

INTERNE CO₂-BEPRIJZING VOOR WATERSCHAPPEN

Sander Mager, Toine Poppelaars, Mark van der Werf en Meinke Schouten

HAMERSTUK

GEVRAAGD BESLUIT

De ledenvergadering besluit:

1. dat waterschappen gaan starten met het in eerste instantie gedurende twee jaar toepassen van interne CO₂-beprijzing bij beleids- en investeringsbeslissingen en bij inkoop en aanbestedingen door de landelijke handreiking voor waterschappen over interne CO₂-beprijzing te gebruiken en zodanig toe te passen dat het bij hun eigen werkwijze past;
2. dat de waterschappen uitgaan van een prijsrange voor CO₂ gekoppeld aan de landelijke klimaatambities met een jaarlijkse indexering gebaseerd op de inflatie;
3. de implementatie bij de waterschappen te gaan volgen via de Klimaatmonitor en mede op basis daarvan na twee jaar te evalueren, waarbij ook wordt bekeken of eventuele vervolgstappen kunnen worden gezet.

DE KERN VAN HET ADVIES

Waterschappen zetten zich in op het tegengaan van klimaatverandering en kunnen impact maken in hun rol als opdrachtgever voor inkoop en aanbesteding. Het monetariseren van CO₂ door middel van interne CO₂-beprijzing is daarbij een hulpmiddel dat zorgt voor inzicht in de kosten van CO₂ uitstoot bij interne afwegingen en een stimulans voor inzet van CO₂-reducerende oplossingen door marktpartijen. Hiervoor heeft een werkgroep van waterschappen een handreiking ontwikkeld met een advies voor een te hanteleren CO₂-prijs. We stellen voor om de waterschappen te ondersteunen bij het inzetten van interne CO₂-beprijzing en de implementatie te volgen via de klimaatmonitor, zodat we na twee jaar kunnen evalueren waar er verdere behoefte ligt.

OVERWEGINGEN

a.1 Opdracht vanuit de Commissie Waterketen en Emissies (CWE): kom met een gezamenlijke handreiking.

Op 19 mei 2021 is het onderwerp interne CO₂-beprijzing besproken in de CWE. De conclusies waren:

- Werk gemeenschappelijk aan een handreiking.
- Zorg dat tarieven straks vergelijkbaar zijn.
- Zorg dat je mee ontwikkelt met nieuwe inzichten.
- Ben ambitieus, maar ook realistisch.

CE Delft¹ heeft op basis hiervan in opdracht van de Unie van Waterschappen een handreiking opgesteld met en voor de waterschappen² over welke interne CO₂-prijs waterschappen kunnen hanteren en hoe waterschappen de interne CO₂-prijs kunnen toepassen. In de handreiking zijn algemeen geldende aandachtspunten uitgediept en vertaald naar de situatie van de waterschappen. De handreiking is als bijlage bijgevoegd (zie bijlage LV 22-10b).

a.2 Waterschappen en de klimaatverandering

¹ CE Delft is expert op het gebied van milieuprijzen en stelt in opdracht van de rijksoverheid het handboek milieuprijzen op.

² De betrokken waterschappen zijn Waternet, Wetterskip Fryslân, Waterschap Brabantse Delta, Waterschap Vallei en Veluwe en Waterschapsbedrijf Limburg.

Waterschappen ervaren als een van de eerste de gevolgen van klimaatverandering. Wat betreft klimaatadaptatie en -mitigatie hebben waterschappen een ambitieus programma om Nederland leefbaar te houden. Het tegengaan van de gevolgen van klimaatverandering leidt tot hoge kosten voor waterschappen en daarmee is klimaatmitigatie van groot belang voor de waterschappen.

