

**Ministerie van Infrastructuur en
Milieu – RWS Waterdienst**

Eindrapport

Europese tendens tot doorberekening
van diensten aan de gebruiker:
een verkenning voor de functies van het
hoofdwatersysteem en het
hoofdvaarwegennet

Sterk Consulting

Mei 2012

Colofon

*Deze studie is uitgevoerd in het kader van
Programma Strategische Verkenningen Rijkswaterstaat.
mei 2012*

Aan dit project werkten mee:

Sterk Consulting: Robert van Cleef (projectleider / economie)
Erwin de Bruin (bestuurlijke organisatie)

Projectleiding

Rijkswaterstaat: Hans Pietersen (projectleider / internationale afstemming)
Rob van der Veeren (expert Kaderrichtlijn Water / economie)
Erna Ovaa (RWS / programmaleider Strategische Verkenningen)

Begeleidingscommissie:

Nienke Bagchus-Winkel (RWS / scheepvaart)
Job Dronkers (Deltares / Europese ontwikkelingen)
Rob Portielje (RWS / integraal waterbeheer)
Jessica Hop (RWS / economie)
Jan Schoot Uiterkamp (RWS / assetmanagement)
Wiepke Warmerdam / Rolf-Jan Sielcken (RWS / juridische expertise)

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond en probleemstelling	3
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	4
1.3	Aanpak	4
1.4	Afbakening	5
1.5	Inhoudelijke uitgangspunten	2
1.6	Leeswijzer	2
2	Ontwikkelingen in Europese kaders	3
3	Stand van zaken in de buurlanden	8
3.1	Inleiding	8
3.2	Vaarwegbeheer	8
3.2.1	Beroepsscheepvaart	8
3.2.2	Recreatievaart	9
3.3	Onttrekking oppervlaktewater	9
3.4	Koelwater	10
3.5	Lozingen	10
3.6	Overig	10
3.7	Samenvattend overzicht	10
4	Denkbare vormen van kostendoorberekening per functie	12
4.1	Beschrijving	12
4.2	Toets op aspecten van uitvoerbaarheid	13
4.3	Inschatting van consequenties voor RWS	13
4.4	Samenvattend overzicht	13
5	Een eerste selectie van functies	15
5.1	Mogelijkheden nieuwe vorm van kostendoorberekening	15
5.2	Uitvoerbaarheid	16
5.3	Consequenties voor RWS	16
5.4	Kansrijke opties	17
5.5	Samenvattend overzicht	17
6	Conclusies en aanbevelingen	19
6.1	Conclusies	19
6.2	Aanbevelingen	20
	Bijlage 1: Early warning	22

Bijlage 2: Kernpunten gebruiksfuncties	26
Bijlage 3: Verslag workshop	32

Naast de bijlagen 1 t/m 3 is er één separaat werkdocument waarin de fiches zijn opgenomen: 'Fiches nieuwe vormen van bekostiging voor gebruiksfuncties'.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en probleemstelling

Rijkswaterstaat (RWS) bedient met het beheer van het hoofdwatersysteem en het hoofdvaarwegennet een groot scala aan gebruikers, maar brengt hier (op enkele uitzonderingen na) geen kosten voor in rekening. Het netwerkmanagement van RWS wordt vrijwel geheel bekostigd vanuit de algemene middelen. Het is te voorzien dat hier in de toekomst verandering in komt. De Europese Commissie zet het onderwerp ‘kostendoorberekening’ nadrukkelijk op de Europese agenda. Kostendoorberekening aan gebruikers is hierbij geen doel op zich maar een middel om op basis van een economische prikkel te komen tot een milieubewust gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Bovendien draagt het bij aan een “gelijk speelveld” voor alle actoren op de Europese markt. Een derde reden is dat het de mogelijkheid biedt aan marktpartijen om diensten, die nu door de overheid worden geleverd, verder te ontwikkelen en tegen betaling aan te bieden aan gebruikers.

Voor sommige diensten is in onze buurlanden in de afgelopen jaren een vorm van doorberekening aan de gebruiker ingevoerd. Zo zijn in België heffingen geïntroduceerd voor het winnen van grondwater en het innemen van oppervlaktewater (bijvoorbeeld ten behoeve van koeling). Geen enkel Europees land hanteert een integrale kostendoorberekening op het hoofdwatersysteem, het hoofdvaarwegennet of het hoofdwegennet. Nederland valt echter wel op te midden van de buurlanden, doordat hier relatief weinig in rekening wordt gebracht. In september 2011 heeft de Duitse staatssecretaris Scheuerle en in november de Duitse minister Ramsauer aan onze Minister Schultz gevraagd of de Akte van Mannheim herzien kan worden, met als doel een gebruikersvergoeding te kunnen vragen aan de scheepvaart. Dit om problemen bij de financiering van beheer en onderhoud te verlichten. Kostenterugwinning op de kleinere scheepvaartwegen die niet onder de Akte vallen, is in ons omringende landen (waaronder Duitsland) deels al ingevoerd. Op de vraag over herziening van de Akte van Mannheim in het najaar van 2011 heeft Schultz geantwoord hier niet in mee te willen gaan.

Met het oog op het terugdringen van het begrotingstekort is ook het Nederlandse kabinet steeds meer geïnteresseerd in mogelijke vormen van (mede)financiering door private partijen. Gezocht wordt naar ‘nieuwe verdienmodellen’ in samenwerking tussen publieke en private actoren. Bovengenoemde tendensen in Brussel en in de buurlanden sluiten daarom goed aan bij de sfeer in het huidige kabinet.

Probleemstelling

Het is niet ondenkbeeldig dat RWS in toenemende mate geconfronteerd gaat worden met voorstellen vanuit de Europese of nationale politiek om gebruikers te laten betalen voor diensten, die nu uit algemene middelen worden gefinancierd. RWS heeft de laatste jaren juist sterk ingezet op dienstverlening aan de gebruiker. Voorstellen voor doorberekening van diensten kunnen dus grote gevolgen hebben voor RWS. Hierover is kennis nodig om adequaat te kunnen anticiperen en reageren op voorstellen uit de politiek.

Deze ontwikkeling is in februari 2011 in het Bestuur van Rijkswaterstaat onder de aandacht gebracht door middel van een zgn. Early Warning signaal, getiteld '*RWS moet anticiperen op Europese wens tot kostendoorberekening van diensten aan de gebruiker*'. De volledige tekst van het Early Warning signaal en de uitwerking ervan zijn opgenomen in bijlage 1 van dit rapport.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doel van deze eerste verkenning is om voor de verschillende functies van het hoofdwatersysteem en het hoofdvaarwegennet op hoofdlijnen in beeld te brengen hoe doorberekening van diensten er uit zou kunnen zien en voor welke functies het vanuit RWS-optiek zinvol is om nader op kostendoorberekening te anticiperen.

Onderzoeksvragen zijn:

- welke vormen van kostendoorberekening van diensten aan de gebruiker zijn op hoofdlijnen denkbaar? (per functie) wat is de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van deze nieuwe vormen van kostendoorberekening?
- wat zijn mogelijke consequenties van invoering van deze vormen van kostendoorberekening voor RWS (risico's, kansen)?
- welke nieuwe vormen van bekostiging zijn interessant voor nadere uitwerking, en waarom deze?

1.3 Aanpak

Voor deze eerste verkenning zijn vijf stappen onderscheiden:

- I. **Inventarisatie.** Voor elk van de functies van het hoofdwatersysteem en het hoofdvaarwegennet is een fiche opgesteld, met hierin steeds:
 - a. een beschrijving van de functie en de huidige bekostiging;
 - b. een voorstelbare vorm van doorberekening aan de gebruiker;
 - c. een inschatting van de uitvoerbaarheid en de consequenties voor RWS.¹

Ad b. Vaak zijn meerdere vormen van doorberekening mogelijk, en kunnen ook verschillende gebruikers worden onderscheiden. In deze eerste verkenning is ervoor gekozen om de meest voor de hand liggende vorm van doorberekening in de fiches uit te schrijven.

Ad c. Om een indruk te krijgen van de uitvoerbaarheid van de nieuwe vorm van kostendoorberekening, zijn de vragen langsgelopen die normaliter bij een uitvoerbaarheidstoets worden gesteld: gekeken is naar de politiek-bestuurlijke uitvoerbaarheid, de juridische uitvoerbaarheid, financiële en organisatorische gevolgen, technisch-inhoudelijke uitvoerbaarheid, communiceerbaarheid en

¹ Een korte samenvatting van de fiches is opgenomen in bijlage 2.

relaties met ander beleid en regelgeving. Hierna is ingezoomd op de consequenties voor RWS in termen van tijd, geld, imago en effectiviteit².

Een nadere beschrijving van de wijze waarop de fiches zijn opgebouwd is opgenomen in hoofdstuk 3.

- II. **Toetsing.** De fiches zijn voorgelegd aan experts en ervaringsdeskundigen van RWS op het vlak van betreffende functies, met het verzoek om de inhoud van de fiches te toetsen en aan te vullen.

Door de verschillen in de regionale praktijken en specialisatie van experts bevatten de fiches ook na toetsing nog witte vlekken; voor maximale transparantie zijn de namen van de in deze fase betrokken RWS-experts onderaan de fiches vermeld.

- III. **Analyse.** De bevindingen van de fiches zijn vervolgens nader geanalyseerd. Doel van deze analyse was te beoordelen voor welke gebruiksfuncties een nadere uitwerking van een nieuwe vorm van bekostiging zinvol wordt geacht.
- IV. **Workshop.** Er heeft een workshop plaatsgevonden met specialisten voor de betreffende gebruiksfuncties om de resultaten van de analyse van dit rapport te vertalen naar een advies aan het Bestuur
- V. **Rapportage.** De bevindingen zijn vastgelegd in het onderhavige rapport. Daarnaast is een separaat document ‘Fiches nieuwe vormen van bekostiging van gebruiksfuncties’ opgesteld waarin de fiches zijn opgenomen.

Er is een tweede fase voorzien waarin een meer gedetailleerde analyse van de geselecteerde functies zal plaatsvinden.

1.4 Afbakening

Scope: hoofdwatersysteem en hoofdvaarwegennet

Dit onderzoek betreft het hoofdwatersysteem en het hoofdvaarwegennet. Het Beheer- en Ontwikkelplan voor de Rijkswateren (BPRW) maakt onderscheid naar drie functiegroepen, te weten basisfuncties, scheepvaart en gebruiksfuncties. In overleg met de begeleidingsgroep is een lijst met te onderzoeken functies vastgesteld. De volgorde in onderstaande tabel sluit aan op de indeling van het BPRW. Hoogwaterbescherming en aanvoer water vallen in de eerste functiegroep ‘basisfuncties’, beroepsscheepvaart valt in de tweede functiegroep ‘scheepvaart’ en de functies natuur tot en met landbouw vallen onder de derde groep ‘gebruiksfuncties. Hieraan is toegevoegd de functies ‘kabels en leidingen’ omdat deze in de praktijk volop speelt, hoewel niet als zodanig in het BPRW genoemd.³

² Met effectiviteit wordt hier bedoeld: de mate waarin de invoering van deze vorm van kostendoorberekening bijdraagt aan het bereiken van de missie van RWS (veiligheid, schoon water, voldoende water en doorstroming).

³ Beheer- en Ontwikkelplan voor de Rijkswateren 2010 - 2015, p 29.

Tabel 1: overzicht van de in dit onderzoek beoordeelde functies

<ul style="list-style-type: none"> • Hoogwaterbescherming • Aanvoer water • Beroepsscheepvaart • Natuur • Drinkwater • Zwemwater • Schelpdierwater • Koelwater • Lozingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Energie uit/op/aan water • Oeverrecreatie • Recreatievaart • Beroeps- en sportvisserij • Oppervlaktedelfstoffen • Archeologie, cultuurhistorie en landschap • Landbouw (aanvoer water en afvoer nutriënten) • Kabels en leidingen
--	--

Parallele ontwikkelingen op het hoofdwegennet en op door RWS beheerde gronden

Besloten is om het hoofdwegennet buiten de scope van deze verkenning te houden. De discussie over kostendoorberekening op het hoofdwegennet is de afgelopen jaren al volop gevoerd. Er is pas op de plaats gemaakt nadat er politiek een streep is gezet door rekening rijden op basis van een heffing per kilometer. Op dit moment oriënteert men zich op de mogelijkheden van tol als financieringsinstrument voor nieuwe infrastructuur (bv Blankenbergstunnel). De overheid kan met tolheffing de investering terugverdienen door de gebruiker deels of volledig te laten betalen voor de nieuw aangelegde infrastructuur. Het initiële toltarief, dat de weggebruiker dient te betalen voor het gebruikmaken van de infrastructuur, wordt berekend aan de hand van de behaalde reistijdwinsten voor de weggebruiker afgezet tegen de gemaakte reiskosten. Hierbij worden verschillende tolsystemen onderzocht (per gebied, traject of punt). De tariefinning kan zowel door een publieke als door een daarvoor aangestelde private partij worden uitgevoerd. De geïnde gelden kunnen opnieuw worden geïnvesteerd in infrastructuurprojecten (Infrastructuurfonds) of voor andere Rijksdoeleinden worden ingezet, afhankelijk van de gekozen inningssystematiek en het investeringsdoel.⁴

Daar waar het gaat om de grondposities van RWS speelt op dit moment niet zozeer een discussie over kostendoorberekening als wel een discussie over de wijze waarop hier rendement kan worden behaald. RWS heeft een groot areaal aan gronden in beheer. Langs wegen en wateren zijn enkele duizenden hectares grond in materieel beheer bij RWS. RWS oriënteert zich op de mogelijkheden om deze gronden te doen renderen voor RWS. Hierbij kan gedacht worden aan velerlei mogelijkheden zoals landbouw, energieproductie, recreatie et cetera. Beperkende factor hierbij is dat dergelijke activiteiten de uitvoering van RWS niet mogen belemmeren en dat in de ruimtereservering ook rekening wordt gehouden met toekomstige ontwikkelingen. RWS Corporate Dienst Vastgoed beoogt de mogelijkheden

⁴ Informatie verkregen via de heer Jaron Haas, RWS, DVS

nader in kaart te brengen. Op dit moment kan geen inschatting worden gemaakt van de mogelijke opbrengsten hiervan.⁵

1.5 Inhoudelijke uitgangspunten

Geen oordeel over politieke wenselijkheid

Het gaat in deze eerste verkenning om een feitelijke inventarisatie van mogelijkheden en onmogelijkheden van nieuwe vormen van bekostiging. Er worden geen conclusies aan verbonden over de politieke of maatschappelijke wenselijkheid ervan.

