

Aan Provinciale Staten

ONDERWERP	CO ₂ -beprijzing in maatschappelijke kosten- en batenanalyses provincie Utrecht	TELEFOONNUMMER	+31652769536
		E-MAILADRES	alexander.heusschen@provincie-utrecht.nl
DATUM	10-01-2023	DOMEIN/OPGAVE	SLO
DOCUMENTNUMMER	UTSP-1871515654-2105	TEAM	PMB
VAN	Alexander Heusschen	PORTEFEUILLEHOUDER	Van Essen
NUMMER PS	PS2022MM		
BIJLAGEN	'Rekening houden met de toekomst'; Afwegingskader voor CO ₂ e in provinciaal beleid - onderdeel 'synthese' (Klimaatverbond Nederland, oktober 2022)		

Geachte dames en heren,

Essentie / samenvatting

In de commissie Bestuur, Economie en Middelen (BEM) van 15 september 2021 zijn vragen gesteld over de lage prijzen die de provincie hanteert in maatschappelijke kosten- en batenanalyses (MKBA's) voor het berekenen van de (verwachte) CO₂-uitstoot en de welvaartseffecten ervan. Deze prijsbandbreedte loopt momenteel uiteen van € 20,- voor gevoeligheidsanalyses tot € 80,- per ton koolstofdioxide als referentieprijs.

Deze prijzen zijn niet langer actueel en doen geen recht aan de sociaaleconomische, ecologische en milieueffecten van de uitstoot van CO₂. Met een nieuwe minimumreferentie- en -verrekenprijs van circa € 875,- per ton CO₂, die tweejaarlijks wordt herzien, krijgen deze effecten een veel prominenter aandeel bij beleidsafwegingen en -keuzes in MKBA's.

Inleiding

Bij de bespreking van het Statenvoorstel 'Aanpak intensivering en Verduurzamen Bedrijventerreinen' in de commissie BEM van 15 september 2021 is door GroenLinks een vraag gesteld over de bescheiden hoogte van de kosten voor de CO₂-uitstoot waarmee is gerekend in de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA's): € 20,- per ton. In de schriftelijke beantwoording van deze vraag op 20 september 2021 is aangegeven dat voor de beprijzing de richtlijnen van het Centraal Planbureau (CPB) zijn gevolgd, volgens het WLO Hoog-scenario (WLO staat voor 'Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving'). Dit is de norm bij MKBA's en marktonderzoeken. Hiermee is de werkelijke vraag nog niet beantwoord, namelijk: is (€ 20,- tot) € 80,- per ton een terechte prijs?

De provincie heeft het Klimaatverbond Nederland gevraagd een onderbouwd advies op te stellen over de hoogte van een actuele en reële CO₂-prijs die kan worden gehanteerd in MKBA's. Waar in dit stuk of de bijlage CO₂ staat dient CO₂-equivalenten (CO_{2e(q)}) te worden gelezen: de werking van een bepaald broeikasgas uitgedrukt/omgerekend in tonnen CO₂.

Aanvullend heeft het Verbond onderzocht welke methodieken zouden kunnen dienen als rekeninstrument bij het bepalen en reduceren van de uitstoot(waarde) door de eigen organisatie. Over dit laatste zullen we u op een later

moment, zodra duidelijk is hoe de provinciale CO₂-Routekaart gestalte krijgt en na consultering van Inkoop en juridische zaken, informeren met een nieuwe Statenbrief.

Toelichting

De provincie maakt bij het opstellen van maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) gebruik van lage, sterk gedateerde en uit 2015 stammende CPB-prijzen die niet meer goed passen bij de huidige klimaatdoelstellingen en de maatschappelijke effecten die de uitstoot van teveel CO₂ en andere broeikasgassen hebben. Zo is in de verkennende MKBA 'Intensivering en verduurzaming van werklocaties in Utrecht' uitgegaan van een CO₂-prijs van 80 €/ton CO₂ met voor de gevoeligheidsanalyse een prijs van 20 €/ton CO₂. Toepassing van deze prijzen leidde in 2021 tot vragen in de commissie BEM over de hoogte ervan en over "de echte kosten van CO₂".