a.3 Waterschappen hebben impact als opdrachtgever

Waterschappen kopen jaarlijks voor ca. 2,5 miljard euro in bij marktpartijen. Veel van de beleidskeuzes van waterschappen resulteren in een inkoop of aanbesteding. Denk bijvoorbeeld aan waterveiligheid dat resulteert in opdrachten voor dijkversterkingen of aan peilbesluiten die leiden tot opdrachten voor de herinrichting van peilgebieden aan aannemers. Indirect dragen waterschappen via inkoop en aanbesteding bij aan een CO₂-uitstoot van enkele kilotonnen per jaar en de uitputting van de aarde door de inzet van primaire grondstoffen.

a.4 Monetariseren van CO₂ creëert een gelijk speelveld

Om gevoel te krijgen voor de effecten op de CO₂-uitstoot van beleidskeuzes alsmede inkopen en aanbestedingen kun je werken met CO₂-prijzen en specifiek interne CO₂-prijzen. Bij interne CO₂-prijzen wordt de CO₂-uitstoot vertaald naar een CO₂-prijs die de kosten aangeeft die nodig zijn om de effecten van de betreffende CO₂-uitstoot op te vangen. Door deze prijs mee te wegen bij de interne afweging van beleidsalternatieven dan wel bij de keuze van de opdrachtnemer wordt de impact van de CO₂-uitstoot in geld uitgedrukt. Hiermee ontstaat meer inzicht in de keuze die je maakt en dit zal in veel gevallen leiden tot een CO₂-bewuste keuze. Toepassing van een CO₂-prijs bij aanbestedingen zal leiden tot het stimuleren van de markt om te komen met klimaatvriendelijke oplossingen. Steeds meer waterschappen geven aan de behoefte te hebben aan een landelijke lijn op het gebied van interne CO₂-beprijzing. Hiervoor is de landelijke handreiking ontwikkeld.

a.5 Waterschappen werken al met milieuprijzen

Veel waterschappen maken op dit moment gebruik van DuboCalc voor hun GWW-projecten, zoals dijkversterkingen. DuboCalc gaat uit van een set van milieuprijzen, waar ook CO₂ onder valt. Deze bredere set wordt de milieukostenindicator genoemd (MKI). Hiermee wordt een vorm van interne CO₂-beprijzing toegepast. In de MKI is de interne CO₂-prijs € 50,- per ton CO₂. Deze prijs komt uit 2004. Momenteel wordt onderzoek gedaan naar een nieuwe weegset van prijzen voor de MKI en zal deze prijs hoger worden.

a.6 Europese Commissie ziet CO₂-beprijzing als het instrument voor Fitfor55 strategie

Op 14 juli 2021 heeft de Europese Commissie onder de titel Fit for 55 een pakket beleidsvoorstellen gepresenteerd om het Europese klimaatbeleid in lijn te brengen met de doelstellingen uit de Europese Klimaatwet. Het pakket vormt een veelomvattend én samenhangend bouwwerk, waarin wijzigingen voor vrijwel alle belangrijke pijlers van het klimaat- en energiebeleid worden voorgesteld. Met het pakket past Europa zijn beleidskaders aan het wettelijk vastgelegde doel van een klimaatneutrale EU in 2050 en het tussen-doel van 55% vermindering van broeikasgassen in 2030 ten opzichte van 1990. Om die doelen te behalen, is een forse tempoversnelling nodig in de gehele EU. De Commissie wil dit bereiken door een combinatie van bredere beprijzing van CO₂-uitstoot, scherpere normen, en verschillende bindende en indicatieve doelstellingen voor lidstaten.

b.1 Bepaling interne CO₂-prijs

De CWE heeft gevraagd om één gezamenlijke prijs(range) op te stellen voor alle waterschappen. Dit leidt tot uniformiteit en consistentie, terwijl recht wordt gedaan aan verschillen tussen waterschappen: degenen die CO₂-uitstoot zwaarder willen meewegen kiezen hogere waarden uit de range dan waterschappen die hiermee wat terughoudender zijn.

