basis vormen voor de

[13] De commissie volgt de onderwerpen uit de Standaard. Bij onderwerpen die niet genoemd zijn, heeft de commissie geen wezenlijke opmerkingen.

landschapsecologische samenhang. De commissie zou in deze toekomstige LESA graag ook speciale aandacht zien voor de actuele en toekomstige invloed van de drinkwaterwinning in de duinen, de waterkwaliteit in de bollenteeltgebieden en de aanvullende doelstellingen en beleidsvorming die daaruit voort dient te vloeien.

De commissie is van mening dat het opnemen van de gehele stedelijke bebouwing van de stad Den Haag en die van Leidschendam/Rijswijk, alsmede talrijke glastuinbouwcomplexen (kassen) in met name de gemeente Westland niet zal bijdragen aan het versterken van het onderliggende landschapsecologische systeem. De commissie constateert voorts dat de ambitie om de geestgronden met recreatief aantrekkelijke bollenvelden in het beoogde nationaal park te verduurzamen lovenswaardig is, maar vindt dat onvoldoende duidelijk wordt gemaakt hoe dat ecohydrologisch wordt aangepakt. De commissie is er in ieder geval niet op voorhand van overtuigd dat dat zal leiden tot een versterking van de aanwezigheid van natuurwaarden of de aanwezigheid van deelgebieden die de natuurwaarden in de natuurkernen ondersteunen.

Voor wat betreft de ecohydrologie wijst de commissie erop dat de samenhang via grondwater en oppervlaktewater nauwgezet in kaart dient te worden gebracht, inclusief het transport van stoffen via water. Daarbij spelen zowel infiltrerend regenwater in de duinen, geïnfiltreerd oppervlaktewater voor de waterwinning in de duinen, alsmede kwel van grondwater uit de duinen naar het aangrenzende poldergebied als inlaatwater in de polders een rol. Daarbij past ook een doorkijk naar de langere termijn.

<u>Gebiedsidentiteit, verbondenheid en duurzaam toerisme</u>

Een nationaal park onderscheidt zich qua uitstraling en beleefbaarheid, toegankelijkheid en herkenbaarheid voor binnen- en/of buitenlandse bezoekers. Het nationale park geeft hieraan invulling op een wijze die voldoet aan duurzaam toerisme.

De commissie vindt de identiteit van zee, strand en duinzone, ook vanuit internationaal perspectief, duidelijk herkenbaar en beleefbaar. In de huidige situatie is de verbondenheid in de kustplaatsen voelbaar, hoewel daarmee de waarden van het nationaal park nog niet zonder meer worden herkend. Voor bewoners en bezoekers van de meer landinwaartse delen, zoals de binnenduinrand en landgoederenzone, is de onderlinge relatie zichtbaar, maar is de relatie met de kuststrook minder herkenbaar. Dat geldt zeker voor de verstedelijkte gebieden en glastuinbouwgebieden. Daar is deze gebiedsidentiteit niet of nauwelijks herkenbaar.

De commissie beveelt dan ook aan om vooral de verstedelijkte en glastuingebieden als ontwikkelgebieden aan te wijzen en ze dus als 'buren' te zien met het nationaal park als 'achtertuin'. Daarmee zijn deze gebieden wel een samenwerkingspartner en dus medeverantwoordelijk voor de ontwikkeling van het nationaal park, maar geen onderdeel van het nationaal park zelf. Als 'goede buur' zou meer nadrukkelijk aandacht moeten worden besteed aan het vergroenen van de stad, zoals stadslandbouw, groene daken, stadsparken en groene dooradering, en circulaire land- en tuinbouw, en duurzame teelten. Dit geldt evenzeer voor de wijze waarop de regio denkt om te gaan met verdere verstedelijking en ontwikkelingen van het glastuinbouwcomplex; de ligging tegen het Nationaal Park aan schept verplichtingen.

Wat betreft bereikbaarheid en duurzaam toerisme, onderschrijft de commissie de wijze waarop poorten en 'parkways' worden ingezet om mensen bij het nationaal park te betrekken en de intensiteit van het gebruik te reguleren. Dit type bezoekers-management kan volgens de commissie goed helpen bij het beheersen van de recreatiedruk en het verduurzamen van het toerisme. Maar ook voor deze poorten en 'parkways' geldt dat deze niet noodzakelijk binnen de begrenzing van het nationaal park hoeven te liggen. In tegendeel: het afleiden van de druk buiten het nationaal park ligt meer in de rede.

Educatie en onderzoek

De commissie heeft op grond van de statusaanvraag nog onvoldoende inzicht in het educatief plan om hier een oordeel over te kunnen geven en adviseert een heldere educatiestrategie te ontwikkelen. Het in het uitvoeringsprogramma genoemde voornemen om een strategische regionale onderzoeksagenda op te stellen is een goede start. De genoemde vraagstukken zijn relevant.

Op basis van de statusaanvraag heeft de commissie de indruk dat het (wetenschappelijk) onderzoek zich vooral richt op (hydro)ecologische en recreatie-sociologische vraagstukken. De commissie verwacht dat er daarnaast ook verdiepend onderzoek op andere relevante thema's voor het gebied komt, zoals aardwetenschappen en cultuurhistorisch onderzoek en onderzoek op het gebied van governance. Hoewel er voor onderzoek veel betrokken partners worden genoemd heeft de commissie nog onvoldoende inzicht in wat de partners concreet gaan doen. Dit vraagt om nadere uitwerking in een onderzoeksprogramma.

Governance

De commissie constateert dat Nationaal Park Hollandse Duinen voor een stichtingsvorm heeft gekozen waarbij de belangrijkste gebiedspartners Provincie Zuid-Holland, Dunea, Staatsbosbeheer, gemeente Den Haag en de hoogheemraadschappen Delfland en Rijnland met een samenwerkingsovereenkomst een stevige basis hebben gelegd voor de gezamenlijke ambities. Vanuit deze inzet is een werkorganisatie, met centraal daarbinnen een kernteam, in het leven geroepen. De werkorganisatie initieert, stimuleert en faciliteert partners in het gebied om een bijdrage te leveren aan het uitvoeringsprogramma.

De jaarlijkse financiële bijdrage vanuit de deelnemende gebiedspartners zorgt voor continuïteit en daarmee herkenbaarheid van de werkorganisatie.

Het brede draagvlak in het gebied tezamen met de financiële borging maakt dat de Commissie zich positief uitspreekt over de gekozen governance structuur.

Ambitiedocument en uitvoeringsagenda

De commissie gaat ervan uit dat de statusaanvraag als ambitiedocument kan worden beschouwd. De statusaanvraag is namelijk concreter dan het ambitiedocument uit 2017. De commissie mist het thema energietransitie in het ambitiedocument.

In de veelzijdige uitvoeringsagenda mist de commissie specifieke aandacht en concrete doelen voor natuurinclusieve landbouw, in het bijzonder gericht op de bollenteelt en verduurzaming van de waterwinning.

De financierbaarheid is onduidelijk. Kostenramingen zijn indicatief en de commissie heeft geen zicht op de beoogde dekking.

De commissie adviseert in een volgende versie van het uitvoeringsplan de hoofdlijnen van de visie concreet te vertalen naar minimaal te behalen en daarmee controleerbare doelen en de programmering en financiering hiermee in overeenstemming te brengen.