

CO₂-SCHADUWBEPRIJZING VOOR WATERSCHAPPEN

Deze mededeling informeert u over het onderwerp 'CO₂ schaduwbeprijzing bij waterschappen'. Voor de waterschappen is het werken met CO₂-schaduwpreizen een mogelijkheid om op een objectieve manier alternatieven tegen elkaar af te wegen en/of CO₂-uitstoot mee te wegen in aanbestedingen. De Commissie Waterketen en Emissies heeft momenteel een voorstel in behandeling, dat – vanwege de verbinding met het onderwerp inkopen en aanbesteden – hieronder ook aan uw commissie nader wordt toegelicht.

Waterschappen hebben impact als opdrachtgever

Waterschappen ervaren als een van de eersten de gevolgen van klimaatverandering. In adaptieve en mitigerende zin zullen wij er alles aan doen om Nederland leefbaar en schoon te houden. Daarnaast geldt dat de waterschappen jaarlijks voor miljarden inkopen bij marktpartijen. Veel van de beleidskeuzes van waterschappen eindigen in een inkoop of aanbesteding. Denk bijvoorbeeld aan waterveiligheid dat resulteert in dijkversterkingen door de aannemer of peilbesluiten die leiden tot de herinrichting van peilgebieden. Indirect dragen overheden via inkoop en aanbesteding bij aan een CO₂-uitstoot van enkele megatonnen en de uitputting van de aarde door de inzet van primaire grondstoffen. Zowel directe CO₂-maatregelen als maatregelen in het kader van circulair werken dragen bij aan de reductie van CO₂-uitstoot en vermindering de algehele milieubelasting. In het klimaatakkoord is hierover het volgende afgesproken:

- het Rijk maakt afspraken met decentrale overheden over een klimaatneutrale en circulaire GWW in 2030;
- de Rijksoverheid ondersteunt andere overheden om klimaatneutraal en circulair in te kunnen kopen. De Rijksoverheid neemt het initiatief om met andere overheden voor de acht meest impactvolle inkoopcategorieën / productgroepen CO₂-reductiedoelstellingen vast te leggen (waaronder in ieder geval GWW, energie en transport) gericht op minimaal 1 Mton CO₂-reductie per jaar vanaf 2021.

CO₂-beprijzing als keuzetool

Om gevoel te krijgen voor de effecten van beleidskeuzes en aanbestedingen op de CO₂-uitstoot werkt men met CO₂-preizen en specifiek CO₂-schaduwpreizen. Bij CO₂-schaduwpreizen 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 het interne afwegingskader 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 men maakt en dit zal in veel gevallen leiden tot een CO₂-bewuste keuze.

Drie soorten CO₂-beprijzing

Hieronder vergelijken we verschillende beprijzingmethoden.

1. Europees systeem voor emissiehandel (ETS): De grote uitstoters van broeikasgassen in de EU zijn verplicht om deel te nemen aan het emissiehandelsysteem (ETS). Met dit systeem wordt circa 40 procent van de EU-broeikas-gasuitstoot gereguleerd. De Europese Unie heeft als doel dat de ETS-uitstoot in 2020 minimaal 21 procent lager is dan in 2005. Voor de hoogte van de CO₂-prijs geldt geen doelstelling. Deze wordt door de markt vastgesteld.
Elk deelnemend bedrijf aan het emissiehandelsysteem dient jaarlijks zoveel emissierechten in te leveren als het aan broeikasgassen heeft uitgestoten. Hierbij wordt een deel van de emissierechten gratis aan bedrijven toegewezen. Als een bedrijf rechten overhoudt, kan het deze verhandelen. Als een bedrijf te weinig rechten heeft dan kan het emissierechten bijkopen of door doelgerichte investeringen de uitstoot naar beneden brengen. Hoe hoger de CO₂-prijs, hoe interessanter de tweede optie zal zijn. De CO₂-prijs was in 2008 hoog, 30 euro per ton, maar schommelt sinds 2012 tussen de 3 en 9 euro per ton. ETS prijs is extern (je legt het daadwerkelijk en concreet bij anderen op) en reëel (je rekent het ook af, in echte Euro's of dollars).

Waterschappen hebben nagenoeg geen invloed op dit internationale systeem. Daarnaast vallen waterschappen ook niet onder het ETS. Onze positie tav de ETS is dan ook neutraal.

2. Feitelijke CO₂-beprijzing: Eén van de aangekondigde maatregelen uit het regeerakkoord is de introductie van een CO₂-minimumprijs voor elektriciteitsproducenten in 2020. De minimumprijs moet jaarlijks oplopen van €18 in 2020 tot €43 in 2030. Deze wordt vormgegeven als een nationale heffing die, tezamen met de ETS-prijs, leidt tot een minimumprijs die partijen dienen te betalen voor elke ton CO₂(-equivalent) die zij uitstoten. Dit betekent dat deze prijs daadwerkelijk in rekening zal worden gebracht. Bij de onderhandelingen aan de klimaattafels wordt ook gesproken over toepassing van CO₂-beprijzing bij industrieën die veel CO₂-uitstoot kennen.

Vooralsnog heeft de maatregel van feitelijke CO₂-beprijzing alleen betrekking op energieproducenten. Als waterschappen meer energie gaan produceren dan voor eigen gebruik, dan zou deze maatregel ook wel eens op de waterschappen betrekking kunnen krijgen. De CO₂-uitstoot bij de energieproductie van de waterschappen zal echter nagenoeg nul zijn (aangetoond in RoyalhaskoningDHV onderzoek van januari 2021). Daarmee kunnen de waterschappen goedkoper energie aanbieden en zal deze prijs positief uitpakken voor de businesscases van de waterschappen.

3. CO₂ schaduwbeprijzing: Interne CO₂-beprijzing is het vrijwillig toekennen van een financiële waarde aan de uitstoot van broeikasgassen om mee te nemen in de interne besluitvorming van een organisatie. Bij CO₂-schaduw prijzen wordt de CO₂-uitstoot vermenigvuldigd met een CO₂-prijs om te komen tot een financiële waarde die richting geeft aan de kosten die nodig zijn om de effecten van de betreffende CO₂-uitstoot op te vangen. Het gaat dus niet om een daadwerkelijke prijs die je betaalt. CO₂-schaduw prijzen neem je mee om een keuze te maken tussen verschillende alternatieven. Door te werken met CO₂-schaduw prijzen krijgt de CO₂-uitstoot een monetaire waarde en kan je de alternatieven makkelijker onderling vergelijken. Het alternatief met de laagste CO₂-uitstoot/ CO₂-schaduwkosten hoeft niet persé het duurste alternatief te zijn. Bijvoorbeeld kortere transportafstanden leiden tot een lagere CO₂-uitstoot en ook lagere kosten.

Daarnaast kan een CO₂-schaduw prijs worden ingezet bij aanbestedingen. In de meeste gevallen wordt hierbij een gunningsvoordeel bepaald voor de aanbieder met de laagste "CO₂-kosten". Ook hier geldt dat lagere CO₂-schaduwkosten en een groter gunningsvoordeel niet persé gelijk op hoeven te lopen met hogere reële kosten. Met het toekennen van een gunningsvoordeel draagt het waterschap (gedeeltelijk) bij aan de meerkosten van de opdrachtnemer.

Door te werken met een CO₂-schaduw prijs kan men inzichtelijk maken welke investeringen in klimaatmaatregelen het meest (kosten)efficiënt zijn.

Voor de waterschappen is het werken met CO₂-schaduw prijzen een mogelijkheid om op een objectieve manier alternatieven tegen elkaar af te wegen en/of CO₂ mee te wegen in de aanbesteding. Daarom is er binnen de Unie momenteel een voorstel in behandeling dat hier op in gaat. Dit voorstel, dat in behandeling is bij de Werkgroep en Commissie Waterketen en Emissies, wordt in het vervolg van deze mededeling nader toegelicht.

Bepaling CO₂-schaduwprijs

CO₂-schaduwprijs is een vorm van een milieuprijs. Milieuprijzen worden ook wel 'externe kosten' genoemd; kosten die wel ergens in de maatschappij neerslaan, maar niet bij de partij (of consument) die de kosten veroorzaakt. Milieuprijzen weerspiegelen de maatschappelijke kosten van emissies en milieuschade, in een monetaire waarde per kg vervuiling. Een milieuprijs geeft aan wat het verlies aan welvaart van de maatschappij is bij uitstoot van 1 additionele kilogram van een bepaalde stof.

Er zijn twee perspectieven voor het bepalen van die maatschappelijke kosten:

1. *Schadeteksten:* gebaseerd op de kosten van (opruimen van) schade door emissies. Denk hierbij voor klimaatverandering aan schade door overstromingen, droogte, ed.
2. *Preventiekosten:* gebaseerd op de kosten van het vermijden van impact (mitigatie) tot een bepaald niveau (bijvoorbeeld een specifiek beleidsdoel, zoals maximaal 1,5 graad opwarming). Denk hierbij voor klimaatverandering aan kosten voor het bouwen van windmolens en isoleren van huizen.

Milieuprijzen voor klimaatverandering worden vaak bepaald met de preventiekostenmethode. Voordeel hiervan is dat deze kosten veel beter in beeld zijn, terwijl voor de schade nog veel onduidelijkheid is (zoals de gevolgen van weersextremen, terugkoppel-effecten).

