

Datum : 26 oktober 2004

Aan : Mw Ir. A.N. Wouters, Ministerie van Verkeer & Waterstaat

Kaderrichtlijn Water: enige aandachtspunten

Samenvatting van de belangrijkste bevindingen

- De Kaderrichtlijn water (KRW) is een complexe richtlijn die uitgevoerd wordt op het niveau van (internationale) stroomgebieden. De precieze gevolgen van invoering zijn op dit moment nog moeilijk in te schatten.
- Voor sommige sectoren kunnen die gevolgen evenwel ingrijpend zijn. Dit geldt vooral voor economische sectoren die intensief gebruik maken van de fysieke omgeving, zoals de landbouw.
- Mede daarom is er bij de concrete invulling van de richtlijn alle reden om de in de richtlijn geboden mogelijkheden van fasering en lagere doelen te benutten en voorlopig te streven naar minimale normen en naar afwijkingen naar beneden. Een dergelijke beleidskeuze is een goed voorbeeld van een 'no regret policy'. Als later namelijk blijkt dat strengere normen toch gemakkelijk haalbaar zijn, kan daar alsnog toe worden besloten.
- Om dit te bewerkstelligen is het van essentieel belang om tijdig over gedetailleerde en juiste analyses van de economische gevolgen van invoering van de richtlijn te beschikken.
- Het begrip 'level playing field' kan op verschillende manieren worden gedefinieerd. Bij gelijke emissies per oppervlakte-eenheid (in plaats van per eenheid product), wordt een dicht bevolkt land als Nederland, waarin intensief gebruik gemaakt wordt van de fysieke omgeving, aanzienlijk zwaarder getroffen dan een dun bevolkt land. Om eenzelfde emissie per oppervlakte eenheid te realiseren, moeten per eenheid product de ongewenste emissies namelijk sterker worden teruggedrongen. Meestal zal dit tot een meer dan proportionele kostentoeename leiden.
- Tegenover verwachte kosten staan ook baten. Door maatregelen in andere lidstaten zal de kwaliteit van de instroom van water in ons land drastisch verbeteren. Hiervoor behoeven in Nederland geen kosten te worden gemaakt. In zijn algemeenheid zullen gebruikers, zoals de landbouw, de watergebonden recreatie en de drinkwaterwinning, profiteren van een verbeterde waterkwaliteit.

1 Inleiding

Per brief van 1 september jl. is door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan het CPB het verzoek gedaan om een kwalitatief oordeel te geven over de directe kosten van de kaderrichtlijn water. Daarnaast bevat de brief het verzoek om een beschrijving van de belangrijkste beslismomenten voor de maatschappelijke kosten-batenanalyse van de kaderrichtlijn. Beide punten komen in deze notitie aan de orde.

Indien de verwachte maatschappelijke baten van een maatregel, de verwachte maatschappelijke kosten ervan overtreffen, dan is het aantrekkelijk om tot invoering van die maatregel over te gaan. Met baten en kosten worden vanzelfsprekend niet alleen baten en kosten bedoeld die in een geldbedrag kunnen worden uitgedrukt. Ook baten en kosten waarvoor dit niet of nauwelijks mogelijk is, zoals, bijvoorbeeld, de baten en de kosten die met de kwaliteit van de leefomgeving samenhangen, zijn relevant. Verondersteld mag worden dat bij de acceptatie van de *kaderrichtlijn water*, de KRW, er van uit is gegaan dat de baten, die vooral op het terrein van milieu en ecologie liggen, de kosten van invoering overtreffen.

Een interessante vraag aan de vooravond van de implementatie van de KRW is, of dit daadwerkelijk zo is. Op dit moment kan op die vraag *geen* definitief antwoord worden gegeven. Zelfs niet in ruwe termen, bijvoorbeeld als uitkomst van een zogeheten ‘quick scan’ kosten-batenanalyse. Hiervoor zijn twee redenen:

- Ten eerste is de KRW, zoals de naam al zegt, een *kaderrichtlijn*. De richtlijn geeft de kaders aan waarbinnen een verdere invulling plaats moet vinden. Alvorens meer expliciete en kwantitatieve uitspraken over de kosten en de baten van invoering kunnen worden gedaan, dient de richtlijn eerst met concrete maatregelen te zijn ingevuld.
- In de tweede plaats is de invloed van de kaderrichtlijn zo verstrekkend dat, zelfs als een meer concrete invulling van de richtlijn voorhanden zou zijn, de vaststelling van de baten en de kosten, de explicitering dus van de gevolgen, een zeer groot en complex project is. Uitvoering van dit project zal een aanzienlijke tijd in beslag nemen. Bovendien zal expertise van uiteenlopende aard nodig zijn. Behalve economische kennis van de toegepaste kosten-batenanalyse, is eveneens diepgaande kennis nodig van ecologie, milieu, bodem, landbouw, industrie, waterkwaliteit, wetgeving enz. om enigszins betrouwbare uitspraken over de gevolgen te kunnen doen.

In deze notitie zal op twee zaken worden ingegaan:

- Ten eerste zal, in zeer algemene termen, geprobeerd worden enige duidelijkheid te verschaffen over (vooral) de kosten. Doel is om een zo'n reëel mogelijk beeld van de gevolgen van de invoering van de KRW te schetsen. Welke sectoren zullen het meest worden getroffen? In hoeverre zullen zij in staat zijn kosten af te wentelen op derden? En waar zullen de negatieve welvaartseffecten dan terecht komen? Ook zal op kennislacunes worden gewezen die een kwantitatief antwoord op de vragen nog niet mogelijk maken. De baten zoals het behoud van ecosystemen en de preventie van schaden door verontreinigd water worden, vanwege een gebrek aan concrete informatie, niet verder uitgewerkt in deze notitie.
- Ten tweede zal beknopt worden ingegaan op de wijze waarop een kosten-batenanalyse (kba) van de KRW zou moeten worden aangepakt. Het is in dit verband van belang dat, binnen (streng) randvoorwaarden, de EU-lidstaten zelf invulling mogen geven aan de KRW. Eén van die randvoorwaarden is dat de invoering van de KRW volgens een strikt tijdschema zal moeten verlopen. Een andere randvoorwaarde is dat uitstel of afwijkingen van de norm voldoende gemotiveerd moeten zijn. Om maximaal van de beleidsruimte die de KRW geeft te kunnen profiteren, moet daarom ruim voor de invoering van de te nemen maatregelen duidelijkheid bestaan over de kosten en baten van die maatregelen. Gewezen zal worden op de belangrijkste beslismomenten.

2 De KRW: kosten

Het uiteindelijke doel van de kaderrichtlijn water is om de ecologische en de milieukwaliteit van de fysieke omgeving te verbeteren resp. om deze niet verder te laten verslechteren. De KRW richt zich zowel op het oppervlaktewater als op het grondwater. De richtlijn moet door alle lidstaten worden ingevoerd.

Deze beknopte karakterisering geeft aanleiding tot de volgende drie economische observaties:

1. De kosten van invoering van de richtlijn zullen voor landen die het meest intensief van de fysieke omgeving gebruikmaken, in beginsel het grootst zijn. De toevoeging 'in beginsel' duidt op het feit dat, zoals gezegd, lidstaten enige ruimte hebben bij de uitwerking van de richtlijn. Toch mag in zijn algemeenheid worden gesteld dat de benodigde inspanningen in een land als Nederland, met verhoudingsgewijs veel economische activiteiten per oppervlakte-eenheid, veel groter zullen zijn dan in een land waarin de druk op de fysieke omgeving veel minder groot is, zoals bijvoorbeeld in Zweden. Ter illustratie: uitgedrukt *per oppervlakte-eenheid* is het bruto nationaal product in Nederland bijna 20 maal en het aantal inwoners bijna 22 maal groter dan in Zweden.

Juist vanwege de grote verschillen in bevolkingsdichtheid en, in samenhang daarmee, de bestaande grote verschillen in het economisch gebruik van de fysieke omgeving, is het bepaald niet vanzelfsprekend om het begrip 'level playing field' te definiëren als 'gelijke verliezen per km²'. Iedere economische activiteit die gebruik maakt van de fysieke omgeving leidt (per definitie) tot verliezen, voorbij een bepaald niveau worden die verliezen veelal als maatschappelijk ongewenst bestempeld. Een intensief gebruik van de omgeving impliceert dus, verhoudingsgewijs, grote (ongewenste) verliezen per oppervlakte-eenheid.