MKBA als wegingsinstrument

Het (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zeggen het volgende over MKBA's: "De MKBA is een belangrijk hulpmiddel bij de onderbouwing van beleidskeuzes. De MKBA is een informatie-instrument dat de besluitvorming over een beleidsmaatregel of beleidsalternatief ondersteunt, zodat beleidskeuzes zoveel mogelijk op objectieve gronden kunnen worden gemaakt. De MKBA biedt een overzicht van de effecten van een maatregel, de aan de maatregel klevende risico's en onzekerheden, en de hieruit voortvloeiende voor- en nadelen voor de maatschappij als geheel. Door deze voor- en nadelen zoveel mogelijk te kwantificeren en te waarderen (in euro's uit te drukken), geeft de MKBA inzicht in het effect van de maatregel op de maatschappelijke welvaart, als het saldo van in de euro's gemeten baten minus de kosten. Dit saldo omvat ook de kosten en baten van effecten op onderdelen van de maatschappelijke welvaart waarvoor geen marktprijzen bestaan. Denk aan natuur, landschap, veiligheid, cultuurhistorie en sociale cohesie. Door zoveel mogelijk effecten in geld uit te drukken, worden deze onderling vergelijkbaar en kan overzichtelijke informatie worden geboden op basis waarvan een afweging van de voor- en nadelen van een maatregel kan worden gemaakt. Hiermee wordt de vraag beantwoord of de maatschappelijke kosten van een maatregel opwegen tegen de maatschappelijke baten. De MKBA heeft geen waardering voor de mate waarin verschillende groepen voor- of nadeel ondervinden van een maatregel, maar kan deze verdelingseffecten wel in beeld brengen."

CO₂-beprijzing in MKBA's provincie Utrecht

In eerdere MKBA's heeft de provincie Utrecht op advies van Ecorys de richtlijnen van het CPB gevolgd, waarbij een gemiddeld prijsniveau werd aangehouden op basis van het scenario 'WLO Hoog'.

WLO Hoog is de norm bij MKBA's en marktonderzoeken. Dit scenario gaat uit van relatief hoge bevolkingsgroei en een economische groei van zo'n 2% per jaar. Een andere methode is om CO₂-prijzen direct te koppelen aan de klimaatdoelen. Dit scenario werd in 2021 door Ecorys aangemerkt als "veel extremer en gezien de huidige ontwikkelingen onvoldoende realistisch", omdat dit leidt tot zeer hoge CO₂-prijzen. Wat in ieder geval duidelijk is, is dat de huidige prijs van € 20,- tot € 80,- geen relatie heeft met de 'oude' klimaatdoelen zoals overeengekomen in het Klimaatakkoord en de nieuwe, bijgestelde doelen (55 tot 65% reductie t.o.v. 1990) niet betreft.¹

Prijsmethoden

Er bestaan globaal twee benaderingen om de CO₂-prijs te berekenen:

1. De eerste methode, zogenoemde **preventiekosten**, relateert de prijs per ton CO₂ aan de inspanning die nodig is om de politiek-bestuurlijke reductieafspraken van de provincie te realiseren. Dat wil zeggen: welke inspanningen/investeringen nodig zijn in aanloop naar 2030 en 2050 om de 2 °C-doelstelling te halen. Het gaat hier dus nog steeds om oude scenario's; nieuwe WLO-scenario's die uitgaan van inspanningen om de opwarming van de aarde op maximaal 1,5 °C te houden, zijn pas voorzien voor 2024) met een efficiënte prijs variërend van € 15,- tot € 160,- per ton CO₂. Voor de goede orde: bij deze prijzen wordt dus nog *niet* uitgegaan van de 49%-reductiedoelstelling in 2030, laat staan van extra inspanningen die nodig zijn om een reductie van 55% of zelfs 60% te behalen, waarvan nu Europees en nationaal sprake is. Ook een systeem zoals het Europese Emission Trade System (ETS), dat nogal eens wordt gebruikt als referentie, is gericht op preventie tegen zo laag mogelijke (maatschappelijke) kosten. Deze **handelsprijs** schommelt momenteel rond € 80,-. Preventiekosten worden berekend aan de hand van zogenaamde 'marginal cost abatement curves' (zie bijvoorbeeld climateworkscentre.org, met als zoektermen 'How to read a marginal abatement cost curve?', voor een goede uitleg over MACC's). Deze curve is feitelijk een keuzepallet én kostenplaatje waarin maatregelen op effectiviteit worden gerangschikt: langs de noodzakelijke of geplande afname van CO₂-emissies, de logische inzet van technologie of via andere maatregelen. Prijzen in MACC's lopen erg uiteen, maar denk in een ordegrootte van € 100,- tot € 500,-.