Onderscheid gebruiksfuncties en diensten

De rijkswateren vervullen een groot aantal maatschappelijke functies. Voor de in deze verkenning relevante discussie over nieuwe vormen van bekostiging, gaat het niet zozeer om deze gebruiksfuncties zelf, maar gaat het erom aansluiting te vinden bij de 'diensten of activiteiten' die RWS levert om de betreffende gebruiksfunctie mogelijk te maken / te faciliteren. Zo verzorgt RWS bijvoorbeeld voor de gebruiksfunctie beroepsscheepvaart, onderhoud en beheer van vaarwegen, vergroot ze de capaciteit van sluizen, regelt de bediening en verschaft zij vaarweginformatie. Het zijn juist deze diensten of activiteiten die de grondslag kunnen vormen voor een andere vorm van bekostiging. In de fiches is in deze eerste verkenning al zoveel als mogelijk specifiek gemaakt welke diensten RWS bij ieder van de gebruiksfuncties levert. Nadere uitwerking zal in fase 2 plaatsvinden.

Onderscheid gebruiker en gebruikersketen

Voor ieder van de gebruiksfuncties worden in de fiches de gebruikers benoemd. Hierbij wordt veelal één specifieke doelgroep benoemd (bijvoorbeeld beroepsvissers). In de praktijk maakt 'de gebruiker' altijd deel uit van een gebruikersketen (bijvoorbeeld toeleverancier, beroepsvisser, havenbeheerder, afnemer) en kunnen er dus meer partijen zijn die een bijdrage leveren aan de bekostiging van betreffende diensten. Of en in hoeverre deze verdeling van bijdragen in de kosten over de keten mogelijk is en hoe die verdeling eruit ziet, maakt geen deel uit van deze verkenning. In fase 2 kan dit nader vorm worden gegeven.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste ontwikkelingen in de Europese kaders geschetst. De stand van zaken in het buitenland, een belangrijke referentie voor Nederland, is in hoofdstuk 3 uitgewerkt. Vervolgens geeft hoofdstuk 4 een toelichting op de wijze waarop per functie fiches zijn opgebouwd alsmede de beoordelingssystematiek die is toegepast. Het hoofdstuk eindigt met een samenvattend overzicht van bevindingen per gebruiksfunctie. De analyse, voor welke functies RWS nader op kostendoorberekening zou moeten anticiperen, vindt plaats in hoofdstuk 5 waarna in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen worden verwoord. Dit stelt het bestuur van RWS in staat de agenda nader vast te stellen.

⁵ Informatie is telefonisch verkregen bij de heer Jaap Danhof, RWS, Corporate Dienst Vastgoed

2 Ontwikkelingen in Europese kaders

Voor een goed begrip van de mogelijkheden en urgentie van nieuwe vormen van bekostiging zijn de Europese kaders van groot belang. Wij beschrijven hier de belangrijkste Europese kaders per medio april 2012 en schetsen een beeld van de consequenties ervan voor het Nederlandse beleid met betrekking tot kostendoorberekening.

Verdrag van Lissabon.

- Een overkoepelend kader is het Verdrag van Lissabon. Het om niet beschikbaar stellen van het hoofdwatersysteem en het hoofdvaarwegennet valt volgens de termen van het verdrag onder de noemer ‘diensten van algemeen economisch belang’. Volgens dit verdrag (art. 96 en 107 en protocol 26) zijn lidstaten van de EU bevoegd om zulke diensten te verrichten, mits hieruit geen ongelijkheid voortvloeit tussen verschillende categorieën gebruikers en mits hierdoor het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig wordt beïnvloed. “De vervuiler betaalt” is ook één van de basisprincipes van het verdrag. Dit betekent dat de kosten voor herstel van indirecte milieuschade door economische activiteiten bij de veroorzaker in rekening gebracht moeten worden.

Kaderrichtlijn Water

- Het gaat hier om staand beleid. Het Cost Recovery Principle (CRP) en het Polluter Pays Principle (PPP) zijn nadrukkelijk opgenomen in de Kaderrichtlijn Water⁶ onder andere in artikel 9, waarin wordt gesproken over kostenterugwinning van waterdiensten.⁷ Naar aanleiding van een door enige NGO’s ingediende klacht bij de Europese Commissie loopt nog een discussie over de door 10 EU-lidstaten (waaronder Nederland) gehanteerde reikwijdte van de aanwijzing van waterdiensten.⁸ Nederland heeft op de klacht gereageerd. De Europese Commissie heeft daar weer een reactie op gestuurd. Dat heeft geresulteerd in een “aanvullende ingebrekestelling” waarop Nederland eveneens heeft gereageerd. Kern van het verschil van mening is dat de Europese Commissie meent dat Nederland slechts 2 voorzieningen heeft aangemerkt als waterdienst (te weten

⁶ Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy

⁷ Art. 9.1. luidt:

‘De lidstaten houden rekening met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten, inclusief milieukosten en kosten van de hulpbronnen, met inachtneming van de economische analyse volgens bijlage III en overeenkomstig met name het beginsel dat de vervuiler betaalt.

De lidstaten zorgen er tegen het jaar 2010 voor:

1. dat het waterprijnsbeleid adequate prikkels bevat voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten, en daardoor een bijdrage te leveren aan de milieudoelstellingen van deze richtlijn;
2. dat de diverse watergebruikssectoren, ten minste onderverdeeld in huishoudens, bedrijven en landbouw, een redelijke bijdrage leveren aan de terugwinning van kosten van waterdiensten, die gebaseerd is op de economische analyse uitgevoerd volgens bijlage III en rekening houdt met het beginsel dat de vervuiler betaalt.’

⁸ In de Kaderrichtlijn Water staat in art 2. 38. ‘ "waterdiensten": alle diensten die ten behoeve van de huishoudens, openbare instellingen en andere economische actoren voorzien in: a) onttrekking, opstuwning, opslag, behandeling en distributie van oppervlakte- of grondwater; b) installaties voor de verzameling en behandeling van afvalwater, die daarna in oppervlaktewater lozen’

watervoorziening en afvalwaterbehandeling). In de laatste Nederlandse reactie is aangegeven dat niet 2 maar 5 waterdiensten zijn aangewezen.⁹ Voor Nederland is nog geen sprake van een officiële ingebrekestelling, omdat de reactie van de Europese Commissie niet kan worden opgevat als een officieel “met redenen omkleed advies”. Inmiddels is bekend dat de Europese Commissie wel een officieel “met redenen omkleed advies” heeft gestuurd naar Duitsland, België, Denemarken, Finland, Zweden en Ierland. De Europese Commissie start mogelijk een Hofprocedure tegen Duitsland en Denemarken. Zij hebben zowel de interpretatie als de uitwerking minder uitvoerig gedaan dan Nederland (meeste lidstaten beschrijven niet meer dan alleen drinkwater en afvalwaterzuivering). Belangrijkste overblijvende knelpunten zijn dat de Europese Commissie scheepvaart en hoogwaterbescherming eigenlijk ook als waterdienst zou willen zien. Nederland heeft scheepvaart echter expliciet aangewezen als watergebruik (net als recreatie). Ook het systeembeheer van Rijkswateren is expliciet buiten de definitie van waterdiensten gelaten, vanwege het belang van de nationale veiligheid, waardoor het toepassen van het gebruiker betaalt principe hier niet opportuun wordt geacht (Van der Veeren en Dekking, 2008: http://www.helpdeskwater.nl/publish/pages/15556/rapport_kostenterugwinning.pdf).

- Naar aanleiding van de nog lopende de compliance check op de stroomgebiedbeheerplannen, is de Europese Commissie bezig met een studie naar “Pressures and Measures”. De studie richt zich op de analyse van informatie die verder gaat dan de informatie die in de stroomgebiedbeheerplannen is opgenomen. De studie omvat elementen die in meer detail worden bekeken en meer “context” geven aan de stroomgebiedbeheerplannen. De studie omvat de 4 navolgende thema’s:
 - Bestuurlijke (“governance”) en juridische aspecten;
 - Ontwikkeling van adequate methoden;
 - Integratie van waterbeleid in gerelateerde sectoren en het programma van maatregelen;
 - Economische aspecten, innovatie en technologie.

De resultaten van deze studie zullen door de Europese Commissie worden gebruikt bij de beoordeling van de stroomgebiedbeheerplannen. Bij item 4 lijkt de nadruk sterk te liggen op kosten, baten en financiering.

⁹ De 5 waterdiensten die door Nederland zijn beschreven zijn:

1. Productie en levering van water,
2. Inzameling van afvoer van hemelwater en afvalwater,
3. Zuivering van afvalwater
4. Grondwaterbeheer
5. (regionaal) Watersysteembeheer.

Daarbij wordt verder aangetekend dat “eigen dienstverlening” onderdeel is van de verschillende waterdiensten (Van der Veeren en Dekking, 2008:

http://www.helpdeskwater.nl/publish/pages/15556/rapport_kostenterugwinning.pdf).

- Als onderdeel van de Blueprint to Safeguard Europe's Water is de Europese Commissie bezig met een fitness check om op basis van de voor de KRW ingediende stroomgebiedbeheerplannen te bekijken op welke punten de Commissie de lidstaten zou kunnen helpen om de doelen van de KRW te realiseren (het Blueprint proces). De Commissie heeft aangegeven dat de Blueprint geen opmaat is tot een nieuwe richtlijn. Maar het lijkt erop dat de Commissie vooral kijkt naar koelwater en minimum ecologisch peil/aanvoer (minimum sustainable flows) als mogelijke terreinen waar ze de komende jaren meer aan zou willen doen. Naar aanleiding van het Blueprint proces zal waarschijnlijk een werkgroep Economie worden opgericht die zich onder meer gaat buigen over de vraag hoe de 'milieukosten en kosten van de hulpbronnen' moeten worden bepaald als onderdeel van de kostenterugwinning van waterdiensten.

Gemeenschappelijk Landbouw Beleid

- Momenteel vindt de herziening plaats van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid. Hierbij wordt heel expliciet gekeken naar economische instrumenten waarbij de financiering van het waterbeheer wordt gekoppeld aan middelen die beschikbaar zijn voor het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid. De Europese Commissie lijkt hierbij zeer gecharmeerd te zijn van verschillende vormen waarbij wordt betaald voor het realiseren van ecosysteemdiensten.
- Een ander belangrijk thema waar de Europese Commissie momenteel naar kijkt in relatie tot zowel de Kaderrichtlijn Water als het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid is waterschaarste en droogte. De Europese Commissie heeft een rapport laten opstellen over "Water saving potential in agriculture in Europe". In dit rapport staan onder meer de volgende kernstatements die raakvlakken hebben met financiering en kostenterugwinning:
 - Er dient volledige kostenterugwinning plaats te vinden;
 - Verplichte watermeters in de landbouw;
 - Betaling voor ecosysteemdiensten als aanvulling op prijsprikkels,
 - Waterverdeling, waterprijsbeleid, waterbesparing en waterhandel werken alleen binnen een vast kader dat is gebaseerd op minimum ecologisch peil/aanvoer (minimum sustainable flows);
 - Voorstel voor het opzetten van een Europese werkgroep economie die zich richt op het geven van handreikingen en ondersteuning bij het implementeren van effectief prijsbeleid in de landbouw. Deze werkgroep zou zich ook kunnen buigen over de vraag hoe milieu en hulpbronnkosten kunnen worden bepaald en meegenomen;
 - Invoeren van Europese heffingen en belastingen op het gebruik van voedingsstoffen en gewasbeschermingsmiddelen, waardoor de kosten van vervuiling worden betaald door de vervuiler terwijl tegelijkertijd het level playing field is gegarandeerd.

Kaderrichtlijn Mariene Strategie

- Als hulpmiddel voor de lidstaten voor het uitvoeren van de economische analyses voor de Europese Kaderrichtlijn Mariene Strategie¹⁰ heeft de Europese Commissie een

¹⁰ Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu

overzicht laten opstellen van mogelijke maatregelen en economische instrumenten die zouden kunnen worden overwogen bij het samenstellen van het maatregelenpakket als onderdeel van de Mariene Strategie. Deze handreiking kan in een latere fase door de Europese Commissie worden gebruikt om de vraag te stellen waarom bepaalde instrumenten niet zijn toegepast. In het rapport staan onder meer de volgende instrumenten beschreven:

- NOx-belasting voor de scheepvaart;
- Sluiten van visgronden;
- Belastingen of heffingen op zand- en grindwinning;
- Aanwijzen van beschermde gebieden op zee;
- Prikkel voor vissers om afval mee te nemen;
- Aanwijzen van visgronden aan bepaalde gebruikers/gemeenschappen;
- Eco-labelling voor duurzame visserij, zoals het MSC label;
- Verbod op visserijtechnieken die schadelijk zijn voor de bodem.

Richtlijn Eurovignet

- De Raad voor de Europese Unie heeft op 12 september 2011 de amendementen op de concept richtlijn Eurovignet die waren ingebracht door het Europees Parlement goedgekeurd. Hiermee is de richtlijn van kracht¹¹. Het gaat hier dus om staand (recentelijk herzien) beleid.
- De gewijzigde richtlijn maakt het mogelijk tol te heffen op zware vrachtwagens op alle snelwegen (voorheen alleen het trans-Europese wegennetwerk). Daarnaast zijn de voorwaarden aangepast om milieukosten beter in beeld te brengen. Onderdeel van de richtlijn is een (niet bindende) oormerking van opbrengsten van deze tol voor het uitvoeren van transportprojecten. De minst vervuilende voertuigen worden (deels tijdelijk) vrijgesteld van de heffing.
- De richtlijn Eurovignet is tevens een van de elementen van toekomstige EU regelgeving op het gebied van transport. De eerste gedachten voor dit toekomstige beleid zijn beschreven in het Witboek Transport dat is opgesteld door het Directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer (MOVE) van de Europese Commissie en op 28 maart 2011 is gepubliceerd.¹² De hierin voorgestelde maatregelen richten zich op de realisatie van een competitief geïntegreerd transportsysteem, waarin de groei van mobiliteit en het verwijderen van barrières tussen modaliteiten wordt gefaciliteerd. In het Witboek wordt overwogen dat de vervoersheffingen en belastingen moeten worden hervormd met het oog op een consequentere toepassing van de principes "de vervuiler betaalt" en de "gebruiker betaalt" (artikel 58) en verder beschrijft het een volledige en verplichte internalisering van externe kosten per 2020 voor alle vervoersmodaliteiten. Bij deze externe kosten gaat het om lokale externe effecten (zoals milieueffecten) en externe kosten (waaronder geluidshinder, plaatselijke verontreiniging en congestie, bovenop de verplichte doorberekening van de slijtagekosten). De Nederlandse kabinetsreactie op het

¹¹ PE-CONS 24/11, DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures

¹² COM(2011) 144 definitief, WITBOEK Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem

Witboek is overwegend positief. Zo wordt in de Kabinetsreactie over de internalisering van de kosten van lokale externe effecten het volgende gezegd: “Het kabinet heeft besloten dat er geen kilometerheffing komt, maar zet in op verschuiving van vaste lasten naar variabele lasten, ook op Europees niveau. Bovendien geldt ook bij de lokale effecten dat internalisering voor alle vervoersvormen zou moeten gelden”. De uitwerking van de plannen in het Witboek zal nadrukkelijk van invloed zijn op de noodzaak om te komen tot kostenterugwinning in de transportsector, waaronder de scheepvaart.

Slimme regelgeving

- In januari 2007 startte de Commissie met het actieprogramma om de administratieve lasten in de Europese Unie met 25% te verminderen in 2012, met daarin een reeks initiatieven om bestaande wetgeving te vereenvoudigen en de kwaliteit van nieuwe wetgeving te verbeteren door meer aandacht voor de economische, sociale en milieueffecten.¹³ De ‘smart regulation’ agenda van de commissie introduceert onder meer evaluatie van beleid (fitness checks, zoals de eerder bij de KRW genoemde Blueprint to Safeguard Europe’s Water), betere stakeholder consultatie en impact assessments. Het gaat hierbij dus om de verdere ontwikkeling van Europees (water)beleid, waarin kostenterugwinning ook een rol speelt, maar vooralsnog niet meer dan al in de huidige KRW staat. Het bevat in zichzelf geen prikkel tot meer kostenterugwinning, wel een waarschuwing om voorzichtig om te gaan met (te) kleine heffingen.

Resource-efficient Europe

- Het Europa 2020 kerninitiatief “Resource-efficient Europe” is een speerpunt van het EU beleid voor de periode 2014-2020. Het moet uitmonden in EU regelgeving die verplichtingen oplegt en prikkels genereert om efficiënt om te gaan met schaarse hulpbronnen. Water is aangemerkt als één van de belangrijkste hulpbronnen waarvoor in de toekomst schaarste dreigt. Het stappenplan benadrukt o.a. het gebruik van economische instrumenten in het water- en vervoerbeleid.

¹³ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm

3 Stand van zaken in de buurlanden

3.1 Inleiding

Om te komen tot keuzes over nieuwe vormen van bekostiging, is het voor Nederland van belang kennis te nemen van de wijze waarop andere (Europese) landen hiermee omgaan. In dit hoofdstuk wordt voor een deel van de voor Nederland relevante functies een overzicht gepresenteerd van de wijze van kostendoorberekening in België, Duitsland, Frankrijk en Engeland. Het gaat om het vaarwegbeheer (functies beroepsscheepvaart en recreatievaart), de onttrekking van oppervlaktewater (o.a. drinkwater), koelwater, lozingen en overige functies.¹⁴ Conclusie is dat in de buurlanden voor gebruiksfuncties van rijkswateren meer kosten worden doorberekend dan in Nederland. Dit geldt in het bijzonder voor de vaarwegen, maar ook voor andere functies is dit het geval. Tabel 2 (paragraaf 3.7) geeft een overzicht.

3.2 Vaarwegbeheer

De organisatie van het water- en vaarwegbeheer wijkt in Nederland op verschillende punten af van die in de buurlanden België, Duitsland, Frankrijk en Engeland. In Nederland wordt onderscheid gemaakt tussen landelijk en regionaal waterbeheer elk met eigen beheerinstanties. In de buurlanden bestaat een dergelijk onderscheid niet. Daar zijn de taken van waterbeheer en vaarwegbeheer gescheiden; waterbeheer is geregionaliseerd en vaarwegbeheer is veelal landelijk georganiseerd. De vaarwegen worden geëxploiteerd door overheidsorganisaties die daaruit inkomsten genereren. In Nederland is dit niet het geval. Alleen op regionaal niveau brengt men in Nederland soms kosten in rekening voor aanlegplaatsen en brug- en sluispassages.

De kosten voor onderhoud, modernisering en beheer van het vaarwegstelsel bedragen in Nederland ca. 1 mld. euro per jaar. In de buurlanden geldt een vergelijkbaar bedrag. Geen van de vaarwegbeheerders in de buurlanden kent een kostendeckende exploitatie van het vaarwegstelsel. De maximale dekking van de kosten uit de vaarwegheffing bedraagt circa 10%. De tekorten worden aangevuld uit de rijksbegrotingen. In navolgende wordt voor beroepsscheepvaart en recreatievaart de stand van zaken in de genoemde buurlanden geduid.

3.2.1 Beroepsscheepvaart

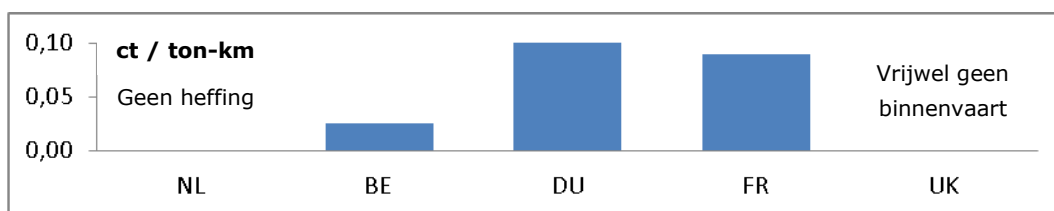
In Nederland bestaat geen heffing voor vervoer over water. In Europa is momenteel ca. 70% van het beroepsvaartverkeer vrij van heffing. Op een aantal rivieren worden op grond van

¹⁴ Voor uitgebreidere informatie bijvoorbeeld ook over (het voor Nederland onbelangrijke) waterkracht, verwijzen wij naar de volgende rapporten:

- RWS achtergronddocument, Kostendoorberekening voor waterdiensten in Nederland en de buurlanden, Job Dronkers, augustus 2011.
- RWS achtergronddocument, Vaarwegbeheer in Nederland en de buurlanden, consequenties van kostendoor rekening, Job Dronkers, augustus 2011.

verdragen dergelijke heffingen verboden. Dit geldt voor de Rijn en Rijntakken (verdrag van Mannheim) maar ook voor de Maas, de Schelde, de Elbe, Donau en Oder. Op de overige waterwegen bestaan wel heffingen, meestal gerelateerd aan het aantal vervoerde tonkilometers. Uit grafiek 1 blijkt dat de tarieven variëren van 0,02 eurocent per tonkilometer tot 0,1eurocent per tonkilometer (grote schattingen; het tarief verschilt per vaarweg en is afhankelijk van het type vracht).

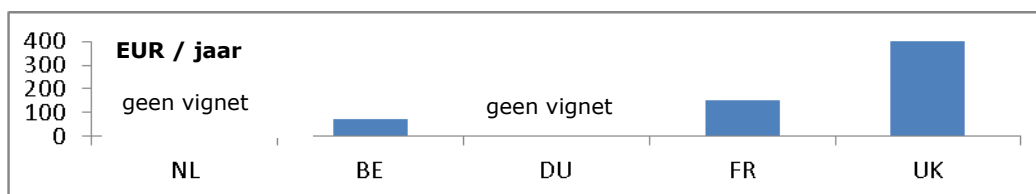
Grafiek 1: overzicht van tarieven per tonkilometer in de buurlanden



3.2.2 Recreatievaart

In Nederland is de recreatievaart onbelast. In alle onderzochte buurlanden is voor schepen met een lengte > 6 meter een vignet verplicht. De kosten voor het vignet hangen af van de grootte van het schip en soms ook van de gebruikte vaarwegen en vaarperiode. Onderstaande grafiek toont grove schattingen van gemiddelde vignetkosten in de buurlanden. De tarieven variëren van grofweg 25 – 600 euro per jaar.

Grafiek 2: overzicht van tarieven recreatievaart in de buurlanden



3.3 Onttrekking oppervlaktewater

In Nederland bestaat geen specifieke heffing op het onttrekken van oppervlaktewater. Het rijk brengt ook geen kosten in rekening voor het aanvoeren van voldoende water van voldoende kwaliteit van het hoofdwatersysteem naar de regionale wateren.¹⁵ In alle onderzochte buurlanden bestaat *wel* een specifieke heffing voor het onttrekken van oppervlaktewater t.b.v. landbouw, industrie en drinkwaterbereiding.¹⁶ In België en Duitsland is onttrekking van slootwater vrij van heffing. In Frankrijk bestaat een speciaal laag tarief voor gewasberegening.

¹⁵ Voor de regionale watersystemen zijn de kosten voor deze dienst inbegrepen in de watersysteemheffing van de waterschappen

¹⁶ In de buurlanden, m.u.v. Engeland, wordt het meeste drinkwater bereid uit grondwater

De heffing loopt uiteen van minimaal circa 0,2 eurocent per m³ in Frankrijk tot maximaal circa 3 eurocent per m³ in Engeland.

3.4 Koelwater

Een andere vorm van onttrekking van oppervlaktewater betreft de onttrekking voor koeling. Nederland kent geen koelwaterheffing. In de buurlanden is koelwater wel belast. In België en Duitsland geldt de geloosde hoeveelheid koelwater als maatstaf. In Frankrijk wordt ook rekening gehouden met de opwarming door een heffing op toegevoegde warmte (1 cent extra per megajoule toegevoegde warmte). In Engeland wordt alleen betaald voor een vergunning.

De heffing loopt gemiddeld genomen voor onze buurlanden uiteen van circa 0,25 eurocent per m³ geloosd water in Frankrijk tot 0,7 eurocent in België.

3.5 Lozingen

In de buurlanden wordt onderscheid gemaakt tussen puntlozingen en diffuse lozingen.

- Puntlozingen: deze vinden meestal plaats naar waterzuiveringsinstallaties, eventueel na voorbehandeling (voor industrieel afvalwater). Voor huishoudens is de prijs in de buurlanden gekoppeld aan het drinkwaterverbruik. Voor bedrijven worden de verontreinigingseenheden bepaald, hetzij via een formule hetzij door directe meting.
- Diffuse lozingen: verontreinigde diffuse lozingen betreffen bijna altijd afvoer van regenwater vanaf landbouwgrond. Daarvoor bestaat in de buurlanden geen heffing. In Frankrijk is er wel een heffing voor grote veebedrijven (gerelateerd aan de omvang van het bedrijf) en een heffing voor pesticiden (die bij de doorverkopers wordt geïnd).

3.6 Overig

In de buurlanden exploiteren de vaarwegbeheerders hun onroerend goed; dit genereert meer inkomsten dan de vaarwegheffingen. Het betreft diverse diensten, zoals pacht, recht van overpad, verhuur van kades en gebouwen, enz..

3.7 Samenvattend overzicht

In tabel 2 wordt een samenvattend overzicht gepresenteerd van de wijze van bekostiging in onze buurlanden.

