

VERDROGINGSBELEID NIET OPTIMAAL VOOR LANDBOUW EN NATUUR!

Petra Hellegers

Verdroging van natuurgebieden is in veel delen van Nederland een probleem. Peilverlaging door ontwatering ten behoeve van de landbouw (50%) en grondwateronttrekking voor (vooral) de winning van (drink)water voor huishoudens en industrie (30%) hebben gedurende de tweede helft van de twintigste eeuw hieraan bijgedragen. De overige 20% van de verdroging wordt toegerekend aan andere oorzaken, waaronder veranderingen in het grondgebruik.

De overheid heeft als doelstelling om het aantal verdroogde hectares vóór 2010 met 40% te verminderen ten opzichte van 1985. Toen werd een oppervlakte van 600.000 ha als verdroogd beschouwd. Bij de uitvoering van dit beleid is het van belang de voordelen voor de natuur af te kunnen wegen tegen de nadelige gevolgen van vernatting voor de landbouw. Verhoging van het grondwaterpeil ten behoeve van het herstel van natuur leidt immers vaak tot schade aan de aangrenzende landbouwgewassen. De kosten voor de ene partij moeten vergeleken kunnen worden met de baten voor de ander. Hiervoor is in nauwe samenwerking met leerstoelgroepen van Wageningen Universiteit een economisch-hydrologisch model ontwikkeld. Dit biedt de mogelijkheid om de kosten en baten voor de Nederlandse samenleving van het terugdringen van verdroging te berekenen.

Mogelijkheden om verdroging tegen te gaan

Het huidige beleid in Nederland beoogt een zo groot mogelijk aantal hectares van verdroging te herstellen door het peil te verhogen. Uit het onderzoek blijkt dat dit niet leidt tot een maximaal herstel van natuurwaarden. Omdat de marginale kosten van de landbouw per eenheid natuurherstel toenemen als meer natuur is hersteld, kan gedeeltelijk herstel van meerdere natuurgebieden worden overwogen in plaats van een volledig herstel van een kleinere oppervlakte. Het gaat dan ook om de effectiviteit van de kosten van maatregelen, zoals het investeren in hydrologische aanpassingen. De kosten hiervan kunnen hoog zijn ten opzichte van de kosten van vernatting voor de landbouw. Hierbij geldt overigens dat hogere grondwaterpeilen minder schade toebrengen aan gras dan aan akkerbouwgewassen. De hoogte van de schade is verder afhankelijk van het bodemtype.

In het proefschrift *Groundwater Management for Agriculture and Nature: an Economic Analysis* wordt geconstateerd dat onder meer het falen van markten, instituties, zoals waterschappen en beleid heeft geleid tot verdroging van de natuur in Nederland. Zo nemen waterschappen beslissingen over het oppervlaktewaterbeheer, wat direct het grondwaterpeil beïnvloedt, terwijl ze momenteel niet verantwoordelijk zijn voor het grondwaterbeheer.

Het beheer van het grondwaterpeil kan in beginsel beter worden gebaseerd op vrijwillige overeenkomsten tussen landbouw en natuurorganisaties. Maar onduidelijkheid over de zeggenschap rond peilverlaging maakt dit in de praktijk moeilijk en ook onderhandelingen over compensatiebedragen zijn moeilijk in dat geval. Maar het is wel mogelijk om waterschappen op basis van nieuwe verantwoordelijkheden een nuttige rol te laten spelen. Waterschappen kunnen immers door een genuanceerd peilbeheer, waarbij rekening wordt gehouden met de uiteenlopende belangen, onnodige schade voorkomen en ook bijdragen aan het herstel van schade tegen lage kosten.

Naast ontwatering van landbouwgebieden kan ook de onttrekking van grondwater voor beregening leiden tot verdroging. Deze onttrekking wordt bevorderd doordat de prijs van het water te laag is: de schade door verdroging en verandering in de kwaliteit van grondwater door onttrekking zijn er namelijk niet in meegenomen. De waarde van de natuur dient tot uitdrukking te komen in beslissingen over grondwaterwinning. Om twee redenen is het echter moeilijk om schade aan de natuur mee te nemen in beslissingen ten aanzien van grondwaterbeheer. Ten eerste is er gebrek aan inzicht in de gevolgen van hydrologische veranderingen op natuurwaarden. Ten tweede is het lastig om de waarde van water voor de natuur in geld uit te drukken. De prijs van natuur komt immers niet op een markt tot uitdrukking.

Met behulp van economische instrumenten kunnen prikkels worden gegeven om water bijvoorbeeld door landbouwbedrijven efficiënter te gebruiken; het water krijgt dan een prijs. In de praktijk worden economische instrumenten als heffingen echter niet vaak gebruikt en daar zijn ook redenen voor. Als bijvoorbeeld de efficiencywinst van omschakeling van bestaande beregeningsverboden of -beperkingen naar een heffing klein is ten opzichte van de hiermee samenhangende transactiekosten (administratie e.d.), kan het wenselijk zijn de bestaande regels voor beregening in stand te houden.

Meer informatie:

PS 01.01 *Groundwater Management for Agriculture and Nature.*