

Ons kenmerk
AcW-2013/41609

11 maart 2013

ADVIES ZOETWATERVOORZIENING

1. Inleiding

Aanleiding en doel van dit advies

De beschikbaarheid van voldoende zoet water van de juiste kwaliteit is voor Nederland van groot belang. De welvaart van ons land is voor een belangrijk deel te danken aan de ligging van Nederland in een delta die internationale handel, vruchtbare grond en bijzondere natuur met zich meebrengt. De rivieren zorgen al eeuwenlang voor een grote toevoer van zoet water. Oorspronkelijk werd dat vooral gebruikt voor de landbouw en scheepvaart, maar steeds meer ook voor industrie, energievoorziening en drinkwater. De beschikbaarheid van dat zoete water wordt nu nog als vanzelfsprekend beschouwd. Door klimaatverandering neemt die beschikbaarheid in de toekomst echter af. Tegelijkertijd is er door maatschappelijke en economische veranderingen een steeds grotere vraag naar water. Dat zal leiden tot toenemende schaarste en een toenemende onzekerheid in het aanbod. Het rapport van de Tweede Deltacommissie geeft aan dat het probleem niet acuut is, maar wel urgent. Daarom is in het Deltaprogramma een deelprogramma zoetwater opgenomen dat een strategie zal ontwikkelen voor de zoetwatervoorziening op de lange termijn. In 2015 zal het Kabinet een deltabeslissing nemen over de zoetwatervoorziening.

De demissionaire staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft de Adviescommissie Water (AcW) in zijn brief van 18 oktober 2012 gevraagd advies uit te brengen over de zoetwatervoorziening. Specifiek vraagt hij de AcW om argumenten te geven voor belangrijke keuzen die moeten worden gemaakt om te komen tot kansrijke strategieën voor de zoetwatervoorziening op de langere termijn (2050-2100). Het gaat daarbij om de volgende vragen:

- In hoeverre is de zoetwatervoorziening een publieke of private taak?
- Wat is het schaalniveau voor de sturing van zoet water: regionaal, nationaal of internationaal?
- Welke grondslag kiest Nederland voor de financiering: het solidariteit- of het profijtbeginnsel?
- Is het aanbod of de vraag sturend (volgt het water of stuurt het water)?
- Is het wenselijk zoetwater op een nieuwe manier toe te delen aan functies en regio's of blijft de huidige verdeling het uitgangspunt?

De AcW geeft in het voorliggende advies aan de minister van Infrastructuur en Milieu haar bevindingen ten aanzien van deze vragen.

Totstandkoming van dit advies

De AcW bouwt in dit advies voort op haar eerdere adviezen, in het bijzonder:

- Advies over het Ontwerp Nationaal Waterplan (AcW-2009/256), en
- Advies over het kabinetsstandpunt inzake het Advies van de Deltacommissie (AcW-2008/333).

Bij de totstandkoming van dit advies heeft de AcW gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen. Daarnaast heeft de Commissie in samenwerking met het Water Governance Centre een leertafel georganiseerd over de bestuurlijke aspecten van de zoetwatervoorziening. De Commissie heeft kennis genomen van recent onderzoek waaronder de knelpuntenanalyse en de economische analyse die in het kader van het Deltaprogramma zijn uitgevoerd.

2. Hoofdpijnen advies

Nederland heeft groot belang bij de beschikbaarheid van voldoende zoet water van de juiste kwaliteit. Door klimaatverandering en sociaaleconomische ontwikkelingen komt deze beschikbaarheid echter onder druk te staan. Gezien de grote belangen is de AcW van mening dat overheden en sectoren er ook in de toekomst voor moeten zorgen dat er zo min mogelijk gebrek aan zoet water ontstaat. We moeten ons nu al voorbereiden op een situatie waarin de beschikbaarheid van zoet water minder vanzelfsprekend is. De Commissie vindt het daarom van grote waarde dat er een nieuwe strategie voor de zoetwatervoorziening in Nederland wordt geformuleerd. Zij benadrukt dan ook het belang van de aparte aandacht die het Deltaprogramma geeft aan de zoetwatervoorziening.

De AcW is van mening dat een nieuwe zoetwaterstrategie moet volgen uit een gedeelde visie op de gewenste economische en maatschappelijke ambities voor Nederland. Vanwege de verwevenheid van het zoetwatervraagstuk met de mondiale voedsel- en energievoorziening moeten deze ambities worden beschouwd in een mondiale context. De wereldwijde schaarste aan zoetwater vraagt om innovatie en biedt kansen voor export van onze kennis over water en waterbeheerssystemen.

