



Regeling van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 14 april 2025, nr. IENW/BSK-2025/72201, houdende vaststelling van regels voor het bepalen van het primaire energiegebruik voor waterschappen (Regeling vaststelling primair energiegebruik voor waterschappen) [KetenID WGK026124]

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

Gelet op de artikelen 117, vierde lid, en 122d, zevende lid, van de Waterschapswet;

BESLUIT:

Artikel 1

De hoeveelheid primaire energie van elektriciteit wordt bepaald op basis van de primaire energiefactor 1,45.

Artikel 2

De hoeveelheid primaire energie van warmte wordt bepaald op basis van de primaire energiefactor 1,11.

Artikel 3

De hoeveelheid primaire energie van de overige energiedragers wordt bepaald op basis van de stookwaarde zoals opgenomen op de meest recente 'Nederlandse lijst van energiedragers en standaard CO₂ emissiefactoren' die jaarlijks wordt gepubliceerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (rvo.nl).

Artikel 4

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2026.

Artikel 5

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling vaststelling primair energiegebruik voor waterschappen.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener*

TOELICHTING

1. Inleiding

De Wet van 10 februari 2025 tot wijziging van de Waterschapswet, de Waterwet en de Algemene wet bestuursrecht in verband met het versterken van de toepassing van het profijtbeginsel bij de watersysteemheffing, het geven van ruimte aan nieuwe ontwikkelingen en het oplossen van enkele knelpunten (Stb. 2025, 63) (hierna: wijzigingswet) zal per 1 januari 2026 in werking treden. Waterschappen krijgen daardoor onder andere de mogelijkheid om meer hernieuwbare energie op te wekken dan zij nodig hebben voor hun taken. Daaraan zit wel een begrenzing. Er mag niet meer hernieuwbare energie worden opgewekt dan twee keer het primair energiegebruik voor de watersysteemtaak en drie keer het primair energiegebruik voor de zuiveringstaak. In deze nieuwe regeling, *de Regeling vaststelling primair energiegebruik voor waterschappen*, is opgenomen hoe het primaire energiegebruik wordt bepaald voor elektriciteit, warmte en overige energiedragers.

2. Bepalen primaire energiefactor

De wijzigingswet verduidelijkt dat waterschappen niet alleen hernieuwbare energie mogen opwekken om te voorzien in de energiebehoefte die zij hebben om hun taken uit te voeren, maar dat zij ook extra hernieuwbare energie mogen opwekken om de onvermijdelijke uitstoot van broeikasgassen die vrijkomen bij hun taakuitoefening te compenseren. Daarmee kunnen de waterschappen op termijn zowel energie- als klimaatneutraal worden.

De kosten voor het opwekken van hernieuwbare energie die nodig is voor de taakuitoefening behoren tot de kosten van de taken en mogen daarom gedekt worden met de opbrengsten van de waterschapsbelastingen. De wijzigingswet verduidelijkt dat dit ook geldt voor de kosten voor het opwekken van extra hernieuwbare energie ter compensatie van broeikasgassen die vrijkomen bij de taakuitoefening en redelijkerwijs nog niet vermeden kunnen worden.

Om de klimaatvoetafdruk en daarmee de productieruimte van de extra hernieuwbare energie te bepalen, wordt gebruik gemaakt van een vaste factor ten opzichte van het eigen totale primaire energiegebruik per taak van het waterschap. Voor het watersysteembeheer is deze factor twee keer het primaire energiegebruik van de watersysteemtaak en voor waterzuivering drie keer het primaire energiegebruik van de zuiveringstaak.¹

Deze regeling bepaalt hoe het totale primaire energiegebruik voor zowel elektriciteit, warmte als overige energiedragers wordt bepaald. Bij overige energiedragers valt te denken aan aardgas, diesel, biodiesel, LPG, stortgas, benzine, maar ook aan biogas afkomstig van het zuiveringsproces.

In de Waterschapswet is opgenomen wat onder primair energiegebruik wordt verstaan. Dit is de totale energetische waarde van de verbruikte primaire energiedragers, waarbij de energetische waarde van de secundaire energiedragers elektriciteit en warmte wordt teruggerekend naar de stookwaarde van de primaire energiedragers. Bij primaire energiedragers gaat het zowel om energiedragers uit fossiele bronnen zoals aardolie, aardgas en steenkool als primaire energiedragers uit hernieuwbare bronnen zoals wind, zon en waterkracht. Van deze primaire energiedragers wordt secundaire energie in de vorm van elektriciteit of warmte opgewekt. Voor deze secundaire energiedragers elektriciteit, warmte en overige energiedragers geldt dat deze worden teruggerekend naar de stookwaarde van de primaire energiedragers.

Voor elektriciteit wordt het primaire energiegebruik bepaald op basis van de primaire energiefactor 1,45. Dit komt overeen met 5,22 MJp primaire energie per kWh elektriciteit. Hiermee wordt aangesloten bij NTA 8800:2024, §5.5.5.²

Voor warmte is niet aangesloten bij de NTA 8800. In tegenstelling tot elektriciteit, waarvoor de NTA 8800 één factor hanteert, wordt voor warmte de primaire energiefactor afhankelijk gesteld van de kwaliteitsverklaring voor het warmtenet van waaruit de externe warmtelevering plaatsvindt.³ In geval van warmte is er geen sprake van een landelijk netwerk zoals bij elektriciteit wel het geval is. Dit heeft tot gevolg dat er veel verschillende waarden gebruikt zouden moeten worden. In verband met de uitvoerbaarheid en het feit dat de omvang van warmte gelijk is aan 1% van het totale primaire

¹ Zie voor een nadere toelichting Kamerstukken II 2022/23, 36 412, nr. 3, paragraaf 5.2.

