

Een koolstofbelasting als sociaalecologisch beleid? Het kan!

Tim Goedemé

Samenvatting

Een belasting op broeikasgassen die rechtstreeks door huishoudens worden uitgestoten bij verwarming en privétransport is een belangrijke ontbrekende schakel in de strijd tegen klimaatopwarming. Aan de hand van vijf stellingen bespreek ik enkele voorwaarden waaraan een koolstofbelasting moet voldoen om er een maatregel van te maken die zowel de CO₂ uitstoot als armoede en ongelijkheid doet dalen: (1) wend de belastingopbrengsten aan voor uitgaven met een tijdelijk karakter; (2) keer de opbrengsten (minstens gedeeltelijk) weer uit als dividend; (3) Bescherm de armsten met een hoge broeikasgasuitstoot; (4) hou rekening met de verdelingseffecten op lange termijn; (5) implementeer een ambitieuze en omvattende strategie om huishoudens met een laag inkomen actief te helpen de omslag te maken naar nuluitstoot.

Inleiding

Klimaatverandering en sociale ongelijkheid behoren tot de grootste uitdagingen van de 21^{ste} eeuw. Er bestaat een groeiende literatuur die aantoonst dat beide vraagstukken op vele manieren nauw verweven zijn¹. Daarom is er een toenemende zoektocht naar beleidspistes die beide uitdagingen gezamenlijk aanpakken, of toch ten minste voorkomen dat vooruitgang op het ene domein een achteruitgang op het andere zou betekenen. Beleidsvoorstellen die hierin slagen, vallen onder de noemer van sociaalecologisch beleid².

Een koolstofbelasting is een erg belangrijk instrument in de strijd tegen klimaatopwarming³. De prijzen van producten houden doorgaans geen of maar heel beperkt rekening met de mate waarin ze bijdragen aan ecologische problemen, zoals klimaatverandering. Dit draagt ertoe bij dat ze meer worden geconsumeerd dan wenselijk is. Op z'n minst zou een koolstoftaks ertoe kunnen bijdragen dat meer milieuvriendelijke alternatieven, en overheidsbeleid dat deze stimuleert, niet (onterecht) uit de markt worden geprijsd. In een meer ambitieuze vorm kan een koolstoftaks worden gebruikt om emissie-intensieve consumptie versneld af te bouwen, en investeringen in de verdere ontwikkeling en implementatie van alternatieven versneld te stimuleren. Dit kan door de belasting voldoende hoog te leggen en, best op een voorspelbare manier, snel verder te laten stijgen.

In de Europese Unie worden aan de hand van het Europese systeem van handel in emissierechten (EU ETS) heel wat sectoren en grote bedrijven reeds onderworpen

aan een vorm van koolstof taks. Het systeem is echter sterk bekritiseerd en omvat ook lang niet alle broeikasgasemissies. Daarom wordt er in heel wat Europese landen luidop nagedacht en gewerkt aan complementaire koolstofbelastingen, zoals deze al lang bestaan in bijvoorbeeld Zweden. Bij het afwerken van dit artikel publiceerde de Europese Commissie een voorstel om het EU ETS systeem verder uit te breiden naar verwarming en transport, maar tot op vandaag zijn deze en andere emissies nog niet opgenomen in het systeem. In principe geldt nochtans dat hoe meer consumptie-items onderworpen zijn aan de taks, hoe effectiever de belasting is. Hoe breder de basis, hoe lager de kans dat consumptie verschuift van producten met veel emissies die wel worden belast, naar producten en diensten met veel emissies die niet onder de belasting vallen. Zo'n alomvattende belasting is echter moeilijk implementeerbaar op nationaal niveau, aangezien je voor elk product moet weten hoeveel emissies ermee gepaard gaan, ook als deze op andere plaatsen in de wereld werden uitgestoten. Dit kan veel beter op Europees niveau worden geregeld, met speciale aanpassingen voor ingevoerde producten. In tussentijd zouden nationale overheden zich kunnen richten op emissies waar ze meer vat op hebben, zoals bijvoorbeeld deze met betrekking tot de verwarming van gebouwen en binnenlands vervoer.

In dit artikel schets ik een aantal bedenkingen bij de invoering van een koolstofbelasting op verwarming en privaat transport door privépersonen en huishoudens. Bijkomende overwegingen zijn van toepassing bij een bredere koolstofbelasting die ook de verwarming en transport door bedrijven, NGO's en overheden omvat⁴, maar het maakt de punten die ik wil maken niet minder relevant. De tekst vertrekt vanuit de vaststelling dat de invoering van een koolstofbelasting, zonder verdere modaliteiten, mensen met een laag inkomen verhoudingsgewijs harder zal treffen dan mensen met een hoog inkomen. Dit komt omdat in het bijzonder de broeikasgasemissies die met de verwarming van de woning gepaard gaan, niet zo erg veel stijgen met de hoogte van het inkomen. Bij een vaste prijs per ton CO₂ equivalent⁵ aan emissies, betekent dit dat mensen met een laag inkomen verhoudingsgewijs veel zwaarder door de belasting zouden worden getroffen dan mensen met een hoog inkomen, terwijl zij net dikwijls de minste mogelijkheden hebben om hun emissies terug te dringen en het minst aan het klimaatprobleem bijdragen. Net daarom is de discussie over hoe de opbrengst van de koolstofbelasting wordt gebruikt, zo belangrijk. De besteding van de opbrengsten maakt of kraakt de mate waarin economische ongelijkheden in de bevolking worden versterkt, verminderd, of ongeveer gelijk blijven. Dit is niet enkel vanuit ethisch en sociaal perspectief belangrijk, maar heeft ook een impact op het politieke draagvlak, de effectiviteit, en de duurzaamheid van het klimaatbeleid. In dit artikel ga ik hier dieper op in, aan de hand van vijf stellingen over punten die in de wetenschappelijke literatuur en het publieke debat naar mijns inziens te weinig aandacht krijgen. Ik illustreer de stellingen op basis van vereenvoudigde simulaties met de PEACH2AIR data, die voor een representatieve steekproef van huishoudens de informatie over inkomsten, uitgaven en de rechtstreekse en onrechtstreekse uitstoot van broeikasgassen bijeenbrengt⁶. Ik ga niet in op het recente voorstel van de Europese Commissie, maar de conclusies van dit artikel blijven wel relevant. Ik ga ook niet verder in op het probleem van de salariswagens en tankkaarten. Laat me enkel benadrukken dat een rechtvaardige en effectieve koolstofbelasting op uitstoot door transport vereist dat als eerste stap, iedereen voor privétransport met de wagen de verbruikte brandstof zelf betaalt.

Stelling 1: wend de middelen aan voor uitgaven met een tijdelijk karakter

Sommige auteurs gaan ervan uit dat, bij een stijgende prijs per ton CO₂ equivalent, de opbrengst van de belasting gelijk zal blijven of eventueel zal toenemen doorheen de tijd⁷: in de huidige omstandigheden geldt immers dat voor elke procent dat de prijs van fossiele brandstof stijgt, de vraag met minder dan één procent daalt. Dit klopt wellicht bij een relatief lage koolstofbelasting die slechts traag toeneemt in de tijd en waarbij andere maatregelen en technologische evoluties afwezig zijn. In werkelijkheid lijkt me dit erg onwaarschijnlijk. Wat geldt voor vervuiling in het algemeen, geldt in het bijzonder voor broeikasgasemissies: we willen dat deze verminderen, én snel. Voor broeikasgasemissies moeten we eigenlijk tot nul gaan. Dit betekent dat – *bij succesvol beleid* – na een eventuele inlooffase de opbrengst van de koolstofbelasting sterk zal dalen in de tijd, zelfs indien het belastingtarief sterk zou stijgen om de opbrengst op pijl te houden.

Volgens PEACH2AIR waren verwarming en privétransport door huishoudens in België goed voor meer dan 32 miljoen ton CO₂ equivalent in 2014. Bij een koolstofbelasting van 110 euro per ton (een bedrag vergelijkbaar met wat in Zweden geldt, en wellicht hoog genoeg om een versnelde verandering te creëren), levert dit zonder gedragswijziging ongeveer 3,6 miljard euro op in het eerste jaar. Als de emissies jaarlijks met 10% verminderen ten opzichte van het vorige jaar, schiet er na 30 jaar nog ongeveer 4% of 151 miljoen van over. Dat is nog steeds een aanzienlijk bedrag, maar is slechts een fractie van het initiële budget en ruim onvoldoende voor een structurele verschuiving in de overheidsfinanciering. Stel nu dat we de koolstofbelasting zouden laten stijgen om de opbrengst op peil te houden. Dan moet de belastingvoet elke 10 jaar bijna verdrievoudigen, wat zou betekenen dat de weinig overblijvende gezinnen met emissie-intensieve verwarming en transport binnen 30 jaar meer dan 2 600 euro per ton CO₂ equivalent zouden betalen⁸. Indien het gaat om huishoudens die zelf weinig impact hebben op het soort verwarming van de woning, zal dit de toegankelijkheid van voldoende warmte en energie helemaal onderuit halen. Uiteraard zijn er tussenoplossingen mogelijk, maar de basisobservatie blijft: als de doelstelling (en het traject) is om emissies tot nul te herleiden, zullen de inkomsten van een koolstofbelasting ook tot nul dalen. In scenario's compatibel met een 1,5°C of 2,0°C doelstelling, moet bovendien deze daling op erg korte tijd worden gerealiseerd. Daarbovenop zullen de belastinginkomsten uit de verkoop van fossiele brandstoffen eveneens sterk dalen. Daartegenover staat dan weer wel een daling in, bijvoorbeeld, de gezondheidsuitgaven door de gezondheidswinsten die gepaard gaan met de minderuitstoot van vervuilende stoffen die samen met CO₂ worden uitgestoten.

Dit betekent dat er voorzichtig moet worden omgesprongen met het gebruik van de middelen. Deze middelen gebruiken voor structurele verschuivingen in de overheidsfinanciën, zonder duidelijk langetermijnplan om de toekomstige daling in inkomsten op te vangen, is geen goed idee. Zo is er het voorstel om de inkomsten van een koolstofbelasting te gebruiken in een ruimer kader van een belastingshift weg van arbeid naar vervuiling⁹. Een ander voorstel is om de inkomsten te gebruiken voor het financieren van, bijvoorbeeld, een vorm van basisinkomen. Zonder plan voor 'post-carbon' financiering, wordt er beter niet aan begonnen, tenzij als vorm van experiment (met

een eerder laag en snel dalend bedrag – in het bovenstaande voorbeeld zou het startbedrag ongeveer 27 euro per persoon per maand zijn). Het gebruiken van de inkomsten voor de opstarting voor een structureel ‘rollend fonds’ met investeringen die worden terugbetaald of zich terugverdienen via andere weg (bv. het voorfinancieren van energetische renovaties), past dan weer wel bij de tijdelijkheid van de inkomsten, net als het weer uitkeren van de inkomsten aan gezinnen ter compensatie van de belasting, de tijdelijke subsidiëring van maatregelen voor klimaatmitigatie en -adaptatie, het terugbetalen van de staatsschuld, of de opvang van tijdelijke tekorten in de sociale zekerheid door de demografische verandering van de bevolking.

Stelling 2: Een koolstofbelasting wordt best (minstens gedeeltelijk) weer als dividend uitgekeerd

De bovenstaande discussie laat nog heel wat mogelijkheden open over hoe de opbrengsten van een koolstofbelasting het best worden aangewend. Uit het Nationaal debat over de prijsing van koolstof in België, en ander onderzoek¹⁰, bleek echter dat de opbrengsten beter voor specifieke (klimaat)doeleinden worden gebruikt dan in de algemene pot van overheidsmiddelen terecht te komen, al was het maar om voldoende steun te krijgen van de sociale partners en de bevolking. De Amerikaanse econoom James Boyce (2019) onderscheidt drie logica’s die leiden tot het uitkeren van de inkomsten in een gelijk bedrag voor elke inwoner, als beste optie om de middelen aan te wenden.

Ten eerste behoren, in principe, de natuurlijke bronnen en storten (in dit geval de lucht), alle inwoners van België in gelijke mate toe. Wanneer er een prijs wordt gevraagd voor het gebruik van het gemeenschappelijke goed (de lucht waarin CO₂ wordt gestort), is het dan ook logisch dat de opbrengsten van de vergoeding eveneens iedereen in gelijke mate toekomen. In dit scenario is een gelijk dividend voor elke burger, jong en oud, evident. Aangezien onze CO₂ uitstoot niet enkel in de ‘Belgische atmosfeer’ terecht komt, zou dit ook impliceren dat een deel van de opbrengst wordt gebruikt om burgers elders te vergoeden, zolang dat België meer uitstoot in verhouding tot de omvang van de bevolking.

Ten tweede kan een terugbetaling van de opbrengst van de koolstofbelasting aan de bevolking een belangrijke stimulans zijn voor langdurige politieke steun voor een maatregel die de kostprijs van brandstof significant zal doen stijgen: heel veel mensen winnen, en de belasting met dividend kan worden opgezet en beheerd door een onafhankelijke instantie, zonder het overheidsbudget te doen toenemen. De winst in de vorm van een aparte uitkering of dividend is bovendien duidelijker dan bij een verschuiving van belastingen of de financiering van andere maatregelen waar niet iedereen van geniet.

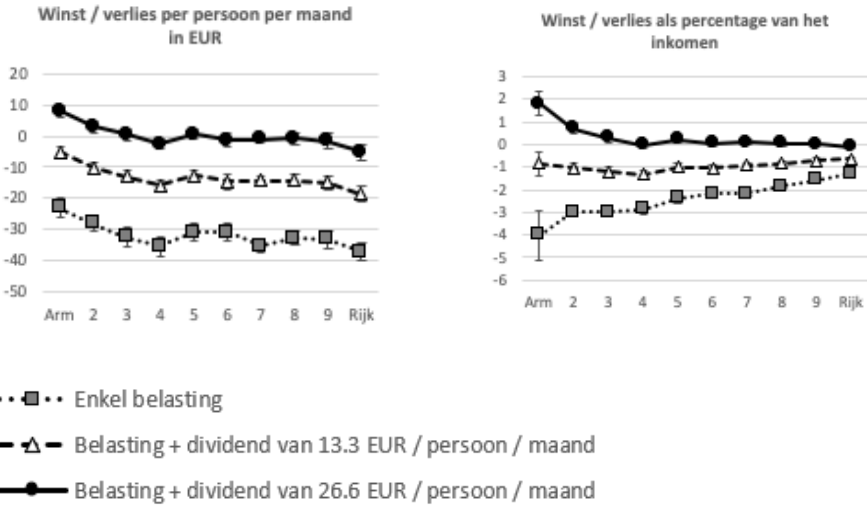
Ten derde zou het goed zijn om ervoor te zorgen dat de koopkracht van huishoudens niet achteruit gaat door het invoeren van de koolstofbelasting. Een uitkering van de opbrengst van de belasting in de vorm van een dividend zou ervoor zorgen dat gemiddeld genomen de koopkracht constant wordt gehouden en kan – zeker op korte termijn – ervoor zorgen dat mensen met lagere inkomens er gemiddeld op vooruit gaan. Het

(volledig) terug uitkeren van de opbrengst van de koolstofbelasting in de vorm van een dividend aan iedereen, zorgt er ook voor dat de prijsstijging als gevolg van de belasting (nu en in de toekomst) buiten de index kan worden gehouden voor de aanpassing van lonen en uitkeringen aan de inflatie.

Figuur 1 illustreert hoe een (voldoende hoge) koolstofbelasting zwaarder zal wegen op de lagere dan de hogere inkomens, en hoe dit gecompenseerd kan worden met een dividend. In hetzelfde voorbeeld van een belasting van 110 euro per ton CO₂ equivalent voor verwarming en privétransport (auto, moto en bromfiets), zou de belasting gemiddeld 4,0% van het jaarlijks inkomen bedragen voor de mensen in huishoudens met de 10% laagste inkomens en 'slechts' 1,3% van het jaarlijks inkomens voor mensen in huishoudens met de 10% hoogste inkomens. Indien de helft van het budget wordt gebruikt om als niet-belastbaar dividend uit te keren (aan 13.3 euro per persoon per maand), verandert het beeld sterk. Dan verliest elk inkomensdeciël gemiddeld ongeveer 1%. Indien echter het volledige bedrag als niet-belastbaar dividend wordt uitgekeerd (aan 26.6 euro per persoon per maand), dan gaan de laagste inkomensdecielen erop vooruit en verliezen gemiddeld genomen enkel de hogere decielen (maar slechts heel beperkt als je dit verhoudt tot de hoogte van hun inkomen). Dit wil zeggen dat een koolstofbelasting mét dividend een groot potentieel heeft om een sociaalecologische maatregel te zijn, die zal zorgen voor minder uitstoot van broeikasgassen, zonder de ongelijkheid te doen toenemen.

Indien de opbrengsten van de koolstofbelasting zodanig worden ingezet dat ze niet onmiddellijk of in voldoende mate ook bij de laagste inkomensgroepen terecht komen, zal de ongelijkheid en armoede echter vergroten, en de aanvaardbaarheid van de koolstofbelasting (en eventueel andere transitie maatregelen) worden ondermijnd. Dit is bijna onvermijdelijk indien uitsluitend wordt ingezet op 'gerichte' compensaties en hulp bij energetische renovaties, laat staan wanneer de opbrengsten voor heel andere doelstellingen worden gebruikt (bv. afbouw staatsschuld).

Figuur 1. Gemiddelde winst en verlies per inkomensdecil (van arm naar rijk) bij een koolstofbelasting van 110 euro per ton CO₂ equivalent



Noot: Het gaat om een inschatting bij de veronderstelling dat initieel niemand z'n gedrag aanpast. Huishoudens zijn gerangschikt van laag naar hoog beschikbaar huishoudinkomen, aangepast aan de gezinsgrootte. Elke groep vertegenwoordigt 10% van de bevolking.

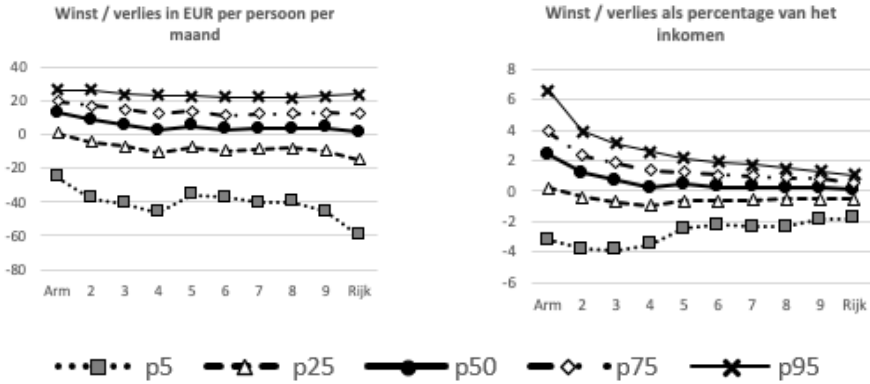
Bron: Huishoudbudgetenquête 2014 / PEACH2AIR, berekeningen door de auteur.

Is vanuit sociaal oogpunt een niet-belastbaar universeel dividend dan de beste aanwending van de middelen? Misschien niet, maar er zijn beperkingen aan de mogelijkheden voor een meer gerichte aanpak. Een verhoging van de uitkeringen, bijvoorbeeld, laat mensen zonder uitkering (bv. met een laag loon of beperkte bedrijfsinkomsten als zelfstandige) in de kou, een terugbetaling als belastingkrediet vindt slechts jaarlijks plaats, terwijl de uitgaven veelal maandelijks gebeuren. Ook een combinatie van een (tijdelijke) verhoging van de uitkeringen met een (tijdelijke) daling van de sociale bijdragen op de laagste lonen is een optie, maar laat nog steeds de meest kwetsbaren die tussen de mazen van het net vallen in de kou. Een dividend heeft de hoogste garantie dat iedereen wordt bereikt en (deels) wordt gecompenseerd voor de verhoging van de brandstofprijzen. Wie graag een erg doelgerichte aanpak wil, zou ook kunnen gaan voor een belastbaar, eerder dan een niet-belastbaar dividend. Dit heeft een groter ongelijkheids-verminderend effect, verhoogt het effect van de koolstofbelasting op emissies bij de hogere inkomensgroepen aangezien ze netto meer verliezen aan de hervorming, en zorgt ervoor dat meer middelen overblijven voor bijkomende maatregelen. Wellicht is het mogelijk dit zo te ontwerpen dat ook de hoogste decielen er verhoudingsgewijs gemiddeld genomen (bijna) niet financieel op achteruit gaan. Een belastbaar dividend heeft wel als potentieel nadeel dat het betaald werk financieel minder aantrekkelijk kan maken.

Stelling 3: Specifieke maatregelen zijn nodig om de armsten met veel emissies te beschermen

Veel analyses van de verdelingseffecten van een mogelijke koolstofbelasting met dividend houden het op de gemiddelde effecten. Dit toont inderdaad dat gemiddeld genomen zo'n hervorming de ongelijkheid kan verminderen én tegelijkertijd voor een daling in broeikasgasemissies zorgen. Het is echter belangrijk te erkennen dat dit enkel gaat om gemiddelde effecten. In werkelijkheid zullen er in elk inkomensdeciël winnaars en verliezers zijn. Het is immers zo dat in bovenstaand scenario huishoudens met een hoger dan gemiddelde uitstoot per persoon verliezen, en huishoudens met een lager dan gemiddelde uitstoot per persoon er op vooruitgaan. Hoewel de uitstoot over het algemeen lager is in de laagste inkomensdecielen, zijn er ook daar huishoudens met een bovengemiddelde uitstoot van broeikasgasemissies. Dit kan liggen aan de specifieke woon-werk situatie (noodzakelijke dagelijkse verplaatsing met de auto), het veel thuisblijven en bijkomend hogere nood aan verwarming door werkloosheid, ziekte, ouderdom of zorg voor kleine kinderen, enz. De andere belangrijke factor is uiteraard de energie-efficiëntie van woningen en verwarmingsinstallaties. Gemiddeld genomen wonen mensen met een lager inkomen in woningen van lagere kwaliteit en lagere energie-efficiëntie¹¹. Dit betekent dat er in alle inkomensdecielen huishoudens zijn die bij een koolstofbelasting met dividend er relatief sterk op achteruit zouden gaan. Dit wordt verder geïllustreerd in Figuur 2.

Figuur 2. De verdeling van winst en verlies in elk inkomensdeciël (van arm naar rijk) bij een koolstofbelasting van 110 euro per ton CO₂ equivalent, met dividend van 26,6 euro per persoon per maand



Noot: Het gaat om een inschatting bij de veronderstelling dat initieel niemand z'n gedrag aanpast. Huishoudens zijn gerangschikt van laag naar hoog beschikbaar huishoudinkomen, aangepast aan de gezinsgrootte. Elke groep vertegenwoordigt 10% van de bevolking. De lijnen voor p5, p25, p50, p75 en p95 geven de waarde weer waarbij respectievelijk 5%, 25%, 50%, 75% en 95% van de mensen in het betreffende inkomensdeciël minder winst (meer verlies) zou ervaren bij de hervorming. Met andere woorden geeft de onderste lijn aan dat minstens 5% van elk deciël er meer dan die waarde zou op achteruit gaan, terwijl de bovenste lijn aangeeft wat de minimale winst is voor de 5% met het hoogste voordeel.

Bron: Huishoudbudgetenquête 2014 / PEACH2AIR, berekeningen door de auteur.

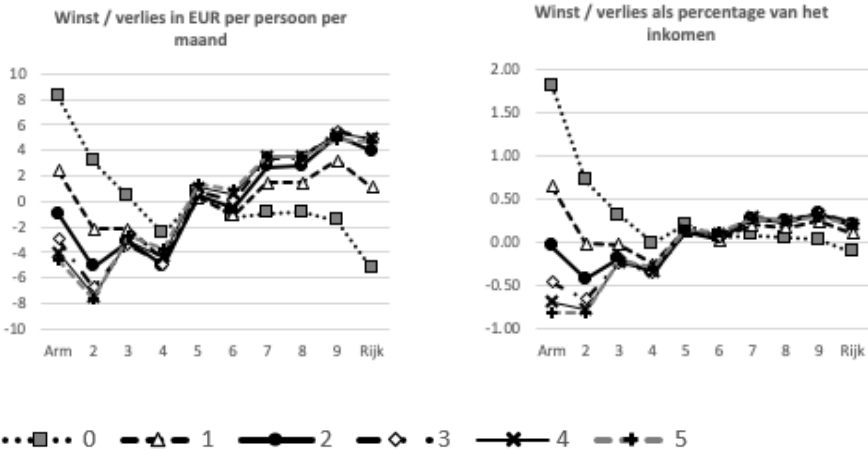
Hieruit blijkt dat wanneer de belasting volledig terug wordt uitgekeerd als onbelastbaar dividend, in elk inkomensdeciël minstens de helft van de bevolking onmiddellijk zou winnen bij deze hervorming. In het laagste inkomensdeciël gaat zelfs 75% er niet op achteruit. Tegelijkertijd zien we dat, bij ongewijzigd gedrag, in de laagste inkomensdeciëlen meer dan 5% van de bevolking het equivalent van meer dan 2% van het inkomen zou verliezen. Het gevolg is dat er een significante groep van mensen is die sterk negatief getroffen zou worden door deze maatregel. Indien slechts de helft van de belasting weer als dividend zou worden uitgekeerd, ligt het aantal mensen dat sterk zou verliezen veel hoger. Dan zouden in de onderste vier inkomensdeciëlen minstens 25% van de mensen het equivalent van minstens 2% van hun inkomen verliezen. Daarom zijn er specifieke maatregelen nodig om mensen met hoge emissies voor verwarming en transport, gericht te helpen. Dit kan via het bestaande systeem van de verwarmingstoeslage en het sociale tarief voor gas en elektriciteit. Tegelijkertijd zouden mensen met een laag inkomen en hoge emissies prioritair moeten worden geholpen om te verhuizen naar een meer energiezuinige woning, of om de woning energetisch te renoveren en toegang tot hoogkwalitatief publiek transport te verbeteren.

Stelling 4: Progressief op korte termijn, betekent mogelijk regressief op lange termijn

Een bijkomende bezorgdheid die in de literatuur en debatten sterk wordt onderbelicht, is hoe een koolstofbelasting met dividend op langere termijn inkomens herverdeelt. Dit is een complex vraagstuk, en hangt eveneens af van hoe de kostprijs van fossiele brandstoffen zal evolueren, alsook de kostprijs van elektriciteit, energetische renovaties en verwarmingsinstallaties op hernieuwbare energie en vele andere factoren. Een belangrijk aspect is echter het herverdelend effect in enge zin: de directe herverdeling tussen mensen met bovengemiddelde emissies en beneden gemiddelde emissies die en rechtstreeks gevolg is van de koolstofbelasting met dividend.

Als de koolstofbelasting met dividend vandaag zou worden ingevoerd, is ze gemiddeld genomen duidelijk progressief (herverdelend van rijk naar arm) omdat huishoudens met een lager inkomen gemiddeld genomen een lagere uitstoot van broeikasgassen veroorzaken via verwarming en transport. In een context van snelle verandering, met de beoogde snelle daling van broeikasgasemissies, rijst dan de vraag of de daling in emissies in elk inkomensdecil even snel zal gaan. We weten immers dat een energetische renovatie wel kosten kan besparen op langere termijn, maar mensen met een lager inkomen niet over de middelen beschikken om de investering te doen, of ze zijn huurder, of ze voelen zich te oud en kunnen of willen de investering niet meer doen. Bovendien hebben sommige bijkomende maatregelen die mensen moeten helpen om hun emissies terug te dringen, de neiging meer ten goede te komen aan hogere dan aan lagere inkomens, zoals voor subsidies voor zonnepanelen of energiepremies¹². Dit betekent dat, zonder afdoende bijkomende maatregelen, er een reële kans bestaat dat huishoudens met een hoger inkomen sneller zullen overstappen op een elektrische wagen en de woning energetisch zullen renoveren. Dit zou betekenen dat hoewel de hervorming initieel progressief is, ze dat na verloop van tijd mogelijk niet meer is. Zodra de gemiddelde uitstoot in de lagere inkomensgroepen hoger komt de liggen dan deze in de hogere inkomensgroepen, zal de hervorming regressief zijn (de ongelijkheid doen toenemen). Dit wordt verder geïllustreerd in onderstaande figuur.

Figuur 3. Fictieve evolutie van winst en verlies in elk inkomensdeciel (gerangschikt van arm naar rijk) bij een koolstofbelasting van 110 euro per ton CO₂ equivalent met en snellere afname van broeikasgassen in de hogere dan in de lagere inkomensgroepen



Noot: Het gaat om een inschatting bij de veronderstelling dat initieel niemand z'n gedrag aanpast (lijn '0'). Daarna wordt verondersteld dat bij de hogere inkomensgroepen de emissies sneller zullen dalen dan bij de lagere inkomensgroepen. Elke lijn stelt een moment in de tijd voor, te beginnen bij 0 en eindigend bij 5, wanneer de broeikasgasuitstoot met 74% is verminderd. Huishoudens zijn gerangschikt van laag naar hoog beschikbaar huishoudinkomen, aangepast aan de gezinsgrootte. Elke groep vertegenwoordigt 10% van de bevolking.

Bron: Huishoudbudgetenquête 2014 / PEACH2AIR, berekeningen door de auteur.

Bovenstaande figuur schetst één mogelijk scenario. Hierin wordt opnieuw vertrokken van dezelfde veronderstelling van een belasting van 110 euro per ton CO₂ equivalent, waarvan de opbrengst volledig als niet belastbaar dividend opnieuw wordt uitgekeerd. De figuur weerspiegelt de situatie op zes momenten in de tijd, gaande van 0 (situatie zoals in voorgaande figuren), tot 5. Er wordt verondersteld dat tussen elk van deze lijnen, de broeikasgasuitstoot van de mensen met de laagste 20% inkomens telkens met 10% afneemt, deze van mensen met de 20% hoogste inkomens telkens met 44% afneemt, en voor de andere inkomensgroepen een waarde hier tussenin. De evolutie doorheen de tijd wordt sterk vereenvoudigd, en in de linker figuur wordt ervan uitgegaan dat de belasting gelijk blijft doorheen de tijd, terwijl in de rechter wordt verondersteld dat alle inkomens even snel wijzigen, en de belasting aan hetzelfde tempo mee stijgt (of daalt). Bovendien gaan de cijfers ervan uit dat gemiddeld genomen de bevolkingssamenstelling van elk inkomensdeciel ongewijzigd blijft. Uiteraard is dit een redelijk extreem scenario, maar het illustreert goed dat een progressieve hervorming regresief kan worden, indien in de lage inkomensgroepen de broeikasgasuitstoot trager vermindert dan in de hogere inkomensgroepen. Aangezien er slechts weinig voorbeelden zijn van landen die de emissies zo snel en drastisch hebben teruggedrongen als dat nu nodig is om de klimaatdoelstellingen van Parijs te halen, bestaat er weinig solide empirisch materiaal om de trend te voorspellen. Indien tegelijkertijd de hoogte

van de koolstofbelasting zou stijgen, zal dit effect worden versterkt. Noteer ook dat indien er geen rechtstreekse compensatie in de vorm van een dividend zou zijn, de herverdeling van arm naar rijk eveneens meer uitgesproken zou zijn.

Stelling 5: Sociaalecologisch beleid vereist dat de armsten effectief worden geholpen om hun koolstofafdrak te verminderen

Zoals eerder beargumenteerd is het een goed idee om een groot deel van de inkomsten van een koolstofbelasting voor verwarming en transport van huishoudens rechtstreeks opnieuw als (belast of onbelast) dividend uit te keren. Er is een reëel risico dat dit niet volstaat om te voorkomen dat een koolstofbelasting met dividend op langere termijn regressief wordt. Het is weinig waarschijnlijk dat zonder doelgerichte bijkomende steun mensen met een laag inkomen op eigen houtje de omslag naar verwarming en transport exclusief op hernieuwbare energie voldoende snel te kunnen maken. Dit heeft meerdere redenen, niet het minst een gebrek aan (toegang tot) financiële middelen en informatie, maar even goed tijd en energie. Voor wie huurt, is het probleem nog complexer, omdat de koolstofbelasting door de huurder zal worden betaald, terwijl het de verhuurders zijn die de investering moeten maken om de woning energiezuinig of klimaatneutraal te maken. Dit betekent dat er een reëel risico bestaat dat mensen met een laag inkomen achterblijven met een (bovengemiddelde) uitstoot waardoor er een omgekeerde herverdeling zou plaatsvinden, van arm naar rijk.

Als de klimaattransitie sociaal moet zijn, zal er dan ook een omvattende strategie moeten bestaan, die ervoor zorgt dat alle huishoudens met een laag inkomen worden geholpen om ook hun broeikasgasuitstoot te verminderen. Deze strategie moet zowel op de aanbodzijde (kwalitatieve woningen) als op de vraagzijde (huishoudens) inzetten¹⁵. Financiële prikkels zullen hiervoor niet volstaan.

Conclusie

Het rapport over het Nationaal Debat over het prijzen van koolstof in België stelt dat er drie principes zijn waaraan een koolstofbelasting zou moeten voldoen, om aanvaardbaar en succesvol te zijn: (1) alle opbrengsten worden voor een specifiek doel gebruikt en verdwijnen niet in de algemene overheidsmiddelen (budgetneutraliteit); (2) de belasting is voldoende hoog en opeenvolgende aanpassingen van de belastingvoet volgen een voorspelbaar traject op langere termijn; (3), de maatregel moet zijn ingebed in een breed arsenaal aan specifieke beleidsinitiatieven die de transitie naar koolstofneutraliteit ondersteunen. Dit artikel bevestigt het belang van zowel het eerste als het laatste punt, maar voegt er enkele specifieke vereisten aan toe. Indien de doelstelling is om zowel ecologische als sociale doelstellingen te bereiken, of toch op z'n minst om sociale ongelijkheid en armoede niet te laten toenemen als gevolg van een koolstofbelasting, dan wordt het aantal opties van hoe een koolstofbelasting wordt georganiseerd eerder beperkt. In dat geval is het een goed idee om een groot deel van de opbrengst als financiële compensatie meteen terug uit te keren. Dit zorgt ervoor dat voor iedereen de impact wordt verzacht. Het terugdringen van broeikasgasemissies zal immers tijd

vragen en andere maatregelen houden het reële risico in dat groepen door de mazen van het net vallen. Dit geldt in het bijzonder indien de compensatie voor de koolstofbelasting enkel zou verlopen via hulp bij energetische renovaties en andere gelijkaardige ingrepen: het is weinig waarschijnlijk dat deze heel snel op voldoende grote schaal zullen kunnen worden ingezet om het regressieve karakter van een koolstofbelasting teniet te doen. Bovendien moet er onmiddellijk werk worden gemaakt om mensen met een laag inkomen en hoge uitstoot van broeikasgassen te beschermen tegen een sterke stijging van de energiefactuur. Nog belangrijker is een alomvattende langetermijnstrategie die binnen een strak tijdspad alle mensen met een laag inkomen helpt om de emissies door verwarming en transport terug te dringen door over te schakelen naar klimaatneutrale opties. Deze strategie moet verder gaan dan louter financiële prikkels en zowel op de aanbodzijde als op de vraagzijde inzetten. Indien men hier in slaagt, kan een koolstofbelasting met dividend niet enkel een krachtig middel zijn om de klimaatdoelstellingen te behalen, maar ook om sociale ongelijkheid te vermindern en de levenskwaliteit van mensen met een laag inkomen te verbeteren.

Bio

Tim Goedemé is senior onderzoeker bij het *Institute for New Economic Thinking* en het *Department of Social Policy and Intervention* aan de Universiteit van Oxford. Hij is tevens onderzoeksleider bij het Centrum voor Sociaal Beleid – Herman Deleeck aan de Universiteit Antwerpen en geassocieerd lid van *Nuffield College*. Hij doet onderzoek naar armoede, sociaal beleid en de interacties tussen ongelijkheid en klimaatbeleid.

Bibliografie

- Bachus, K., Van Ootegem, L. and Verhofstadt, E. (2019), ‘No taxation without hypothecation’: towards an improved understanding of the acceptability of an environmental tax reform’, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 21: 4, 321-332.
- Boyce, J.K. (2019), *Economics for people and the planet. Inequality in the era of climate change*, London: Anthem Press.
- De Groot, O., Pepermans, G. and Verboven, F. (2016), ‘Het Vlaamse subsidiebeleid voor zonnepanelen’, Leuven: KU Leuven.
- Federal Public Service Health Food Chain Safety and Environment (2018), ‘Belgian National Debate on Carbon Pricing. Final Report’, Brussels: Federal Public Service Health, Food Chain Safety and Environment.
- Gough, I. (2017), *Heat, greed and human need: Climate change, capitalism and sustainable wellbeing*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Klenert, D., Mattauch, L., Combet, E., Edenhofer, O., Hepburn, C., Rafaty, R. and Stern, N. (2018), ‘Making carbon pricing work for citizens’, *Nature Climate Change*, 8: 8, 669-677.
- Lévay, P., Vanhille, J., Cooreman, G., Frère, J.-M., Verbist, G. and Goedemé, T. (2019), ‘De sociale verdeling van de broeikasgasuitstoot in België’, in J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau, S. Marchal, R. Remmen and A. Van Haarlem (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting: Jaarboek 2019*, Leuven: Acco.
- Nordhaus, W.D. (2017), ‘Revisiting the social cost of carbon’, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114: 7, 1518-1523.
- Stiglitz, J.E., Stern, N., Duan, M., Edenhofer, O., Giraud, G., Heal, G.M., la Rovere, E.L., Morris, A., Moyer, E., Pangestu, M., Shukla, P.R., Sokona, Y. and Winkler, H. (2017), ‘Report of the High-Level Commission on Carbon Pricessupported’, Washington, D.C.: World Bank.

- Vanhille, J., Verbist, G. and Goedemé, T. (2017), 'Energie-efficiënt wonen, ook voor gezinnen in armoede? Beleids pistes gericht op private huurders, sociale huurders en precare eigenaars', in T. Goedemé, J. Coene, B. Hubeau and R. van Damme (eds.), *Armoede, energie en wonen: creatieve ideeën voor een toekomst zonder energiearmoede*, Antwerpen: Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding.
- Vanhille, J., Van Hecken, G., Goedemé, T. and Verbist, G. (2021), 'Klimaatverandering en sociale ongelijkheid', in S. Vicca and A. Crabbé (eds.), *Van klimaatverandering naar systeemverandering. Een veelzijdige blik op een complexe globale uitdaging*, Brussels: ASP.
- Verbeeck, G. (2016), 'Financiële steun voor investeringen in energie. Verdelingsanalyse van REG-premies en belastingvoordelen', Leuven: Steunpunt Wonen.
- Verbeeck, G., Vanderstraeten, L. and Heylen, K. (2019), 'Betaalbaarheid en haalbaarheid van duurzaam wonen voor kwetsbare groepen', in J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau, S. Marchal, R. Remmen and A. Van Haarlem (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2019*, Leuven / Den Haag: Acco.

Noten

Graag dank ik Josefine Vanhille voor constructieve opmerkingen en suggesties bij een vorige versie van dit artikel.

1. Zie bijvoorbeeld Vanhille *et al.* (2021).
2. Zie bijvoorbeeld Gough (2017).
3. Stiglitz *et al.* (2017).
4. Zie hiervoor het uitstekende rapport van (Federal Public Service Health Food Chain Safety and Environment, 2018) en bijvoorbeeld hoofdstuk 25 in Boyce (2019).
5. CO₂ equivalent betekent dat andere broeikasgassen worden omgerekend naar een hoeveelheid CO₂ op basis van hun potentiële bijdrage aan de opwarming van de aarde.
6. Voor meer informatie over PEACH2AIR, zie Lévy *et al.* (2019).
7. Bijvoorbeeld Boyce (2019).
8. Dit is aanzienlijk hoger dan de initiële prijs en prijsstijging die in het eindrapport van het Belgische Nationale debat over het prijzen van koolstof worden voorgesteld (Federal Public Service Health Food Chain Safety and Environment, 2018). In het scenario met de hoogste belastingtarieven start men in 2020 met 10 EUR / tCO₂, stijgend tot 100 EUR / tCO₂ in 2030 en 280 EUR / tCO₂ in 2050 (Federal Public Service Health Food Chain Safety and Environment, 2018). Volgens Nordhaus (2017) is echter een veel hogere prijs nodig om de temperatuurstijging onder de 2,5 °C (eerder dan 1,5 °C) te houden, die echter minder snel stijgt dan wat in mijn inschatting nodig is om het budget op pijl te houden bij een snelle daling van de emissies. Gegeven de grote kloof die nog gaapt tussen de huidige toestand en de doelstellingen van Parijs, alsook het gebrek aan voldoende beleidsmaatregelen die ervoor zorgen dat de doelstellingen tijdig gehaald worden, dringt zich een koolstofbelasting op die voldoende hoog ligt.
9. Zie Bachus *et al.* (2019) voor een korte toelichting van verschillende voorstellen.
10. Zie bv. Klenert *et al.* (2018) en Bachus *et al.* (2019).
11. Zie bijvoorbeeld Verbeeck *et al.* (2019).
12. Voor zonnepanelen, zie De Groote *et al.* (2016), voor een analyse van de energieprijzen en fiscale voordelen, zie Verbeeck (2016).
13. Voor een uitgebreide bespreking, zie Vanhille *et al.* (2017) en Verbeeck *et al.* (2019).