De AcW vindt dat Nederland een hoog ambitieniveau moet neerzetten ten aanzien van de zoetwatervoorziening. De Commissie adviseert dan ook een strategie te kiezen die uitgaat van 'faciliteren van functies waar het kan en accepteren van watertekort waar het moet'. Dit betekent dat sectoren en bedrijven in de toekomst niet altijd en overal van voldoende water van de juiste kwaliteit kunnen worden voorzien. De Commissie doet de aanbeveling om bij integrale planvorming nadrukkelijker uit te gaan van de mogelijkheden en onmogelijkheden van de zoetwatervoorziening alsook van de bijbehorende inspanningen en kosten.

Een nieuwe toedeling van water aan gebieden en functies door de aanleg van grootschalige nieuwe werken is naar de mening van de Commissie op dit moment niet nodig. Wel acht zij op de lange termijn systeemveranderingen, zowel fysiek als institutioneel, waarschijnlijk noodzakelijk. Om die te kunnen doorvoeren is meer bewustwording en voldoende tijd nodig. De AcW adviseert daarom nu al te beginnen met een transitieproces door in de komende jaren een breder en intensiever debat te voeren over het gebruik van water, de afnemende beschikbaarheid en het belang van innovaties. De Commissie raadt aan daarnaast te oefenen met besluitvorming rond acute droogtesituaties, naar analogie van de oefeningen die worden gehouden voor hoogwatersituaties. Zo kunnen onduidelijkheden en fricties in de huidige regelgeving en verantwoordelijkheidstoedeling worden opgespoord.

De Commissie adviseert een adaptieve aanpak te hanteren. Dat kan door te beginnen met de optimalisatie van het huidige watersysteem en met no-regretmaatregelen in gebieden waar nu bij tijd en wijle al schaarste is. Daarmee worden zowel bewustwording van mogelijke tekorten en de noodzaak van efficiënt gebruik, als het daadwerkelijk weerbaarder maken van het watersysteem bereikt. Bij het laatste gaat het om bijvoorbeeld voorraadbeheer van het grondwater en het bufferend vermogen van het bekensysteem.

Voor een adequate zoetwatervoorziening adviseert de AcW te sturen op alle schaalniveaus: van internationale riviercommissies tot lokale gebruikersgroepen. Met name moet worden ingezet op de verbetering van de afstemming tussen deze niveaus. De Commissie beschouwt de wateraanvoer via de grote rivieren als een essentiële voorwaarde voor de zoetwatervoorziening in Nederland. De AcW adviseert daarom dat het Kabinet op een termijn van 10 jaar afspraken over de verdeling van Rijn- en Maaswater vastlegt met de landen bovenstrooms van ons land.

De Commissie ziet de verdeling van het zoete water over het land en de watergebruikers primair als een publieke taak. In aanvulling daarop ziet zij een rol voor watervoorziening door private partijen, namelijk bij een specifieke vraag naar extra water of naar water van een betere kwaliteit. Daarnaast vervullen private partijen een grote rol bij de ontwikkeling en toepassing van innovatieve technologieën in het kader van de publieke taakuitoefening. De overheid moet dat stimuleren en faciliteren.

De AcW adviseert om aan de gebruikers van zoetwater duidelijkheid te verschaffen over het aanbod van zoetwater en de kwetsbaarheid van dat aanbod. Dat kan door per regio af te spreken welk niveau van watervoorziening in een bepaald gebied voor een bepaalde functie met een bepaalde mate van waarschijnlijkheid wordt gegarandeerd. Dit 'voorzieningsniveau' kan worden onderverdeeld in een basisniveau en een aanvullend niveau van watervoorziening voor extra ambities.

Naar de mening van de Commissie is de zoetwaterproblematiek in de stad nog onderbelicht. De Commissie beveelt aan ook dit onderwerp een plek te geven in de analyses.

Gezien de verwachte schaarste en toenemende kosten acht de AcW in de toekomst een ruimere toepassing van het profijtbeginsel en een verschuiving in kostendragers billijk. De Commissie ondersteunt daarom initiatieven voor onderzoek naar de toepassing van dit beginsel. Een verschuiving in kostendragers naar degenen die profijt hebben van zoetwater moet worden gemotiveerd vanuit kostenterugwinning en het stimuleren van innovaties.

3. Toelichting

Het watersysteem in Nederland is voor verschillende doeleinden ingericht: waterafvoer en waterveiligheid, watervoorziening voor gebruikers, water als drager voor de scheepvaart en water als voorwaarde voor natuur en recreatie. Die functies kunnen niet los van elkaar worden gezien. Daarom wil de Commissie benadrukken dat maatregelen voor de zoetwatervoorziening vanuit het concept van integraal waterbeheer moeten worden benaderd en moeten zijn afgestemd op andere beleidsterreinen.

