

Australische lessen voor de Nederlandse zoetwatervoorziening

Al kwam Australië dit voorjaar vooral in het nieuws door overstromingen, normaal gesproken is te weinig water op dit continent het probleem. Australiërs leven al eeuwen met waterschaarste. Het waterbeheer en -beleid ten aanzien van de zoetwatervoorziening heeft daar dan ook niet stilgestaan. De stroomgebiedsautoriteit van het Murray Darling River Basin (MDBA) (zie kader) in het zuidoosten van het continent heeft sinds de jaren negentig een goedwerkend systeem voor waterrechten. De nieuwe uitdaging is het vinden van een balans tussen watergebruik voor irrigatie van landbouwgronden en het in stand houden van ecologisch waardevolle natuurgebieden. De MDBA maakt daartoe een stroomgebiedsbeheerplan. Gert-Jan de Maagd, senior beleidsmedewerker bij DG Water van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, werkte eind vorig jaar twee maanden bij deze stroomgebiedsautoriteit om te zien wat we in Nederland kunnen leren van de Australiërs.

In het Nationaal Waterplan is een actieplan voor de zoetwatervoorziening aangekondigd als onderdeel van het Deltaprogramma. Inmiddels is men volop bezig hier invulling aan te geven. Het is daarbij nadrukkelijk ook de bedoeling om te leren van andere landen. In verband hiermee heeft ondergetekende als onderdeel van een levensloopverlof twee maanden in Australië onderzoek gedaan naar het zoetwaterbeheer en zich daarbij vooral de vraag gesteld wat wij daarvan in Nederland kunnen leren voor het Deltaplan Zoetwater.

(Internationale) afspraken over waterverdeling

Australische waterdeskundigen hebben in de meeste gevallen moeite zich iets voor te stellen bij waterschaarste in Nederland of Noordwest-Europa als geheel. Na enig doorpraten over klimaatscenario's en droogte in de toekomst, is men van harte bereid om mee te denken over de vraag wat een land als Nederland van Australië kan leren. Eén van de eerste dingen die hierbij naar voren komt, is dat zij zich moeilijk voor kunnen stellen dat Nederland bijvoorbeeld in Rijnverband geen afspraken heeft gemaakt over de verdeling van zoet water. Voor de Murray-Darling bestaan deze afspraken al sinds 1901. En inderdaad, het zwaartepunt van internationale waterkwantiteitsafspraken

ligt in Rijn- of Maasverband veel meer op waterveiligheid en realistische maximale afvoeren om daarop de dijken te kunnen dimensioneren. Met Vlaanderen is er voor de Maas wel het één en ander geregeld in het Maasafvoeroverdrag (zie H₂O nr. 2, pag. 11). Een vaak gehoord advies is om juist nu, omdat de problemen niet acuut zijn, internationaal afspraken te maken over de verdeling van zoet water in tijden van schaarste.

Gesloten massabalans

Een incompleet beeld van de waterconsumptie speelt Australië absoluut parten. Met name grondwaterextracties zijn in de meeste gevallen niet bemeterd. Daarnaast hebben boeren het gewoonrecht om op hun eigen terrein regenwater achter te houden ten behoeve van huishoudelijk gebruik en veedrenking. Daarin is echter een enorme wildgroei ontstaan, waarbij de relatie met wat redelijkerwijs nodig kan zijn voor eigen gebruik, verloren is gegaan. Ook bij boomkwekerijen en commerciële bosteelt geldt dat afvoer van regenwater richting grondwater of rivier wordt onderbroken. Het gaat om aanzienlijke hoeveelheden ten opzichte van de totale massabalans. Onduidelijkheid over waar het water blijft, verstoort de discussie over de verdeling van het zoete water. In Nederland zou dit ook een rol kunnen gaan spelen. Al gaat het dan om

andere zaken dan in Australië. Te denken valt aan een onvolledig kwantitatief zicht op in- en uitlaatpunten tussen rijkswateren en regionale wateren.

Ten behoeve van het Europese zoetwaterbeleid is het belangrijk voldoende rekening te houden met bijvoorbeeld de invloed van illegale grondwateronttrekking ten behoeve van de landbouw. Hier speelt natuurlijk ook de door de Kaderrichtlijn Water vereiste kostenterugwinning een belangrijke rol. Om boeren een gelijk speelveld te geven, is het zaak dat zij een reële, eerlijke prijs voor het water betalen.