Tabel 2: samenvattend overzicht bekostiging functies in buurlanden

Functie	NL	BE	D	FR	UK
Beroepsvaart	Geen heffing	Heffing in Vlaanderen: ca. 0,025 ct/tonkm	Heffing Kanalen (Wasser und Schifffahrtsverwaltung): 0,5-2 ct/tonkm	Heffing Kanalen en rivieren (VNF): 0,08-0,1 ct/tonkm	Tarief onderhandelen met British Waterways
Recreatievaart	Havengelden, soms sluis- en bruggelden	Vignet 25-100 euro/jaar	Haven-, sluis- en bruggelden	Vignet 50-250 euro/jaar	Vignet 200-600 euro/jaar
Onttrekking oppervlakte-water	Geen gebruiksheffing Lokaal waterbeheer bekostigd uit watersysteemheffing, Landelijk waterbeheer uit algemene middelen.	Heffing voor onttrekking uit vaarwegen (schijventarief, gem. ca. 0,3 ct/m ³). Geen heffing voor onttrekking uit onbevaarbare waterlopen.	Heffing naar rato van gebruik (gem. ca. 0,8 ct/m ³). Geen heffing voor onttrekking uit onbevaarbare waterlopen.	Heffing voor onttrekking uit bevaarbare waterlopen (ca. 0,25 ct/m ³). Heffing voor wateropslag. Heffing voor onttrekking voor irrigatie uit onbev. waterl.: ca. 0,2 ct/m ³ .	Heffing door Environment Agency op basis van een jaarlijks aan te vragen vergunning voor onttrekkingsvol. gem. ca. 3 ct/m ³
Koelwater	Geen heffing	Heffing 0,7 ct per geloosde m ³	Heffing gem. ca. 0,5 ct per geloosde m ³ .	Heffing ca. 0,25 ct per m ³ + 1 ct per megajoule.	Kosten voor vergunning
Waterafvoer (excl. lozingen naar installaties voor zuivering)	Watersysteemheffing Waterschappen	Geen kwantiteitsheffing	Geen kwantiteitsheffing.	Heffing lozing via waterwerk (gem. 0,25 ct/m ³).	Geen kwantiteitsheffing
Overig	Heffing voor onttrekking oppervlakedelfstoffen	Inkomsten uit grond, voorzieningen en vastgoed ca. 4 mln. euro	Inkomsten uit grond, voorzieningen, vastgoed en overige dienstverlening ca. 45 mln. euro	Inkomsten uit grond, voorzieningen, vastgoed en overige dienstverlening ca. 40 mln. euro	Inkomsten uit grond, voorzieningen, vastgoed en overige dienstverlening ca. 75 mln. euro

4 Denkbare vormen van kostendoorberekening per functie

In dit hoofdstuk beschrijven wij op welke manier we per functie tot denkbare nieuwe vormen van bekostiging zijn gekomen (paragraaf 4.1) en op basis van welke kenmerken we deze vervolgens hebben gewaardeerd (paragraaf 4.2 en 4.3). De verzamelde informatie en waardering per functie vindt u in de separate bijlage van de fiches (een korte samenvatting per fiche is opgenomen in bijlage 2). Aan het eind van dit hoofdstuk geven wij in tabelvorm een samenvatting van de inventarisatie per functie op hoofdlijnen (paragraaf 4.4).

4.1 Beschrijving

In de beschrijving van de nieuwe vorm van kostendoorberekening brengen we voor elk van de functies van het hoofdwatersysteem en hoofdvaarwegennet in beeld:

Huidige situatie

Voor ieder van de functies worden de belangrijkste kenmerken van de functie, waar mogelijk kwantitatief, in beeld gebracht. Vervolgens besteden we aandacht aan de huidige wijze van bekostiging. Kenmerkend is dat de werkzaamheden ten behoeve van de functies die RWS heeft gedefinieerd in het algemeen gefinancierd worden met de opbrengst van belastingen uit de algemene middelen. Belastingen zijn heffingen die door de overheid worden opgelegd, zonder dat er voor de belastingbetaler een individueel aanwijsbare tegenprestatie tegenover staat. In het algemeen gaat het bij de nieuwe vormen van bekostiging in dit rapport om een bestemmingsheffing. Bij een bestemmingsheffing, is er in tegenstelling tot een belasting, wel sprake van een individueel aanwijsbare tegenprestatie (in casu een ‘dienst’). Het is in deze eerste verkenning niet mogelijk gebleken de kosten die RWS maakt voor de verschillende functies bij benadering in beeld te brengen. Er spelen grote regionale verschillen. Sommige gebruiksfuncties zijn ook dusdanig verweven dat kostenallocatie een arbitrair karakter heeft.

Kenschets nieuwe wijze van kostendoorberekening

Per gebruiksfunctie is in beeld gebracht of het conceptueel denkbaar is, te komen tot een vorm van bekostiging waarbij de gebruiker (mee)betaalt aan RWS. Meer specifiek:

- voor sommige functies geldt dat de gebruiker bestaat uit ‘het algemene publiek’ en is er moeilijk een grondslag aan te wijzen voor het toerekenen van de kosten van diensten (bv. bij de functie natuur).
- waar mogelijk is bij de kenschets ook een schatting gemaakt van de opbrengst. Soms is dit gebeurd op basis van de kosten van dienstverlening, soms op basis van informatie over gehanteerde tarieven voor betreffende diensten in buurlanden. Er wordt ook ingegaan op de vraag of de nieuwe vorm van bekostiging een bijdrage levert aan twee principes die niet altijd hand in hand gaan:
 - Het Cost Recovery Principle; mate waarin de kosten van diensten worden gedekt door de opbrengsten van heffingen et cetera;
 - Het Polluter Pays Principle: de mate waarin de gebruiker betaalt voor de milieuschade die hij aanricht, d.w.z. de kosten om de maatschappelijke gevolgen te elimineren of te compenseren. Aan het idee ligt de wens ten

grondslag dat dit een prikkel moet zijn voor de gebruiker om op een meer duurzame manier met de natuurlijke hulpbronnen om te gaan.

4.2 Toets op aspecten van uitvoerbaarheid

Vervolgens zijn de mogelijke nieuwe vormen van kostendoorberekening gescand op een aantal aspecten van de uitvoerbaarheidstoets. Het gaat hierbij niet om een formele uitvoerbaarheidstoets, maar om het gebruik van de systematiek (zie paragraaf 1.3 Aanpak). Hierbij is de politiek/bestuurlijke haalbaarheid beoordeeld door te bezien of en in hoeverre een nieuwe vorm van bekostiging aansluit op staand beleid. Ook de potentiële organisatorische, juridische en communicatieve afwegingen zijn op hoofdlijnen in beeld gebracht. We besteden kort aandacht aan de technische uitvoerbaarheid, d.w.z. de voorzieningen die nodig zijn en de alternatieven die gebruikers hebben. Tot slot zijn ook de financiële overwegingen in beeld gebracht. Hierbij spelen zowel de potentiële opbrengst van een nieuwe vorm van bekostiging, als de transactiekosten of systeemkosten een rol. Ook het onderwerp aansprakelijkheid komt hierbij aan de orde. Er is nadrukkelijk *geen* oordeel gegeven over de maatschappelijke en politieke wenselijkheid / haalbaarheid van de in beeld gebrachte nieuwe vormen van bekostiging.

4.3 Inschatting van consequenties voor RWS

Nieuwe vormen van bekostiging kunnen consequenties hebben voor RWS. Een inschatting van deze consequenties is voor ieder van de gebruiksfuncties gemaakt. Het gaat hier om overwegingen ten aanzien van:

- Geld: consequenties voor de kosten van aanleg, onderhoud en beheer;
- Tijd: consequenties voor (doorloop)tijd van aanleg en beheer;
- Imago: consequenties voor het maatschappelijk draagvlak voor RWS (klanttevredenheid);
- Effectiviteit: consequenties met betrekking tot het bereiken van de missie van RWS (veiligheid, schoon water, voldoende water, doorstroming).

4.4 Samenvattend overzicht

In navolgende tabel wordt per gebruiksfunctie een samenvattend overzicht van de bevindingen gegeven. In de eerste drie kolommen vindt u achtereenvolgens een korte typering van de wijze van doorberekenen, van de gebruiker die we hierbij in gedachten hebben, en de grondslag voor de kostendoorberekening. De vierde kolom geeft weer of deze wijze van doorberekening ook werkt als een prikkel om duurzaam met natuurlijke hulpbronnen om te gaan. De vijfde kolom bevat een indicatie van de uitvoerbaarheid op basis van de toets aan de aspecten in paragraaf 3.2. De laatste twee kolommen geven informatie over de potentiële opbrengsten en over de systeem- of transactiekosten. De potentiële opbrengsten zijn hierbij ingedeeld in vier categorieën opbrengst (laag: 0 – 5 mln.; redelijk: 5 – 20 mln.; substantieel: 20 – 100 mln.; hoog: > 100 mln.)

Tabel 3: samenvattend overzicht van de gegevens per gebruiksfunctie

Gebruiksfunctie	Beschrijving	Gebruiker	Grondslag	Duurzaam gebr. milieu	Uitvoerbaar- heid	Indicatie opbrengst	Systeemkosten
	Principes bestoging			Uitvoering bestoging			
Hoogwaterbescherming	heffing voor hoogwaterbescherming achter primaire keringen	bewoners (ca 13,5 mln) die profijt hebben van primaire keringen	wel / geen profijt van primaire keringen	nee	goed, wel juridische stappen	hoog	beperkt
Aanvoer water	heffing voor abstractie van oppervlaktewater uit rijkswateren tbv peilbeheer en/of waterkwaliteit	waterschappen	m ³ oppervlakte-water	mogelijk	goed	onbekend	zeer laag
Beroepsscheepvaart	heffing voor het gebruik van rijkswateren voor transport van goederen over water	beroepsscheepvaart die gebruik maakt van Rijkswateren	per tonkilometer	mogelijk	goed, wel juridische stappen en (uitgebr.) aanpassing int. verdragen	substantieel	onbekend, beperkt
Natuur	gebruiksfunctie dient bij uitstek het algemeen belang. Niet mogelijk het individuele profijt te duiden - verrekenen	niet individueel te duiden	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
Drinkwater	heffing voor het innemen van oppervlaktewater uit rijkswateren tbv drinkwater	drinkwaterbedrijven die water winnen uit rijkswateren	m ³ oppervlakte-water	nee	goed, wel juridische stappen	laag	zeer laag
Zwenwater	betalen voor toegang tot Rijks zwenwater	toerist / recreant	toegang tot gebied	nee	slecht	redelijk	zeer hoog
Schelpdierwater	In principe mogelijk maar niet uitgewerkt vanwege geringe omvang sector. Onderdeel van bredere groep beroepsvisserij	schelpdiervisser	gebruik Rijkswateren	mogelijk	redelijk	laag	gemiddeld
Koelwater	heffing voor het innemen van oppervlaktewater uit rijkswateren tbv koelen	industrie, m.n. elektriciteitsproductie	m ³ oppervlakte-water	ja	goed, wel juridische stappen	Substantieel	beperkt
Lozingen	Verontreinigingsheffing voor lozingen op Rijkswateren bestaat al. Verhoging van tarief is denkbaar maar moeilijk te onderbouwen.	Bedrijven en overheden die lozen op het rijksoppervlaktewater	Vervuilingseenheden	mogelijk	Tariefstijging moeilijk want kan alleen op grond van achterblijvend beleidsresultaat	laag	gelijk
Energie en water	Energie op en energie uit water. Inhoudelijk goed mogelijk, maar financieel geen optie vanwege negatief rendement duurzame energie	virtueel energiebedrijven, overheden	prijs per m ² of m ³	virtueel: ja	onbekend	onbekend vooralnog negatief	virtueel: gemiddeld
Oeverrecreatie	betalen voor toegang tot oeverrecreatie aan Rijkswateren	toerist / recreant	toegang tot gebied	nee	slecht	Substantieel	zeer hoog
Recreatievaart	belasten gebruik Rijkswateren mbv vignet	bezitters van een pleziervaartuit	gebruik rijkswateren	mogelijk	goed, wel juridische stappen	Substantieel	gemiddeld
Beroeps- en sportvisserij	heffing voor vissen in rijkswateren	beroeps- en sportvissers	gebruik Rijkswateren	nee	redelijk	Laag	gemiddeld
Oppervlaktedelfstoffen	heffing voor winning grondstoffen uit rijkswateren. Deze heffing bestaat al.	delfstoffenwinn	m ³ of ton	mogelijk	Is reeds geïmplementeerd via RVOB	onbekend	nvt
Archeologie, cultuurhistorie en landschap	gebruiksfuncties dienen allen bij uitstek het algemeen belang. Niet mogelijk het individuele profijt te duiden.	niet individueel te duiden	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
Landbouw							
aanvoer water	heffing voor abstractie van oppervlaktewater uit rijkswateren tbv landbouw	landbouw / andere gebruikers	m ³ oppervlakte-water	mogelijk	onbekend	onbekend	onbekend
afvoer nutriënten	heffing voor gebruik nutriënten die (ook) naar rijkswateren uitspoelen	agrariers	kilo nutriënten	ja	goed, veel juridische aanpassingen, RWS geen bevoegd gezag.	substantieel	gemiddeld
Kabels en leidingen	heffing gebruik Staatsgronden voor kabels en leidingen. Deze heffing bestaat al	diverse bedrijven, telecom en niet telecom.	m ² belemmerde strook	nee	Is reeds geïmplementeerd via RVOB	onbekend	nvt

5 Een eerste selectie van functies

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de inventarisatie nader geanalyseerd. Doel van deze analyse is te komen tot een oordeel voor welke functies het vanuit RWS-optiek zinvol is om nader op kostendoorberekening te anticiperen. Hierbij zijn de volgende criteria gehanteerd:

- Mogelijkheden nieuwe vorm van kostendoorberekening (paragraaf 5.1);
- Uitvoerbaarheid; (paragraaf 5.2);
- Consequenties voor RWS (paragraaf 5.3);

In paragraaf 5.4 zijn de kansrijke opties opgesomd waarna in paragraaf 5.5 een samenvattend overzicht van de beoordeling is opgenomen.

5.1 Mogelijkheden nieuwe vorm van kostendoorberekening

Het moet conceptueel denkbaar zijn om te komen tot een vorm van kostendoorberekening waarbij de gebruiker of de vervuiler betaalt aan RWS. Voor de meeste gebruiksfuncties is het mogelijk gebleken één of meerdere vormen van bekostiging te benoemen. Op grond van dit criterium valt echter ook een aantal gebruiksfuncties af:

- **Cost Recovery Principle al in werking:** er zijn gebruiksfuncties waar het CRP feitelijk al in werking is / al op orde is. Het gaat hierbij om de gebruiksfuncties:
 - Kabels en leidingen;
 - Oppervlakedelfstoffen;
 - Lozingen.

Voor de functies kabels en leidingen en oppervlakedelfstoffen geldt dat de betreffende heffingen niet worden ontvangen door RWS, maar door het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB). Op dit moment lopen er gesprekken met het RVOB over een verbrede middelenafpraak, waarbij de inkomsten wel ten goede kunnen komen aan RWS. Vooralsnog is een verbeterde vorm van bekostiging voor deze functies inhoudelijk niet aan de orde. De opbrengst van de verontreinigingsheffing zoals toegepast bij de functie lozingen, komt via de rijksbegroting ter beschikking voor het waterkwaliteitbeheer van RWS. Ook hier is een verbeterde vorm van bekostiging vooralsnog niet aan de orde (het fiche gaat wel in op de mogelijkheid van tariefverhoging).

- **Gebruiker of grondslag niet te benoemen:** er zijn gebruiksfuncties waarbij het toerekenen van kosten niet mogelijk is, omdat het om een intrinsiek collectief goed gaat waarvan het nut niet op een zuivere en eenduidige wijze kan worden toegewezen aan een individuele gebruiker of waarvoor het onmogelijk is een grondslag te benoemen op basis waarvan verrekening kan plaatsvinden. Het gaat om de gebruiksfuncties:

- Natuur (wie is gebruiker, welk aandeel heeft RWS in de beschikbaarheid van de natuur, op basis van welke grondslag kan verrekening plaatsvinden);
- Archeologie, cultuurhistorie en landschap (wie is gebruiker, welk aandeel heeft RWS in beschikbaarheid van deze functies, op basis van welke grondslag kan verrekening plaatsvinden).

5.2 Uitvoerbaarheid

De uitvoerbaarheidstoets laat zien dat organisatorische, juridische en communicatieve afwegingen, en de toets aan staand beleid en bestuurlijke afspraken op voorhand geen reden hoeven te zijn voor het doen afvallen van nieuwe vormen van bekostiging. Er zijn wel aanzienlijke verschillen als het gaat om de zwaarte van de betreffende aspecten van uitvoerbaarheid. Zo zal in een aantal gevallen de benodigde juridische aanpassing (zeer veelomvattend zijn (bv aanpassen bestaande internationale verdragen). Grosso modo geldt hier ‘waar een wil is, is een weg’. Op basis van een ander uitvoerbaarheidsaspect, namelijk de financiële afwegingen, lijken er op voorhand wel gebruiksfuncties af te vallen:

- **Te lage opbrengst:** gebruiksfuncties waarvan de verwachte opbrengst op voorhand zo laag is, dat het optuigen van een apart financieringssysteem niet wenselijk is. Wanneer als ondergrens 5 mln. euro per jaar zou worden gehanteerd (zie tabel 2), vallen de volgende gebruiksfuncties op voorhand naar alle waarschijnlijkheid af:
 - Beroeps- en sportvisserij;
 - Energie;
 - Schelpdierwater.

Drinkwater, waarvan de opbrengst naar verwachting ook laag is, valt niet af omdat dit gecombineerd kan worden met koelwater. Voor energie staat in de samenvattende tabel ‘onbekend’ bij uitvoerbaarheid en opbrengsten. De sector is divers en sterk in ontwikkeling (duurzame energiewinning). Het kan interessant zijn om de mogelijkheden voor het doorberekenen van diensten voor deze functie op het hoofdwatersysteem en hoofdvaarwegennet over vijf jaar opnieuw te bekijken.

- **Te hoge transactiekosten:** gebruiksfuncties die in potentie interessant zijn, maar praktisch onuitvoerbaar, of alleen tegen hoge transactiekosten. Op grond hiervan vallen de volgende gebruiksfuncties af:
 - Oeverrecreatie;
 - Zwemwater.¹⁷

5.3 Consequenties voor RWS

Ook kunnen in theorie vanuit RWS-optiek functies afvallen omdat het doorvoeren van de nieuwe vorm van bekostiging vergaande consequenties voor RWS heeft. Andersom kan het

¹⁷ Het gaat hier om een gemiddeld beeld. Voor individuele gebieden kunnen er wel goede mogelijkheden zijn.

zo zijn, dat juist het niet doorvoeren ervan consequenties kan hebben voor RWS. Er lijken in dit verkennende stadium van het onderzoek geen gebruiksfuncties om deze redenen af te vallen.

Een meer algemene consequentie voor RWS van kostendoorberekening is wel: een verdere verschuiving van de rol van RWS van uitvoerder naar regisseur van de uitvoering. Naarmate het principe van kostendoorberekening verder wordt doorgevoerd wordt het voor marktpartijen beter mogelijk om de betreffende diensten te ontwikkelen en deze tegen kostprijs aan te bieden aan de gebruiker of aan de regisseur.

5.4 Kansrijke opties

Nu alle gebruiksfuncties getoetst zijn aan de betreffende criteria, resteren als gebruiksfuncties waarvoor nieuwe vormen van kostendoorberekening voldoende kansrijk zijn om vervolgstappen te zetten:

- Hoogwaterbescherming;
- Aanvoer zoet water;
- Beroepsscheepvaart;
- Oppervlaktewater voor drink- en koelwater;
- Recreatievaart;
- Landbouw (aanvoer water en afvoer nutriënten).

5.5 Samenvattend overzicht

In navolgende tabel worden de bevindingen van de analyse samengevat. Het criterium consequenties voor RWS (paragraaf 5.3) is in deze tabel niet opgenomen omdat er vooralsnog geen functies afvallen op basis van dit criterium. De geel gekleurde functies zijn feitelijk al op de gewenste manier vorm gegeven en behoeven geen nadere uitwerking. De rood gekleurde gebruiksfuncties komen op basis van de analyse niet in aanmerking voor nadere uitwerking. De groen gekleurde functies bieden aanknopingspunten voor het bestuur van RWS om nadere stappen te zetten.

Tabel 4: overzicht potentie van nieuwe bekostigingsvormen

Criteria	Nieuwe vorm van bekostiging conceptueel mogelijk	Uitvoerbaarheid		
		overall (excl. financiën)	indicatie opbrengst	transactie-kosten
Gebruiksfuncties				
Hoogwaterbescherming	ja	goed	hoog	gemiddeld
Aanvoer zoet water	ja	goed	onbekend	laag
Beroepsscheepvaart	ja	goed	substantieel	onbekend
Natuur	nee	nvt	nvt	nvt
Drinkwater	ja	goed	laag	laag
Zwemwater	ja	redelijk	redelijk	hoog
Schelpdierwater	ja	redelijk	laag	gemiddeld
Koelwater	ja	goed	substantieel	beperkt
Lozingen	nvt	slecht	laag	gelijk
Energie en water	ja	onbekend	laag	gemiddeld
Oeverrecreatie	ja	slecht	substantieel	hoog
Recreatievaart	ja	goed	substantieel	gemiddeld
Beroeps- en sportvisserij	ja	redelijk	laag	gemiddeld
Oppervlaktedelfstoffen	nvt	nvt	nvt	nvt
Archeologie, cultuurhistorie en landschap	nee	nvt	nvt	nvt
Landbouw				
aanvoer water	ja	onbekend	onbekend	onbekend
afvoer nutriënten	ja	goed	substantieel	gemiddeld
Kabels en leidingen	nvt	nvt	nvt	nvt

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

- Europese ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn Water (KRW), het Witboek Transport en Resource efficiënt Europe maken dat de kans toeneemt dat voor functies op het hoofdwatersysteem en het hoofdvaarwegennet vormen van kostendoorberekening zullen moeten worden ingevoerd. Voor de KRW speelt dit het meest concreet; Nederland wordt, net als Duitsland en een aantal andere Europese landen, door de Europese Commissie in gebreke gesteld voor de interpretatie van het begrip waterdiensten in de KRW. De functie waarvoor kostenterugwinning in dit kader naar verwachting ter discussie komt te staan is met name scheepvaart.
- In onze buurlanden worden voor gebruiksfuncties van rijkswateren meer kosten doorberekend dan in Nederland. Dit geldt in het bijzonder voor de vaarwegen, maar ook voor andere functies is dit het geval.
- Toetsing van de functies op het hoofdwatersysteem en het hoofdvaarwegennet leidt tot de conclusie dat 7 van de 17 gebruiksfuncties aanknopingspunten bieden voor een nieuwe vorm van kostendoorberekening. Het gaat om hoogwaterbescherming, aanvoer zoet water, beroepsscheepvaart, oppervlaktewater voor drink- en koelwater, recreatievaart en landbouw (aanvoer water en afvoer nutriënten).
- Een eerste voorzichtige indicatie van de totale opbrengst van deze kansrijke opties wijst in de richting van enkele honderden miljoenen euro's per jaar.
- Andere gebruiksfuncties vallen om verschillende redenen al in deze eerste verkenning af. Redenen zijn:
 - het toerekenen van kosten aan de gebruiker is niet mogelijk, omdat het om een intrinsiek collectief goed gaat waarvan het nut niet op een zuivere en eenduidige wijze kan worden toegewezen aan een individuele gebruiker of waarvoor het onmogelijk is een grondslag te benoemen op basis waarvan verrekening kan plaatsvinden. Dit is van toepassing op de functies: natuur en archeologie, cultuurhistorie en landschap;
 - er is voor de bekostiging in de huidige situatie al invulling gegeven aan de nieuwe ontwikkelingen. Dit geldt voor de functies 'oppervlaktedelfstoffen, 'kabels en leiding' en 'lozingen';
 - de potentiële opbrengst is naar verwachting zo laag, dat dit onvoldoende rendeert en daarmee strijdig is met het better regulations programme. Dit is van toepassing op de beroeps- en sportvisserij, en schelpdierwater; bij (duurzame) energiewinning is de sector sterk in ontwikkeling en de potentiële opbrengst nu nog onduidelijk.
 - het in te richten systeem is in veel gevallen dermate complex en kwetsbaar dat de systeem- ofwel transactiekosten als te hoog en te onbeheersbaar

worden ingeschat. Dit is van toepassing op de functies oeverrecreatie en zwemwater.

- Op basis van de politiek/bestuurlijke, organisatorische, juridische en communicatieve afwegingen uit de uitvoerbaarheidstoets is er op voorhand geen reden nieuwe vormen van bekostiging af te wijzen. Juridische consequenties kunnen fors zijn, maar ‘wil maakt wet’. Ditzelfde geldt voor de organisatorische (op- en inrichten voorzieningen voor administratie en inning) en communicatieve (is boodschap voldoende uit te leggen) afwegingen. De politiek / maatschappelijke ‘wenselijkheid’ is niet onderzocht.
- Bij geen van de gebruiksfuncties worden onoverkomelijke effecten verwacht op de factoren tijd, geld en imago van RWS. Bij twee gebruiksfuncties wordt verwacht dat de betreffende heffing kan leiden tot een significante (positieve) bijdrage aan de doelen van RWS, namelijk een oppervlaktewaterheffing en een nutriëntenheffing.
- Een meer algemene consequentie voor RWS van kostendoorberekening is een verdere verschuiving van de rol van RWS van uitvoerder naar regisseur van de uitvoering. Naarmate het principe van kostendoorberekening verder wordt doorgevoerd, wordt het voor marktpartijen beter mogelijk om het uitvoeren of verlenen van deze dienst op zich te nemen.
- Er is vooralsnog onvoldoende informatie beschikbaar over de kosten die RWS maakt voor gebruiksfuncties. Dit maakt het onmogelijk om de verhouding tussen de kosten en de dekking hiervan (kostendeckingspercentage) inzichtelijk te maken.

6.2 Aanbevelingen

- Beslis voor welke gebruiksfuncties een nadere uitwerking van een nieuwe vorm van bekostiging wenselijk is. De conclusies uit dit rapport en de bevindingen van de gezamenlijke workshop (zie bijlage 3) faciliteren deze beslissing;
- Breng voor de gebruiksfuncties die kansrijk lijken de kosten die RWS hiervoor maakt in beeld. Dit maakt het mogelijk het kostendeckingspercentage te berekenen (mate waarin CRP mogelijk is);
- Breng bij een nadere uitwerking van gebruiksfuncties de heffing voor koelwater en drinkwater samen onder in één oppervlaktewaterheffing;
- Ga voor de functies ‘oppervlaktedelfstoffen’ en ‘kabels en leidingen’ het gesprek aan met het Ministerie van Financiën over de geldstromen;
- Aanbevolen wordt een projectteam in te richten dat een plan van aanpak kan opstellen met hierin aandacht voor:
 - uitwerking van activiteiten en kosten voor RWS voor geselecteerde functies;
 - nader in beeld brengen van de maatregelen en de consequenties ervan voor verschillende gebruikers in de keten (bv verschillende scenario’s met verschillende toedeling van kosten, verschillende tarieven en verschillende kostendeckingspercentages);

- nader in kaart brengen traject van aanpassen wetgeving;
- starten overleg met partners (in de eerste plaats: beleidsdirectoraten binnen het ministerie, daarna eventueel ook andere ministeries, belangenorganisaties et cetera), met als doel om ook de verwachtingen en wensen van verschillende bestuurders en gebruikers in beeld te krijgen.

