

Aan de gemeenteraad
cc commissieleden
cc pers

DATUM 5 juni 2024
ZAAKNUMMER 1401513
BEHANDELD DOOR Pien Gerards
TELEFOON (035) 629 1116
UW KENMERK -
BIJLAGEN 1
BETREFT Motie CO2-beprijzing

Geachte raadsleden,

Met [motie 23-167](#) vraagt de Raad een verkenning uit te voeren naar wat nodig is om vanaf 2025 een interne CO2-prijs te hanteren voor nieuwe investeringen in de openbare ruimte. Verzoek was de verkenning en een voorstel voor implementatie uiterlijk voor behandeling van de Voorjaarsnota aan de Raad te doen toekomen. De verkenning treft u aan in de bijlage. Op basis hiervan zien wij onvoldoende grond om nu een voorstel voor implementatie uit te werken. Welke overwegingen hierbij een rol spelen lichten wij in deze collegebrief nader toe.

CO2-beprijzing

De uitstoot van CO2 en andere broeikasgassen zorgt voor schade aan het milieu, onze leefomgeving en de economie. Deze kosten, in de economische theorie vaak omschreven als 'externe kosten', worden niet of maar beperkt meegenomen in de prijs die wordt betaald voor een product of dienst. CO2-beprijzing is een manier om deze schade een monetaire waarde te geven, door een prijskaartje te hangen aan iedere ton CO2 of equivalent hiervan. Gedachte is dat de (voorkomen) uitstoot van CO2 op deze manier beter meegewogen kan worden in besluitvormingsprocessen, die veelal financieel gestuurd zijn. Er zijn verschillende benaderingen om CO2 te bepreizen. Enerzijds kan er gekozen worden voor een fictieve of reële toepassing en anderzijds voor een interne of externe focus. In de praktijk komt het altijd neer op een combinatie van deze twee elementen, fictief en extern (bijvoorbeeld fictieve korting), fictief en intern (bijvoorbeeld kosten en baten analyse), reëel en intern (bijvoorbeeld fondsenvorming) of reëel en extern (bijvoorbeeld belastingheffing). Per benadering hangt er een ander prijskaartje aan.

Het instrument is verre van uitontwikkeld

CO2-beprijzing is een relatief nieuwe methodiek. De verkenning van het Klimaatverbond laat zien dat de methodiek nog door weinig organisaties wordt gebruikt. Deze zetten CO2-beprijzing nog maar sinds kort en slechts beperkt in. Ervaringen zijn om die reden nog beperkt. Verder ontbreekt een standaard. Er worden verschillende methoden en bedragen gebruikt. We vinden het te vroeg om nu in te stappen in een methodiek die nog verre van uitontwikkeld is en waar nog slechts beperkt ervaring mee is opgedaan. Het zou daarnaast ook een (te) grote stap zijn, aangezien we CO2-uitstoot in de openbare ruimte nog niet in beeld brengen, wat randvoorwaardelijk is voor het kunnen bepreizen van CO2.

Leren van ervaringen

We kiezen voor een positie als slimme volger. Het Klimaatverbond werkt aan het Europese [DeCarb-Pro programma](#). Hier kunnen we van leren. Het DeCarb-Pro programma loopt van 2023 tot en met 2026. Het programma gaat over het verminderen van de CO2-uitstoot, door lokale overheden ingekochte producten de zogeheten scope 3 uitstoot, door gericht op CO2-emissie reductie producten in te kopen. Het programma kent drie fasen. In de eerste fase worden bestaande methoden voor CO2-beprijzing, ervaringen en kansen geïnventariseerd en worden strategieën ontwikkeld passend bij de omvang van de lokale overheid. In een tweede fase worden deze strategieën uitgetest, geëvalueerd en gerapporteerd. In de derde en laatste fase worden interne en externe trainingsprogramma's opgezet en een doorkijk gegeven wat moet worden opgezet, om de succesvol bevonden methodes toe te gaan passen.

CO2-uitstoot in beeld brengen via pilot Eco-monitor

Op dit moment brengen we CO2-uitstoot nog niet in beeld. Wel starten we in MRA-verband met een pilot met de [Eco Monitor](#). Deze methodiek voorziet in de effect monitoring van verschillende duurzaamheidscriteria (CO2, grondstoffen, energie) van openbare ruimte projecten, onder meer via duurzaam inkopen. Wanneer succesvol, dan zou deze methodiek breed kunnen worden ingevoerd. Structurele monitoring van CO2 uitstoot is randvoorwaardelijk voor een eventuele latere invoer van CO2-beprijzing. Het bepalen van deze pilot is gelet op de beperkte schaal, de verschillende methodieken en daarmee samenhangende prijzen weinig zinvol. Wij zullen u te zijner tijd informeren over de uitkomsten van de pilot. Met deze collegebrief beschouwen wij de motie als afgedaan.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Hilversum,
de gemeentesecretaris,

de burgemeester,

mr. C.P. Torres Barrera

dr. ir. G.M. van den Top

Rekenen met de Toekomst

Een verkenning voor gemeente Hilversum



Klimaatverbond
Nederland

Mei 2024

Auteur: Dieuwertje Walch
(dieuwertje.walch@klimaatverbond.nl)

Klimaatverbond Nederland
Zijpendaalseweg 6
6814 CK Arnhem

Inleiding

De gemeente Hilversum is bezig om de mogelijkheden te onderzoeken voor het invoeren van (interne) CO₂-beprijzing, naar aanleiding van een ingediende motie in de gemeenteraad¹. Daartoe heeft zij Klimaatverbond Nederland gevraagd om een eerste, korte verkenning uit te voeren. In deze verkenning wordt ingegaan op de volgende vragen:

- *Wat is CO₂-beprijzing en wat zijn de verschillende benaderingen van CO₂-beprijzing?*
- *Hoe kan CO₂-beprijzing worden toegepast in projecten in de openbare ruimte?*
- *Wat zijn de eerste stappen die nodig zijn voor het implementeren van een interne CO₂-prijs?*
- *Wat zijn ervaringen in andere overheidsorganisaties die al werken met CO₂-beprijzing? (bijlage)*

Klimaatverbond, vereniging van en voor decentrale overheden, is al een aantal jaar werkzaam op het onderwerp CO₂-beprijzing. Momenteel is Klimaatverbond lead partner in een Interregproject, dat focust op het toepassen van CO₂-beprijzing in publieke aanbestedingen, en werkt ze met de provincie Utrecht aan het nader invoeren van CO₂-beprijzing in de organisatie. Op de site van Klimaatverbond is het nodige beschikbaar over haar werk op het gebied van CO₂-beprijzing².

Wat is CO₂-beprijzing en wat zijn de verschillende benaderingen van CO₂-beprijzing?

Wat is CO₂-beprijzing?

Kort gezegd is het zo dat de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen zorgt voor schade aan het milieu, onze leefomgeving en de economie. Deze kosten worden niet of maar beperkt meegenomen in de prijs die je betaalt voor een product of dienst. CO₂-beprijzing is een manier om deze schade een monetaire waarde te geven, door een prijskaartje te hangen aan iedere ton CO₂ of CO₂-equivalenten³. De (voorkomen) uitstoot van CO₂ kan op deze manier beter meegewogen worden in besluitvormingsprocessen, die toch veelal financieel gestuurd zijn.