Integrale aanpak

Toen in 1995 de bovengrens werd afgekondigd (zie kader), werd het belang van integraliteit onvoldoende onderkend. Een gevolg van de bovengrens voor het gebruik van oppervlaktewater was een sterke groei in de onttrekking van grondwater. De National Water Commission heeft vervolgens in 2005 geadviseerd om, ook bij onvolledig inzicht in de hydrologische situatie, volledige connectiviteit te veronderstellen tussen oppervlaktewater en grondwater. Deze aanbeveling is leidend geweest bij het opstellen van het stroomgebiedsbeheerplan; er zijn reductiedoelstellingen voorgesteld voor zowel het gebruik van oppervlakte- als grondwater. Daarnaast heeft de landelijke overheid op voorstel van de commissie een kennisinstituut grondwater opgericht en zijn fondsen gereserveerd voor onderzoek. Net als overigens in Nederland was er in ieder geval tot die tijd sprake van zo goed als volledig gescheiden onderzoeks- en expertisewerelden voor oppervlakte- en grondwater.

Wereldwijd wordt geschat dat de komende jaren 20 procent meer water en 30 procent meer voedsel nodig is. Ook op het niveau van de nationale staten is het zaak een beeld te ontwikkelen van de toekomstige waterbehoefte van de belangrijkste gebruikers - inclusief natuur en landbouw. Dit is weer van belang om als overheid een geschikte balans te vinden tussen het beïnvloeden van de vraag, het aanbod en waterbesparing. In Australië lijkt men nog veraf te staan van zo'n gedeeld beeld. Australië is een netto voedselexporteur. Ook wordt in de discussie voorbijgegaan aan het feit dat een

Gert-Jan de Maagd aan de oever van de Murray.





Het stroomgebied van de Murray-Darling' (licht groene kleur).

aanzienlijk aandeel van het irrigatiewater gebruikt wordt voor katoen en wijnbouw.

Creëer solidariteit tussen gebruikers

In Australië is meer dan in Nederland sprake van een groot sociaal contrast tussen stad en platteland. Dit bleek ook tijdens inspraaksessies waarin irrigerende boeren de mensen uit de grote stad de schuld gaven van het watertekort. Dit ondanks het feit dat in het Murray-Darlinggebied nog geen twee procent van het watergebruik voor rekening komt van huishoudens. Toch nemen waterbeheerders die kritiek serieus en worden veel initiatieven genomen om het huishoudelijk watergebruik te reduceren. Vooral tijdens droge periodes zijn er strenge restricties en mag bijvoorbeeld de auto niet gewassen worden en de tuin niet besproeid. Het bewustzijn van water als schaars goed neemt hierdoor toe en ook de solidariteit tussen stad en platteland lijkt hierdoor te groeien. Daarentegen is het goed op te merken dat het huishoudelijk drinkwatergebruik in Australië nog steeds schrikbarend

hoog is: meer dan twee keer zoveel als in Nederland per hoofd van de bevolking.

Stresstest

Het advies van een zogeheten stresstest komt van de National Water Commission van Australië. Het komt erop neer de plannen voor verdeling van water tussen de categorieën gebruikers, inclusief de natuur, te testen onder de volledige bandbreedte van beschikbaar water. Met andere woorden, zorg dat mooie afspraken over waterverdeling ook werken onder extreem droge condities. Als je toch af moet wijken van gemaakte afspraken, wees dan duidelijk en definieer vooraf onder welke extreme condities je verwacht af te moeten wijken. Ook voor de Nederlandse situatie, bijvoorbeeld bij het gebruik van de verdringsreeks lijkt dit een verstandig advies. Onder droge condities, de condities waarvoor het instrument sowieso gemaakt is, ontstaat meteen druk om af te wijken van de verdringsreeks.

Systeemaannames

In de Australische discussie zette onduidelijkheid over systeemaannames de onderbouwing van het stroomgebiedsbeheerplan al snel op losse schroeven. Het plan was nog maar goed en wel uitgebracht en er kwamen al vergaande ideeën naar buiten om water vanuit een ander, waterrijker stroomgebied via een buizensysteem naar het Murray-Darlinggebied te leiden. De welles/nietes-discussie over de fysieke en financiële haalbaarheid van zo'n oplossing leidde de aandacht af van het plan zelf. Deze aanbeveling over systeemaannames betekent ook dat in de planvorming populaire scenario's meegenomen moeten worden, ook al zijn ze voor deskundigen onzinnig. Ook niet onbelangrijk voor de Nederlandse situatie is de vermeende zin of onzin van de ecologische waarde van uitstroom naar zee.

Voor het totaal te reserveren water voor de natuur vormde de hoeveelheid water die nodig is om een uitstroom naar zee te creëren, een groot deel. Toen het ecologisch belang van uitstroom in twijfel werd getrokken, waren de plannenmakers niet voldoende in staat de systeemaanname voor de uitstroom naar zee voldoende te onderbouwen. Australische collega's wezen voor Nederland verder nog op het belang van het meenemen van een 'doe-niets'-scenario om de zin en onzin van ingrijpen in de zoetwatervoorziening toe te lichten. Dit ten behoeve van een goed gefundeerde politieke en maatschappelijke discussie.

