

Advies en bevindingen Taskforce CO₂-schaduwbeprijzing

Advies

Ga als overheden samen concreet experimenteren met CO₂-schaduwbeprijzing. Hiertoe moeten de volgende zaken actief worden opgepakt:

- Het uitvoeren van de bijgevoegde projectplannen in het kader van de Klimaatenvoloppe 2019, waarbij een belangrijke nadruk ligt op het doen van pilots.
- Het opzetten van een begeleidingscommissie om dit proces te begeleiden, met vertegenwoordigers vanuit alle betrokken partijen.
- Het actief delen en communiceren van leerervaringen en het monitoren van resultaten.
- Het evalueren van de resultaten en kansen, en het op basis hiervan uitwerken van een praktische verdere uitrol van CO₂-schaduwbeprijzing binnen de overheid.

Inhoudelijk wordt geadviseerd om:

- CO₂-schaduwbeprijzing onderdeel te maken van het klimaatbeleid en circulaire beleid van overheden.
- Bij de pilots de nadruk te leggen op het gebruik van CO₂-schaduwbeprijzing in de gww-sector en in de bouw. Om daarnaast te experimenteren met schaduwbeprijzing bij andere productgroepen met een grote CO₂-impact.
- Afwenteling te voorkomen door waar mogelijk te werken met CO₂ als belangrijk onderdeel van de bredere milieukostenindicator.
- Onderling afspraken te maken welke manieren van de inzet van schaduwbeprijzing worden getoetst in de pilots, zodat begin 2020 helderheid is over de gewenste prijs en inkoopaanpak voor het doel: het in beweging zetten van de markt om CO₂-zuinige producten, diensten en werken te leveren.

Opdracht uit het bestuurlijk overleg

Er ligt een grote opgave voor Nederland om uitstoot van broeikasgassen de komende jaren aanzienlijk terug te dringen en de opwarming van de Aarde te beperken. De transitie naar een circulaire economie kan daaraan een bijdrage leveren. In het regeerakkoord en in het Interbestuurlijk Programma zijn hierover afspraken gemaakt. Eén van de instrumenten die overheden hebben om te sturen op circulariteit en klimaat is via hun aanbestedingen, zoals voor de aanleg van een weg, de inkoop van energie of de bouw en inrichting van een kantoor. Hiermee kan de afzetmarkt voor duurzame producten en diensten worden vergroot en kunnen overheden optreden als launching customer.

In de kabinetsreactie op de transitieagenda's voor de circulaire economie heeft het kabinet de ambitie uitgesproken om als gezamenlijke overheden in 2021 een jaarlijkse reductie van 1 Mton CO₂ te realiseren door middel van maatschappelijk verantwoord inkopen. In het bestuurlijk overleg circulaire economie van 8 mei 2018 met de bestuurders van het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen heeft de Staatssecretaris van IenW het gebruik van CO₂-schaduwbeprijzing genoemd als mogelijk instrument voor het stimuleren van CO₂-besparing en de circulaire economie. Diverse bedrijven hebben hier al ervaring mee, maar het gebruik door overheden vraagt om verdere uitwerking.

In het bestuurlijk overleg is afgesproken om te verkennen wat overheden nodig hebben om te gaan werken met CO₂-schaduwbeprijzing. Hiertoe is een ambtelijke taskforce opgezet met betrokkenheid

vanuit de verschillende overheidslagen. Dit document bevat de bevindingen en het advies van deze taskforce.

Bij de invulling van de opdracht is mede gebruik gemaakt van input uit het expertnetwerk schaduwbeprizing dat is gefinancierd vanuit de Klimaatenvelophe 2018. Bij het advies wordt ook ingegaan op het budget vanuit de Klimaatenvelophe 2019, dat het Rijk beschikbaar stelt voor het aanzwengelen van pilots met CO₂-schaduwbeprizing.

Wat is CO₂-schaduwbeprizing?

Een aantal vooruitstrevende bedrijven rekt nu al met zogenaamde interne CO₂-beprizing en diverse andere bedrijven denken na over invoering hiervan. Interne CO₂-beprizing is een middel om door te rekenen waar kosten gaan ontstaan als het bedrijf (meer) zou moeten gaan betalen voor CO₂-uitstoot. Ook overheden hebben baat bij het in kaart brengen van hun eigen directe CO₂-uitstoot, onder meer vanuit hun energiegebruik en gebouwen. Hiervoor kan bijvoorbeeld de CO₂-prestatieladder worden ingezet. Het grootste effect echter (~70 - 80%) zijn de indirecte CO₂-effecten in de keten. Overheden kunnen hierop sturen met hun inkoop en dat is waar CO₂-schaduwbeprizing over gaat.