Bovendien nemen de kosten van terugdringing van die verliezen naar een zeker emissieniveau per oppervlakte-eenheid, veelal meer dan proportioneel toe voor een land dat intensief gebruik maakt van zijn omgeving.

Vanuit een milieu-optiek is het daarbij nog van belang te beseffen dat een *grote milieudruk per oppervlakte-eenheid* heel goed samen kan gaan met een, verhoudingsgewijs, *geringe milieudruk per eenheid product*. Het bestrijdingsmiddelengebruik door de Nederlandse glastuinbouw is hier een voorbeeld van: per oppervlakte-eenheid is het gebruik relatief hoog, per eenheid product is het daarentegen betrekkelijk laag.

2. Economische activiteiten die, gezien hun aard, sterk verweven zijn met de fysieke omgeving zullen, in zijn algemeenheid, meer hinder van de richtlijn ondervinden dan activiteiten die dat niet zijn. Dus, de effecten van de KRW op de landbouw, de industrie en de bouw zullen groter zijn dan de effecten op de dienstensector.
3. Tot slot doet het vanuit een economisch gezichtspunt waarin het streven naar maximale welvaart, in de brede betekenis van het woord, centraal staat, enigszins merkwaardig aan om invoering van een richtlijn te onderschrijven zonder dat duidelijk is *wat* in grote lijnen de economische gevolgen ervan zullen zijn en *wie* die gevolgen vooral zullen moeten dragen.

Wat kan er, tegen de achtergrond van deze algemene observaties, in kwalitatieve termen over de economische gevolgen voor de belangrijkste bedrijfstakken en andere maatschappelijke sectoren worden gezegd?

Landbouw

Bij de beoordeling van de gevolgen van de KRW voor de landbouw moet vanzelfsprekend rekening worden gehouden met de effecten van al bestaande wetgeving en afspraken, zoals de nitraatrichtlijn en het convenant gewasbeschermingsmiddelen. Het is, gegeven die wetgeving en afspraken, momenteel niet duidelijk *in welke mate* een verdere aanscherping van emissienormen dan nog nodig is. Wel zal iedere aanscherping, die verder gaat dan de emissie- en verliesnormen die besloten liggen in de nitraatrichtlijn, het convenant gewasbeschermingsmiddelen e.d., vermoedelijk progressief hogere kosten voor de meeste bedrijven met zich meebrengen. De internationale handelbaarheid van landbouw- en voedselproducten, gecombineerd met het

feit dat de concurrerende producenten buiten Nederland veel minder last zullen hebben van aangescherpte normen, maken het bovendien niet aannemelijk dat de kosten van de KRW aan de afnemers kunnen worden doorberekend.

Ook lijkt op voorhand te mogen worden geconcludeerd, dat, zelfs bij een milde invulling van de richtlijn, de economische groei van de dierlijke sectoren en de (overige) grondgebonden landbouw door de KRW nog verder aan banden wordt gelegd.

Tegenover de kosten is de landbouw ook een sector die bij uitstek zal profiteren van schoon water. Deze baten zullen vooral tot uitdrukking komen in lagere kosten, en veel minder in extra groei.

Gevolgen volgens Alterra-studie

Dat de gevolgen van de KRW voor de landbouw in potentie zeer ingrijpend kunnen zijn, blijkt bijvoorbeeld uit het onderzoek dat Alterra vorig jaar heeft uitgevoerd.¹ Een invulling van de richtlijn, zonder benutting van fasering of lagere doelen, betekent, volgens dit onderzoek, het praktische einde van de Nederlandse landbouw. Een eventuele 'ondergang van de landbouw' zou ook het einde inluiden van grote delen van de rest van het agro-complex, waartoe het scala van toeleverende en verwerkende bedrijven wordt gerekend dat aan de Nederlandse landbouw is verbonden (zuivelsector, vleesverwerkende industrie, transportbedrijven, veevoederbedrijven enz.).

Nu mag bij onevenredig hoge kosten een mildere invulling aan de KRW worden gegeven dan waarvan Alterra is uitgegaan, zij het dat die mildere invulling wel voldoende gemotiveerd moet zijn.

In 'de wandelgangen' wordt de Alterra-studie bekritiseerd omdat effecten van bestaande maatregelen, bijvoorbeeld die van de nitraatrichtlijn, ten onrechte op het conto van de KRW worden geschreven. De tijd ontbrak om de Alterra-studie gedetailleerd te evalueren. Zover kon worden nagegaan, is dit ook niet door anderen gebeurd. Wel worden zowel in het Landbouw-Economisch Bericht 2004 als in de Milieubalans 2004, de resultaten van de Alterra-studie enigszins genuanceerd, al wordt in beide publicaties ook gewezen op de mogelijke verregaande consequenties van de KRW voor de Nederlandse landbouw.²

Wat ook de beperkingen van de Alterra-studie mogen zijn, er mag in ieder geval uit worden geconcludeerd dat Nederland er belang bij heeft om voor de landbouw voor een zo mild mogelijke invulling te kiezen. Mocht in een latere fase blijken dat zonder al te veel extra kosten, gemakkelijk meer milieuwinst kan worden behaald, dan kan dit altijd nog door additioneel nationaal beleid worden bewerkstelligd.

¹ Zie Bolt, F. van der, R. van den Bosch en anderen, 'Aquarein: gevolgen van de Europese kaderrichtlijn water voor landbouw, recreatie en visserij', Alterra, Wageningen, 2003.

² Zie Landbouw-Economisch Bericht, LEI, Den Haag 2004, p.104; Milieubalans, 2004, RIVM, Bilthoven 2004, p.112.

Mutatis mutandis geldt dit ook voor de aan deze landbouwsectoren gelieerde onderdelen van het agro-complex, zoals de vleesverwerkende bedrijven, de zuivelindustrie, transporteurs van agro-producten enz. Voor de glastuinbouw is vooral van belang in hoeverre deze sector zich, door technologische ontwikkelingen, kan ontwikkelen tot een efficiënte en zo goed als volledig 'schone' bedrijfstak, zonder dat hier al te veel extra kosten voor behoeven te worden gemaakt. Over dit laatste kan nog niet heel veel met zekerheid worden gezegd.

Bouw

De bouwsector verwerkt grote hoeveelheden materialen. Per definitie gaat dit gepaard met verliezen. Een deel daarvan komt na kortere of langere tijd in het grond- of oppervlaktewater terecht. Op tweeërlei wijzen kan de sector de schade hiervan verminderen: door zuiniger om te gaan met materialen en door het zoveel mogelijk uitbannen van het gebruik van de meest schadelijk materialen.

Van de regelgeving die dit moet bevorderen resp. bewerkstelligen, zal hoe dan ook een prijsopdrijvend effect op de bouwkosten uitgaan. Over de omvang van dit effect kan, zonder dat precies bekend is hoe die regelgeving er uitziet, niets worden gezegd. Er mag vanuit worden gegaan dat de kostenstijging aan de afnemers (de consumenten) zullen worden doorberekend. In de vorm van hogere prijzen zullen zij aldus met de negatieve welvaartseffecten van de maatregelen worden geconfronteerd. Indien de voorschriften uit hoofde van de KRW alleen voor nieuw te bouwen woningen en overige gebouwen gaan gelden en niet voor bestaande bebouwing), mag tevens worden verwacht dat als gevolg van de kostprijsstijging, ook de prijzen van bestaande woningen en overige gebouwen (iets) omhoog zullen gaan.

Industrie

Wat voor de bouwsector geldt, geldt ook voor de industrie. Nieuwe wet- en regelgeving die tot een vermindering van emissies moet leiden, zal, normaliter, tot kostprijsverhoging leiden. Indien de maximaal toegestane emissies *per eenheid product* voor de Nederlandse industrie gelijk zijn aan die in andere EU-landen, kan van een *level playing field* op EU-niveau worden gesproken. Indien de maximaal toegestane emissies worden afgeleid van maximale emissies per waterlichaam, dan is de kans groot dat, gezien de relatieve *industriedichtheid* van Nederland (per oppervlakte-eenheid), Nederlandse bedrijven met zwaardere regelgeving te maken krijgen dan bedrijven in de overige EU-lidstaten. In zo'n situatie zal de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie binnen de EU verslechteren. In ieder geval mag worden verwacht dat de positie van de Europese industrie op mondiaal niveau dan (iets) achteruit zal gaan. De kostprijsverhogingen zullen niet, of hoogstens voor een deel, aan de afnemers kunnen worden doorberekend. De directe gevolgen zullen daarom groter zijn voor de producenten binnen de

EU dan voor de EU-consumenten. Voor de consumenten kan, in de meeste gevallen, een niet binnen de EU geproduceerd alternatief product gekocht worden.

Tegenover het kostprijsverhogend effect van de strengere normen, staan besparingen van zuiveringskosten. In hoeverre deze besparingen de extra kosten zullen compenseren is zonder gedetailleerde kennis over de precieze maatregelen niet vast te stellen.

Verkeer en vervoer

Zowel het scheepsverkeer als het wegverkeer belasten het grond- en/of oppervlaktewater met ongewenste stoffen. De KRW zal vermoedelijk tot nieuwe voorschriften of aanscherping van bestaande regelgeving leiden. In zoverre de internationale concurrentie met eenzelfde verscherpte regelgeving te maken krijgt, zal er geen sprake zijn van een verslechtering van de relatieve concurrentiepositie. In zo'n situatie mag ook worden verwacht dat het kostprijsverhogende effect aan de uiteindelijke afnemer, te weten de consument, zal worden doorberekend. Dit is vanzelfsprekend een maatschappelijke kostenpost.

Bestrijdingsmiddelengebruik door gemeentes

Behalve de landbouw zijn ook de gemeentes grootverbruikers van bestrijdingsmiddelen. Het stoppen of verminderen van het gebruik zal onvermijdelijk tot hogere kosten leiden die aan de burgers zullen worden doorberekend.

Riolering en rioolwaterzuiveringsinstallaties

De KRW zal tot een stijging van de kosten van zuivering leiden. Volgens de zogeheten ambitienota¹ zullen de extra kosten per jaar bij volledige implementatie zo'n 600 miljoen euro bedragen, ofwel een stijging van zo'n 37 euro per inwoner. Daarbij zij nog aangetekend (i) dat volgens de Unie van Waterschappen dit bedrag, gezien de vele onzekerheden, gemakkelijk een factor twee hoger kan liggen; en dat (ii) los van de KRW, volgens het IBO 'Bekostiging Waterbeheer', de kosten van riolering en afvalwaterzuivering voor de burger, op termijn toch al met 500 miljoen euro per jaar zullen stijgen.

Tot slot

De opsomming van de belangrijkste kosten, die gebaseerd is op de ambitienota, is, behalve (vooral) kwalitatief van aard, ook anderszins ruw en niet noodzakelijk volledig. 'Ruw' omdat het geschetste beeld per sector niet voor alle subsectoren en/of individuele bedrijven hoeft te gelden. 'Onvolledig' omdat ook andere dan de genoemde bedrijfstakken en maatschappelijke

¹ 'Pragmatische Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland; van beelden naar betekenis', KST76187, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2004.

groeperingen gebruik maken van grond- en bodemwater waarbij emissies plaatsvinden.
Daarnaast zijn er ook kosten van uitvoering, monitoring en controle.

3 Maatschappelijke kosten-batenanalyse en belangrijke beslismomenten

Uit het voorgaande mogen in ieder geval de volgende drie conclusies worden getrokken:

- Er bestaat veel onzekerheid over de economische gevolgen van de KRW;
- Desalniettemin kunnen ze voor sommige bedrijfstakken en maatschappelijke groeperingen zeer ingrijpend zijn; en
- Vanwege bovenstaande is er alle reden om maximaal gebruik te maken van de ruimte die de KRW biedt om er een 'eigen invulling' aan te geven.

Vooraf de laatste conclusie is van belang: het maximaal gebruik maken van de eigen beleidsruimte. Het is een *no regret policy* bij uitstek. Echter, om dit te bewerkstelligen, is wel tijdige actie nodig. In deze laatste paragraaf wordt hierop kort ingegaan².

Kosten-effectiviteitsstudies (KEA's) als opstap naar kosten-batenanalyses

Het vertrekpunt bij de vaststelling van de normen waaraan ieder zogeheten 'waterlichaam' na volledige implementatie van de KRW moet voldoen, is de oorspronkelijke of de *natuurlijke toestand* van het betreffende waterlichaam. Hiermee wordt de toestand bedoeld waarin het waterlichaam zou verkeren indien geen sprake zou zijn (geweest) van hydromorfologische of chemische en biologische verontreiniging. Bescherming en herstel van een toestand die de natuurlijke toestand zoveel mogelijk benadert heeft de eerste voorkeur. Voor de Nederlandse waterlichamen, die juist door menselijke beïnvloeding tot stand zijn gekomen en waarop door de eeuwen heen de huidige welvaart is gebaseerd, lijkt dit een onhaalbare situatie. De eerder geciteerde Alterra-studie is hiervan een illustratie voor de landbouw en, zonder dat de Alterra-studie daar expliciet op ingaat, voor de aan de landbouw gelieerde delen van het agro-complex. Maar ook de bescherming tegen overstromingsgevaar door dijken en andere kunstwerken laat zien dat terugkeer naar de natuurlijke toestand geen serieuze optie is voor Nederland. 'Gelukkig' biedt de KRW een uitweg: indien het realiseren van de doelstellingen met *onevenredig hoge kosten* gepaard gaat, mogen lagere normen gehanteerd worden. Mits een en ander deugdelijk wordt beargumenteerd.

Die deugdelijke argumentatie houdt niet alleen in dat met overtuigende argumenten wordt aangetoond dat, in redelijkheid, bijstelling van de doelstellingen gerechtvaardigd is, maar ook dat dit tijdig gebeurt.

² Zie ook Nol Verster en Niels Vlaanderen, 'Economisch efficiency-onderzoek voor de Kaderrichtlijn Water', RIZA, memo, 2004.

Hoewel het begrip ‘onevenredig hoge kosten’ uiteindelijk een subjectief begrip is,³ is een explicitering van die kosten noodzakelijk om tot een verantwoorde invulling van het begrip te komen. Welke stappen moeten daarvoor worden ondernomen?

Allereerst moet worden nagegaan wat de vermoedelijke ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid zullen zijn. Hierbij zijn vier zaken van bijzonder belang:

Ten eerste moeten die ontwikkelingen per bedrijfstak en op een laag aggregatieniveau worden gespecificeerd. Alleen op een voldoende gedesaggregeerd bedrijfstakniveau kan namelijk worden vastgesteld *wat* de economische gevolgen zijn en *wie* de lasten van de KRW zullen moeten dragen.

Ten tweede moeten, in het verlengde van een schets van de economische ontwikkelingen, de ontwikkelingen en de niveaus van voor de KRW *relevante emissies* (incl. het watergebruik en de kosten ervan) worden beschreven. Hiervoor moeten vanzelfsprekend eerst de relevante emissies worden gedefinieerd.

Ten derde moet, bij de uitwerking van de ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid, een geografisch niveau worden gekozen dat aansluit bij de waterlichamen waarvoor de uiteindelijke de kwaliteitsnormen zullen worden gedefinieerd. Met het oog op de implementatie van de KRW is Nederland in circa 1000 waterlichamen onderverdeeld.

Ten vierde moet bij de uitwerking een onderverdeling worden gemaakt in een scenario ongewijzigd beleid *exclusief* de bestaande beleidsvoornemens en een scenario *inclusief* nog (geheel of gedeeltelijk) in te voeren Europese regelgeving (anders dan de KRW). Voorbeelden van de laatste zijn de nitraatrichtlijn, de zwemwaterrichtlijn, de afvalwaterrichtlijn en de vogel- en habitatrichtlijn. De economische gevolgen van de KRW moeten worden afgemeten ten opzichte van het scenario *inclusief* de effecten van de bestaande beleidsvoornemens en de nog in te voeren Europese regelgeving is verwerkt. Op die manier wordt voorkomen dat effecten ten onrechte op het conto van de KRW worden geschreven.

Gegeven een dergelijk basisscenario (scenario dus inclusief effecten van al voorgenomen beleid), moet vervolgens worden vastgesteld welke maatregelen het effectiefst zijn, om aan de doelstellingen van de KRW te voldoen. De welvaartskosten van de KRW, gespecificeerd naar sector en/of maatschappelijke groepering en/of regio, kunnen nu worden berekend als het verschil tussen het scenario inclusief KRW-maatregelen en exclusief KRW-maatregelen (maar wel inclusief ander voorgenomen beleid). Dit betekent overigens niet dat er 1000 KEA's moeten worden gemaakt. Snel zal duidelijk zijn in welke situaties (sectoren, groepen en regio's) de problemen bij implementatie van de KRW het grootst zullen zijn.

³ In veel gevallen zal de vraag of er sprake is van 'onevenredig hoge kosten' weinig problemen geven, bijvoorbeeld in situaties van technische onhaalbaarheid, of indien de overstromingskansen door de maatregelen serieus zouden toenemen.

Per bedrijfstak en/of maatschappelijke groepering moet worden vastgesteld of die kosten onevenredig hoog zijn. Zoals boven gezegd is het begrip 'onevenredig' een begrip dat pas na concretisering gebruikt kan worden. Dit is uiteindelijk een zaak voor de politiek. De centrale vraag waarop bij die concretisering antwoord moet worden gegeven, luidt: weegt de te behalen ecologische en milieuwinst die met de maatregelen wordt behaald, op tegen de kosten die moeten worden gemaakt om ze te realiseren? Indien voor de maatschappij, dan wel voor bepaalde maatschappelijke groeperingen of bedrijfstakken, het antwoord op die vraag *nee* is, dan moet worden gezocht naar een (voor de Europese Commissie) aanvaardbaar alternatief pakket waarmee weliswaar minder ambitieuze milieudoelstellingen worden gehaald, maar dat in termen van kosten en baten maatschappelijk aantrekkelijker is (c.q. het meest aantrekkelijk). Op deze iteratieve wijze wordt de kosteneffectiviteitsstudie ingebed in een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA).

Tot slot: belangrijke beslismomenten

Het keuzeproces om tot afwijkende doelstellingen en daarbij behorende maatregelenpakketten te komen is geen vrijblijvende zaak. Niet alleen dient de argumentatie overtuigend te zijn (zie hierboven), maar ook dient een strikt tijdpad te worden gevolgd.

In dit tijdpad kunnen de volgende, vanuit een economisch gezichtpunt, belangrijke momenten worden onderscheiden:

1. Op 22 december 2004 dient er een beschrijving/analyse te zijn van elk stroomgebied, inclusief een economische analyse van het watergebruik. Belangrijke vraag die daarin aan de orde moet worden gesteld, is de vraag naar het belang van water in het gebied voor de sociaal-economische ontwikkeling.
Omdat de sociaal-economisch betekenis van het grond- en oppervlaktewater aan de basis ligt van het argument 'onevenredig hoge kosten', is een juiste en voldoende gedesaggregeerde beschrijving/analyse (ruimtelijk en naar economische sector) van het watergebruik buitengewoon belangrijk.
2. Op 22 december 2008 dienen de concept stroombeheersplannen, inclusief de bijbehorende concept maatregelenplannen en beheersplannen per deelstroomgebied beschikbaar te zijn. De hierboven beknopt beschreven kosten-effectiviteitsstudies (KEA's) en de inbedding ervan in maatschappelijke kosten-batenanalyses dienen ten grondslag te liggen aan deze conceptbeheersplannen. Om bedrijven en maatschappelijke groeperingen op een later tijdstip niet (zeer) onaangenaam te 'verrassen', dienen deze KEA/KBA's *ruim te voren* beschikbaar te zijn en in *voldoende detail* te zijn uitgewerkt. Vanwege de complexiteit valt het te overwegen

om, als tussenstap, te beginnen met een kengetallen KEA/KBA. Vanzelfsprekend zou zo'n kengetallen KEA/KBA aanmerkelijk eerder moeten zijn afgerond.⁴

De KEA/KBA's zullen de rechtvaardiging vormen voor verzoeken om uitstel en lagere doelen. Gezien de geografische en economische reikwijdte van de KRW alsmede het (potentieel) ingrijpende karakter van de richtlijn voor sommige economische sectoren en maatschappelijke groepringen, dient aan de formulering van kwalitatief hoogwaardige conceptbeheersplannen een hoge prioriteit te worden gegeven

⁴ Zie ook het in voetnoot 2 genoemde memo van Verster en Vlaanderen (RIZA, 2004). In dit memo worden de opzet en de aanpak van een mkba van de KRW gedetailleerd beschreven. De in dat memo onderscheiden tussenstappen alsmede de planning ervan in de tijd, passen binnen het EU-implementatieschema van de KRW. De voorgestelde aanpak en het bijbehorende tijdschema lijken bovendien een zorgvuldige afweging mogelijk te maken.