De prijs is gekoppeld aan de doelen die de waterschappen hanteren op het gebied van CO₂-reductie en hierbij is uitgegaan van de ambitie om 49% CO₂ reductie te behalen in 2030. Hogere doelstellingen zullen

leiden tot een hogere CO₂-prijs. Op basis van recente, wetenschappelijke literatuur (de WLO-scenario's)³ is de passende aanbevolen prijsrange €100-140/ton CO₂ voor de periode 2020-2030 gecombineerd met een jaarlijkse indexatie. Waterschappen met relatief meer ambitie kunnen aan de bovenkant van deze prijsrange gaan zitten, dus op €140/ton CO₂.

Nederland zal haar ambities richten op 1,5 graad stijging. Hier horen andere CO₂-prijzen bij, die momenteel worden bepaald. In samenhang met aanpassing van de ambities zal een nieuwe range van de CO₂-prijs worden voorgesteld. Na twee jaar zullen we de werkwijze evalueren, waarvoor we tevens input verzamelen via de klimaatmonitor. De informatie vanuit de klimaatmonitor zal dan ook in eerste instantie intern worden gebruikt om van elkaar te leren. Vervolgens volgt om de 4 jaar een uitgebreide update, welke wordt besproken met de waterschappen.

c.1 Samen optrekken en implementatie volgen

Na vaststelling in de Ledenvergadering zal de handreiking actief worden verspreid onder de waterschappen en zullen we een Community Of Practice starten om de waterschappen te ondersteunen bij de toepassing van interne CO₂-beprijzing. Daarbij worden de waterschappen gevraagd om de komende twee jaar CO₂-beprijzing in de praktijk te gaan toepassen op de manier die het beste past bij de eigen organisatie, bijvoorbeeld in de vorm van pilots of leidraden. We zullen de voortgang gaan volgen via de klimaatmonitor. Na twee jaar volgt een uitgebreide evaluatie, waarbij ook wordt bekeken of eventuele vervolgstappen kunnen worden gezet. Verder zal het onderwerp onderdeel uitmaken van relevante bestuurlijke bijeenkomsten, zoals de regionale bijeenkomsten in het kader van duurzaam opdrachtgeverschap waterschappen en/of de bijeenkomsten in het kader van de klimaatstrategie.

c.2 Doorkijk naar toekomstige ontwikkelingen

De interne CO₂-beprijzing is een eerste opstap naar het daadwerkelijk meenemen van ecologische en sociaal-maatschappelijke waarden in budgettering, investeringsprojecten en aanbestedingen. Niet alleen om te vergelijken welke aanbiedingen of ontwerp-alternatieven het minst schadelijk zijn voor mens en milieu, maar om de daadwerkelijke milieu-impact (met name de kosten = negatieve impact) die waterschappen veroorzaken door hun werkzaamheden voor eigen rekening te nemen in plaats van deze ten laste van de omgeving en de toekomstige generatie te laten komen.

In een vervolgstudie zullen we aandacht schenken aan het verder uitwerken van financiële routes, zoals bijvoorbeeld een intern CO₂-fonds.

BESTUURLIJKE AANDACHTSPUNTEN/ ANDERE PARTIJEN:

Met een interne CO₂-prijs van € 100,- tot € 140,- per ton CO₂ sluiten de waterschappen aan bij wat landelijk gangbaar is.

Naast de Europese Commissie zijn diverse overheden en drinkwaterbedrijven zoals Vitens, WML en PWN, al overgestapt op interne CO₂-beprijzing passend in de route om CO₂-impact via monetaarisering mee te nemen.

RISICO'S

- Het is mogelijk dat individuele waterschappen een andere aanpak kiezen om met monetaariseren van milieu-impact en specifiek CO₂ aan de slag te gaan. Het risico hierbij is dat met name marktpartijen te maken kunnen krijgen met verschillende methodieken en daarmee een verhoging van de administratieve lasten. Dit kan leiden tot kostenverhoging danwel draagvlak verlies bij de

³ De studie 'Nederland in 2030-2050: twee referentiescenario's – Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving', kortweg WLO, is de basis voor veel beleidsbeslissingen op het gebied van de fysieke leefomgeving in Nederland. De WLO is opgesteld door het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) en het CPB (Centraal Planbureau).

markt. Het pleit er daarom voor om zoveel mogelijk dezelfde werkwijze richting de markt te hantieren en hierin gezamenlijk op te trekken.

- In theorie zou het gebruik van een CO₂-prijs de kostprijs van activiteiten en producten kunnen verhogen. Aangezien het een interne prijs betreft is het altijd aan het waterschap om deze kosten al dan niet te aanvaarden. Door het toepassen van de prijs wordt het inzichtelijk welke kosten er moeten worden gemaakt om een bepaalde CO₂-reductie te realiseren en kan dit expliciet worden afgewogen. Overigens hoeven activiteiten met een lage uitstoot niet persé duurder te zijn. Vaak gaat dit gepaard met optimalisaties in het brandstofgebruik of lagere energiekosten in de gebruiksfase.

BESPROKEN IN

- Bestuurlijk Regieteam klimaat en energie van de Unie op 27 januari 2022. Regieteam heeft ingestemd;
- Uniebestuur op 28 januari 2022: hier is afgesproken dat het onderwerp zowel naar de CWE als de CBCF zal worden geleid;
- *Werkgroep Waterketen en Emissies (WWE) op 4 februari 2022 i.v.m. relatie circulaire economie/duurzaamheid. Advies WWE:*
 - De WWE kan instemmen met het besluit om te starten met interne CO₂ beprijzing en geeft als advies mee om de oplegger voor de CWE smarter en concreter te maken. Door onder andere de focus te leggen op beslippunt 3 (red. "In te stemmen met het advies om te starten met interne CO₂-beprijzing bij beleids- en investeringsbeslissingen en bij inkoop en aanbestedingen") En meenemen aandacht voor de neveneffecten, de evaluatie van het effect, het vervolgproces en nadrukkelijker aangeven de wijze waarop CO₂ beprijzing bij waterschappen wordt ingevoerd. De oplegnotitie is conform advies aangepast.
- *Werkgroep Bedrijfsvoering, Digitalisering en Dienstverlening (WBDD) op 11 februari 2022 i.v.m. relatie met inkoop en aanbesteding. Advies WBDD:*
 - Ook bij de WBDD bleek draagvlak om met het instrument te gaan starten, waarbij is gevraagd om ruimte voor de waterschappen om dit te gaan doen op een wijze die het beste past bij de eigen organisatie. Verder heeft de werkgroep aandacht gevraagd voor het begeleiden van de waterschappen, ook bestuurlijk, bij het toepassen van het instrument. Dit komt tot uiting in de vorm van een COP en meerdere bijeenkomsten. Tot slot gaf de werkgroep het advies om de opleg nog aan te scherpen, hetgeen is gebeurd in de versie die voor u ligt.
- Commissie Waterketens en Emissies (CWE) op 4 maart 2022
 - De CWE adviseert positief over de inzet van CO₂ beprijzing bij de waterschappen. Aandacht wordt gevraagd voor de hoogte van de prijs. Dit zal worden meegenomen in de implementatie en de evaluatie.
- Commissie Bestuur, Communicatie en Financiën (CBCF) op 10 maart 2022
 - De CBCF gaat akkoord met het voorstel met aandacht voor de hoogte van de prijs.

VERVOLG/COMMUNICATIE

De leden waterschappen ontvangen een ledenbrief over het advies om interne CO₂-beprijzing te gaan toepassen bij beleids- en investeringsbeslissingen en bij inkoop en aanbestedingen. Er zal een circuleeratelier worden gewijd aan het onderwerp en er komt een COP voor waterschappen die aan de slag willen.