¹ 49%-uitstootreductie in 2030 en 100% (in feite 95%) reductie in 2050. Beide zijn gericht op een maximale opwarming van 2 °C, met 'zicht' op een maximale opwarming van 1,5 °C.

2. De tweede benadering, de Social Cost of Climate Change (kortweg SCC), gaat uit van de totale maatschappelijke kosten en baten die het gevolg zijn van de uitstoot van broeikasgassen. Het gaat hier om **maatschappelijke kosten (en baten) / schadekosten**, waarbij de ethische vraag om de hoek komt kijken in hoeverre en in welke mate de provincie schade in tijd (die voor toekomstige generaties) en in ruimte ((gevolg)schade in 'klimaatkwetsbare landen', veelal mindergestelde landen of ontwikkelingslanden, meeneemt in haar beleid. Afhankelijk van de elementen die worden meegenomen in de prijsstelling, kan worden uitgegaan van de volgende cijfers:

In navolging van het advies van het Klimaatverbond hebben wij besloten in MKBA's een referentieprijis van minimaal € 875,- per ton CO₂ te gaan hanteren en deze prijs tweejaarlijks te herijken en actualiseren. Deze waarde is gebaseerd op de CO₂-prijs die het gezaghebbende Duitse ministerie van Milieu (Umweltbundesamt) heeft berekend en wordt breed ondersteund in de wetenschappelijke literatuur. Het is hiermee een logische richtprijs om in de MKBA en de provinciale beleidsafwegingen te hanteren.

Daarnaast gaan wij dit onderwerp ook in IPO-verband onder de aandacht brengen en zullen we met medeoverheden in gesprek treden over de hoogte en toepassingsmogelijkheden van CO₂-prijzen bij beleidsafwegingen en -keuzes. Het belangrijkste doel is te komen tot onderling vergelijkbare prijsniveaus.

Financiële consequenties

Aan het besluit zijn geen financiële consequenties (kosten of opbrengsten) verbonden. Het gaat hier om het toepassen van prijzen die de maatschappelijke impact, zowel in negatieve als positieve zin, van een project, investeringsvoorstel of van verschillende varianten inzichtelijk maken - een positief effect ontstaat bijvoorbeeld bij vastlegging of opname van broeikasgassen. In theorie zou de provincie vervolgens nog steeds kunnen kiezen voor een variant waarvan de negatieve maatschappelijke impact groter is dan bij een andere optie of voor een goedkopere oplossing. De toepassing van deze afwegingsprijzen leidt dus niet per se tot hogere uitgaven in praktijk.

Vervolprocedure / voortgang

De aangepaste CO₂-prijs van minimaal € 875,- wordt vanaf nu de nieuwe standaard in toekomstige MKBA's die de provincie uitvoert of laat uitvoeren. De provincie zal via de ambtelijke en bestuurlijke adviescommissies van het IPO afstemming zoeken over uniformering van CO₂-prijzen in MKBA's in provinciaal verband en tussen medeoverheden. Parallel hieraan zal verder worden onderzocht op welke wijze CO₂-beprijzing als instrument kan worden ingezet bij het op gecertificeerde wijze meten, rapporteren, monitoren en kwantificeren van de uitstoot van de eigen organisatie. Hierop komen we in de tweede helft van 2023 bij u terug.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen