

CO2 SCHADUWBEPRIJZING VOOR WATERSCHAPPEN

Portefeuillehouder: S.E. Mager / steller: ir.ing. M.J.A. van der Werf, mw. M. Schouten

BESPREEKSTUK (BEELDVORMEND)**GEVRAAGD BESLUIT**

- Kennis te nemen van de rol van CO2-(schaduw)beprijzing bij het halen van de doelen op het gebied van klimaatneutrale en circulaire waterschappen.
- Te bespreken op welke manier een landelijke CO2-(schaduw)prijs kan worden vormgegeven. Bijvoorbeeld in de vorm van een basisprijs van € 100,-- per ton CO2 vanaf 2023.
- Te bespreken op welke manier een landelijke handreiking voor waterschappen over CO2-schaduwbeprijzing hieraan zou kunnen bijdragen.
- Bespreken hoe we andere Uniecommissies kunnen betrekken bij die integrale onderwerp.
- Welke vragen en opmerkingen hebben de leden van de CWE bij CO2-(schaduw) beprijzing?

DE KERN VAN HET ADVIESWaterschappen maken impact als opdrachtgever

Waterschappen ervaren als een van de eerste de gevolgen van klimaatverandering. In adaptieve en mitigerende zin zullen wij er alles aan doen om Nederland leefbaar en schoon te houden.

Waterschappen kopen jaarlijks voor miljarden in 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 waterschappen via inkoop en aanbesteding bij aan een CO2-uitstoot van enkele megatonnen en de uitputting van de aarde door de inzet van primaire grondstoffen. De waterschappen geven dit deels weer in de Klimaatmonitor. Daarnaast zijn ze via allerlei onderzoeken bezig om het beeld compleet te krijgen van de impact die we maken via inkoop en aanbesteding.

De Rijksoverheid wil afspraken maken over CO2 reductie

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 kun je werken met CO2-prijzen 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

Om gevoel te krijgen voor de positie van CO₂-schaduwbeprijzing vergelijken we hier verschillende beprijzingsmethoden.

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/ CO₂-belasting:** 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-schaduwpijzen 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-schaduwpijzen neem je mee om een keuze te maken tussen verschillende alternatieven. Door te werken met CO₂-schaduwpijzen 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-schaduwprijs 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 hier wel (gedeeltelijk) aan bij.

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. Voorliggend voorstel gaat hier op in.

Bepaling CO₂-schaduw prijs

CO₂-schaduw prijs 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. *Schadetekosten*: 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. 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-prijzen.

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
Twee graden beleid			
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. DuboCalc gaat uit van een set van milieuprijzen, waar ook CO2 onder valt. Hiermee wordt een vorm van CO2-schaduwbeprijzing toegepast. In DuboCalc is de CO2-schaduwprijs € 50,-- per ton CO2 en deze wordt waarschijnlijk verhoogd naar € 70,-- per ton CO2.

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.

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

BESTUURLIJKE AANDACHTSPUNTEN/ ANDERE PARTIJEN:

Met een CO2-schaduwprijs van minimaal 100 euro per ton CO2 sluiten de waterschappen aan bij wat landelijk gangbaar is.

BESPROKEN IN

Regieteam Energie en Klimaat, WWE en Uniebestuur.

VERVOLG/COMMUNICATIE

Afhankelijk van de bespreking in de CWE worden vervolgstappen gezet.