De huidige doelstelling voor de zoetwatervoorziening in het Nationaal Waterplan is "voldoende zoet water van goede kwaliteit op de juiste plek te krijgen en houden". In hoog Nederland gebeurt dit vooral door het benutten van gebiedseigen oppervlaktewater en grondwater; in een aantal gebieden in combinatie met een beperkte aanvoer van Rijn- of Maaswater. In laag Nederland is in principe voldoende water beschikbaar, en is het waterbeheer vooral gericht op het voorkomen van verzilting van het oppervlaktewater door kwel en zoutindringing via de Nieuwe Waterweg. Hierdoor blijven belangrijke innamepunten voor zoet water zoet. Het ingelaten water wordt in de regionale systemen gebruikt voor peilhandhaving, voor verziltingsbestrijding in de kuststreek, en voor onttrekkingen ten behoeve van drinkwatervoorziening, landbouw en industrie. Wanneer ernstige tekorten plaatsvinden, treedt de zogenaamde verdringingsreeks in werking. Daarmee is vastgelegd welke functies in tijden van schaarste prioriteit krijgen bij de voorziening van zoetwater. De volgorde daarin wordt bepaald op basis van veiligheid, onomkeerbaarheid van schade, volksgezondheid en economie.

Tijdens de recente droge zomers is al gebleken dat niet onder alle omstandigheden aan de huidige doelstelling kan worden voldaan. In de toekomst zal dat door klimaatverandering en een toenemende watervraag vaker voorkomen. Dan zullen er indringender keuzes moeten worden gemaakt. De AcW constateert dat de huidige beleidsdoelstelling onvoldoende richting geeft aan die toekomstige keuzes. Het beleid geeft geen antwoord op de vraag wat te doen wanneer er vaker te weinig water beschikbaar is van de juiste kwaliteit, en het is de vraag of de verdringingsreeks voldoende uitsluitel zal geven wanneer deze in dwingendere omstandigheden moet worden toegepast. De Commissie vindt het dan ook van groot belang dat er een nieuwe strategie voor de zoetwatervoorziening in Nederland wordt geformuleerd en staat achter de aparte aandacht die het Deltaprogramma geeft aan de zoetwatervoorziening.

Een strategie voor de zoetwatervoorziening bestaat uit een doelstelling voor de lange termijn (2050-2100) en een pakket maatregelen en instrumenten om dat doel te bereiken. Daarbij horen uitspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, markt en gebruiker en over de financiering. De AcW geeft in dit advies een aantal aandachtspunten en aanbevelingen voor de ontwikkeling van een strategie voor de lange termijn, met tevens aandacht voor de korte termijn. Daarbij zal de Commissie ingaan op de sturingsvragen die aan de orde zijn in het Deltaprogramma. Voorafgaand daaraan zal de AcW enkele overwegingen meegeven over het ambitieniveau, de urgentie en de doelstellingen van het zoetwaterbeleid. De Commissie doet in dit advies uitdrukkelijk niet een voorstel voor een voorkeursstrategie of voor de deltabeslissing zoetwater.

3.1 De zoetwaterambitie in een mondiale context; aanbod of vraagsturing

Zoet water zal in veel gebieden in de wereld schaarser worden met grote gevolgen voor drinkwater en sanitatie, voor voedselproductie, energievoorziening en natuur. De beschikbaarheid van relatief veel zoetwater van een goede kwaliteit is van belang voor de leefbaarheid van Nederland en een belangrijke vestigingsconditie voor economische activiteiten. Vanwege de toenemende schaarste en het grote belang van zoetwater zal de waarde daarvan deze eeuw alleen maar groter worden.

Bij het bepalen van een strategie voor de zoetwatervoorziening is het belangrijk uit te gaan van een visie op de economische en maatschappelijke ambities die Nederland

heeft op de lange termijn. De Commissie beveelt aan een gedeelde ambitie als punt op de horizon te ontwikkelen. Vervolgens moet in beeld worden gebracht welke behoefte aan water bij die ambitie hoort. Andersom moet ook worden beschouwd in welke mate maatschappelijke en economische ambities door de beschikbare hoeveelheid water worden beperkt. Een voorbeeld in dit verband betreft de ambities ten aanzien van de landbouw in een voor verzilting gevoelige delta. Nederland is nu een voedslexporterend land. Wanneer Nederland dat in de toekomst wil blijven, stelt dat niet alleen eisen aan de zoetwatervoorziening, maar ook aan het innovatief vermogen gericht op zuinig watergebruik. Dat laatste versterkt bovendien onze mogelijkheden tot export van waterkennis.

De Commissie is van mening dat water ook in de toekomst Nederland veel kan opleveren. Daarom is de relatieve rijkdom van Nederland met betrekking tot de beschikbaarheid van water een belangrijk uitgangspunt bij het formuleren van een toekomstige visie en strategie. Nederland ligt in een delta met belangrijke rivieren die zorgen voor de aanvoer van water van een behoorlijk kwaliteitsniveau. Daarnaast heeft ons land een grote bergingscapaciteit; in de bodem en in het IJsselmeer. In de loop van de eeuwen is een verfijnd systeem van waterverdeling en waterbeheer ontwikkeld met de daarbij behorende organisatiestructuur. Water is voor Nederland altijd een bron van welvaart en welzijn geweest. De Commissie is ervan overtuigd dat ons land in staat is om deze verworvenheden in stand te houden, door zich aan te passen aan de klimaatverandering.

