

KRW: disproportionele kosten niet aantoonbaar zonder analyse van baten

Dit voorjaar publiceerde de Europese Commissie het eerste implementatierapport van de Kaderrichtlijn Water in de EU. In dit overzicht van de kwaliteit van de verkennende karakterisering van de KRW-stroomgebieden is te zien dat Nederland wel heel hoog inzet op het tot 'sterk veranderd' verklaren van waterlichamen en dat wel heel erg veel wateren in ons land 'at risk' zijn. Op beide aspecten scoort Nederland het 'hoogst' van alle onderzochte EU-landen. Dit wekt de indruk dat Nederland de ecologische lat wat lager gaat leggen dan de KRW eigenlijk beoogt. In de Decernota KRW/WB21 2006 wordt dan ook al aangekondigd dat Nederland ruimhartig een beroep gaat doen op de mogelijkheid het halen van de KRW-doelen uit te stellen tot na het beoogde realisatiejaar 2015.

Gelukkig voor natuur en milieu stelt de KRW strenge voorwaarden aan het verbinden van de status 'sterk veranderd' aan waterlichamen en aan het uitstellen van doelrealisatie tot na 2015. Voor het eerste moet elke zes jaar worden aangetoond dat het ongedaan maken of mitigeren van hydromorfologische aantasting van waterlichamen niet mogelijk is zonder 'significante effecten op duurzame maatschappelijke functies'. Het uitstellen van doelrealisatie is gebonden aan de verplichting aan te tonen dat de kosten van de noodzakelijke maatregelen niet in verhouding staan tot het doel ('disproportionele kosten').

Helaas definieert de Kaderrichtlijn Water de begrippen 'significant effect' en 'disproportionele kosten' niet verder. Met als gevolg dat in heel wat regionale gebiedsprocessen

De baten van water betreffen onder andere ook de opbrengsten van de recreatiesector die direct afhankelijk is van water (foto: Maurits Burkhardt).



versimpelingen zijn waar te nemen als het per definitie 'significant' verklaren van elke maatregel die de landbouwsector zelfs maar raakt of 'proportionaliteit' synoniem te verklaren met 'haalbaar en betaalbaar', een begrip dat uiteraard sterk gevoelig is voor de heersende politieke conjunctuur.

Het is onduidelijk of we uitsluitel zullen krijgen over wat een 'significant effect' is vóór de eerste uitspraken van het Europese Hof over de KRW, maar aan nadere invulling van het begrip 'disproportionele schade' wordt gewerkt. Zo is onder de vlag van de Europese KRW-uitvoeringsorganisatie een speciale deskundigenwerkgroep bezig om het begrip 'disproportionele kosten' nader handen en voeten te geven.

Onlangs bespraken de 'waterdirecteuren' van de EU-lidstaten hun tussenrapport. Enkele conclusies tekenden zich af:

- In alle EU-communicatie over disproportionele kosten wordt in één adem gesproken over de noodzaak de kosten af te zetten tegen de baten. Het gaat daarbij om zowel (economisch) kwantificeerbare baten als baten die niet in geld om te zetten zijn;
- Bij disproportionaliteit moet sprake zijn van netto kosten. Het kan dus niet zo zijn dat uitstel mag worden toegepast als de kosten simpelweg groter zijn dan de baten;
- Het lijkt er sterk op dat betaalbaarheid geen deel mag uitmaken van het begrip 'proportionaliteit'. Wel kan een lidstaat beslissen om bepaalde partijen vanuit de overheid economisch te steunen als zij hun deel niet kunnen opbrengen.

Deze conclusies worden onderstreept door het Britse advocatenkantoor Matrix, dat op verzoek van het Wereld Natuur Fonds een juridische analyse maakte van het begrip 'disproportionele kosten'. In aanvulling daarop wijzen de juristen van Matrix er nog eens op dat in de vergelijking tussen kosten en baten zowel economische baten betrokken moeten worden als de mate waarin aan het ecologisch doel van de KRW tegemoet gekomen kan worden. Verder concluderen zij dat uitstel duidelijk een uitzondering op de regel moet blijven. Het hoofddoel van de KRW, namelijk het beschermen en verbeteren van de ecologische toestand in de Europese wateren mag er niet door worden afgezwakt. Het is

dus maar de vraag of Nederland wegblijft met het grootschalig toepassen van uitstel tot na 2015 zoals in de Decernota wordt gesuggereerd.

'Proportionaliteit' van kosten van KRW-maatregelen moet dus in de eerste plaats worden afgemeten aan de baten die met het nemen van de maatregelen gerealiseerd kunnen worden. Die baten betreffen uiteraard het belang van de uiteindelijk te bereiken ecologische doelen, zoals in deze uitgave van H₂O wordt bepleit in het artikel van de Kiwa-medewerkers Meuleman en Witte. Maar ze betreffen ook zeker de 'spin-off' naar economisch meetbare baten, zoals de opbrengsten van bedrijvigheid in de recreatiesector en besparingen op aspecten van het oppervlaktewater en drinkwater-beheer. Het ziet er sterk naar uit dat het aanwijzen van een water als 'sterk veranderd' op grond van 'significante schade' en het toepassen van uitstel voor het bereiken van de KRW-doelen op grond van 'disproportionele kosten', niet zullen worden toegestaan volgens de KRW als deze schade respectievelijk kosten niet zijn gesaldeerd met de te verwachten baten.

Daarom is het van groot belang dat waterbeheerders die baten op overtuigende wijze in beeld brengen. Inmiddels ligt er een keur aan methodieken om toe te passen. Het zojuist gereedgekomen STOWA-rapport 'Handreiking regionale MKBA' zet die mooi op een rij. Overigens wijst het advies van het genoemde Britse adviesbureau erop dat de KRW vraagt om méér dan het strikt toepassen van MKBA-criteria. Ook in het STOWA-rapport wordt aanbevolen het niet te laten bij een vergelijking van kosten en baten, maar ook de met de baten samenhangende geldstromen in kaart te brengen. Dit sluit aan bij de KRW-verplichting het watergebruik economisch in beeld te brengen. Bovendien kunnen bestuurders daarmee verder komen bij het beantwoorden van de vraag: voor wie betaal ik dit eigenlijk? Het op de voorgaande pagina's bediscussieerde rapport 'Geld als water' van Expertisecentrum Triple E lijkt een goede poging hiervoor een methodiek te ontwikkelen.

Paul Vertegaal
(Vereniging Natuurmonumenten)