



Regionale marktwerking rond waterlevering, -berging en -conservering

CLM verkent wenselijkheid van agrarische watermarkten

Dit artikel is in aangepaste vorm gepubliceerd in tijdschrift H2O 2000/14-15 door Hans Bleumink, Dick Boland en Rob Hoekstra.

Het waterbeheer in het landelijk gebied staat aan de vooravond van grote veranderingen. De wateroverlast zal toenemen door klimaatverandering, bodemdaling en zeespiegelrijzing. Het waterbeheer van de toekomst vraagt meer ruimte. De landbouwsector zal een aanzienlijk deel van die ruimte moeten leveren. In het landelijk gebied zal op een vernieuwende wijze moeten worden nagedacht over het gebruik van de ruimte, over 'waterdiensten' en financiële 'afrekening'. Het Centrum voor Landbouw en Milieu verkende de mogelijkheden en wenselijkheid van agrarische watermarkten en besprak de resultaten met betrokken partijen.

In het landelijk gebied is de landbouwsector nog altijd de grootste grondeigenaar. Zonder dat ze het zelf in de gaten heeft, beheert de landbouw grote watervoorraden. Het is zonde dat het meeste water zo snel naar zee wordt uitgemalen, terwijl er kansen liggen om het water beter te benutten. Zowel de landbouw als de waterbeheerder kunnen daarvan de vruchten plukken.

Het is opmerkelijk dat rond water zo weinig sprake is van marktwerking. Er vindt geen uitruil van voorraden plaats tussen vragende en aanbiedende partijen. Een onbenutte kans is de snelle afvoer van neerslag: water dat op een perceel valt wordt door de grondeigenaar gebruikt of weggespoeld, maar het wordt niet beoordeeld op de gebruikswaarde voor anderen. In deze studie onderzochten we welke wegen marktwerking kan openen om watervoorraden effectiever te benutten. We verkenden de kansen voor verschillende vormen van agrarische watermarkten en bespraken deze vervolgens in een werkconferentie met betrokkenen uit de landbouwsector, van drinkwaterbedrijven, waterschappen, provincie, de milieubeweging, de adviessector en een bank.

In de verkenning hebben we ons gericht op regionale watermarkten waarin de grondgebonden landbouw de aanbiedende partij is. Een watermarkt is dan een platform waarop gebruikers en beheerders van water afspraken maken over onderlinge levering van watervoorraden en de daaraan verbonden tegenprestaties en voorwaarden. We onderscheiden de volgende waterdiensten die de landbouw binnen watermarkten kan aanbieden:

1. waterlevering,
2. waterberging en –conservering, en
3. verwerking en hergebruik van proces- en afvalwater.

Waterlevering

De landbouw kan waterleverancier worden door voorzieningen te treffen om water op te slaan en te transporteren en het door te leveren als grondstof aan drinkwaterbedrijven, industrie, natuur of andere landbouwbedrijven. We onderscheiden drie varianten:

Water winnen en doorverkopen

Als een boer een vergunning heeft voor het winnen van grond- of oppervlaktewater, kan hij dat water aan derden doorverkopen. Op dit moment bieden de meeste onttrekkingsvergunningen die ruimte. Het water is juridisch eigendom van de boer, en is dus verkoopbaar. Het economisch perspectief is echter gering omdat een vragende partij ook zelf een winningsvergunning kan aanvragen. Ook valt te verwachten dat de overheden bij grootschalige vermarkting van gewonnen water, de vergunningsvoorwaarden zullen aanpassen. Tijdens de werkconferentie zag niemand deze optie als wenselijk.

Infiltratie van meer en schoner water naar het grondwater

Door maatregelen te nemen kan een boer ervoor zorgen dat er meer water in de bodem infiltreert. Daarvan profiteren het drinkwaterwinbedrijf, de nabijgelegen natuur en – op grotere schaal – een heel gebied. Zeker wanneer infiltratie wordt gecombineerd met maatregelen die de kwaliteit van het grondwater verbeteren, is deze vorm kansrijk. Biologische landbouw in infiltratiegebieden heeft grote voordelen. Ook valt infiltratie goed te combineren met het beheer van natuur en landschap. Onderzoek van het CLM in drie grondwaterbeschermingsgebieden heeft aangetoond dat in infiltratiesituaties de

kosteneffectiviteit van deze benadering gunstig is.

De drinkwatersector ziet perspectief in deze benadering. In plaats van het Rijk en de Provincie een heffing te betalen, kan ze immers ook de boeren een 'beheersvergoeding' geven. Bij de levering van drinkwater heeft de landbouw een geduchte concurrent: de natuur. Natuurgebieden kunnen per hectare netto meer grondwater van betere kwaliteit leveren dan landbouwgrond. Daar staat tegenover dat de oppervlakte natuur gering is ten opzichte van de landbouw en dat de aankoop en beheer van natuurgebieden niet goedkoop is.

Water opvangen, vasthouden en doorleveren

De landbouw vangt neerslag op en bergt die tijdelijk in de bodem, in watergangen of in speciaal aangelegde bassins. Op een gewenst tijdstip kan het worden getransporteerd en geleverd aan vragende partijen. Waterlevering aan natuurgebieden biedt goede mogelijkheden. Natuurbeheerders willen in de droge maanden graag schoon, gebiedseigen water ontvangen. In diverse gebieden kan de landbouw dergelijk water leveren, maar daarvoor zal ze zich behoorlijk moeten inspannen. De landbouw kan op deze wijze bijdragen aan het verminderen van de verdroging en van de inlaat van gebiedsvreemd water. Waterlevering aan natuur is kansrijk in gebieden met verweven functies, waar de transportafstanden klein zijn. Van een bijzondere situatie is sprake in landbouwgebieden die grenzen aan stuwwallen, bijvoorbeeld nabij de Utrechtse Heuvelrug. Daar kwelt zeer schoon grondwater op. De landbouw kan de kwel opvangen, tijdelijk opslaan en in het droge seizoen doorleveren aan natuurgebieden.

Waterberging en -conservering

Waterberging is het tijdelijk opslaan van water dat elders uit het watersysteem afkomstig is; waterconservering is erop gericht de neerslag ter plekke in het systeem vast te houden. We werken beide mogelijkheden uit.

Waterberging

De recente extreem natte situaties hebben waterbeheerders ervan doordrongen dat meer ruimte voor waterberging geen luxe, maar noodzaak is. Onlangs heeft het Interprovinciaal Overleg de Waterbergingskansenkaart gepresenteerd waarin voor het gehele land wordt aangegeven welk gedeelte van een gebied nodig is om water bij extreme regenval tijdelijk te bergen. Ook voor minder extreme neerslagsituaties zoeken waterschappen nu oplossingen om water tijdelijk op te slaan. Waterberging ontlast het hoofdsysteem en kan problemen stroomafwaarts voorkomen.

De benodigde ruimte voor water wordt nu nog met name in natuurterreinen gezocht. Maar waterschappen zien ook steeds meer mogelijkheden in landbouwgebieden en onderzoeken de mogelijkheden hiervoor in de praktijk.

Waterberging in noodsituaties is niet onderhandelbaar en leent zich niet voor vrije marktwerking. Maar het is wel goed mogelijk om van te voren gebieden aan te wijzen waar water tijdens afvoerpieken bij voorkeur moet worden geborgen. Voor die gebieden kan worden bepaald hoe vaak ze naar verwachting gebruikt moeten worden voor waterberging en welke vergoeding daar dan tegenover staat. Dan is er sprake van een watermarkt. In de praktijk zal het vooral gaan om (extensieve) graslanden die eens in de zoveel tijd onderlopen. In laag-Nederland kunnen waterbergingspolders worden aangewezen.

Het voordeel van 'afspraken vooraf' is voor waterschappen dat zij geen grond (natuur) hoeven aan te kopen. De voordelen voor de landbouw zijn dat productiegrond behouden kan blijven en dat zij zekerheid krijgt over de diensten die zij levert en de bijbehorende vergoeding. De boer kan waterberging in zijn bedrijfsvoering inpassen, bijvoorbeeld door op laaggelegen percelen de beweiding aan te passen of er kapitaal-extensieve gewassen te telen.

Waterconservering

Veel meer dan nu het geval is, kan de grondgebonden landbouw water vasthouden in de 'haarvaten' van het watersysteem. In hoog-Nederland wordt waterconservering door diverse waterschappen reeds bestudeerd, maar in laag-Nederland zijn nog vele kansen onbenut. De landbouw biedt waterdiensten aan in de vorm van vernatting van percelen of het creëren van ruimte voor water, waardoor ander delen van het gebied profiteren (zie kader). Er zijn aanzienlijke voordelen voor de natuur (minder verdroging), de landbouw (minder droogteschade en beregening) en de waterhuishouding (robustere systemen). Op stroomgebiedniveau vermindert waterconservering de wateroverlast in benedenstroomse gebieden.

Verwerking van proces- en afvalwater

De grondgebonden landbouw kan water zuiveren, zowel in de sloot als in de bodem. In een watermarkt kan een boer het gezuiverde water als proceswater leveren aan een industrie of een ander landbouwbedrijf (glastuinbouw). Het ontvangende bedrijf stelt dan eisen aan de waterkwaliteit. In de praktijk vindt dit al op kleine schaal plaats. Tot in de jaren '70 kwam de opvang en zuivering van huishoudelijk en industrieel afvalwater op landbouwpercelen veel voor (effluentboeren). Uit oogpunt van voedselveiligheid en milieukwaliteit is het gebruik van rioolwater echter ongewenst. De verwerking

van proces- en afvalwater is hooguit op kleine schaal mogelijk. Op regionale schaal zijn de perspectieven beperkt, mogelijk met uitzondering van stadsranden van wijken met een gescheiden rioolstelsel waar de landbouw voorzieningen kan treffen om het relatief schone stadswater te bergen.