Bij CO₂-schaduwbeprizing wordt de CO₂-impact van geoffreerde producten, diensten of werken bewust meegewogen in de keuze voor de beste aanbieding. Dit moet enerzijds leiden tot minder directe uitstoot als gevolg van de inkoop. Anderzijds moet dit de vraag naar CO₂-arme producten, diensten en werken vergroten, zodat de markt een impuls krijgt om deze meer te gaan ontwikkelen en aanbieden. CO₂-schaduwbeprizing is dus een specifieke vorm van maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI), gericht op klimaatvriendelijk en circulair inkopen.

NB als hier gesproken wordt over inkoop, dan gaat dit over het gehele proces van inkoop, dus beginnend bij een heldere klimaatambitie van de organisatie, met een hoofdrol voor de opdrachtgever/budgethouder en met ondersteuning door de inkoper en de contractmanager.

Bij schaduwbeprizing gaat het niet om een echte heffing of om het kopen van CO₂-rechten, maar om het rekenen met fictieve bedragen. Het werken met schaduwpreizen kan echter wel effect hebben op de kosten. In de perceptie worden deze veel hoger en dat vormt een drempel om aan CO₂-schaduwbeprizing te beginnen. In de praktijk (bij wegen en spoor) blijken de kosten vaak juist lager uit te vallen door slim ontwerp. Naar mate harder op CO₂-besparing wordt gestuurd, zullen de kosten wel degelijk iets hoger gaan uitvallen. Daarbij zou in de gww-sector op termijn gedacht moeten worden aan een beperkte verhoging in de orde-grootte van 1-3% van de kosten.

Ook als het kabinet op termijn zou kiezen voor het invoeren van echte CO₂-beprizing op producten, bijvoorbeeld in de vorm van de onlangs door CE Delft geopperde Vergoeding Externe Kosten (VEK)¹, blijft CO₂-schaduwbeprizing interessant. Ook dan kunnen overheden blijven sturen op het verder verlagen van de CO₂-impact door bij inkoop te rekenen met een veel hogere fictieve CO₂-prijs dan de VEK. Tot die tijd kan CO₂-schaduwbeprizing een opmaat zijn naar een VEK.

Welke CO₂-prijs zou moeten gelden?

Op dit moment rekenen verschillende organisaties met verschillende CO₂-preizen. CO₂-compensatie is mogelijk vanaf € 5-10 per ton. De emissiehandelprijs ligt momenteel rond de € 20 per ton. Andere

¹ Compensation External Costs, A policy instrument for climate change mitigation (CE Delft, oktober 2018)

investeringsbeslissingen bij interne CO₂-beprijzing komen vaak pas in beeld vanaf € 30 per ton. RWS en ProRail rekenen met € 62 per ton en denken na over verhoging naar € 100. Voor het halen van de Parijsdoelen moet worden gedacht aan € 100 tot 380 per ton, afhankelijk van het gekozen scenario en doeljaar.

Voor schaduwbeprijzing is geen wetenschappelijk onderbouwde prijs nodig. Het gaat erom een prijs te kiezen, die het gewenste effect oplevert: een serieuze impuls richting de markt om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Die prijs kan per productgroep en per situatie verschillen. Om hier gevoel voor te krijgen, zijn pilots nodig. De ervaring tot nu toe bij RWS en ProRail is dat de markt in beweging komt vanaf een schaduwprijs die 5% of meer van de totale vraagprijs uitmaakt.

Hoe wordt CO₂-schaduwbeprijzing toegepast?

Het stellen van een prijs alleen is niet genoeg. Het gaat er ook om hoe die prijs vervolgens (met kracht) meeweegt in de inkoopbeslissing. Er zijn op hoofdlijnen drie manieren om dit te doen. Het is zinvol om met alle drie te experimenteren in pilots:

- *True pricing*. De meest eenvoudige en voor de hand liggende methode is het optellen van de berekende CO₂-kosten bij de geoffreerde prijs, waarna wordt gekozen voor de offerte met de laagste totaalprijs. Pilots zijn nodig om te bepalen of en wanneer de berekende CO₂-kosten hoog genoeg zijn om doorslag te geven bij inkoop.
- *Gunnen op Waarde*. De methode die RWS en ProRail momenteel gebruiken bij de inkoop van grote infrastructurele werken, is het geven van een fictieve korting op de offertesom. Deze korting loopt op (tot soms 30%) naarmate offertes leiden tot meer CO₂ besparing in vergelijking met een berekende referentiewaarde. Door de korting kosten offertes met weinig uitstoot fictief minder en worden ze eerder geselecteerd. Deze methode is effectief, maar vraagt wel veel (eigen) rekenwerk en is daarmee nog niet breed geschikt voor alle overheidslagen.
- *Beste Prijs Kwaliteit Verhouding*. BPKV is een beproefde methode om meer te sturen op kwaliteit. Hierbij wordt van tevoren bepaald hoeveel punten offertes kunnen halen op prijs en kwaliteit (zoals CO₂), waarna de offerte met de meeste punten wint. Als dit goed wordt gedaan en het gewicht van prijs laag wordt gehouden, dan kan dit een duidelijke impuls geven aan CO₂-besparing. BPKV is feitelijk geen echte schaduwbeprijzing, maar wel een methode om rekening te houden met CO₂-impact.

Een tweede belangrijk aspect bij de toepassing van CO₂-schaduwbeprijzing is het voorkomen van afwenteling naar andere milieucapartimenten. Op dit moment wordt in de gww en in de bouw gerekend met CO₂ als onderdeel van een bredere milieukostenindicator (mki). Hierin zitten nog tien andere belangrijke milieu-effecten die standaard worden onderzocht bij een levenscyclusanalyse, zoals de effecten op materiaalgebruik (CE), water, bodemvruchtbaarheid, fijnstof en de ozonlaag. Ook op Europees niveau wordt naar deze breedte gekeken in plaats van naar CO₂ als aparte indicator, om afwenteling te voorkomen. CO₂ vraagt wel om extra aandacht in de communicatie, omdat dit partijen mobiliseert.

Wanneer is CO₂-schaduwbeprijzing toepasbaar?

Het werken met schaduwbeprijzing heeft alleen effect als het verschil in CO₂-impact en daarmee het verschil in schaduwprijs- of punten tussen twee producten voldoende onderscheidend. Dat betekent dat

in principe alleen productgroepen in aanmerking komen, waarvan de CO₂-uitstoot groot genoeg is om het verschil te kunnen maken.

Binnen de overheid is vooral ervaring opgedaan in de grond-, weg- en waterbouw (gww) sector. Dit is qua omvang tevens de belangrijkste sector voor CO₂-besparing door de overheid. Het gaat om grote materiaalstromen met een grote CO₂-impact, waarbij de overheid ook nog eens een dominante marktpositie heeft. Het heeft bij RWS en ProRail geleid tot significant lagere CO₂-uitstoot bij onder meer asfalt in wegen en kunstwerken van beton. Er is veel te winnen als alle overheden meer gaan sturen op CO₂-impact in de gww-sector. Dit sluit aan bij de Green Deal Duurzaam GWW.

In de bouw geldt dat nieuwe woningen en kantoren op grond van het Bouwbesluit moeten voldoen aan de milieuprestatie-eis. Daar zitten de CO₂-effecten op een vergelijkbare manier in als in de gww-sector en wordt op vergelijkbare manier gerekend, alleen is dit een wettelijke eis en geen inkoop. Hier liggen kansen voor CO₂-besparing door met CO₂-schaduwbeprijzing scherper aan te besteden dan de wettelijke eisen. Ook kunnen overheden met inkoop sturen op gebouwen waarvoor de milieuprestatie-eis nog niet geldt, zoals gemeentehuizen, zwembaden of scholen (maatschappelijk vastgoed).

Daarnaast kan CO₂-schaduwbeprijzing ook breder worden ingezet, maar hiermee is nog geen ervaring opgedaan. Productgroepen die kansrijk lijken vanwege de relatief hoge CO₂-uitstoot, zijn gas en elektriciteit, vervoer, kantoormeubilair, bedrijfskleding en wellicht elektrische apparatuur en catering.

Wat is nodig voor de inzet van CO₂-schaduwbeprijzing?