De AcW vindt het belangrijk dat bij het formuleren van een strategie voor Nederland met betrekking tot zoetwater ook de mondiale context in ogenschouw wordt genomen. De Verenigde Naties gaan voor de komende twintig jaar uit van een mondiale groei van de vraag naar water met 30 tot 50 procent door bevolkingsgroei en een stijgend welvaartsniveau. Omgekeerd zullen klimaatverandering en vervuiling de beschikbaarheid van zoetwater mondiaal doen afnemen. Water wordt dus mondiaal een kostbaar goed.

Naar de mening van de Commissie zijn er voor het beschouwen van het zoetwatervraagstuk vanuit een mondiale context een aantal belangrijke argumenten. Ten eerste is het uitwisselen van kennis en producten met het buitenland van belang. Nederland heeft veel expertise op het gebied van integraal waterbeheer en agrarische productie. Die kennis biedt exportkansen. Tegelijkertijd kunnen overheden en sectoren ook leren van andere landen, bijvoorbeeld waar het gaat om innovaties die helpen ons aan te passen aan toenemende schaarste. Ten tweede moet naar de mening van de Commissie niet alleen het watergebruik in Nederland zelf worden beschouwd, maar vanuit internationale solidariteit ook de gevolgen van het watergebruik in het buitenland ten behoeve van voor Nederland bestemde producten; de 'watervoetafdruk' van ons land.

Gezien het bovenstaande is de AcW van mening dat Nederland een hoog ambitieniveau moet neerzetten ten aanzien van de zoetwatervoorziening. Het uitgangspunt daarbij moet zijn dat overheden en sectoren er ook in de toekomst voor zorgen dat er zo min mogelijk gebrek aan zoet water ontstaat. De AcW adviseert dan ook een strategie te kiezen die uitgaat van 'faciliteren van functies waar het kan en accepteren van watertekort waar het moet'. Dit betekent dat sectoren en bedrijven in de toekomst niet altijd en overal van voldoende water van de juiste kwaliteit kunnen worden voorzien. De Commissie adviseert te analyseren waar 'extra' vraag onevenredige extra publieke kosten met zich meebrengt of waar 'extra' vraag vanuit andere zwaarwegende belangen

niet of minder makkelijk mogelijk is. Het voldoen aan de vereisten van de Kaderrichtlijn Water kan zo een zwaarwegend belang zijn. Aansluitend kan dan in overleg worden bepaald hoe door partijen kosteneffectieve maatregelen kunnen worden genomen, of dat op termijn reallocatie van activiteiten meer voor de hand ligt. Zo wordt voortgebouwd op het gedachtegoed van de 'lagenbenadering' uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, waar water als een belangrijk ordenend principe wordt gezien. De Commissie adviseert dat Rijk en provincies bij integrale planvorming nadrukkelijker uitgaan van de mogelijkheden en onmogelijkheden van het watersysteem en specifiek de zoetwatervoorziening, als ook van de bijbehorende inspanningen en kosten.

3.2 Urgentie en draagvlak

In Nederland lijken de watertekorten op de middellange termijn (2050) relatief mee te vallen. Op jaarbasis is er voldoende water, maar niet altijd op het juiste tijdstip, op de juiste plek en van de juiste kwaliteit. Grote institutionele en infrastructurele veranderingen zijn op deze termijn naar de mening van de AcW dan ook niet noodzakelijk. Wel treedt er onder de huidige omstandigheden al productieverlies op als gevolg van een tijdelijk tekort aan zoet water, en dan met name in de land- en tuinbouw. Tot 2050 zullen maatregelen daartegen vooral gericht moeten zijn op de allocatie van zoetwater in ruimte en tijd en op de waterkwaliteit. Op de langere termijn zullen vaker tekorten ontstaan.

De Commissie constateert dat de urgentie van de zoetwaterproblematiek niet door iedereen in gelijke mate wordt gevoeld. De perceptie lijkt vooral afhankelijk van de mate waarin partijen nu al problemen ervaren met de zoetwatervoorziening, zoals op de hoge zandgronden. Ook de mate waarin partijen afhankelijk zijn van een stabiele zoetwatervoorziening is van invloed op hun urgentiebesef. De Commissie constateert ook dat de problematiek van de zoetwatervoorziening gecompliceerd is, vanwege zowel de fysieke verwevenheid tussen het hoofdwatersysteem en het regionale systeem, als tussen de verschillende publieke en private belangen. Bovendien kan het zoetwatervraagstuk niet los worden gezien van de eisen die andere functies (waterafvoer, waterveiligheid, waterkwaliteit) aan het watersysteem stellen.

Op de lange termijn zijn systeemveranderingen waarschijnlijk noodzakelijk. Dat betreffen dan fundamentele keuzes die grote inspanningen vragen. Om tot keuzes met draagvlak te komen is een zorgvuldig transitieproces en voldoende tijd nodig. Daarom vindt de AcW het belangrijk nu al te beginnen met het bepalen van een toekomstige strategie. Het rapport van de Tweede Deltacommissie en het Deltaprogramma zijn naar de mening van de AcW eerste stappen in dat proces. Daarmee is de problematiek op de kaart gezet en is het bewustzijn gegroeid dat de zoetwatervoorziening ook in Nederland zijn grenzen kent. Er kunnen zich omstandigheden voordoen dat de waterbeheerder geen water kan leveren. Voor een nieuwe kijk op zoetwatervoorziening is een verbreding van het draagvlak noodzakelijk. In het kader van het Deltaprogramma zijn al veel partijen in beweging gekomen. Regionaal zijn belangen in beeld gebracht, is gekeken naar het aanbod van zoet water en zijn knelpunten geïnventariseerd. Het overleg zou naar de mening van de Commissie verder moeten worden uitgebreid naar individuele ondernemers en regionale en lokale belangengroeperingen. Daarom adviseert de Commissie een breder debat te voeren over het gebruik van water, de afnemende beschikbaarheid en het belang van innovaties. Om de bewustwording verder te vergroten en voorbereid te zijn op een toekomst waarin droge periodes vaker voorkomen adviseert de AcW daarnaast te oefenen met besluitvorming rond

droogtesituaties, naar analogie van de oefeningen die worden gehouden voor hoogwater. Zo kunnen onduidelijkheden en fricties in de huidige regelgeving en verantwoordelijkheidstoedeling worden opgespoord. Daarbij kan ook worden onderzocht of de huidige verdringingsreeks in de praktijk blijkt te werken.

3.3 Adaptieve strategie

De klimatologische en sociaaleconomische ontwikkelingen zijn onzeker. In het geval van het klimaat is vooral de snelheid van de verandering onzeker, bij de sociaaleconomische ontwikkelingen is ook de richting onbekend. Deze onzekerheden maken het volgens de Commissie noodzakelijk een strategie te kiezen die flexibel is en die gaandeweg kan worden aangepast aan de koers, snelheid en omvang van de veranderingen; een adaptieve strategie. Een nieuwe toedeling van water aan gebieden of functies door de aanleg van grootschalige nieuwe werken is naar de mening van de AcW op dit moment nog niet nodig. De Commissie adviseert een adaptieve aanpak te hanteren door te beginnen met maatregelen in gebieden waar nu bij tijd en wijle al schaarste is. Daarmee worden zowel bewustwording van mogelijke schaarste en de noodzaak van efficiënt gebruik, als het daadwerkelijk weerbaarder maken van het watersysteem bereikt. Om ons goed op de toekomst voor te bereiden, moeten we op de korte termijn maatregelen nemen die passen bij de lange termijn strategie (no-regretmaatregelen). Een mooi voorbeeld van deze adaptieve strategie vindt de Commissie de keuze om in het IJsselmeer in stappen een flexibel peilbeheer in te voeren.

Binnen een adaptieve strategie past naar de mening van de Commissie als eerste een optimalisatie van het huidige systeem. Daarmee is nog de nodige winst te behalen. Dure en ingrijpende maatregelen kunnen dan worden uitgesteld. De Commissie is voorstander van kortetermijnmaatregelen zoals het op peil brengen van de aanvoercapaciteit van de Noordervaart in Oost-Brabant en het vergroten van de capaciteit van de Kleinschalige Wateraanvoer naar Midden-West-Nederland. Ook in het hoofdwatersysteem zijn optimalisatiemaatregelen mogelijk. Voorbeelden zijn het aanleggen van een bellenscherm in de Nieuwe Waterweg en het eerder genoemde peilbeheer van het IJsselmeer. Naast mogelijke aanpassingen in het watersysteem passen in een dergelijke adaptieve strategie ook de ontwikkeling en implementatie van technische innovaties die leiden tot minder watergebruik, tot waterconservering of tot bijvoorbeeld het telen van zouttolerante gewassen.

De afgelopen jaren is herhaaldelijk de aandacht gevestigd op nieuwe verontreinigende stoffen. Bij lagere rivierafvoeren en langere verblijftijden in regionale wateren zullen de concentraties van deze stoffen groter worden en daarmee de effecten. De Commissie ziet daarom de stofgerichte aanpak als no-regretmaatregel voor de zoetwatervoorziening van de toekomst. Dit is van belang voor zowel de drinkwatervoorziening als voor het aquatisch ecosysteem.

In gebieden waar de landbouw en natuur afhankelijk zijn van het grondwater treden onder de huidige omstandigheden al problemen op met de zoetwatervoorziening. Naar analogie met het IJsselmeer, adviseert de Commissie als no-regretmaatregel verder te onderzoeken hoe de bodem kan worden gebruikt als flexibele opslag voor water. Nu al vindt onderzoek plaats naar de opslag van zoet water in zoute en brakke grondwatervoorkomens, peilgestuurde drainage en de opslag van water in zoetwaterlenzen. Op de hoge gronden, die afhankelijk zijn van regenval in een beperkt gebied en daardoor relatief kwetsbaar voor droogte, moet het conserveren van water

worden gecombineerd met verder beekherstel en het vasthouden van water na hevige neerslag. In het kader van het Deltaplan Hoge Zandgronden wordt onderzoek gedaan naar het (gebiedsdekkend) verhogen van de grondwaterstand. De Commissie adviseert dat onderzoek voort te zetten en uit te breiden naar andere gebieden.

Maatregelen op het gebied van nieuwe aanvoerroutes van zoetwater zoals het Wereldnatuurfonds voorstelt in haar rapport 'Water naar de zee' kunnen wellicht ook een bijdrage leveren aan een meer robuuste zoetwatervoorziening en verdienen het om op haalbaarheid te worden onderzocht.

Tijdens de droge periode in 2003 bleek op een aantal plaatsen de waterbehoefte van de stedelijke omgeving onderbelicht. Diverse steden hadden water nodig om kanalen en grachten door te spoelen om de waterkwaliteit op peil te houden. Te lage grondwaterstanden kunnen leiden tot paalrot en grote schade aan funderingen. In de zomer leidt watertekort tot bladverlies, juist in de periode dat de schaduw van bomen de ergste hitte wegneemt. De Commissie beveelt aan ook het onderwerp 'Water in de stad' in de analyses van het deltaprogramma zoetwatervoorziening een plek te geven.

3.4 Sturing internationaal, nationaal en regionaal

Het systeem waarmee het water van bron tot gebruiker wordt aangevoerd en verdeeld, strekt zich uit van de bron van de rivieren tot de haarvaten van het regionale watersysteem. De sturing van de zoetwatervoorziening moet naar de mening van de Commissie dan ook plaatsvinden op alle schaalniveaus: van de grensoverschrijdende schaal op stroomgebiedniveau tot de lokale schaal van de individuele gebruiker of belangengroeperingen. De vraag is daarmee niet zozeer op welk schaalniveau sturing moet plaatsvinden, maar welke verantwoordelijkheden op welk niveau liggen en of tussen de verschillende niveaus goed wordt samengewerkt.

De AcW beschouwt de wateraanvoer via de grote rivieren als een essentiële voorwaarde voor de zoetwatervoorziening in Nederland. De Commissie constateert dat het grensoverschrijdende aspect van de zoetwatervoorziening echter weinig aandacht krijgt. Het aanbod van zoetwater in Nederland wordt voor ongeveer 75% bepaald door aanvoer van de Rijn, de Maas en kleinere grensoverschrijdende rivieren, zoals de Vecht. Zonder die aanvoer zou Nederland nu al worden aangeduid als land met waterstress. Dat water is ook in de oeverstaten bovenstrooms een belangrijke vestigingsfactor en ook daar zal de vraag toenemen. De Commissie beveelt daarom aan dat het Kabinet in het reguliere overleg van de internationale riviercommissies binnen een termijn van 10 jaar afspraken vastlegt over de verdeling van zoetwater. In de Rijn- en Maascommissie worden inmiddels de gevolgen van de mogelijke klimaatveranderingen voor het regiem van beide rivieren in beeld gebracht. De Commissie is van mening dat door het gezamenlijk uitvoeren van impact- en kwetsbaarheidstudies voor het gehele stroomgebied een basis gevormd moet worden voor maatregelen in alle betrokken landen. Het is daarbij belangrijk dat Nederland de eigen positie, zoals die over een open of een gesloten Nieuwe Waterweg, vooraf goed onderbouwt. Naast het overleg over de Rijn en de Maas is het van belang regionaal grensoverschrijdend overleg te voeren over de verdeling van zoet water in droge periodes. Daarbij moet het grondwatergebruik worden betrokken, omdat ook dat grensoverschrijdende consequenties heeft.

De nationale overheid is verantwoordelijk voor de verdeling van water over het hoofdsysteem en het bepalen van landelijke prioriteiten in de waterverdeling over sectoren. Het is aan Rijkswaterstaat, provincies en waterschappen om de landelijke

kaders te vertalen in concrete afspraken over de waterverdeling in verschillende situaties.

Het waterschap is als regionale overheid voor het eigen beheersgebied verantwoordelijk voor de verdeling van het water over de verschillende sectoren en gebruikers, binnen de kaders van het nationale beleid. De waterschappen staan het dichtst bij de belanghebbenden. Vanuit die positie spelen zij ook een belangrijke rol bij de bewustwording van de schaarste aan water bij de eigen ingelanden.

3.5 Verantwoordelijkheden publiek en privaat

Zoetwatervoorziening is een vraagstuk van verdeling tussen meerdere publieke en private belangen. De Commissie ziet de verdeling van het zoete water over het land en de watergebruikers primair als een publieke taak. Ook de drinkwatervoorziening is naar de mening van de AcW een belangrijke publieke taak. De huidige hoge kwaliteit van de drinkwatervoorziening is het beste geborgd als het karakter van publieke taak voorop blijft staan. In aanvulling daarop ziet de Commissie een rol voor zoetwatervoorziening door private partijen, namelijk bij een vraag naar extra water of naar water van een betere kwaliteit. Daarnaast kunnen private partijen een grote rol vervullen bij de ontwikkeling en toepassing van innovatieve technologieën in het kader van de publieke taakuitoefening.

De Commissie is van mening dat adaptatie aan klimaatveranderingen niet alleen een verantwoordelijkheid is van de overheid en waterbeheerders, maar ook van de sectoren die afhankelijk zijn van water. Ook zij zullen zich moeten aanpassen. Dit kan door minder water te gebruiken, door hergebruik van water, of door water te gebruiken van een lagere kwaliteit (met een hoger zoutgehalte).

Adaptatie aan het klimaat zal niet zonder innovatie kunnen. De AcW ziet kansrijke mogelijkheden voor innovaties, bijvoorbeeld aan de vraagkant van zoetwater (more crop per drop, zilte teelt). De land- en tuinbouwsector geeft hier nu al vorm aan door bijvoorbeeld de ontwikkeling van zoutresistente aardappelgewassen. Ook kan de land- en tuinbouw een rol spelen door neerslagpieken tijdelijk te bergen en vertraagd tot afvoer te laten brengen. Een voorbeeld daarvan is het concept van de Waterhouderij waarbij innovatieve regelbare drainage wordt toegepast (Walcheren). Dat vergt samenwerking tussen ondernemers, overheden en bewoners. Een ander voorbeeld is het project Delft Blue Water waar onderzoek wordt verricht naar de mogelijkheden van hergebruik van gezuiverd afvalwater van awzi Harnaschpolder als gietwater voor de glastuinbouw en als water voor grondwatersuppletie en peilbeheer. In dat project wordt samengewerkt tussen publieke (hoogheemraadschap van Delfland) en private partijen (Veolia, Evides industriewater).

Voor innovatie is tijd, geld en experimenteerruimte nodig. De Commissie adviseert dat het Deltaprogramma en de Topsector Water in samenwerking met de verschillende sectoren een innovatieagenda zoetwatervoorziening opstellen zodat innovaties worden gestimuleerd, uitgevoerd en gevolgd. Deze innovatieagenda is onderdeel van de transitie naar een nieuwe zoetwaterstrategie.

De Commissie pleit ervoor te stimuleren dat verschillende publieke en private actoren in een regio samen maatregelen ontwikkelen waar meerdere belangen baat bij hebben. Regionale kennis van bedrijven, maatschappelijke organisaties, overheden en kennisinstellingen kan worden benut om vanuit een gezamenlijk perspectief innovatieve projecten te starten. In de regio Rijnmond-Drechtsteden zoeken bijvoorbeeld het

havenbedrijf, ondernemers uit Boskoop, overheden en kennisinstellingen samen naar oplossingen voor de bereikbaarheid van de haven in combinatie met de zoetwatervoorziening in het gebied. Daarbij wordt ook gekeken naar mogelijkheden voor publiek-private samenwerking.

Bij al deze ontwikkelingen blijft regie van de overheid nodig. Ook wanneer private partijen het voortouw nemen, moet de overheid zich niet terugtrekken, maar zich medeverantwoordelijk voelen voor een goede uitkomst, die past in het grotere geheel van het beleid en de principes waarop dat is gestoeld.

3.6 Afspraken over het niveau van watervoorziening

Voor watergebruikers is het belangrijk de risico's van de zoetwatervoorziening voor de bedrijfsvoering te kunnen inschatten. De Commissie adviseert daarom gebruikers van zoetwater duidelijkheid te verschaffen over het aanbod van zoetwater en de kwetsbaarheid van dat aanbod. Dat kan net als voor waterveiligheid in de vorm van een risicoverdeling, zodat ondernemers mede op basis hiervan hun bedrijfseconomische beslissingen kunnen baseren. Die risicoverdeling heeft als doel transparantie te bieden over verantwoordelijkheden, inspanningen en risico's. Daarmee wordt in de eerste plaats duidelijk dat de publieke verantwoordelijkheid voor de zoetwatervoorziening grenzen kent.