Bijlage 1: Early warning

Uit: Early Warning Netwerkbrief RWS 2010-2, besproken in het Bestuur feb 2011

1. RWS moet anticiperen op Europese wens tot kostendoorberekening van diensten aan de gebruiker (Level Playing Field)

Netwerk:

Alle netwerken

Signaal:

RWS berekent zelden de volledige kostprijs van diensten door aan de gebruikers. Dit betreft onder andere kosten voor a) het gebruik van infrastructuur (bediening en onderhoud van sluizen en bruggen), b) de verlening van vergunningen en handhaving, en c) informatiediensten (bv. 0800 8002). De Europese Commissie en het Europees Parlement pleiten steeds nadrukkelijker voor het doorberekenen van kosten aan gebruikers, om meerdere redenen:

- het afgeven van economische prikkels voor milieubewust gebruik van diensten die direct of indirect een belasting voor het milieu veroorzaken;
- het creëren van een gelijk speelveld voor alle deelnemers aan de interne Europese markt;
- het bieden van de mogelijkheid aan marktpartijen om diensten, die nu door de overheid worden geleverd, verder te ontwikkelen en tegen betaling van de kostprijs aan te bieden aan gebruikers.

Het is te verwachten dat RWS in toenemende mate wordt geconfronteerd met voorstellen vanuit de Europese of nationale politiek om gebruikers te laten betalen voor diensten die nu uit algemene middelen worden gefinancierd.

Consequenties:

RWS heeft de laatste jaren sterk ingezet op dienstverlening aan de gebruiker. Voorstellen voor doorberekening van diensten kunnen dus grote gevolgen hebben voor RWS. Hierover is kennis nodig om adequaat te kunnen anticiperen en reageren op voorstellen uit de politiek.

Uitwerking signaal 1 'RWS moet anticiperen op Europese wens tot kostendoorberekening van diensten aan de gebruiker (Level Playing Field)'

- *Achtergrond*

Het gebruik van de netwerken die beheerd worden door de RWS – het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem – wordt bekostigd uit de rijksbegroting. Het om niet beschikbaar stellen van deze netwerken valt volgens de termen van het verdrag van Lissabon onder de noemer "diensten van algemeen economisch belang". Volgens dit verdrag (artikelen 96 en 107 en protocol 26) zijn lidstaten van de EU bevoegd om zulke diensten te verrichten, mits hieruit geen ongelijkheid voortvloeit tussen verschillende categorieën gebruikers en mits hierdoor het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig wordt beïnvloed.

De Commissie ijvert al lang voor een gecoördineerde aanpak van de manier waarop het gebruik van de netwerken wordt belast: een aanpak conform de principes van de interne markt, die tevens economische prikkels genereert voor doelmatig en milieubewust gebruik. De weerslag is te vinden in verschillende richtlijnen, richtlijnvoorstellen en strategienota's, zie tabel 1.

Tabel 2 laat zien dat van een uniforme aanpak tussen lidstaten nu nog geen sprake is. Geen enkel land hanteert een integrale doorberekening van kosten¹⁸. Nederland valt op doordat hier voor het gebruik van door het rijk beheerde netwerken relatief weinig in rekening wordt gebracht.

Het is te verwachten dat de Commissie in de komende jaren verdere initiatieven zal ontplooiën t.a.v. doorberekening van kosten voor het gebruik van de netwerken.

- *Hoofdvragen*

- Welke gevolgen kunnen deze initiatieven van de Commissie hebben voor RWS als netwerkbeheerder (kansen en risico's)?
- Welke strategie kan RWS het beste volgen om kansen te benutten en risico's te minimaliseren?

- *Aanpak*

Het voorstel is om een korte strategische verkenning uit te voeren door WD en DVS, met gebruikmaking van de systematiek van de uitvoerbaarheidstoets. Hoe toekomstige voorstellen van de Commissie er precies uit zullen zien is moeilijk te voorspellen; evenmin staat vast of hieruit harde richtlijnen zullen voortvloeien. Verschillende modellen van kostendoorberekening zijn mogelijk, bv:

Modellen van kostendoorberekening:	
type financieringsbron	1a. rijksbegroting of 1b. geoormerkt fonds
type doorberekening	2a. geen, 2b. forfait of 2c. gebruiksafhankelijk
type kosten	3a. infrastructuurkosten of 3b. integrale kosten ¹

¹⁸ Integrale kosten: infrastructuurkosten + externe kosten (kosten van milieubelasting, van congestie, etc.)

Het voorstel is om in eerste instantie een vingeroefening te doen met de volgende focus:

- het voorkeursmodel van de Europese Commissie(1b, 2c, 3b) afgezet tegen het huidige model (1a, 2a);
- het hoofdvaarwegennet (voor dit netwerk is de Nederlandse situatie momenteel het meest afwijkend van het Europese gemiddelde; Frankrijk en België hanteren bv. model (1b,2c,3a).

De verkenning volgt op hoofdlijnen de systematiek van de uitvoerbaarheidstoets. Er wordt gekeken naar kansen en risico's van technisch-inhoudelijke, financiële, juridische, organisatorische, politiek-bestuurlijke en communicatieve aard. Om hier een inschatting van te maken worden o.a. analogieën met andere sectoren en ervaringen in andere landen beschouwd.

Product

De resultaten van deze strategische verkenning worden in de vorm van een adviesnotitie (met onderliggend rapport) aangeboden aan het Bestuur in september 2011.

Tabel 1 EU voorstellen en wetteksten mbt doorberekening netwerkdiensten

netwerk	EU doc	Relevante teksten
hoofdwegennet	COM(2008)435 Strategie voor de internalisering van de externe kosten van vervoer en impact assessment COM(2008)436 Voorstel kaderrichtlijn Eurovignet Zware vrachtwagens Politiek akkoord 15-10-2010 over de Kaderrichtlijn Eurovignet	De ontwerp-kaderwetgeving heeft ten doel, de verontreiniging tgv het goederenvervoer over de weg te verminderen en het verkeer vlotter te laten verlopen door een tolheffing in te voeren die de door het verkeer veroorzaakte kosten van luchtverontreiniging en geluidhinder in rekening brengt en congestie van het wegennet helpt te voorkomen. Om dit doel te bereiken, kunnen de lidstaten een nieuwe "externekostenheffing" invoeren voor vrachtwagens, bovenop de bestaande infrastructuurheffing waarmee infrastructuurkosten worden terugverdiend. De lidstaten kunnen de infrastructuurheffing ook moduleren om rekening te houden met de congestie van het wegennet in de spitsuren. Het bedrag van de tolheffing zal variëren naargelang van het type voertuig, de emissies van het voertuig, de afgelegde afstand, de locatie en het tijdstip waarop het wegennet wordt gebruikt. De lidstaten moeten onafhankelijke instanties in het leven roepen om de in rekening te brengen kosten vast te stellen met gebruikmaking van een gemeenschappelijke methode die op eenvoudige wijze kan worden gemonitord en kan worden aangepast aan de wetenschappelijke vooruitgang.
hoofdvaarwegennet	COM(2006)6 Bevordering van de binnenvaart	Doorbelasting van externe kosten aan alle transportmodaliteiten is relatief voordelig voor de binnenvaart. Aanbeveling: het doorbelasten van externe kosten (o.a. ongevallen, luchtverontreiniging, lawaai, verstopping) kan bijdragen aan financiering van verbetering van het trans-Europese vaarwegennetwerk.
Hoofdwatersysteem	Richtlijn 2000/60/EG Kaderrichtlijn Water Definitie van „waterdiensten”: alle diensten die t.b.v. de huishoudens, openbare instellingen en andere	Artikel 9 Kostendoorberekening waterdiensten De lidstaten zorgen er tegen het jaar 2010 voor: — dat het waterprijsbeleid adequate prikkels bevat voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten, en daardoor een bijdrage te leveren aan de milieudoelstellingen van deze richtlijn;

	<p>economische actoren voorzien in:</p> <p>a) onttrekking, opstuwning, opslag, behandeling en distributie van oppervlakte- of grondwater;</p> <p>b) installaties voor de verzameling en behandeling van afvalwater, die daarna in oppervlaktewater lozen</p>	<p>— dat de diverse watergebruikssectoren, ten minste onderverdeeld in huishoudens, bedrijven en landbouw, een redelijke bijdrage leveren aan de terugwinning van kosten van waterdiensten, die gebaseerd is op de economische analyse uitgevoerd volgens bijlage III en rekening houdt met het beginsel dat de vervuiler betaalt.</p>
--	--	--

Tabel 2 Kostendoorberekening netwerkgerelateerde diensten in EU landen

netwerk	bestaande heffingen en beprijzingen	landen
wegennet	Eurovignet zware vrachtwagens Electronische afstandafhankelijke tol zware vrachtwagens Tolpoorten	NL, BE, DK, SE DE, AT, CZ FR, ES, IT, PT
vaarwegennet	Vignet Vignet + tol beroepsvaart (afstandsafhankelijk) + haven- en sluisgeld Tol op sommige vaarwegen Geen	UK BE, FR DE NL
watersysteem	Heffing grondwateronttrekking Heffing oppervlaktewateronttrekking	DE, BE, NL, UK, FR, IT, GR, ES, AT DE, BE

Bijlage 2: Kernpunten gebruiksfuncties

Hoogwaterbescherming

RWS zorgt voor waterveiligheid achter de primaire keringen. Momenteel worden de waterveiligheidsdiensten vanuit de algemene middelen gefinancierd. Ongeveer 20% van de Nederlandse bevolking (in de hoger geleden delen van Nederland) heeft hier geen direct profijt van. Te overwegen valt om (voor dat deel van de hoogwaterbescherming dat onder RWS valt) op individuele basis (of via de betreffende waterschappen) kosten in rekening te brengen voor de dienst waterveiligheid. Dit sluit goed aan op de Europese principes van de gebruiker betaalt. Met een opbrengst van circa 390 mln. euro en beperkte transactiekosten (zeker indien aangesloten wordt bij de waterschapspraktijk) lijkt deze heffing een kansrijke / haalbare optie (resultaat uitvoerbaarheidstoets). De heffing heeft naar verwachting geen significant milieueffect. Ook is het verschil met de huidige situatie relatief beperkt aangezien het merendeel van de bevolking ook in de huidige situatie al gebruik maakt van de dienst (dienst heeft een hoog gehalte van 'algemeen nut'). De in het Bestuursakkoord Water geplande overdracht van het HWBP naar de waterschappen geeft een dergelijke heffing een tijdelijk karakter.

Aanvoer water

De Rijkswateren bieden de mogelijkheid aan landbouw, industrie, huishoudens en andere actoren om zoet oppervlaktewater te gebruiken, direct door onttrekking van water aan hoofdwatersysteem, maar ook (en vooral) indirect door levering van zoetwater aan regionale wateren. Omdat veruit de meeste wateronttrekking door de landbouw plaats vindt op regionale wateren, geschiedt de beïnvloeding van de rijkswateren vooral via waterinname door waterschappen. Er is momenteel echter geen financiële doorvertaling van de kosten die RWS maakt voor stuwen, sluizen e.d. die te maken hebben met beschikbaar stellen van zoet oppervlaktewater. Te overwegen valt om kosten in rekening te brengen voor het gebruik van Rijkswateren voor de aanvoer van zoet oppervlaktewater. Dit zou kunnen door middel van een heffing per m³ aan de waterschappen. Essentie van deze vorm van bekostiging is dat het gebruik van water wordt belast op basis van feitelijk gebruik, terwijl er nu geen heffing plaatsvindt. Hoewel er een aantal technisch inhoudelijke vragen speelt ten aanzien van de praktische haalbaarheid, biedt deze functie voldoende aanknopingspunten voor nadere uitwerking.

Beroepsscheepvaart

RWS beheert het rijksvaarwegstelsel. Momenteel worden de genoemde diensten bekostigd uit de algemene middelen. Nederland heeft de grootste binnenvaartvloot van Europa (>50% van het totaal). Te overwegen valt om in Nederland, net als in delen van Duitsland en België, Engeland en Frankrijk, kosten in rekening te brengen voor het gebruik van vaarwegen. Dit zou kunnen middels een heffing per tonkilometer. Dit sluit goed aan op de Europese principes van de gebruiker betaalt en de vervuiler betaalt, maar heeft naar verwachting geen positief milieueffect. Met een te verwachten opbrengst van 10-80 mln. euro en onbekende transactiekosten (afhankelijk van de bestaande praktijk) is dit een kansrijke / haalbare optie (resultaat uitvoerbaarheidstoets). Wel is een gevoelig en omvangrijk juridisch traject aan de

orde, namelijk de aanpassing van de Scheepvaartverkeerswet en internationale verdragen (zoals Akte van Mannheim).

Natuur

De rijkswateren herbergen belangrijke natuurwaarden waaronder 70% van het areaal aan Natura 2000 gebieden in Nederland. RWS heeft verschillende rollen op dit vlak (o.a. aanleg, monitoring). Deze activiteiten worden bekostigd uit de algemene middelen. De Nederlandse burger is eindgebruiker van de natuur. Een duidelijke heffingsgrondslag ontbreekt. De betreffende gebruiksfunctie dient bij uitstek het algemeen belang. Een nieuwe vorm van bekostiging is daardoor niet van toepassing.

Drinkwater

Rijkswaterstaat is verlener en handhaver van Waterwetvergunningen voor het gebruik van oppervlaktewater (rijkswateren) als bron voor drinkwater. RWS informeert de gebruikers over beschikbaarheid en kwaliteit. De 10 drinkwaterbedrijven in Nederland nemen jaarlijks ongeveer 500 miljoen m³ oppervlaktewater in. Momenteel worden de genoemde diensten bekostigd uit de algemene middelen. Te overwegen valt om in Nederland (net als buurlanden Duitsland, Frankrijk, België) kosten in rekening te brengen voor het gebruik van oppervlaktewater t.b.v. drinkwaterwinning in de vorm van oppervlaktewaterheffing per m³. Dit sluit goed aan op de Europese principes van de gebruiker betaalt en de vervuiler betaalt. Met een opbrengst van circa 4 mln. euro en zeer beperkte transactiekosten (aansluiten op bestaande vergunningverlening) lijkt deze heffing een kansrijke / haalbare optie (resultaat uitvoerbaarheidstoets), zeker indien deze wordt gecombineerd met een vergelijkbare koelwaterheffing. De heffing zal naar verwachting overigens niet leiden tot een meer duurzame omgang met het milieu, hoewel het mogelijk wel kan helpen bij het komen tot sustainable flows. Een juridisch traject is aan de orde omdat verankering in de Waterwet (essentialia) nodig is.

Zwemwater

Rijkswaterstaat is als waterbeheerder verantwoordelijk voor de zwemwaterkwaliteit op alle 219 zwemwaterlocaties in rijkswateren. RWS meet de kwaliteit van het water en stelt zwemwaterprofielen op. Momenteel worden de genoemde diensten bekostigd uit de algemene middelen. De Nederlandse burger is eindgebruiker van zwemwater. Het is mogelijk invulling te geven aan het principe dat de gebruiker betaalt door de toegang tot de zwemwaterlocatie te belasten via entreebewijzen. Met een opbrengst van zo'n 15 mln. euro tegen voor een gemiddeld gebied hoge transactiekosten die niet in verhouding zullen staan tot de verwachte opbrengst ligt toepassing hiervan echter niet voor de hand.

Schelpdierwater

De Waddenzee en delen van de Delta en Noordzee zijn aangewezen als Schelpdierwater. Naast de reguliere taken van Rijkswaterstaat voor schoon & gezond water moeten voor schelpdierwater ook metingen aan de schelpdieren zelf worden uitgevoerd. Deze activiteiten worden bekostigd uit de algemene middelen. Er zijn in Nederland honderden vissers, met name op mosselen. De omzet van de mosselvisserij in Nederland bedroeg in 2009 56 mln. euro. De omvang van de sector is hiermee dermate gering dat de verwachte opbrengst van

een heffing te klein is om deze verder te onderzoeken. Tevens zou er overlap zijn met een eventuele heffing op de beroepsvisserij (zie hieronder).

Koelwater

Rijkswaterstaat is verlener en handhaver van Waterwetvergunningen voor het gebruik van oppervlaktewater (rijkswateren) als koelwater. RWS regelt de beschikbaarheid van water en informeert de gebruikers over aanvoer en temperatuur. In Nederland wordt koelwater vooral gebruikt door elektriciteitsbedrijven en de chemische industrie. Momenteel worden de genoemde diensten bekostigd uit de algemene middelen. Te overwegen valt om ook in Nederland (net als buurlanden Duitsland, Frankrijk, België) kosten in rekening te brengen voor het gebruik van koelwater in de vorm van oppervlaktewaterheffing per m³. Ook een heffing op de toegevoegde energie aan het water kan als grondslag worden gebruikt voor het gebruik van koelwater. Dit sluit goed aan op de Europese principes van de gebruiker betaalt en de vervuiler betaalt. Met een opbrengst van circa 92 mln. euro per jaar en beperkte transactiekosten (aansluiten op bestaande vergunningverlening) lijkt deze heffing een kansrijke / haalbare optie (resultaat uitvoerbaarheidstoets). De heffing zal naar verwachting leiden tot een meer duurzame omgang met het milieu. Wel is een juridisch traject aan de orde omdat verankering in de Waterwet (essentialia) aan de orde is. Het verdient aanbeveling deze heffing te combineren met de bekostiging van drinkwater in een oppervlaktewaterheffing.

Lozingen

De Rijkswateren bieden de mogelijkheid aan bedrijven en huishoudens om (afval)water af te voeren. Het gaat in deze fiche om de zogenaamde directe lozingen op rijkswateren. Directe lozingen zijn lozingen op oppervlaktewater zonder tussenkomst van riolering of een rioolwaterzuiveringsinstallatie van het waterschap. Er moet een verontreinigingsheffing worden betaald. De opbrengst van de verontreinigingsheffing van circa 19 mln. euro komt ten goede aan de watersysteemtaak. De opbrengst komt voor circa 50% van bedrijven en voor circa 50% van de waterschappen (rwzi's). De kosten voor deze functie worden dus al bekostigd met een heffing. In deze fiche wordt bekeken welke mogelijkheden / consequenties een tariefverhoging met zich brengt. Er kunnen zich omstandigheden voordoen die een tariefverhoging wenselijk maken. Hierbij moet gedacht worden aan de kostendekkendheid van het tarief of beleidsmatige ontwikkelingen. De huidige heffing is al regulerend en er is vanuit beleidsmatig oogpunt geen aanleiding het tarief (substantieel) te verhogen. Om die redenen wordt de tariefverhoging van de verontreinigingsheffing niet als kansrijk beoordeeld. Aangezien de heffing al bestaat is er geen uitvoerbaarheidstoets uitgevoerd. Alleen een verhoging van de heffing heeft geen effect op de uitvoerbaarheid ervan.

Energie en water

Het energiebeleid is gericht op toename van het aandeel duurzame energie. Water en de nog beschikbare ruimte op het water bieden daartoe goede mogelijkheden. RWS is betrokken als beheerder van de ruimte (energie op het water e.g. windenergie op Noordzee en IJsselmeer). Bij energie uit water kan sprake zijn van tijdelijke abstractie waarvoor een oppervlaktewaterheffing (analoog aan koelwater) aan de orde kan zijn. Deze sector rendeert op dit moment (nog) niet en is afhankelijk van subsidiegelden. Het ligt daardoor niet voor de

hand om het principe van gebruiker betaalt, op dit moment, toe te passen. Op langere termijn liggen hier waarschijnlijk wel mogelijkheden.

Oeverrecreatie

Rijkswaterstaat biedt ondersteuning voor oeverrecreatie conform het principe ‘gastheer op het water’ (BPRW). Momenteel worden de genoemde diensten bekostigd uit de algemene middelen. De oevers zijn veelal in beheer bij derden, de Nederlandse burger is eindgebruiker. Voor deze gebruiksfunctie is het mogelijk invulling te geven aan het principe dat de gebruiker betaalt door de toegang tot oever of strand te belasten via entreebewijzen. Met een opbrengst van zo’n 70 mln. euro tegen (naar verwachting) hoge transactiekosten die niet in verhouding zullen staan tot de verwachte opbrengst ligt toepassing hiervan niet voor de hand. Wel zijn er voorbeelden van aanzienlijke opbrengsten van parkeergelden zoals bij de Veluwerandmeren. Volgens v/d Veeren (2002) zijn mensen bereid te betalen voor helder water d.m.v. het betalen van meer parkeergeld en liggeld voor plezierjachten e.d..

Recreatievaart

Rijkswaterstaat biedt ondersteuning voor pleziervaart conform het principe ‘gastheer op het water’ (BPRW). Wateren in beheer van RWS vormen een belangrijke schakel in de pleziervaart. Momenteel worden de genoemde diensten bekostigd uit de algemene middelen. De gebruikers (eigenaren / gebruikers van pleziervaartuigen) zijn te identificeren maar maken meestal niet uitsluitend van rijkswateren gebruik. Het is mogelijk invulling te geven aan het principe dat de gebruiker betaalt. Dit door het belasten van het gebruik van een vaartuig (op rijkswateren) middels een vignet. Dit sluit goed aan op het Europese principe van de gebruiker betaalt en de praktijk in omliggende landen, maar heeft naar verwachting geen positief milieueffect. Tevens bestaat in Nederland grote weerstand tegen het invoeren van een heffing op de pleziervaart. Met een opbrengst van circa 44 mln. euro en beperkte transactiekosten lijkt deze heffing een kansrijke / haalbare optie (resultaat uitvoerbaarheidstoets).

Beroeps- en sportvisserij

De algemene doelstelling van voldoende, schoon & gezond water stelt randvoorwaarden aan de (beroeps) visserij. De sector vraagt RWS om het water zo in te richten en te beheren dat de goede mogelijkheden ontstaan voor duurzame visserij. Momenteel worden de genoemde diensten bekostigd uit de algemene middelen. Het is mogelijk om invulling te geven aan het principe dat de gebruiker betaalt. Dit door een heffing voor het vissen in Rijkswateren. Deze zou voor zowel beroepsmatig als recreatief vissen van toepassing zijn. Deze heffing kent, naar verwachting, een relatief beperkte netto opbrengst (1,6-7,6 mln. euro) en is om die reden geen kansrijke / haalbare optie (resultaat uitvoerbaarheidstoets).

Oppervlakedelfstoffen

RWS verstrekt in de rijkswateren op grond van de Ontgrondingenwet vergunningen voor de winning van zand en schelpen. De ontgronder houdt de gewonnen hoeveelheden bij. Deze worden verrekend met het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf (RVOB), de zgn. domeinrechten. Het huidige beleid geeft hiermee invulling aan de mogelijkheden van het kostenterugwinningsbeginsel en de gebruiker betaalt. Er lijkt dan ook geen reden om vanuit

RWS hier aanvullende stappen te nemen anders dan het aangaan van de discussie met het Ministerie van Financiën over de geldstromen.

Archeologie, cultuurhistorie en landschap

Uit hoofde van haar beheertaak komt Rijkswaterstaat op verschillende vlakken in aanraking met archeologie, cultuurhistorie en landschap. Veelal met gevolgen voor de manier waarop invulling wordt gegeven aan deze taak. De activiteiten worden bekostigd uit de algemene middelen. De Nederlandse burger is eindgebruiker van deze gebruiksfuncties. Een duidelijke heffingsgrondslag ontbreekt. De betreffende functie dient bij uitstek het algemeen belang. Een nieuwe vorm van bekostiging is daardoor niet van toepassing.

Landbouw en afvoer nutriënten

De Rijkswateren bieden de mogelijkheid aan bedrijven en huishoudens om (afval)water af te voeren. Deels worden deze lozingen gereguleerd en gefinancierd via de zuiveringsheffing (voor huishoudens en bedrijven). De KRW heeft aangetoond dat nutriënten een belangrijke en kostbare beleidsopgave voor Nederland zijn. De landbouw levert een grote bijdrage aan de lozing van deze nutriënten. De reguliere emissie van nutriënten door de landbouw valt niet onder deze zuiveringsheffing. Te overwegen valt om ook in Nederland kosten in rekening te brengen voor het gebruik van Rijkswateren voor de afvoer van water dat belast is met nutriënten, ofwel een nutriëntenheffing voor de landbouw. Een dergelijke heffing is geen gemeengoed in Europa maar er zijn wel voorbeelden te vinden (Frankrijk, België).

De heffing sluit goed aan op de Europese principes van de gebruiker betaalt en de vervuiler betaalt. Met een opbrengst van (zeer indicatief) circa 32 mln. euro en significante transactiekosten (aansluiten op bestaande nutriëntenboekhouding) lijkt deze heffing een kansrijke / haalbare optie (resultaat uitvoerbaarheidstoets). De heffing heeft naar verwachting significante invloed op de schoon water doelstelling van RWS. Wel is een juridisch traject aan de orde omdat verankering in de Meststoffenwet (essentialia) aan de orde is.

Landbouw en aanvoer water

De Rijkswateren bieden de mogelijkheid aan landbouw, industrie, huishoudens en andere actoren om zoet oppervlaktewater te gebruiken, direct door onttrekking van water aan hoofdwatersysteem, maar ook (en vooral) indirect door levering van zoetwater aan regionale wateren. Landbouw is de grootste watergebruiker in Nederland en stelt hoge eisen aan het zoutgehalte. Dit is een van de redenen waarom polders bij droogte met zoetwater moeten worden doorgespoeld. Omdat veruit de meeste wateronttrekking door de landbouw plaats vindt op regionale wateren, geschiedt de beïnvloeding van de rijkswateren vooral via waterinname door waterschappen. Middels de watersysteemheffing draagt de landbouw bij aan de financiering van het waterbeheer door de waterschappen volgens het principe belang-betaling-zeggenschap. Er is momenteel echter geen financiële doorvertaling van de kosten die RWS maakt voor stuwen, sluizen e.d. die te maken hebben met beschikbaar stellen van zoet oppervlaktewater. Te overwegen valt om de gebruiker kosten in rekening te brengen voor het gebruik van Rijkswateren voor de aanvoer van zoet oppervlaktewater. Essentie van deze vorm van bekostiging is dat het gebruik van water wordt belast op basis van feitelijk gebruik, terwijl er nu geen heffing plaatsvindt. Hoewel er een aantal technisch inhoudelijke vragen speelt, rondom het bemeteren van het watergebruik door de landbouw en ten aanzien

van de praktische haalbaarheid, biedt deze functie voldoende aanknopingspunten voor nadere uitwerking.

Kabels en leidingen

In de Nederlandse grond liggen diverse kabels en leidingen. De dienst die RWS verleent is dat men organisaties die leidingen beheren, toestaat dit op RWS gronden te doen. RWS moet bij werkzaamheden rekening houden met deze leidingen, wat tot kosten kan leiden. De kosten die RWS hierbij maakt worden bekostigd vanuit de algemene middelen. Momenteel worden voor de genoemde diensten kosten in rekening gebracht door het Rijksvastgoed- en Onwikkelingsbedrijf (RVOB). Deze gebruiksvergoeding is marktconform. Het huidige beleid geeft hiermee invulling aan de mogelijkheden van het kostenterugwinningsbeginsel en de gebruiker betaalt. Er lijkt dan ook geen reden om vanuit RWS hier aanvullende stappen te nemen anders dan het aangaan van de discussie met het Ministerie van Financiën over de geldstromen.

Bijlage 3: Verslag workshop

Betreft	Workshop: doorberekening van diensten RWS aan de gebruiker
Datum	29 maart 2012
Aanwezigen	Milou Wolters (DVS), Jessica Hop (DVS), Jenne vd Velde (DVS), Wim vd Boogaard (DVS), Frank Hogenkamp (DI), Marc Albrecht (SDG), Jeroen Bulthuis (SDG), Rolf-Jan Schielcken (CD), Willemijn Hoekveld (CD), Job Dronkers (Deltares), Willem Oosterberg (WD), Saskia Ligthart (WD), Jan Schoot Uiterkamp (WD), Arthur Kors (WD), Perry Nourzad (WD), Rob Portielje (WD), Paul van den Hoek (WD), Rob vd Veeren (WD), Hans Pietersen (WD), Erna Ovaa (WD), Robert v Cleef (Sterk Consulting).

1 Introductie Workshop ‘doorberekening van diensten aan de gebruiker’

Op 29 maart 10.00-13.00 in Utrecht is een workshop georganiseerd over de concept-resultaten van de eerste fase van de strategische verkenning ‘Doorberekenen diensten aan de gebruiker voor de functies van het HWS en HVWN’.

Na een welkom door Erna Ovaa (programmameerder Strategische Verkenningen RWS) en een korte toelichting op de Europese context door Rob vd Veeren (WD senior adviseur economie), heeft Robert van Cleef (senior adviseur, Sterk Consulting) de resultaten van het onderzoek toegelicht. Het concept-rapport was tevoren onder de deelnemers verspreid. Hierna is gediscussieerd over de volgende vragen:

1. Welke criteria zijn van belang voor het besluit (van het Bestuur RWS) om voor een bepaalde functie verder naar nieuwe bekostigingsvormen te gaan kijken?
2. Welke voorkeursfuncties levert dat op?
3. Per voorkeursfunctie: wat zijn belangrijke aandachtspunten bij het verder uitwerken van het gedachtegoed van ‘doorberekening van diensten’ voor deze functie?

De workshop is afgesloten door Hans Pietersen (WD projectleider Doorberekening diensten).

2 Resultaten workshop

Dit verslag geeft de belangrijkste resultaten van de discussie weer:

0. Algemeen;
 1. Criteria;
 2. Voorkeursfuncties;
 3. Vervolgstappen voorkeursfuncties.

Ad 0) Algemeen

- Behoeftte aan toevoegen van een tabel waarin stand van zaken buitenland is opgenomen (tabel Job Dronkers).
- Veel discussie over wat EU precies vraagt. Jurisprudentie over kostenterugwinning van waterdiensten is nog niet beschikbaar, en ook de Policy options voor de Blueprint komen eraan, maar zijn nog niet vastgesteld.
- Zonder een alternatieve keuzemogelijkheid is beprijzing al snel een extra belasting.
- In de overzichtstabel van het rapport wordt voor ‘schelpdierwater’ en ‘energie en water’ te snel naar een conclusie doorgeredeneerd. Dient te worden aangepast.
- In de fiche Hoogwaterbescherming blijkt een deel van het commentaar niet te zijn verwerkt. Dit dient te worden aangepast.
- Bij delfstoffen gaat het niet om een heffing, maar een tarief (gaat naar algemene middelen).
- Let op dat beprijzing van diensten kan leiden tot de gedachte dat deze taken geprivatiseerd kunnen worden.
- Stel vast wat typische overheidstaken zijn.
- Het ontvangen en afvoeren van lozingen dient als aparte categorie / functie te worden toegevoegd aan de lijst. Naast de Landbouw nutriënten fiche.
- Bij een eventueel vervolg voor voorkeursfiches dient het Bestuur de vraag te worden gesteld of we dit mede voor de beleids-DG’s willen en kunnen doen. De scope van te betrekken actoren kan hiermee worden verbreed met bedrijven en andere overheden; anders wordt de uitwerking meer een bureaustudie.
- Mogelijkheden bieden aan marktpartijen (zie par 1.1 van het concept-rapport): dit raakt aan de legitimiteit van de overheid. Wat als diensten een monopolistisch karakter hebben?
- Geen oordeel uitspreken over politieke wenselijkheid is een goed uitgangspunt. Het gaat erom dat je helder weet op te schrijven wat de consequenties zijn.
- Idee: zwemwater en oeverrecreatie zou je ook kunnen (laten) doorberekenen via een zwemvergunning/recreatievergunning, te halen bij de gemeente.
- Voor delfstoffenwinning wordt door het RVOB reeds een bepaald bedrag per X kuubs in rekening gebracht, en het aardige is dat dit bedrag gedifferentieerd is naar

gebied (bv. in zee anders dan in bepaalde regio's op land). Daar kunnen we van leren!

- Doorberekenen van diensten vraagt van RWS ook een transparante verantwoording.

Ad 1) Criteria

De criteria die in het rapport worden gebruikt om te komen tot een selectie van functies, worden door de werkgroepjes onderschreven. Deze zijn aangevuld met diverse criteria die het bestuur kunnen helpen bij het selecteren van functies. We maken onderscheid tussen criteria die meerdere keren werden genoemd en criteria die één keer zijn genoemd.

Criteria waarvoor een breder draagvlak bestaat:

- EU verplichtingen: wat komt er wel/niet op NL af (o.a. discussie over waterdiensten; wat komt er op ons af?);
- Imago RWS;
- Kosten RWS (aanleg / beheer en onderhoud);
- complexiteit van het draagvlak;
- Inschatting van heffing/prijs op gedrag (duurzaamheid, maar denk ook aan ongewenste effecten);
- Leveringsplicht voor RWS;
- Handhaafbaarheid.

Criteria die één maal genoemd zijn:

- differentieerbaarheid naar serviceniveaus;
- inspanning implementatie (tijd, geld);
- Kun je kosten wel bij iedere gebruiker in rekening brengen?
- Publieksgevoeligheid;
- consistentie in beleid;
- Sta je bovenaan verdringingsreeks, dan meer betalen;
- Benodigde juridische inspanning;
- Profijt voor BV Nederland;

- Maatschappelijk toegevoegde waarde;
- Kans/risico dat dienst ook door de markt kan (of zelfs moet) worden geboden;
- Stapeling van heffingen op doelgroep;
- Aansluiting op omliggende EU landen (wordt in één of meer van de buurlanden voor deze functie een gebruikersvergoeding gevraagd?).

Ad 2) Voorkeursfuncties

Met inachtneming van deze nieuwe criteria, is er een aanzienlijke mate van overeenstemming tijdens de workshop over de voorkeursgebruiksfuncties. Wij onderscheiden drie categorieën:

- a) Voorkeursfuncties;
- b) Afgevalen functies;
- c) Overige functies.

Ad a) Voorkeursfuncties: de lijst met *voorkeursfuncties* bestaat uit de volgende functies:

- Beroepsscheepvaart;
- Recreatievaart (niet unaniem: enkelen vinden dat deze moet afvallen omdat de groep gebruikers te complex is en verdeling beleidsverantwoordelijkheid);
- Drinkwater;
- Koelwater (samen met drinkwater kan dit een oppervlaktewaterheffing vormen);
- Aanvoer water ;
- Landbouw afvoer van water.

Ad b) Afgevalen functies: de lijst met functies die op basis van de verkenning *afvallen* bestaat uit:

- Hoogwaterbescherming (algemene mening: typisch algemeen belang en bekostiging straks voor 50% via waterschappen en dus niet meer uit algemene middelen);
- Zwemwater;
- Natuur;
- Schelpdierwater;
- Oeverrecreatie;

- Beroeps- en sportvisserij;
- Archeologie, cultuurhistorie en landschap (hiervan werd aangegeven dat er wel veel kosten voor worden gemaakt: willen we die kosten in beeld houden? Idem voor recreatie);
- Landbouw afvoer nutriënten

Ad c) *Overige functies*: resteert een aantal functies waarvoor een andere indeling of benadering aan de orde is:

- De functie ontvangen en afvoeren van *lozingen* dient nader te worden uitgewerkt en te worden beoordeeld.
- Voor die gebruiksfuncties waar een vorm van kostendoorberekening al gerealiseerd is, geeft men er de voorkeur aan deze een aparte status te geven. Richting het bestuur zou moeten worden gecommuniceerd dat voor deze functies al gewerkt wordt met gebruikersvergoedingen en dat gesprekken plaatsvinden (RVOB en RWS) over de manier waarop de geldstromen lopen. Het gaat om:
 - Oppervlakedelfstoffen;
 - Kabels en leidingen.
- Voor *energie op/in/aan water* is de conclusie dat dit voor dit moment geen voorkeursfunctie is, omdat deze sector nog niet financieel zelfstandig kan opereren maar nog afhankelijk is van subsidies. Op langere termijn kan deze sector, gezien de ontwikkelingen, wel degelijk kansrijk zijn.

Ten opzichte van het rapport zijn de meest opvallende wijzigingen:

- Functie hoogwaterbescherming valt af als kansrijke optie. De deelnemers van de workshop vinden hoogwaterbescherming een functie die het algemeen belang van heel de BV Nederland dient. Bewoners in het oosten maken ook gebruik van de economische functies van het lager gelegen westen; omdat ze er werken, of meer indirect. Bovendien gaat het hier om een tijdelijke vorm van bekostigen (gaat naar waterschappen) en RWS financiert in feite slechts een klein deel van deze functie (direct).
- Voor een aantal functies geldt dat kostenterugwinning wel van belang is voor het stimuleren van duurzaam gebruik, maar dat het geen RWS taak is (e.g. landbouw). Om die reden wordt ook de nutriëntenheffing voor de landbouw niet als kansrijk beoordeeld.
- Energie aan water wordt zeker op lange termijn wel als kansrijk beoordeeld vanwege de snelle veranderingen in de energiemarkt.

Ad 3) Vervolgstappen per gebruiksfunctie

In navolgende worden vervolgstappen benoemd voor de gebruiksfuncties die de voorkeur hebben en enkele nog nader uit te werken gebruiksfuncties:

- Beroepsvaart:
 - Beoordeel heffing op ongewenste effecten (modal shift)
 - Stel externe kosten vast
 - Stem internationaal af hoe deze heffing past
 - Bepaal juridische mogelijkheden (Akte van Mannheim)
 - Milieukosten nader uitzoeken,
 - Wat is des RWS en wat I&M?
 - Witboek Transport stip op de horizon
- Recreatievaart:
 - Plaats heffing RWS voor recreatievaart in bredere context (ook regionale vaarwegen)
 - Stel gebruiker nader vast
 - Overweeg verschillende manieren van bekostigen (bv jachthavens, vignet, gebruik kunstwerken (e.g. klompje))
- Drinkwater / koelwater (oppervlaktewaterheffing):
 - Voer een actoranalyse uit (gebruikers, achterliggende betalers en ruimtelijk)
 - Maak inschatting van effecten op gedrag
 - Stel internationale stand van zaken heffing vast
 - Stel vast aan welke internationale opdracht je voldoet met een dergelijke heffing.
 - Bepaal mogelijkheden voor tariefsdifferentiatie mede irt tot gedrag (incl transactiekosten)
 - Bepaal kosten RWS en kosten rest maatschappij
 - Bepaal opbrengsten bij verschillende tarieven

- Stel te hanteren grondslag / eenheid: m³ en delta temperatuur
- Bepaal positieve en perverse effecten (bv verplaatsen onttrekking naar grondwater)
- Best practice buitenland
- Aanvoer water naar regionale watersysteem:
 - Wetswijziging doorvoeren
 - Benoemen heffingsgrondslag
 - Koppelen verschillende serviceniveau's aan SLA
 - Stel de gedragsprikkel vast
 - Vaststellen relatie met verdringingsreeks
 - Interne RWS projecten verbinden: beprijzing van water en deltaprogramma zoet water
- Aanvoer water landbouw:
 - Bepaal de (on)mogelijkheden van de technisch inhoudelijke uitwerking (bemetering, gebruikers e.d.)
 - Stel grondslag beprijzing vast
 - Benoem unieke karakteristieke situatie NL (bodem, verzilting e.d.)
 - Stel vast welke maatregelen bedrijven zelf kunnen nemen
- Landbouw nutriënten:
 - Maak gebruik van bestaande kennis (MINAS)
 - Niet wiel opnieuw uitvinden
 - Stel vast of dit beslissing RWS is
- Kabels en leidingen en oppervlaktedelfstoffen:
 - Huidige situatie en stand van zaken nader in beeld brengen
 - Vastleggen omvang van markt en mogelijke afdracht
 - Betrek andere actoren (maar niet te vroeg)

3 Tot slot

Het projectteam zal de resultaten van de workshop benutten bij de voorbereiding van het advies aan het Bestuur. Het advies zal in juni 2012 aan het RWS Bestuur worden voorgelegd.