

Kostenterugwinning van Waterdiensten

**Kostenterugwinning van
Waterdiensten**

**Aanvullende analyse
Milieukosten**

Sterk Consulting en Bureau Buiten

Leiden, november 2013

STERK CONSULTING
BUREAU VOOR WATER- EN OMGEVINGSVRAAGSTUKKEN

 **BUREAUBUITEN**
economie & omgeving

Inhoudsopgave

1	Achtergrond en doel van rapport	5
1.1	Achtergrond	5
1.2	Doel rapport	6
1.3	Leeswijzer	6
2	Definitie en berekening milieukosten KRW	7
2.1	Definitie milieukosten	7
2.2	Omgang met kosten KRW	7
3	Alternatieve berekening milieukosten per waterdienst	9
3.1	Productie en levering van water	9
3.2	Inzamelen en afvoeren van hemel- en afvalwater	9
3.3	Zuiveren	10
3.4	Grondwaterbeheer	10
3.5	Watersysteembeheer	11

1 Achtergrond en doel van rapport

1.1 Achtergrond

Volgens de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) moeten lidstaten er voor zorgen dat de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in Europa in 2015 op orde is. Om duurzaam watergebruik te stimuleren wordt in de KRW (artikel 9) het principe van kostenterugwinning (KTW) van waterdiensten geïntroduceerd. Het gaat bij KTW om het in rekening brengen van de kosten van waterdiensten bij de diverse watergebruikssectoren tenminste onderverdeeld in huishoudens, bedrijven en landbouw volgens het principe dat de gebruiker betaalt. In het rapport 'Kostenterugwinning van waterdiensten 2013', is voor de voor Nederland benoemde waterdiensten het KTW uitgewerkt voor het referentiejaar 2012.¹²

In het rapport 'Kostenterugwinning van waterdiensten 2013' wordt uitgegaan van een definitie van milieukosten waarbij wordt gekeken naar de kosten die gepaard gaan met het nemen van de huidige mitigerende maatregelen. Met andere woorden, als milieukosten worden gezien de huidige kosten en uitgaven van maatregelen die primair zijn bedoeld om het milieu te beschermen inclusief het watermilieu. Deze definitie is praktisch hanteerbaar en sluit aan bij de administratie van milieukosten in Nederland en Europa welke conform deze definitie plaatsvindt. Deze definitie wordt ook internationaal door de OECD (2001) en Eurostat (2002) gehanteerd.

Uit het rapport 'Kostenterugwinning van waterdiensten 2013' blijkt dat over een langere termijn bezien, de kostenterugwinning van alle waterdiensten ca. 100% bedraagt, en dat een groot deel van de kosten van de waterdiensten wordt gemaakt ter bescherming van het milieu en daarom kunnen worden gezien als milieukosten, zoals genoemd in artikel 9.1 KRW. Zo geldt dat voor de waterdienst 'zuiveren van afvalwater' de waterdienst volledig in dienst staat van een bescherming tegen verdere aantasting van het milieu. De kosten van de waterdienst zijn dan gelijk aan de milieu- en hulpbronkosten. Deze milieu- en hulpbronkosten zijn bovendien volledig geïnternaliseerd in de prijs die de gebruikers betalen voor deze waterdienst. Ook voor de andere waterdiensten maken de milieu- en hulpbronkosten deel uit van de totale kosten van de waterdienst. Het exacte aandeel is echter slechts bij benadering vast te stellen, maar ook hier geldt dat gezien de 100% kostenterugwinning, dat ook dit deel van de milieukosten volledig is geïnternaliseerd.

Voor de KRW is een maatregelenprogramma vastgesteld. Dit impliceert dat de huidige mitigerende maatregelen onvoldoende worden geacht om de schade aan het milieu tot het maatschappelijk acceptabele niveau terug te dringen. De kosten van de aanvullende maatregelen, die in het maatregelprogramma zijn gepresenteerd, kunnen derhalve worden gezien als milieukosten die nog niet zijn geïnternaliseerd. Op zich geldt dat op het moment dat de maatregelen worden getroffen, de kosten die de verschillende partijen maken op de

¹ Opgemerkt moet worden dat niet alle gegevens voor het jaar 2012 beschikbaar waren. Daar waar gebruik wordt gemaakt van een ander referentiejaar, is dit aangegeven.

² In 2004 is een rapport opgesteld waarin het KTW over het referentiejaar 2000 is beschreven: Kostenterugwinning van waterdiensten in Nederland, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005.

gebruikelijke manier zullen worden doorberekend in de lasten die verschillende gebruikers betalen, waardoor ook deze milieukosten uiteindelijk zullen worden geïnternaliseerd.

1.2 Doel rapport

Het doel van dit rapport is om het niet-geïnternaliseerde deel van de milieukosten te kwantificeren, zodat het kan worden meegenomen in de berekening van de kostenterugwinning percentages. Hiertoe worden in dit rapport de kosten van de aanvullende maatregelen conform artikel 11, lid 4, KRW toegerekend naar de verschillende waterdiensten. Vervolgens wordt het aangepaste percentage kostenterugwinning bepaald door de huidige opbrengsten te delen door het totaal van de huidige en toekomstige kosten.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het begrip 'milieukosten' gedefinieerd en vervolgens in Hoofdstuk 3 uitgewerkt per waterdienst.

2 Definitie en berekening milieukosten KRW

2.1 Definitie milieukosten

Voordat in het volgende hoofdstuk de milieukosten van de 5 waterdiensten nader worden uitgewerkt, is het van belang dit begrip te definiëren. Om de milieukosten te bepalen gaat Nederland uit van een kostenbenadering. Hierbij worden de kosten van maatregelen om het milieu te beschermen (c.q. schade te voorkomen) bepaald.

Milieukosten worden gedefinieerd als de jaarlijkse kosten van maatregelen die in het kader van het milieubeheer worden genomen. De milieukosten omvatten onder andere de kapitaallasten van milieu-investeringen (afschrijvingen, rente) en de lopende kosten hiervan (zoals bediening en onderhoud)³. In relatie tot de KRW gaat het om kosten die betrekking hebben op milieuschade door ecologische en chemische status van waterlichaam, vooral als gevolg van waterkwaliteitproblemen.

Om de milieukosten van de 5 waterdiensten te kunnen beschrijven en ramen zijn de volgende bronnen geraadpleegd:

- Kostenterugwinning van waterdiensten 2013, Sterk Consulting en Bureau BUITEN, 2013;
- Wie betaalt welk deel van de KRW, Ecorys, 2012.

2.2 Omgang met kosten KRW

Met bovengenoemde bronnen kan feitelijk de ondergrens van milieukosten reeds worden bepaald. In deze brede analyse is de ambitie om tevens de aanvullende maatregelen zoals die in de KRW bekend zijn geworden, toe te voegen. Dit betekent dat de aanvullende kosten uit de KRW maatregelenpakketten, in aankomende jaren, moeten worden opgeteld bij de reeds benoemde ondergrens. Knelpunt hierbij is dat deze kosten niet op het niveau van de waterdiensten bekend zijn. Wel zijn de kosten bekend op het niveau van de uitvoerder. Dit biedt aanknopingspunten om de kosten toe te rekenen.³ Op basis van toerekening kan bij benadering het volgende worden gesteld over de extra KRW milieukosten per jaar per waterdienst (in mln. euro's):⁴

³ Het ligt bijvoorbeeld voor de hand dat de extra KRW kosten die de drinkwaterbedrijven maken, toegerekend kunnen worden aan de waterdienst productie en levering van water. Op een vergelijkbare wijze zijn de overige kosten op basis van expert opinion toegeedeeld.

⁴ In het rapport 'Wie betaalt welk deel van de EU KRW, Ecorys 2012' wordt gesteld dat de voor 100% aan de KRW gerelateerde uitgaven 7,46 mld. euro bedragen in de periode 2009 - 2027 (18 jaar). Gemiddeld is dit een jaarlijkse uitgave van 415 mln. euro.

Tabel 2.1: KRW kosten relateren aan waterdiensten

Uitgaven KRW	Periode 2009 - 2027 in mln. euro * 1.000	Gemiddeld per jaar in mln. euro * 1.000	Toerekening aan Waterdienst*
Rijk	1.055	59	5
Provincies	44	2	4
Waterschappen	2.952	164	3 en 5
Gemeenten	514	29	2
Landbouw	0	0	n.v.t.
Industrie	2.310	128	3
Recreatie en sportvisserij	70	4	5
Drinkwater	347	19	1
Tbo	73	4	5
Huishoudens	99	6	2
Totaal	7.463	415	

1 = Productie en levering van water

2 = Inzamelen en afvoeren van hemel- en afvalwater

3 = Zuiveren

4 = Grondwaterbeheer

5 = Watersysteembeheer

Wanneer vervolgens, op basis van een bureauanalyse, de toerekening van de KRW kosten aan de verschillende waterdiensten wordt uitgevoerd, ontstaat het volgende beeld:⁵

Tabel 2.2: toerekening KRW kosten aan waterdiensten

Uitgaven KRW toerekening per waterdienst	Uitgaven per jaar in mln. euro * 1.000
Productie en levering van water	19
Inzamelen en afvoeren van hemel- en afvalwater	34
Zuiveren	210
Grondwaterbeheer	2
Watersysteembeheer	149
Totaal	415

⁵ De verdeling van de KRW kosten van de waterschappen is onbekend. Omdat de waterdiensten zuiveren en watersysteembeheer in omvang vergelijkbaar zijn, zijn deze kosten hierover 50/50 toegerekend.

3 Alternatieve berekening milieukosten per waterdienst

3.1 Productie en levering van water

Milieukosten

De milieukosten van deze waterdienst worden niet separaat geadministreerd. Belangrijkste aanknopingspunten zijn de milieukosten van de waterbedrijven. Echter niet alle kosten die de waterbedrijven maken zijn milieukosten en de milieukosten worden niet apart geadministreerd. Een aanzienlijk deel van de kosten die gemaakt worden, worden niet gemaakt in het kader van het milieubeheer. Wel zijn deze milieukosten bij benadering te ramen. Voor waterbedrijven bedragen deze maximaal ca. 150 mln. euro per jaar.⁶

Self services

De kosten van self services, in casu bedrijven en landbouw, maken eveneens deel uit van de milieukosten. Deze bedragen 425 mln. euro per jaar.

KRW kosten

In de toekomst zullen ook de kosten van de KRW maatregelen geïntegreerd worden in de kosten voor deze waterdienst. Deze bedragen naar schatting 19 mln. euro per jaar uitgaande van bestaande ambities en doelen. De invloed van deze KRW kosten op het KTW-percentage van de waterdienst is ca. 1 procentpunt (19 mln. euro per jaar / totale kosten waterdienst a 1,8 mld. euro per jaar).

Totale kosten en KTW-percentage

De totale milieukosten voor deze waterdienst kunnen daarmee geraamd worden op: 575 – 600 mln. euro per jaar. Dit betekent een KTW percentage van 99%.

3.2 Inzamelen en afvoeren van hemel- en afvalwater

Milieukosten

De waterdienst 'Inzameling en afvoer hemelwater en afvalwater' dient drie doelen, te weten het voorkomen van wateroverlast, gezondheid en milieu. Het verzamelen en afvoeren van afvalwater heeft vooral betrekking op het milieu en gezondheid. Het verzamelen en afvoeren van hemelwater heeft vooral te maken met het voorkomen van wateroverlast en met gezondheid en heeft minder te maken met milieu. Voor deze analyse is een beeld van de milieukosten gewenst. Het toerekenen van de kosten van riolering naar deze drie verschillende doelen lijkt echter niet objectief mogelijk. De investeringen dienen vrijwel altijd meerdere doelen tegelijk; deze synergie is ook juist de kracht van deze waterdienst. De volgende uitspraak is illustratief voor deze synergie: "indien er geen regenwater zou vallen, zou 80% van de rioleringskosten resterend en indien er geen afvalwater zou zijn, zou

⁶ De totale milieukosten van Nederland bedroegen in 2009 10,6 miljard euro. Volgens het Compendium van de Leefomgeving wordt 13% van deze kosten gemaakt door de sectoren industrie, energie en water. Deze sectoren maken dus gezamenlijk 1,37 mld. euro aan kosten.⁶ Voor de sectoren energie en industrie zijn de milieukosten wel opgenomen in de CBS statistieken, Deze bedragen gezamenlijk ca. 1.22 mld. euro bedragen (224 mln. energie en 1000 mln. industrie).⁶ Dit betekent dat de milieukosten van de waterbedrijven bij benadering 1,37 -/ - 1,22 mld. euro is maximaal ca. 150 mln. euro zullen bedragen.

eveneens 80% van de kosten resteren".⁷ Een pragmatische aanpak zou zijn 1/3 deel van de kosten aan ieder van de drie doelen toe te rekenen.

Self services

De kosten van self services, in casu landbouw, maken eveneens deel uit van de milieukosten (0,26 mln. euro per jaar)

KRW kosten

In de toekomst zullen ook de kosten van de KRW maatregelen geïntegreerd worden in de kosten voor deze waterdienst. Deze bedragen naar schatting 34 mln. euro per jaar uitgaande van bestaande ambities en doelen. De invloed van deze KRW kosten op het KTW-percentage van de waterdienst is ca 2 procentpunten (34 mln. euro per jaar / totale kosten waterdienst a 1,4 mld. euro per jaar).

Totale kosten en KTW-percentage

De totale milieukosten voor deze waterdienst kunnen daarmee geraamd worden op: een nader te bepalen percentage 1.352 mln. euro per jaar. Dit betekent een KTW percentage van 98%.

3.3 Zuiveren

Milieukosten

De waterdienst 'Inzameling en afvoer hemelwater en afvalwater' kan worden gezien als het uitvoeren van maatregelen met het expliciete doel om de schade aan het milieu te verminderen. Dit betekent dat alle kosten die worden gemaakt voor de waterdienst zuiveren worden gezien als milieukosten van deze waterdienst zijn gelijk aan 1.292 mln. euro per jaar.

Self services

De kosten van self services, in casu bedrijven, landbouw en huishoudens a 353 mln. euro per jaar moeten hierbij worden opgeteld.

KRW kosten

Tot slot zullen in de toekomst ook de kosten van de KRW maatregelen geïntegreerd worden in de kosten voor deze waterdienst. Deze bedragen naar schatting 210 mln. euro per jaar uitgaande van bestaande ambities en doelen. De invloed van deze KRW kosten op het KTW-percentage van de waterdienst is ca. 12 procentpunten (210 mln. euro per jaar / totale kosten waterdienst a 1,65 mld. euro per jaar).

Totale kosten en KTW-percentage

De totale milieukosten voor deze waterdienst kunnen daarmee geraamd worden op: 1.825– 1.875 mln. euro per jaar. Dit betekent een KTW percentage van 88%.

3.4 Grondwaterbeheer

Milieukosten

De gebruikers van de waterdienst 'grondwaterbeheer' betalen hiervoor via de grondwaterheffing (provincies) dan wel via de watersysteemheffing (waterschappen). De

⁷ Gesprek met Rob Hermans, Rioned, november 2013.

opbrengsten van deze heffingen worden gebruikt om schade als gevolg van deze onttrekkingen te voorkomen dan wel te compenseren. De heffingen worden derhalve geïnd met een milieudoel ofwel de milieu- en hulpbronkosten zijn geïnternaliseerd in de heffing. Deze milieukosten bedragen, uitgaande van de smalle definitie van grondwaterbeheer (zie voor een verdere analyse over verbreding de separate rapportage 'Aanvullende analyse 2 – Brede benadering grondwaterbeheer, 2013) 17,5 mln. euro per jaar.

Self services

N.v.t.

KRW kosten

In de toekomst zullen ook de kosten van de KRW maatregelen geïntegreerd worden in de kosten van deze waterdienst. Deze bedragen naar schatting 2 mln. euro per jaar uitgaande van bestaande ambities en doelen. De invloed van deze KRW kosten op het KTW-percentage van de waterdienst is ca. 10 procentpunten (2 mln. euro per jaar / totale kosten waterdienst a 18 mln. euro per jaar).

Totale kosten en KTW percentage

De totale milieukosten voor deze waterdienst kunnen daarmee geraamd worden op: 15 - 20 mln. euro per jaar. Dit betekent een KTW percentage van 90%.

3.5 Watersysteembeheer

Milieukosten

Het watersysteembeheer kan worden verdeeld in drie hoofdtaken. In navolgende wordt beschreven of en in hoeverre deze als milieukosten kunnen worden aangemerkt:

- **Waterveiligheid:** het realiseren van waterveiligheid heeft geen relatie met milieukosten. Het doel van water keren is primair het voorkomen van schade en slachtoffers en is niet bedoeld om negatieve effecten op het milieu te mitigeren. (270 mln.)
- **Waterkwaliteitsbeheer:** de kosten die worden gemaakt ter verbetering van de waterkwaliteit vallen onder de in Nederland gehanteerde definitie van milieukosten (175 mln. euro per jaar).
- **Waterkwantiteitsbeheer:** voor wat betreft de aan- en afvoer van water is het beeld minder duidelijk. Doordat wordt geprobeerd om zo goed mogelijk te voldoen aan de wensen van verschillende belangen in het gebied, kan het zijn dat op de ene plek op het ene moment water wordt afgevoerd om landbouw of bewoning mogelijk te maken, terwijl op een andere plek het waterbeheer juist is gericht op het tegengaan van verdroging van natuurgebieden. Welk deel van de kosten moeten worden toegerekend aan het voorkomen van milieuschade (en dus milieukosten zijn) is derhalve voor het kwantitatieve beheer van de regionale watersystemen niet goed te bepalen (deel van 992 mln.).

De milieukosten van de waterdienst watersysteembeheer bestaan derhalve uit de kosten van waterkwaliteitsbeheer 175 mln. euro per jaar plus een deel van waterkwantiteitsbeheer (deel van 992 mln. euro per jaar).

Self services

De kosten van self services, in casu landbouw, maken eveneens deel uit van de milieukosten (47 mln. euro per jaar).

KRW kosten

In de toekomst zullen ook de kosten van de KRW maatregelen geïntegreerd worden in deze waterdienst. Deze bedragen naar schatting 149 mln. euro per jaar uitgaande van bestaande ambities en doelen. De invloed van deze KRW kosten op het KTW-percentage van de waterdienst is ca. 8 procentpunten (149 mln. euro per jaar / totale kosten waterdienst a 1,5 mld. euro per jaar).

Totale kosten en KTW-percentages

De totale milieukosten voor deze waterdienst kunnen daarmee geraamd worden op: 350 – 400 mln. euro plus een deel van 992 mln. euro per jaar (waterkwantiteitsbeheer). Dit betekent een KTW percentage van 92%.