Er zijn verschillende factoren die de hoogte van een milieuprijs bepalen. Denk bijvoorbeeld aan geografie; preventie is duurder in West-Europa dan in minder ontwikkelde landen. Of denk aan onderliggend beleid: als je doel maximaal 1,5 graad opwarming is zullen kosten hoger uitvallen dan bij 2 graden. Daarbij is het belang om inzicht te hebben in welke klimaatvoetafdruk bij de organisatie hoort. Deze factoren verschillen ook per situatie en daardoor kan er geen sprake zijn van een eenduidige, universele milieuprijs voor alle producten voor alle organisaties, wereldwijd. Waterschappen hebben een eigen klimaatbeleid en eigen werkveld daar hoort een passende CO₂-prijs bij. Om een CO₂-prijs vast te stellen voor de waterschappen dient er uiteindelijk op elk onderwerp een positie te worden ingenomen. Zie tabel voor berekende CO₂-prijzen gekoppeld aan de beleidskeuzes (bron CE Delft). Er gaat echter wel wat tijd overheen om dit voor alle onderwerpen te bepalen. Daarom stellen wij voor om te starten met een basisprijs als uitgangspositie en tegelijkertijd te komen tot een handreiking die kan helpen bij toepassing en verdere uitdieping van de CO₂-prijs.

Tabel 28 Milieuprijzen op het thema klimaatverandering, in €/t CO₂-emissie (exclusief BTW)

	2015	2030	2050
Huidig beleid			
Onder	12	20	40
Centraal	48	80	160
Boven	48	80	160
Tweegradenbeleid			
Onder	60	100	200
Centraal	80	130	260
Boven	300	500	1.000

Waterschappen werken al met milieuprijzen

Veel waterschappen maken op dit moment gebruik van DuboCalc voor hun GWW projecten, zoals dijkversterkingen. De methode DuboCalc, een landelijk afgestemde methodiek voor de GWW sector die tevens wordt gebruikt door Prorail en Rijkswaterstaat, behelst een vorm van CO₂-schaduwbeprijzing. De huidige CO₂-schaduwprijs die wordt gehanteerd in DuboCalc is circa € 50,- per ton CO₂. Deze zal

binnenkort worden verhoogd. Steeds meer waterschappen zetten DuboCalc in bij interne besluitvorming en/of bij aanbesteding van projecten.

Enkele voorbeelden zijn:

- Meewegen van CO₂-schaduwkosten bij keuze van alternatieven bij dijkversterking Lauwersmeerdijk van Wetterskip Fryslân;
- Het meenemen van CO₂-kosten bij de aanbesteding van de Drontermeerdijk van Waterschap Zuiderzeeland;
- Afwegen van circulaire bruggen bij Waterschap Noorderzijlvest;
- Keuze voor duurzame onderhoudspaden bij Hoogheemraadschap van Delfland.

Gezamenlijke handreiking

De Unie van Waterschappen heeft het idee om te starten met het opstellen van een handreiking met en voor de waterschappen over welke CO₂-schaduwprijs ze kunnen hanteren en hoe ze de CO₂-schaduwprijs kunnen toepassen. Hiermee worden bovenstaande aandachtspunten uitgediept en vertaald naar de situatie voor de waterschappen. Voor de ondersteuning van dit traject is het noodzakelijk om een extern adviseur in te huren. De kosten worden ingeschat op € 25.000,--.

Minimaal 100 euro per ton in 2023 als lonkend perspectief

Om alvast gevoel te krijgen voor wat een CO₂-prijs kan betekenen is het voorstel om te starten met het invoeren van een sectorbrede basisschaduwprijs van minimaal 100 euro per ton uitgestoten CO₂. Het streven is dat de waterschappen vanaf 2023 organisatie-breed met deze schaduwprijs werken. Hiermee sluiten de waterschappen aan bij een landelijk gangbare prijs, zoals deze ook door onder andere de drinkwaterbedrijven wordt gehanteerd.

Overige relevante ontwikkelingen

In het kader van de Buyer Group Polymeren zijn de betrokken waterschappen een gezamenlijk onderzoek gestart naar het toepassen van CO₂-schaduwbeprijzing bij de aanbesteding van polymeren. De resultaten worden eind 2021 verwacht en gebruikt als input voor de handreiking.

Op 20 mei organiseert de Unie van Waterschappen een circuleeratelier voor waterschapsmedewerkers over CO₂-(schaduw)beprijzing. Daarbij zal kennis worden gedeeld en worden ervaringen uitgewisseld.

Een CO₂-prijs kan helpen bij de keuze van maatregelen die nodig zijn voor het behalen van een CO₂ Prestatieladdercertificaat en speelt een rol in de Strategie Duurzaam Opdrachtgeverschap (zie eerder op de agenda).