De prijs van waterdiensten

Het is pas redelijk om waterdiensten van de landbouw financieel (of anderszins) te vergoeden als ze een aantoonbare meerwaarde opleveren. Een belangrijke vraag is dus welke prestaties van de landbouw verwacht mogen worden als een basisinspanning die bij de Goede Landbouwpraktijk behoort, en welke prestaties verder gaan. Een vergoeding is alleen billijk wanneer de boer extra prestaties levert. De verkenning wijst uit dat het niet eenvoudig zal zijn om afrekenbare doelstellingen vast te leggen en vervolgens na te komen. Zo zijn er juridische vragen over de aansprakelijkheid als afspraken niet worden nagekomen.

Bij de huidige regelgeving worden waterdiensten alleen met een schadevergoeding achteraf vergoed. In de praktijk levert dat veel discussie op. De tijd is rijp om na te denken over andere vormen van 'afrekening', met name over het vooraf maken van afspraken over waterberging. Te denken valt aan een structurele jaarvergoeding, een verzekering bij een private financier (vergelijk de Hagelunie) en gebiedsvergoedingen.

Bij waterlevering kan over de prijs worden onderhandeld. De vragende partij speelt bij de prijsbepaling een belangrijke rol. De aanwezigheid van andere marktpartijen, zowel aan vraag- als aanbodzijde, legt een extra druk op de waterprijs. In een dergelijke watermarkt kan de prijs van water in principe volledig door het marktmechanisme worden bepaald.

De rol van de overheid

Marktwerking alleen is onvoldoende om regionale watermarkten van de grond te krijgen. Om een regionale watermarkt in praktijk te brengen is een partij nodig die de meerwaarde ervan inziet en het proces stimuleert. Het ligt voor de hand dat de provincies vanuit hun betrokkenheid bij gebiedsgericht beleid de rol van regisseur op zich nemen. Op het moment dat een watermarkt zich zover heeft ontwikkeld dat de marktpartijen het onderling eens worden, kan de overheid zich uit het proces terugtrekken. De objectieve meerwaarde van watermarkten kan niet vanachter een bureau worden bewezen, maar kan alleen in een concrete gebiedssituatie worden getest met vragende en aanbiedende partijen.

Perspectieven voor watermarkten

De verkenning laat zien dat er goede mogelijkheden zijn voor een watermarkt-benadering. Tabel 1 laat zien dat de vraagzijde (waterschappen, drinkwaterbedrijven, natuur) in grote lijnen dezelfde vormen van watermarkten als kansrijk ziet als de aanbodzijde (landbouw). Uit de studie blijkt dat een regionale watermarkt zinvol is als kader om afspraken te maken tussen watervragende en wateraanbiedende partijen. Er zijn in principe geen technische of juridische belemmeringen. Waterlevering, -berging en -conservering kunnen goed samengaan met het beheer van landschap en natuur. In een tijd waarin de rol van de landbouw zich nadrukkelijk verbreedt, is ook waterbeheer een maatschappelijke functie waaraan de landbouw positief kan bijdragen. Waar het tot nog toe aan ontbreekt, is een samenhangende benadering van natuur, landschap en water. Waterdiensten lenen zich niet voor een individuele aanpak. Water stoort zich immers niet aan eigendomsgrenzen. Boeren moeten zich in een gebied gezamenlijk bereid verklaren water te leveren, bergen, of te conserveren. Een watermarkt kan dan een instrument zijn waarin collectieve afspraken gemaakt worden tussen een groep boeren en afnemers.

Tabel 1: Overzicht van kansen en knelpunten van regionale watermarkten. Score (meningspeiling) door de deelnemers van de CLM-werkconferentie.

Watermarkt	Variant	vraagzijde		aanbodzijde	
		kans	knelpunt	kans	knelpunt
Waterlevering	doorverkoop	0	9	0	11
	meer en schoner water	0	1	2	1
	vasthouden en doorleveren	4	0	3	1

Waterberging en -conservering	berging bij calamiteiten	3	1	4	0
	conservering in eigen gebied	3	0	2	0
Verwerking/hergebruik		0	0	4	1

Samenvattend kunnen we concluderen dat watermarkten perspectieven bieden voor verschillende partijen:

- Een watermarkt biedt de landbouw kansen om een positieve bijdrage te leveren aan de regionale waterhuishouding. Waterlevering, -berging en -conservering kunnen uitgroeien tot aantrekkelijke nevenfuncties en kunnen agrarische natuur- en landschapsbeheer versterken.
- Wanneer boeren meer en schoner grondwater infiltreren, kan de hoeveelheid winbaar water voor waterleidingbedrijven aanzienlijk worden vergroot. In vergelijking met de omzetting van landbouwgrond in natuur (functiewijziging) en investeringen in zuiveringen, biedt deze benadering economisch perspectief.
- Voor waterschappen biedt de watermarkt een alternatief voor de huidige aanpak van schadevergoedingen en grondaankoop. De grootste kansen liggen op het terrein van verdrogingsbestrijding en waterberging. Regionale watermarkten bieden aanknopingspunten om gezamenlijk met de landbouw te zoeken naar oplossingen voor de eisen die het toekomstige waterbeheer stelt.

Hans Bleumink*, Dick Boland en Rob Hoekstra
Centrum voor Landbouw en Milieu

* vanaf 1 februari 2000 werkzaam als zelfstandig adviseur

Sluit venster