Het invoeren van CO₂(eq)-beprijzing is geen doel op zich. Het is een middel om zowel overheden als andere partijen in de maatschappij te helpen om de overeengekomen klimaatdoelen te halen. Zoals ook gesteld in de eerdergenoemde motie, hebben overheden een grote impact op de landelijke CO₂-uitstoot. Werken met een CO₂-prijs geeft een (overheids)organisatie een instrument in handen waarmee ze niet alleen kan sturen op haar 'interne' uitstoot – denk aan het energiegebruik in eigen gebouwen en het wagenpark – maar ook andere partijen kan bewegen om hier meer op in te zetten – denk aan bedrijven die meedingen in een aanbesteding. CO₂-uitstoot is relatief makkelijk te meten en berekenen ten opzichte van andere milieu-indicatoren; er is veel informatie en data over beschikbaar, bijvoorbeeld hoeveel uitstoot het verbranden van een liter dieselolie of het maken van een kilogram beton veroorzaakt. Tevens is CO₂ een eenheid die heel direct wat zegt over het milieueffect 'klimaatverandering'. Sommige andere milieu-indicatoren, zoals de verschillende vormen van (eco)toxiciteit, zijn een stuk moeilijker in een

¹ M23-167

² Zie <https://klimaatverbond.nl/ons-werk/co2-beprijzing/publicaties/>.

³ Vaak wordt de uitstoot van een organisatie, product of proces uitgedrukt in CO₂-equivalenten, waarbij alle broeikasgassen worden uitgedrukt in CO₂. Hierbij geldt een andere omrekenfactor voor ieder gas, aangezien de mate waarin ieder gas bijdraagt aan het broeikaseffect verschilt. Het gaat hier naast CO₂ om broeikasgassen zoals methaan (CH₄) en lachgas (N₂O). Voor het gemak gebruiken we in deze notitie de term 'CO₂', maar daarmee bedoelen we CO₂-equivalenten.

bepaalde eenheid uit te drukken en hebben mede daardoor te maken met grote onzekerheidsmarges⁴.

Veel overheden zetten binnen het grotere thema 'duurzaamheid' niet alleen in op klimaatdoelstellingen, maar ook op circulariteit. Het onderzoek naar de wederkerigheid tussen sturen op klimaat- en circulariteitsdoelen is nog in volle gang, maar er zijn al auteurs en instituten die beredeneren dat het sturen op 'klimaat' en op 'circulair' hand in hand (zou moeten) gaan, aangezien het slimmer inrichten van bepaalde productieketens ook leidt tot minder CO₂-uitstoot⁵. Gezien de focus van deze verkenning ligt op (de toepassing van) het instrument CO₂-beprijzing, zal niet verder worden ingegaan op de relatie met circulariteit.

Wat zijn de verschillende soorten van CO₂-beprijzing?

In de basis onderscheidt Klimaatverbond verschillende soorten CO₂-beprijzing, waarbij gekozen kan worden voor een fictieve of reële toepassing enerzijds en tussen een interne of externe focus anderzijds:

- **Fictief:** bij deze toepassing komen er geen directe geldstromen op gang; de CO₂-prijs dient hier bijvoorbeeld om overzicht en bewustwording te creëren en daarmee CO₂-emissies een steviger plaats te geven in afwegingskaders;
- **Reëel:** bij deze toepassing komen er wél directe geldstromen op gang en deze toepassingen hebben daarmee ook een directere doorwerking in de economie. Denk hier bijvoorbeeld aan een belasting of het Europese Emissiehandelssysteem (ETS);
- **Intern:** toepassing met de focus op de eigen organisatie;
- **Extern:** hierbij zijn ook andere partijen betrokken, zoals marktpartijen bij een aanbesteding.

In de praktijk komt het altijd neer op een combinatie van twee elementen, bijvoorbeeld fictief en extern, of reëel en intern. Zo ontstaan vier soorten CO₂-prijzen.

Hoe hoog is de CO₂-prijs?

De praktijk laat zien dat de gekozen hoogte van de CO₂-prijs behoorlijk kan verschillen per organisatie of bedrijf. Dit heeft met verschillende dingen te maken. Ten eerste speelt de uitgangspositie van de organisatie een belangrijke rol. Is het doel bijvoorbeeld om alleen te kijken naar wat nodig is om verdere CO₂-uitstoot zoveel mogelijk te voorkomen en uiteindelijk naar 0 uitstoot te komen als organisatie? Óf wil de organisatie ook meerekenen hoeveel schade de huidige of verwachte CO₂-uitstoot veroorzaakt in de maatschappij? Binnen deze twee richtingen dient ook nog een aantal keuzes gemaakt te worden. Stel, de focus ligt op het zoveel mogelijk voorkomen van verdere uitstoot en uiteindelijk naar 0 uitstoot. Dan maakt het voor de hoogte van de CO₂-prijs veel uit in welk jaar een organisatie op 0 uitstoot wil zitten en of de route daar naartoe lineair is (ieder jaar even veel reductie), of anders (bijvoorbeeld de eerste jaren veel reductie, de laatste paar jaar minder). Of, stel dat de organisatie graag de maatschappelijke schade van CO₂-uitstoot een plek wil geven in de CO₂-prijs. Wordt dan alleen gekeken naar de

⁴ CE Delft omschrijft dit in haar [Handboek Milieuprijzen 2023](#), ontwikkeld in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

⁵ Ellen MacArthur bereidde bijvoorbeeld in aanloop naar de VN-COP in Glasgow [een publicatie](#) voor waarin ze liet zien dat de klimaatdoelen van 2050 alleen gehaald kunnen worden als de inzet op meer duurzame energie en energie-efficiëntie samen gaat met de inzet op de productieketens van een aantal industriële materialen en voedsel. Dus een combinatie van klimaat- en circulariteitsbeleid.

maatschappelijke kosten in Nederland, of ook buiten Nederland? En hoe ga je om met verwachte schade in de toekomst? Wordt het doel om die schade zoveel mogelijk te voorkomen, of ga je er vanuit dat men in de toekomst goed in staat zal zijn om om te gaan met de effecten van verdere klimaatverandering? Al deze vragen en kwesties hebben invloed op de hoogte van de CO₂-prijs bij invoering en op de ontwikkeling erna.

Ten tweede maakt het uit hoe direct of indirect de CO₂-prijs doorwerkt in de economie. Stel, op basis van bovenstaande vragen en keuzes kom je uit op een CO₂-prijs van € 1.000 per ton. Vanuit economisch perspectief zou het onverstandig zijn om deze CO₂-prijs als belasting in te voeren (de reële toepassing, zoals eerder omschreven). Zo'n hoge CO₂-prijs zou de economie namelijk totaal ontwrichten. Deze CO₂-prijs zou wél een goede plek kunnen krijgen in het interne afwegingskader, om een beter inzicht te krijgen in de effecten van bepaalde keuzes (de fictieve toepassing, zoals eerder omschreven).

Hoe kan CO₂-beprijzing worden toegepast in projecten in de openbare ruimte?

CO₂-beprijzing kan, doordat er over veel sectoren en producten al veel data beschikbaar is, al in veel typen projecten worden toegepast. Een belangrijke voorwaarde om CO₂-beprijzing goed toe te kunnen passen, is de aanwezigheid van betrouwbare gegevens over de CO₂-uitstoot of 'voetafdruk' van een product, dienst of organisatie. Als dit inzicht er niet is, biedt dit namelijk een zwakke uitgangspositie om een CO₂-prijs op toe te passen. Voor overheden zit verreweg het grootste deel van hun CO₂-emissies in de zogeheten 'scope 3'. Dit zijn emissies die buiten je eigen bedrijfsvoering liggen (waar zaken als je wagenpark en gebouwbeheer onderdeel van uitmaken). Scope 3 omvat de meer indirecte emissies en voor overheden zit daar alles in wat je inkoopt en aanbesteedt. Hierin zitten dus ook de emissies door projecten in de openbare ruimte. Binnen de openbare ruimte liggen vooral veel kansen voor CO₂-beprijzing bij projecten die meer infrastructureel van aard zijn (denk aan onderhoud van wegen en paden of de vervanging van rioolbuizen). Dit soort projecten past goed binnen de eerdergenoemde kaders: er is veel (gecertificeerde) data beschikbaar op productniveau⁶ en hier zit ook veel uitstoot – denk aan asfalt en beton, maar ook aan het grondverzet dat gepaard gaat met dit soort projecten. Als de gemeente Hilversum hiermee wil starten, dan is het van belang dat de uitstoot binnen scope 3 – in ieder geval voor de openbare ruimte – inzichtelijk wordt gemaakt.

Wat zijn de eerste stappen die nodig zijn voor het implementeren van een interne CO₂-prijs?

Structureel werken met CO₂-beprijzing vraagt een behoorlijke inzet van de organisatie. Het vraagt om specifieke kennis en expertise, om het hebben van inzicht in energie- en materiaalstromen en voldoende capaciteit. Maar het leidt zeer waarschijnlijk ook tot het slimmer inrichten van bepaalde productieketens die ook nog CO₂-reductie opleveren. Om met CO₂-beprijzing aan de slag te gaan, zijn een aantal dingen van belang. Randvoorwaardelijk is dat het klimaatvraagstuk als urgent wordt gezien in de organisatie. Dit gevoel van urgentie is nodig op ambtelijk én bestuurlijk niveau. Alleen dan kan een instrument als CO₂-beprijzing goed verankerd worden in de organisatie en echt doorwerking vinden. Duurzaamheid is één van de drie opgaven in de Omgevingsvisie. De urgentie komt daarmee goed tot uitdrukking in beleid. Het

⁶ In Nederland wordt hier de [Nationale Milieudatabase](#) (NMD) voor gebruikt.

omzetten van beleid in een programma en uitvoering vraagt om een integrale aanpak⁷ die stap voor stap geïmplementeerd kan worden, waarbij het belangrijk is dat er doorlopend bestuurlijk commitment is.

Het opstellen van een projectplan kan een vervolgstap zijn, bestaande uit de volgende stappen:

- Onderzoeken wat er nodig is om de emissies in scope 3 van projecten in de openbare ruimte in beeld te brengen. Qua tijd, geld, capaciteit en kennis in de organisatie;
- Het opzetten en implementeren van een structurele werkwijze voor het in beeld brengen van de emissies in scope 3 (voor het totaal of alleen voor de openbare ruimte). De gemeente is gecertificeerd op trede 3 van de CO₂-Prestatieladder en brengt elk half jaar verslag uit over haar emissies binnen scope 1 en 2 (emissies door eigen energieverbruik, wagenpark, ingekochte warmte en elektriciteit). Emissies door projecten in de openbare ruimte zitten echter in scope 3. Deze in beeld brengen is de volgende stap. Er zijn al gemeenten die hun scope 3 (deels) in beeld hebben, dus Hilversum kan hierbij gebruik maken van ervaringen die er al zijn. Ook kan het volgen van de methodiek van de CO₂-Prestatieladder voor niveau 4 hierbij helpen;
- Het opzetten en implementeren van een structurele werkwijze en methodiek voor het bepalen van de CO₂-prijs en hoe deze toe te passen in projecten in de openbare ruimte. Dit kan in principe onafhankelijk van de andere twee stappen gebeuren.

⁷ Een integrale aanpak houdt in dat er voldoende middelen zijn in de vorm van tijd en geld om te investeren in en experimenteren met andere manieren van werken, opbouw van kennis, capaciteit en competenties binnen de organisatie.

Bijlage: Wat zijn ervaringen in andere overheidsorganisaties die al werken met CO₂-beprijzing?

Er zijn al enkele decentrale overheden die met een vorm van CO₂-beprijzing werken⁸.

Klimaatverbond werkt al een paar jaar samen met de **provincie Utrecht**, met als eerste stap om een nieuw en eerlijker CO₂-prijsniveau vast te stellen voor maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's)⁹. De nieuwe CO₂-prijs zorgt ervoor dat het onderdeel 'klimaat' nu zwaarder wordt meegewogen in de keuzes die worden gemaakt op basis van MKBA's. Deze ervaring leert dat het belangrijk is om tijdig collega's van verschillende afdelingen te betrekken die uiteindelijk te maken kunnen krijgen met CO₂-beprijzing in hun dagelijks werk. Het is hierin belangrijk dat iedereen de ruimte krijgt en voelt om eventuele vragen en twijfels in te brengen en daarover met elkaar in gesprek te gaan, zodat het een gezamenlijk proces wordt waarin iedereen die het wil betrokken kan zijn.

Het **waterschap Amstel, Gooi en Vecht** heeft in haar huidige bestuursakkoord vastgelegd dat ze het voorbeeld van provincie Utrecht volgt en eveneens wilde gaan werken met € 875 per ton CO₂(eq), specifiek ook bij inkoop. Onlangs is het waterschap begonnen om dit daadwerkelijk in de praktijk toe te passen in aanbestedingen¹⁰. Het waterschap doet dit omdat ze een eerlijke CO₂(eq)-prijs wil hanteren om de maatschappelijke effecten als gevolg van de uitstoot van broeikasgassen mee te kunnen wegen.

In **Amsterdam** werkt de gemeente sinds januari 2023 met een interne CO₂-prijs van € 418 per ton per CO₂(eq), die in de loop van de tijd toe zal nemen naar € 1058 per ton in 2050. Daarnaast heeft de gemeente toen besloten om die CO₂-prijs te gaan gebruiken bij alle investeringen van boven de € 1 miljoen. Hiermee wilde ze zichzelf in staat stellen om bij deze investeringen niet alleen te kijken naar de financiële impact, maar ook de maatschappelijke waarde van het **voorkomen** van CO₂-uitstoot uit te drukken in geld. De gemeente heeft dit bijvoorbeeld toegepast bij het besluit over nieuwe veerponten. Het inzicht in de maatschappelijke waarde van het voorkomen van de uitstoot van niet alleen CO₂, maar ook van NO_x en fijnstof, leidde tot de keuze om bij de aanschaf nieuwe veren voor elektrisch te gaan in plaats van diesel. Tevens is de gemeente Amsterdam een van de partners in het eerdergenoemde Europese Interregproject, DeCarb-Pro¹¹. In dit project werkt Klimaatverbond met partners uit verschillende Noord-Europese landen aan het toepassen van CO₂-beprijzing in publieke aanbestedingen als manier om de CO₂-uitstoot van decentrale overheden omlaag te brengen. Naast Amsterdam zijn ook de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen en SKAO (de beheerder van de CO₂-Prestatieladder) projectpartners.

⁸ Het exacte aantal is moeilijk vast te stellen, ook omdat niet alle (semi-)overheden die hier mee werken hier expliciet en extern over communiceren. Naast de voorbeelden die verderop in deze sectie worden genoemd, zijn er verschillende initiatieven vanuit [PIANOO](#), de [Unie van Waterschappen](#), de Groene Netten en de [Blauwe Netten](#) om hun leden en achterban te faciliteren bij het invoeren van CO₂-beprijzing.

⁹ Uiteindelijk kwam dit uit op een advies van € 875,- per ton CO₂(eq) voor deze toepassing. De provincie heeft dit advies overgenomen en kort daarop geïmplementeerd. Meer informatie is te vinden in het [provinciale persbericht](#) van destijds en de onderliggende [rapportage](#).

¹⁰ Zie ook de [pagina over het verduurzamen van ontwateringspolymeren](#).

¹¹ Meer informatie is te vinden op de [site van Klimaatverbond](#).