Om te concreet aan de slag te kunnen met CO₂-schaduwbeprijzing (binnen een productgroep of sector) moet een aantal concrete aspecten op orde zijn:

1. *Awareness*. Overheden hebben inzicht nodig in de eigen CO₂-uitstoot om te bepalen waar ze het beste kunnen ingrijpen. Een goede stap voor het krijgen van inzicht en awareness is om te starten met het implementeren van de CO₂-prestatieladder, mits inkoop hierbij wordt meegenomen.
2. *Aanpassing*. Marktpartijen hebben tijd nodig om zich aan te passen aan nieuwe wensen vanuit de overheid. Stap één is dat partijen inzicht opbouwen in de eigen CO₂-uitstoot en daaraan gaan werken. Ook dit kan met inkoop worden aangezwengeld door aanvankelijk alleen informatie te vereisen als criterium, bijvoorbeeld als onderdeel van de CO₂-prestatieladder. Als dit is geland, kunnen partijen zich hierop gaan onderscheiden en wordt schaduwbeprijzing mogelijk.
3. *Tools*. De CO₂-uitstoot van een product moet eenduidig en vergelijkbaar kunnen worden bepaald. Er moet per productgroep een database zijn met gevalideerde (levenscyclusanalyse) gegevens vanuit branches en producenten. Er moeten ook rekentools zijn om deze gegevens eenvoudig te ontsluiten voor publieke opdrachtgevers en marktpartijen. Voor de gww-sector geldt de Nationale Milieudatabase met DuBoCalc als rekentool voor grote projecten. De bouw heeft een vergelijkbaar instrument. Voor verschillende andere productgroepen zijn ook (deels) LCA-gegevens beschikbaar. Er zijn ook commerciële tools beschikbaar, die hier mogelijk bij kunnen helpen.
4. *Kennis en ervaring*. publieke opdrachtgevers hebben kennis nodig en goede voorbeelden die zich hebben bewezen. Dit vraagt om pilots en kennisdeling, bijvoorbeeld in een leernetwerk.
5. *Waardering*. Inkoop is jaren gericht geweest op het verantwoord gebruik van belastinggeld en daarmee op de laagste prijs. Er is al een verandering gaande om meer te gaan sturen op kwaliteitsaspecten zoals duurzaamheid. Sturen op CO₂-impact werkt alleen als de organisatie op alle niveaus ook daadwerkelijk gaat sturen en waarderen op duurzaamheid. Partijen die het Manifest MVI hebben getekend, hebben al afgesproken om hierop te gaan sturen.

6. *Controle*. Sturen op CO₂-uitstoot vraagt om goede controle op naleving van de gedane beloften. Als een bedrijf niet kan aantonen dat het voldoet, moet dit contractuele consequenties hebben, zoals een forse boete. Dit vraagt om meer ruimte voor goed contractmanagement.

Monitoring

Om te kunnen sturen op CO₂-impact, moeten publieke opdrachtgevers kunnen laten zien welke CO₂-reductie de organisatie bereikt. Voor dergelijke monitoring zijn nu nog geen goede tools voorhanden. Op landelijk niveau worden zestien relevante productgroepen tweejaarlijks gemonitord door RIVM, ook op de klimaatimpact. Komend jaar loopt een pilot met RIVM en PIANOo voor het opnemen van effect-monitoring in de nieuwe MVI-zelfevaluatie tool. In de pilot zal worden gestart met de CO₂-uitstoot van projecten op het gebied van transport en energie-inkoop.

Klimaatenvelophe 2019

Om een stevige start te maken met CO₂-schaduwbeprijzing stelt het ministerie van IenW uit de Klimaatenvelophe voor 2019 een budget van € 2 mln ter beschikking. Dit budget kan worden ingezet voor het ondersteunen van pilots en voor het nader onderzoeken of aanpassen van tools, het delen van kennis en ervaringen in een leernetwerk, communicatie en monitoring. Het budget wordt ter beschikking gesteld aan de drie bestuurlijke koepels op basis van de bijgevoegde plannen.

Het Rijk is ook zelf aan de slag met CO₂-schaduwbeprijzing. Rijkswaterstaat werkt momenteel aan een plan voor de bredere implementatie van CO₂-beprijzing, ook bij kleinere infrastructurele werken. Met het Rijksvastgoedbedrijf wordt de mogelijkheid onderzocht voor het doen van een aantal pilots rondom de rijkskantoren.