

Quickscan: gemeentelijke invloed op de CO₂-uitstoot

Inleiding

De invloed van gemeenten op de uitstoot van gassen die bijdragen aan de opwarming van de aarde is complex. Bijna alle broeikasgasuitstoot die toegerekend kan worden aan Nederland vindt plaats binnen de grenzen van een gemeente, maar het is niet zo dat gemeenten volledige controle hebben over de broeikasgasuitstoot binnen hun grenzen. Ook andere bestuurslagen en organisaties, van de Verenigde Naties tot en met VVE's, hebben invloed op de uitstoot binnen gemeentegrenzen. Binnen het kader van de UNFCCC, een orgaan van de Verenigde Naties, is het klimaatverdrag van Parijs tot stand gekomen. Ook de Europese Unie heeft veel invloed. Zo is de prijs voor de uitstoot van het belangrijkste broeikasgas CO₂, binnen de EU grotendeels bepaald door het Europese emissiehandelssysteem, van grote invloed op de beslissingen van de industrie. Ook zijn bijvoorbeeld de Europese normen voor maximale uitstoot van voertuigen sterk bepalend voor de broeikasgasemissies, evenals het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid. Op nationaal niveau worden er uiteraard ook veel beslissingen genomen die van grote invloed zijn op de broeikasgasuitstoot. Energiebelasting, nationale subsidieregelingen zoals de SDE+ voor de stimulering van duurzame energieproductie, nationale wetgeving, maar ook het landbouwbeleid en bijvoorbeeld de aanleg van snelwegen worden door de regering bepaald. En provincies hebben bijvoorbeeld fondsen opgezet om de energietransitie te stimuleren en hebben een belangrijke rol bij de uitrol van windenergie op land.

De gemeente is dus slechts één van de bestuurslagen die invloed heeft op de broeikasgasuitstoot van Nederland. Neem bijvoorbeeld de installatie van zonnepanelen, een markt die enorm groeit. Het signaal dat uitgaat van het klimaatverdrag van Parijs helpt enorm om bedrijven te verzekeren dat het loont om zonnepanelen te produceren. De EU heeft doelen gesteld voor duurzame energie, waar het Nederlandse Energieakkoord een uitwerking van is. De SDE+-regeling en aantrekkelijke fiscale regelingen helpen om de onrendabele top van zonnepanelen te overbruggen. Gemeenten kunnen aantrekkelijke leningen aanbieden om de aankoop van zonnepanelen voor iedereen mogelijk te maken. Zonnepanelen, in combinatie met warmtepompen en isolatie van woningen, spelen immers een belangrijke rol in lokale strategieën om wijken aardgasvrij te maken. En ten slotte is het de huiseigenaar die beslist dat er een zonnepaneel op het dak komt. Dit voorbeeld, waarin nog lang niet alle mogelijke invloeden zijn genoemd, laat zien dat het krachtenveld complex is. In deze quickscan wordt een schatting gemaakt van de mate waarin een gemeente binnen dit krachtenveld invloed kan uitoefenen om de transitie naar een klimaatneutrale economie te bewerkstelligen.

Het doel van deze quickscan is om aan te duiden op welke terreinen gemeenten redelijkerwijs veel invloed hebben en om daaruit af te leiden welk percentage van de Nederlandse uitstoot beïnvloedbaar is door gemeenten. We beperken ons daarbij tot de uitstoot van CO₂, verreweg het belangrijkste broeikasgas. Om dit te doen worden eerst de

terreinen geïdentificeerd waarop de gemeente veel invloed heeft. Daarna wordt met behulp van gegevens uit de Klimaatmonitor berekend wat de totale CO₂-uitstoot is van deze sectoren. Ten slotte wordt deze vergeleken met de totale CO₂-uitstoot van Nederland.

Sectoren

De studie *Lokale overheden en klimaatbeleid*¹ van Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) is als uitgangspunt gebruikt voor deze quickscan. Deze studie onderzoekt onder andere welk deel van de nationale broeikasgasemissies kan worden beïnvloed door de gemeenten. Hier komen de volgende sectoren uit:

- verwarmen, klimatiseren en verlichten van utiliteitsgebouwen
- openbare verlichting
- verwarming van woningen
- verkeer
- afval
- restwarmtebenutting van elektriciteitscentrales en duurzame elektriciteitsopwekking
- het energiegebruik van het MKB in de industrie
- verwarming van kassen in de glastuinbouw.

Deze quickscan neemt de opsomming en indeling van sectoren door ECN grotendeels over, met uitzondering van openbare verlichting, duurzame elektriciteitsopwekking, energieverbruik van de industrie en verwarming van kassen in de glastuinbouw. Bij de verduurzaming van de verwarming van kassen in de glastuinbouw zouden gemeenten wel een grote rol kunnen spelen, maar deze sector is niet apart te selecteren in de Klimaatmonitor. Om die reden is dit energieverbruik niet meegenomen in dit onderzoek.

De conclusie van het rapport van ECN is dat de activiteiten die binnen de invloedssfeer van de gemeente liggen, 20 tot 40 procent van de totale Nederlandse broeikasgasuitstoot veroorzaken.

Klimaatmonitor

Rijkswaterstaat heeft de Klimaatmonitor² ontwikkeld, een monitoringportaal dat gegevens over lokaal en regionaal klimaat- en energiebeleid presenteert. Onderdeel van de Klimaatmonitor is een databank over CO₂-uitstoot, waarin per sector en per regio (wijk, gemeente, provincie en nationaal) kan worden uitgelezen wat de CO₂-uitstoot is.

De gegevens in deze databank zijn gebaseerd op meterstanden, schattingen over de CO₂-uitstoot van stadsverwarming en modelmatige gegevens over verkeer en vervoer. Daarmee geven ze een goed beeld van de CO₂-uitstoot per sector en per regio.

Aan de hand van de sectorindeling van de Klimaatmonitor leggen we uit welke keuzes in deze quickscan gemaakt zijn inzake de invloed van gemeenten op de CO₂-uitstoot.

¹ www.ecn.nl/publicaties/PdfFetch.aspx?nr=ECN-C--01-084

² <https://klimaatmonitor.databank.nl/dashboard/>

Gebouwde omgeving

Binnen de gebouwde omgeving heeft de gemeente een belangrijke taak bij de verduurzaming van de warmtevoorziening. Bij de aanleg van warmtenetten en andere strategieën om wijken aardgasvrij te maken spelen gemeenten een grote, vaak initiërende rol. Gemeenten stellen warmtekaarten op, die per wijk inzichtelijk maken welke alternatieven er zijn voor aardgas. Zij wijzen, in overleg met netbeheerders, de wijken aan die als eerste aardgasvrij moeten worden en fungeren als aanjager voor de andere betrokken actoren. Steeds meer gemeenten dwingen af dat nieuwbouw aardgasvrij is, en dat wordt makkelijker als binnen afzienbare tijd op nationaal niveau de gasaansluitplicht wordt geschrapt. Verduurzaming van de warmtevoorziening speelt bij zowel woningen als utiliteitsbouw. Om die reden wordt het gas- en warmtegebruik van woningen en utiliteitsbouw in deze quickscan gezien als beïnvloedbaar door de gemeente.

Voor het terugdringen van het energieverbruik van bedrijven en instellingen hebben gemeenten een extra instrument: de energiebesparingsverplichting uit de Wet Milieubeheer. Gemeenten dienen er, via hun regionale Omgevingsdienst, op toe te zien dat bedrijven en instellingen alle energiebesparingsmaatregelen nemen die zich binnen vijf jaar terugverdienen. De handhaving van deze verplichting, die lang een dode letter was, wordt gemakkelijker nu als uitvloeisel van het SER-Energieakkoord uit 2013 lijsten zijn opgesteld van 'erkende maatregelen' die binnen de terugverdientermin van vijf jaar vallen. Bovendien worden bedrijven binnenkort verplicht om het bevoegd gezag – de gemeente – te informeren over de erkende maatregelen die zij hebben genomen.

De energiebesparingsverplichting voor bedrijven en instellingen omvat niet alleen het gebruik van gas en warmte, maar ook dat van elektriciteit. Om die reden wordt in deze quickscan het totale energieverbruik van de sectoren commerciële en publieke dienstverlening gezien als beïnvloedbaar door de gemeente.

De verplichting om alle energiebesparingsmaatregelen te nemen die zich binnen vijf jaar terugverdienen geldt niet voor de energie-intensieve industrie. Hiervoor gelden andere regels en afspraken, waarvoor de gemeente niet het bevoegd gezag is. Daarom is in deze quickscan de industrie niet meegerekend als sector waarop de gemeente grote invloed heeft.

Verkeer en vervoer

Door middel van ruimtelijk beleid, parkeerbeleid, het aankoopbeleid van doelgroepenvervoer, fietsbeleid, het stimuleren van openbaar vervoer en het instellen van milieuzones hebben gemeenten veel invloed op het (lokale) verkeer en het autogebruik. Dat wordt onderstreept door een recent onderzoek van Natuur & Milieu. Alleen al tussen de (middel)grote steden in Nederland zijn er grote verschillen als het gaat om het aandeel van de auto (de lokale/regionale vervoersvorm met de hoogste CO₂-uitstoot per reizigerskilometer) in de gereisde kilometers. Dat aandeel varieert van 33,8 tot 61,7 procent. Het verschil is dus bijna een factor twee. Volgens Natuur & Milieu is dit verschil "voor een

groot deel ook het gevolg van het ruimtelijk beleid van de stad en de investeringen in wegen, openbaar vervoer en voorzieningen”.³

De aanleg van snelwegen valt echter vooral onder Rijksbeleid. De CO₂-uitstoot van verkeer en vervoer op snelwegen is dan ook niet meegerekend als beïnvloedbaar door de gemeente.

Industrie, energie, afval en water

In deze quickscan zijn de industrie en elektriciteitsopwekking niet meegerekend als sectoren waar de gemeente grote invloed op heeft. Uiteraard kan de gemeente een stimulerende rol spelen door bijvoorbeeld de opwekking van duurzame stroom te faciliteren en te subsidiëren, maar uiteindelijk valt of staat de ontwikkeling van duurzame energie en verduurzaming van de industrie bij juist prijsbeleid. Dit is met name nationaal en Europees beleid.

Over het afvalbeleid heeft de gemeente wel veel zeggenschap, omdat het gemeentebestuur grotendeels het lokale afvalbeleid bepaalt en dus ook veel invloed heeft op de hoeveelheid afval die gescheiden wordt ingezameld en gerecycled en op de hoeveelheid restafval die (goeddeels) wordt verbrand. Dit kan worden geïllustreerd met cijfers uit de Afvalmonitor, een databank van Rijkswaterstaat. Waar in de ene gemeente 95 procent van het huishoudelijk afval gescheiden wordt ingezameld, komt de andere gemeente slechts tot 15 procent gescheiden inzameling.⁴ Ook wanneer rekening gehouden wordt met de verschillen tussen plattelandsgemeenten en dichtbevolkte steden, lopen de afvalscheidingspercentages sterk uiteen, als gevolg van verschillen in lokaal beleid.

In de Klimaatmonitor worden de cijfers over de CO₂-uitstoot van afvalbeheer samengetrokken met die over afvalwaterbeheer. Dat laatste is een verantwoordelijkheid die gedeeld wordt tussen gemeenten (riolering) en waterschappen (afvalwaterzuivering). Gemeenten en waterschappen werken hierbij steeds nauwer samen, soms zelfs door hun uitvoeringsorganisaties in elkaar te schuiven (zoals Waternet in Amsterdam). De introductie van innovatieve technologieën om energie en grondstoffen terug te winnen uit afvalwater, zoals nieuwe (decentrale) sanitatie, leidt ook tot intensieve samenwerking tussen gemeenten en waterschappen. Om deze redenen is in deze quickscan de gezamenlijke CO₂-uitstoot van afvalbeheer en afvalwaterbeheer meegerekend als beïnvloedbaar door gemeenten.

³ www.natuurenmilieu.nl/wp-content/uploads/2018/02/180222-Rapport-Quickscan-gemeenten.pdf

⁴ https://afvalmonitor.databank.nl/jive?workspace_guid=d6ef7e38-3272-4043-8f84-309ecff155b4

Cijfers

Op basis van bovenstaande analyse zijn in de Klimaatmonitor de volgende sectoren geselecteerd met daarbij de corresponderende CO₂-uitstoot:

Sector	CO ₂ -uitstoot (in tonnen)
Woningen (gas, tier 3) [2016]	16.723.385
Woningen (warmte, tier 2) [2016]	534.787
Publieke dienstverlening (gas en elektriciteit, tier 3) [2016]	8.836.617
Commerciële dienstverlening (gas en elektriciteit, tier 3) [2016]	16.237.182
Wegverkeer exclusief autosnelwegen (scope 1, tier 1) [2015]	14.427.794
Winning en distributie van water; afval- en afvalwaterbeheer en sanering (totaal, tier 3)	1.188.996
Totaal	57.948.761

Dit geeft een eindtotaal van 57.948.761 ton CO₂. Benadrukt moet worden dat dit een relatief conservatieve schatting is, omdat de invloed van gemeenten op onder meer de glastuinbouw en andere vormen van landbouw, de industrie, huishoudelijk stroomgebruik en de plaatsing van windmolens niet is meegenomen.

De totale CO₂-uitstoot van Nederland in 2016 bedroeg 167.230.000 ton.⁵ Dat betekent dat gemeenten invloed hebben op tenminste **34,7 procent** van de totale Nederlandse CO₂-uitstoot.

⁵

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=70946NED&D1=0&D2=0&D3=1&HD=180301-0830&HDR=G1&STB=T,G2>