De Commissie beseft dat een 'norm' die een resultaatverplichting inhoudt niet realistisch is, vanwege de onzekerheden in de wateraanvoer die wordt bepaald door natuurlijke omstandigheden. Wel kan worden uitgewerkt welk niveau van watervoorziening in een bepaald gebied voor een bepaalde functie met een bepaalde mate van waarschijnlijkheid kan worden gerealiseerd. Dit 'voorzieningsniveau' kan worden onderverdeeld in een basisniveau en een aanvullend niveau van watervoorziening voor extra ambities. Het basisniveau bevat naar de mening van de Commissie in ieder geval water voor veiligheid en volksgezondheid. De verdere invulling van het basisniveau en het aanvullende niveau moet vervolgens worden bepaald op basis van de te formuleren lange termijn visie op de economische en maatschappelijke ambities van Nederland. De AcW is van mening dat de afspraken die worden gemaakt in het kader van het voorzieningsniveau moeten worden gebaseerd op een aantal criteria, waaronder in ieder geval praktische uitvoerbaarheid, robuustheid van maatregelen op de lange termijn, afweging van kosten en baten en rechtvaardigheid.

Het voorzieningsniveau is niet één getal, maar behelst een aantal afspraken per regio. Dat zijn afspraken tussen waterbeheerders onderling over de aanvoer van water van het hoofdwatersysteem naar regionale systemen, en tussen regionale systemen onderling. In samenhang daarmee kunnen afspraken worden gemaakt over de beschikbaarheid van water (zowel kwantiteit en kwaliteit) voor verschillende gebruiksfuncties. Daarbij moet aandacht zijn voor situaties wanneer niet kan worden voldaan aan deze afspraken en welke beperkingen dan van kracht worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om beregeningsverboden.

3.7 Financiering, solidariteit of profijt

Water is een economisch goed. Dat betekent voor de AcW niet dat water sec moet worden geprijsd naar zijn economische waarde. Het gaat erom dat keuzen over gebruik, opslag en allocatie van water moeten worden gemaakt op basis van een brede afweging van kosten en baten. De Commissie adviseert nader onderzoek te doen naar de economische waarde van zoet water.

De huidige wijze van financieren van de zoetwatervoorziening is deels gebaseerd op solidariteit. Voor een ander deel benadert zij het profijtbeginsel via de belastingheffing door de waterschappen op basis van de omvang van het grondeigendom en de waarde van het onroerend goed. Voor het onttrekken van grond- en oppervlaktewater voor de landbouw en industrie wordt, afgezien van leges voor vergunningen, echter niet betaald.

Gezien de toekomstige schaarste en toenemende kosten van watervoorziening acht de AcW in de toekomst een ruimere toepassing van het profijtbeginsel en een verschuiving in kostendragers billijk. De Commissie ondersteunt daarom initiatieven voor onderzoek naar de meer expliciete toepassing van dit beginsel. Het onderzoek in Tholen of kostenterugwinning van de aanvoer van zoetwater voor de landbouw is te realiseren volgens het profijtbeginsel, is daar een goed voorbeeld van. De Commissie beveelt aan de resultaten van dat onderzoek te gebruiken om te bezien of verdere stappen in deze richting zinvol en haalbaar zijn. Daarbij moet er aandacht zijn voor de praktische uitvoerbaarheid van verschillende systemen van beprijzen. Het Nederlandse watersysteem is complex en de watervoorziening is daarom vaak niet eenduidig toe te rekenen aan een bepaald gebruik. Ook zal het nodig zijn om (landbouw)gronden op basis van profijt te classificeren. Tenslotte vraagt de Commissie aandacht voor de uiteenlopende transactiekosten die gepaard gaan met verschillende vormen van beprijzen.

Beprijzen van water moet naar de mening van de Commissie worden gemotiveerd vanuit kostenterugwinning en het stimuleren van innovaties. De AcW constateert dat ook de Europese Commissie veel belang hecht aan de implementatie van het beginsel van kostenterugwinning voor de maatregelen voortkomend uit de Kaderrichtlijn Water. Dat is gebaseerd op de principes 'de vervuiler betaalt' en 'de gebruiker betaalt' (profijtbeginsel). Het beprijzen van water heeft daarnaast een communicatieve functie: het geeft een duidelijk signaal aan gebruikers om geen water te verspillen. Beprijzen zal niet direct leiden tot een lagere vraag naar water, vanwege de prijsinelasticiteit van de vraagcurve voor zoet water. Dat komt doordat de waarde van water in de huidige situatie vaak veel hoger is dan de prijs die er voor wordt gevraagd. Wel kan een prijs voor water leiden tot een prikkel voor innovatie en daardoor tot een zuiniger gebruik. In aanvulling hierop ziet de Commissie de mogelijkheid dat een hogere prijs voor piekgebruikers bij bijvoorbeeld extra gebruik van water tijdens droogte, kan leiden tot een zuiniger gebruik.