Overige observaties

Publieke participatie

Hoewel de totstandkoming van het stroomgebiedsbeheerplan onder hoge tijdsdruk anders doet vermoeden, lijkt de publieke participatie over het algemeen goed geregeld in Australië. Het uitbrengen van discussiedocumenten als tussenstap bij het opstellen van een beleidsdocument werkt bijvoorbeeld heel goed. Dit geeft belanghebbenden volop de gelegenheid al in een vroegtijdig stadium invloed uit te oefenen. Kijkend naar de evaluatie van het Nationaal Waterplan had een discussiestuk ook goed gepast. Ook voor belanghebbenden is een beknopt discussiedocument een geschikte methode om de vaak beperkt beschikbare tijd efficiënt in te zetten. Naast een prima internetpagina (www.mdba.gov.au) valt ook de brede inzet van 'sociale media' als Facebook en Twitter op. Ook was de openheid fenomenaal. Alle inspraakreacties staan min of meer rechtstreeks op internet.

Zoeken naar de overheidsrol

De nationale overheid heeft in totaal al zo'n negen miljard Australische dollar gereserveerd voor het terugkopen van waterrechten (ruim drie miljard) en voor investeringen in de irrigatiesystemen (een kleine zes miljard). Het Australische Centraal Planbureau heeft een discussie over de overheidsrol aangezwengeld door te stellen dat overheidsinvesteringen in de irrigatiesystemen weggegooid geld zijn: 'dure steun aan niet-renderende bedrijven'. Zij concluderen dat waterrechten terugkopen en vervolgens de watermarkt zijn werk laten doen veel kosteneffectiever is. In de grote droogte van de afgelopen 15 jaar lijkt de watermarkt die werking te hebben gehad. Waterrechten werden verhandeld van toepassing voor grasland naar hoogrenderende meerjarige gewassen (denk aan de druiventee). Deze analyse over kosteneffectiviteit wordt inmiddels breed gedeeld, ook door de Groenen en de milieubeweging. Nadeel van terugkopen is dat alleen de eigenaar van de waterrechten en bijvoorbeeld niet de medewerkers of toeleveranciers hiervan profiteren. Ook in Nederland gaan geluiden op om kritisch te kijken naar overheidsingrijpen in innovatie: het devies lijkt dat bedrijven het zelf moeten doen, anders riekt het naar overheidssteun aan minder levensvatbare bedrijven.

Gert-Jan de Maagd (DG Water van het ministerie van Infrastructuur & Milieu)

Het stroomgebied van de Murray-Darling ligt in het zuidoosten van Australië (zie kaart) en beslaat een oppervlakte die vier keer groter is dan die van de Rijn. Het stroomgebied is de 'voedselkom' van Australië: 40 procent van de landbouwproductie komt daar vandaan. De periode 1995-2009 was de droogste 15-jaarperiode in de Australische gedocumenteerde weergeschiedenis. Naast schade voor de landbouw hebben de wetlands, waarvan een 16-tal aangewezen is als RAMSAR-site, grote schade opgelopen.

Na jarenlange groei van het watergebruik voor irrigatie is in 1995 een bovengrens aan het watergebruik opgelegd. Omdat zeker in tijden van droogte deze bovengrens geen waarborg bood voor voldoende water voor het beschermen van ecologisch waardevolle natuurgebieden, is het idee opgevat om waterrechten terug te kopen van irrigerende boeren. Daarnaast is veel geld gereserveerd door de landelijke overheid om te investeren in de verhoging van de irrigatie-efficiëntie. Om dit gecoördineerd aan te kunnen pakken, hebben de federale staten een deel van hun bevoegdheden overgedragen aan de landelijke overheid. Voor de uitvoering is de Murray Darling Basin Authority (MDBA) opgericht. Die heeft als belangrijke opdracht het opstellen van een stroomgebiedsbeheerplan dat invulling geeft aan een gebalanceerd gebruik van water door irrigatie en natuur. Op 8 oktober 2010 verscheen een eerste aanzet voor dit plan. Dit plan heeft twee weken achter elkaar de journaals en de voorpagina's van de Australische kranten beheerst. De natuur- en milieuoorganisaties waren gematigd positief, de irrigatoren en hun lobbyisten woedend. De voorgestelde plannen kwamen neer op het op vrijwillige basis terugkopen van 3000 tot 4000 gegaliter per jaar*, hetgeen overeenkomt met maximaal 37 procent van het voor de landbouw beschikbare water. Dit werd gezien als de doodsteek van de rurale economie van Australië. Voorafgaand aan massaal bezochte inspraakbijeenkomsten werden plannen verbrand en MDBA-collega's met de dood bedreigd. Al snel heeft de verantwoordelijke minister zich van de inhoud van het plan gedistantieerd. Afgelopen januari is de voorzitter van de MDBA teruggetreden.

* 4000 Gegaliter komt overeen met ongeveer de helft van de gemiddelde jaarafvoer van de Maas, een plas van tien centimeter diep op heel Nederland of met een kleine vier meter op het IJsselmeer.