² Deze norm is kosteloos beschikbaar bij het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN).

³ Het afgeven van een kwaliteitsverklaring gebeurt op grond van afdeling 2.2 van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

energiegebruik van de waterschappen, is besloten om ook voor warmte één waarde aan te houden. Dit is de waarde die eerder ook in de Monitoringsmethodiek MJA3 werd gehanteerd.⁴ Alle waterschappen zijn hier voorstander van. Deze waarde is gebaseerd op een referentietechniek van een gasketel met 90% rendement, die bijvoorbeeld wordt gebruikt in het Protocol Monitoring Hernieuwbare Energie⁵ en de Handreiking Monitoring MJA3-convenant.⁶ Voor de berekening van de hoeveelheid primaire energie wordt uitgegaan van $1/0,9 = 1,11$ GJp primaire energie per GJ warmte.

Overige energiedragers worden bepaald op basis van de stookwaarde zoals opgenomen op de meest recente 'Nederlandse lijst van energiedragers en standaard CO₂ emissiefactoren'. Deze lijst wordt jaarlijks gepubliceerd op de website van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (rvo.nl).⁷

3. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

De bestuurlijke lasten zijn verwaarloosbaar. Waterschappen beschikken over de gegevens over het gebruik van de secundaire energiedragers (elektriciteit, warmte en overige energiedragers). Deze hoeven enkel te worden teruggerekend naar de stookwaarde van de primaire energiedragers door de factoren in deze regeling te gebruiken.

4. Advies en consultatie

Van 6 januari 2025 tot en met 3 februari 2025 is de ontwerpregeling gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl. Er zijn drie reacties ontvangen, twee van particulieren en één uit het bedrijfsleven.

In twee reacties wordt gevraagd waarom er een begrenzing is aan de hoeveelheid hernieuwbare energie die waterschappen mogen opwekken. Dit komt omdat waterschappen alleen belasting mogen heffen voor de aan hun opgedragen taken (bestemmingsheffingen).⁸ Waterschappen zijn namelijk een functionele overheid met een wettelijk begrensde taak. De in de Waterschapswet opgenomen begrenzing zorgt er dus voor dat duidelijk is dat binnen die begrenzing de kosten voor het opwekken van hernieuwbare energie uit de belastingen mogen worden voldaan. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de wijzigingswet.⁹

In de andere reactie wordt gevraagd naar de keuze voor de primaire energiefactor voor elektriciteit en warmte. Bij het kiezen van een passende factor zijn een aantal uitgangspunten van belang die zijn opgenomen in de strategische visie van de waterschappen 'Op weg naar klimaatneutraliteit'. Het moet ten eerste gaan om een vaste factor en dus niet één die steeds verandert. Bovendien moeten gegevens over die factor tijdig beschikbaar zijn. Het gebruik van een aantal factoren valt daarom af, waaronder bijvoorbeeld de CBS-waarden. Die factor verandert jaarlijks en is bovendien pas een jaar later bekend. De primaire energiefactor uit de bouwregelgeving van 1,45, waar nu voor gekozen is, voldoet wel aan deze voorwaarden.

De gekozen factor uit de bouwregelgeving hangt bovendien samen met de wettelijke factoren die aangeven hoeveel extra hernieuwbare energie waterschappen mogen opwekken (twee keer het primair energiegebruik voor de watersysteemtaak en drie keer het primair energiegebruik voor de zuiveringstaak). Een wijziging van de primaire energiefactor in deze regeling zal ook leiden tot een wijziging van de wettelijke factoren. Die factoren in de wet zijn gekozen om waterschappen investeringszekerheid te bieden tot 2035. Het kiezen van een andere primaire energiefactor ligt dus niet voor de hand. Bovendien is het aandeel elektriciteit bij zowel het verbruik als bij de opwekking van energie door de waterschappen hoog ten opzichte van het totale energieverbruik. Dit maakt dat de verhouding tussen eigen primair energieverbruik en de totale opwekking maar beperkt gevoelig is voor de waarde van de primaire energiefactor.

⁴ Meerjarenspraak Energie-efficiëntie 2001–2020 (MJA3-convenant), 1 juli 2008.

⁵ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Protocol Monitoring Hernieuwbare Energie, herziening 2022.

⁶ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Handreiking Monitoring MJA3-convenant, 24 augustus 2020.

⁷ Nederlandse lijst van energiedragers en standaard CO₂ emissiefactoren <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2024-02/Nederlandse-energieendragerlijst-versie-januari-2024.pdf>.

⁸ De taken van de waterschappen zijn opgenomen in artikel 1 van de Waterschapswet.

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36 412, nr. 3, paragraaf 5,2 en p. 51, 52 en zie ook ESB, Rapportage onderzoek fiscaal-juridische advisering over energieproductie door waterschappen, 2018, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35 000 J, nr. 30, bijlage 2.



5. Inwerkingtreding

Deze regeling treedt gelijktijdig in werking met de wijzigingswet, namelijk met de ingang van 1 januari 2026. Daarmee vindt de inwerkingtreding plaats op een vast verandermoment. Er wordt een minimuminvoeringstermijn van drie maanden in acht genomen die geldt voor besluiten die tot medeoverheden zijn gericht. Hiermee wordt voldaan aan het beleid van het kabinet inzake de minimuminvoeringstermijnen van regelgeving.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener*