

## Discussion paper no 2

# Klimaatdividend geeft iedereen een aandeel in de energietransitie

Milieudefensie, 6 september 2018<sup>1</sup>

*In een ambitieus klimaatbeleid betaalt iedereen voor CO<sub>2</sub>-vervuiling. Wanneer de opbrengst wordt geïnvesteerd in klimaatoplossingen die ook de ongelijkheid in de samenleving verkleinen, ontstaat het brede draagvlak dat nodig is voor effectief klimaatbeleid. Ons voorstel voor een Klimaatdividend combineert deze aspecten:*

- *Voer een CO<sub>2</sub>-belasting op fossiele brandstoffen in, zodat iedereen gaat betalen voor klimaatvervuiling.*
- *Geef van de opbrengst €1.000,- per jaar als dividend terug aan huishoudens. Als jaarlijkse 'klimaatbonus', via een Wijkverbeteringsfonds dat de verduurzaming van de woningvoorraad versnelt, of als combinatie van beiden. Dat compenseert negatieve inkomenseffecten, vergroot het draagvlak en stimuleert verduurzaming.*
- *Breng een ander deel van de opbrengst onder in een Groene Industriefonds. Dat helpt productiebedrijven te verduurzamen en stimuleert bedrijven die aan klimaatoplossingen werken. En het jaagt het scheppen van nieuwe groene banen aan, die verdwijnende fossiele banen moeten vervangen.*

*Milieudefensie roept onderzoekers, beleidsmakers en politiek op om de onderdelen van ons klimaatdividendplan **in samenhang** te bespreken.*

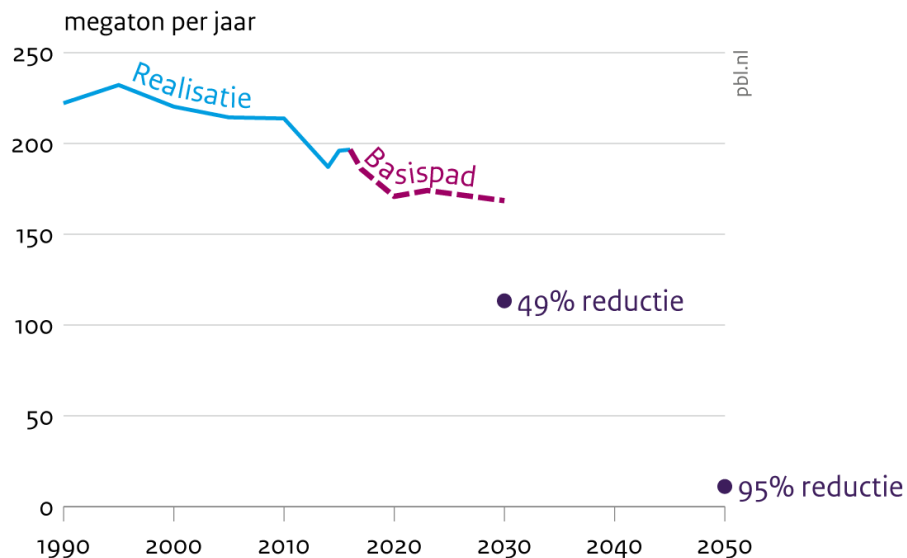
---

<sup>1</sup> Update van no 1, 13 juli 2017

## 'Parijs is nog ver'

De consequenties van het Parijsakkoord voor Nederland zijn vergaand. In 2050 moeten de broeikasemissies met 80-95% zijn gereduceerd (van Vuuren et al., 2016). Om aan de 1.5°C doelstelling te voldoen, moet dat nog veel sneller (New Climate Institute, 2016). Dat vergt een gigantische inspanning, want onze CO<sub>2</sub>-emissies zijn in 2017 nog net zo hoog als in 1990 (CBS, 2018). Het nu ingezette beleid is dan ook lang niet voldoende om op koers naar 'Parijs' te komen, zo laat het Planbureau voor de Leefomgeving zien (figuur 1).

### Broeikasgasemissie in Nederland



Bron: NEV 2017

Figuur 1. Nu ingezette beleid i.r.t. reducties die nodig zijn om het Parijsakkoord te halen. bron: PBL / NEV 2017.

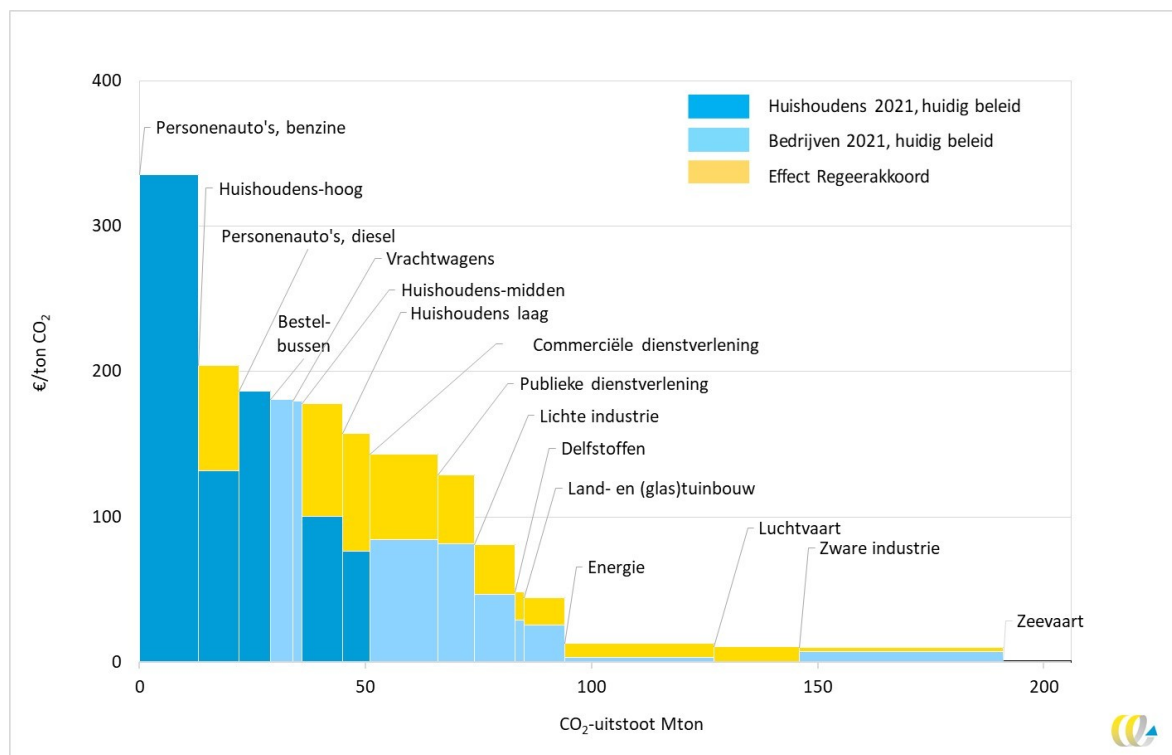
### Huidige klimaatbeleid vergroot ongelijkheid

Om de doelen van het Parijsakkoord te halen moet alle vervuilers gaan betalen voor de milieuschade die ze veroorzaken. Dat 'vervuiler betaalt' principe wordt al heel lang onderschreven door wetenschap en beleid (OECD, 1972; PBL, 2018). Burgers betalen ook flink voor milieuschade, via belastingen en accijnzen op gas, benzine en diesel. Maar grote energie-intensieve bedrijven betalen niet of nauwelijks. Terwijl dat het meest effectief zou zijn (PBL, 2018). Dat wordt geïllustreerd in *figuur 2* (CE Delft, 2018a). Daarin zijn per sector de energiebelastingen en brandstofaccijnzen en de opslag duurzame energie (ODE) vertaald naar tarieven in €/t-CO<sub>2</sub> en afgezet tegen de CO<sub>2</sub>-emissie van sectoren. Zo ontstaat inzicht in de mate waarin sectoren betalen voor het klimaat<sup>2</sup>.

Hoewel CO<sub>2</sub>-reductie het hoofduitgangspunt van het kabinet is geworden (MinEZ, 2016) wordt het belangrijkste instrument, klimaatbelastingen, dus selectief toegepast. Burgers betalen via 21x meer energiebelasting op gas dan grote bedrijven en voor elektriciteit 191x meer (bron: Belastingdienst). Onderzoek van CE Delft maakte duidelijk dat de afspraken van het

<sup>2</sup> De curve laat de prijs zien die sectoren via energiebelastingen en -accijnzen voor CO<sub>2</sub>-vervuiling betalen, zodat sectoren daarop onderling vergeleken kunnen worden. Fossiele brandstoffen veroorzaken ook andere vervuiling, zoals luchtverontreiniging [8]. De prijs daarvan is niet in deze curve meegenomen.

regerakkoord de verdeling van klimaatbelastingen nog schever hebben gemaakt (CE Delft, 2018b).



Figuur 2: Verdeling klimaatbelastingen in 2021. Op de Y-as zijn energiebelastingen en -accijnzen uitgedrukt in €/t-CO<sub>2</sub>. Op de X-as staan de energie gerelateerde CO<sub>2</sub>-emissie van sectoren. Emissies van de elektriciteitssector zijn aan de sector én de eindgebruikers toegekend. Bron: CE Delft [1].

Een scheve belastingverdeling kan gecorrigeerd worden door middel van teruggave via bijvoorbeeld subsidies. Onderzoek van CE Delft laat echter zien dat driekwart van de duurzame-energiesubsidies naar (energie)bedrijven gaat en één kwart naar burgers. De subsidies voor burgers gaat voor 80% naar rijkere burgers gaan (CE Delft, 2017). Hoewel die subsidies efficiënt en effectief kunnen zijn in de uitrol van technologieën (CE Delft, 2016), vergroten ze ook de maatschappelijke ongelijkheid en verkleinen daarmee op termijn het draagvlak voor beleid.

### Duurzaamheid vraagt om meer gelijkheid

Kim Putters (SCP) waarschuwt voor de gevolgen van een ongelijke verdeling: “De klimaatverandering moet geen splijtzwam zijn, maar deel van de agenda van een inclusieve samenleving. Maatschappelijke tegenstellingen, zoals naar opleidingsniveau, kunnen groter worden door het wel of niet hebben van toegang tot duurzame consumptie en het wel of niet hebben van profijt van een duurzame leef- en woonomgeving.” (FD, 6 juni 2017). Duurzaamheid vraagt om meer gelijkheid (Robeyns, 2017; Dijk et al., 2017). Ook op pragmatische gronden. Een ongelijke verdeling ondermijnt draagvlak voor beleid en wakkert populistische sentimenten aan (Financial Times, Martin Wolf, 27 juni 2017).

In ons voorstel voor een klimaatdividend dat we hierna uitwerken, vergroten we de effectiviteit van het klimaatbeleid op twee manieren: doordat alle vervuilers gaan betalen én door de ongelijkheid te verkleinen en daarmee het draagvlak voor klimaatbeleid te vergroten.

### 1. Belastingverdelingen in het buitenland

Volgens OECD (2016) kende Nederland in 2012, in verhouding met 41 andere landen de hoogste, impliciete, CO<sub>2</sub>-belastingen. Die belasting wordt met name geheven in de gebouwde omgeving en dienstensector en verklaart de hoge 'startwaarde' van €200/t-CO<sub>2</sub> in ons voorstel. Net als in Denemarken, Israël, Italië, Zwitserland kent de Nederlandse industrie een relatief lage belasting. Daarentegen belasten landen als Estland, Hongarije, Noorwegen, Polen, Spanje en het Verenigd Koninkrijk de industrie relatief zwaarder. De eerste groep van landen kent meer gewicht toe aan het concurrentievermogen van de industrie, terwijl de laatste groep meer gewicht toekent aan een evenredige lastenverdeling over industrie, gebouwde omgeving en dienstensector. (bron: CE Delft)

### Stap 1: Vervang energiebelastingen door één CO<sub>2</sub>-belasting

In ons voorstel vervangen we de verschillende belastingen op energie (schijven van de energiebelasting, accijnzen, opslag- duurzame energie) door één CO<sub>2</sub>-belasting<sup>3</sup>. Met een startprijs van €200/t-CO<sub>2</sub> voor kleinverbruikers en €30/t-CO<sub>2</sub> voor grootverbruikers (figuur 3). Ook sectoren die nu nog niet voor vervuiling betalen, zoals vliegen, worden belast. Bij aanvang zijn de totale CO<sub>2</sub>-kosten voor burgers gelijk aan de huidige energiebelastingen en -accijnzen. Dat creëert draagvlak bij de invoering. De CO<sub>2</sub>-grondslag zorgt ervoor dat groene investeringen gaan renderen en subsidies kunnen worden afgebouwd. Met afnemende CO<sub>2</sub>-emissies stijgt de CO<sub>2</sub>-belasting en groeien de prijspaden voor burgers en bedrijven naar elkaar toe.

### 2. Durf te leren

*De secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken in zijn Nieuwjaarartikel van 2017 (Camps, 2017): 'Het is echter niet te verwachten dat alle 28 EU-lidstaten op korte termijn in zullen stemmen met een voldoende aanscherping (lees: van het EU-ETS). In dat geval moeten (nationaal) alternatieve prikkels worden gezocht om de noodzakelijke en tijdige vernieuwing in de industrie te stimuleren, ten behoeve van de transitie naar een CO<sub>2</sub>-arme economie. De vormgeving van dergelijke alternatieve prikkels leent zich voor experimenteren. Gedacht kan worden aan de introductie van een CO<sub>2</sub>-norm of een gedifferentieerde nationale CO<sub>2</sub>-minimumprijs, gecombineerd met innovatiesteun [...]'. 'De hiervoor geschetste aanpak vergt durf - durf om risico te nemen.*

<sup>3</sup> Ook in Duitsland wordt in deze richting gedacht (Agora Energiewende, 2017). Merk op, dat bestaande energiebelastingen eenvoudig een CO<sub>2</sub>-grondslag kunnen krijgen en het belastingsysteem dus niet op de schop hoeft.

## Stap 2: geef de belastingopbrengst eerlijk terug

De opbrengst van de CO<sub>2</sub>-belasting, het dividend, gaat preferent naar burgers, voor inkomenscompensatie, draagvlak en stimulering van verduurzaming. Dat kan door het uitkeren van een jaarlijks klimaatdividend aan huishoudens van circa €1.000 per jaar (zie *verderop*). Communicatie eromheen zorgt voor draagvlak voor het klimaatbeleid. Beprijzing van CO<sub>2</sub> stimuleert groene consumptie. Een andere optie is om het dividend (geheel of gedeeltelijk) in een Wijkverbeteringsfonds te storten, zodanig vormgegeven dat achterstandswijken die technisch gezien het eerst verduurzaamd zouden moeten worden, maar waar bewoners weinig geld hebben, ook een eerlijke kans krijgen.

Zo'n wijkverbeteringsfonds stimuleert ook deelname van MKB-bedrijven in de verduurzaming van woningen en daarmee de werkgelegenheid. Het dividend voor bedrijven gaat naar een Groene Industriefonds, dat zodanig wordt ingericht dat het nieuwe groene werkgelegenheid creëert en de energiebesparingsinvesteringen uitlokt die nodig zijn de om productiekosten te verlagen (*kader 2*).

### 3. Beprijzing is een effectieve basis in een mix van beleidsinstrumenten

Economen wereldwijd zijn het eens dat een CO<sub>2</sub>-prijs efficiënt en effectief CO<sub>2</sub> kan reduceren (DNB, 2017). Volgens de theorie is het onder ideale omstandigheden economisch zelfs efficiënt om één instrument in te zetten voor één doel. In de praktijk, echter, is de situatie nooit ideaal en is inzet van meerdere instrumenten noodzakelijk (PBL, 2014; ICEPT, 2012). Het klimaatdividend zal dus zeker niet het enige instrument zijn of worden. Maar omdat de vervuiling een prijs krijgt, kunnen diverse subsidies op schone processen of producten wel vervallen of verminderen. Regelgeving om de marktintroductie van schone technologie te verplichten blijft belangrijk. Denk bijvoorbeeld aan energie-neutrale nieuwe gebouwen en woningen, en schone en zuinige auto's.

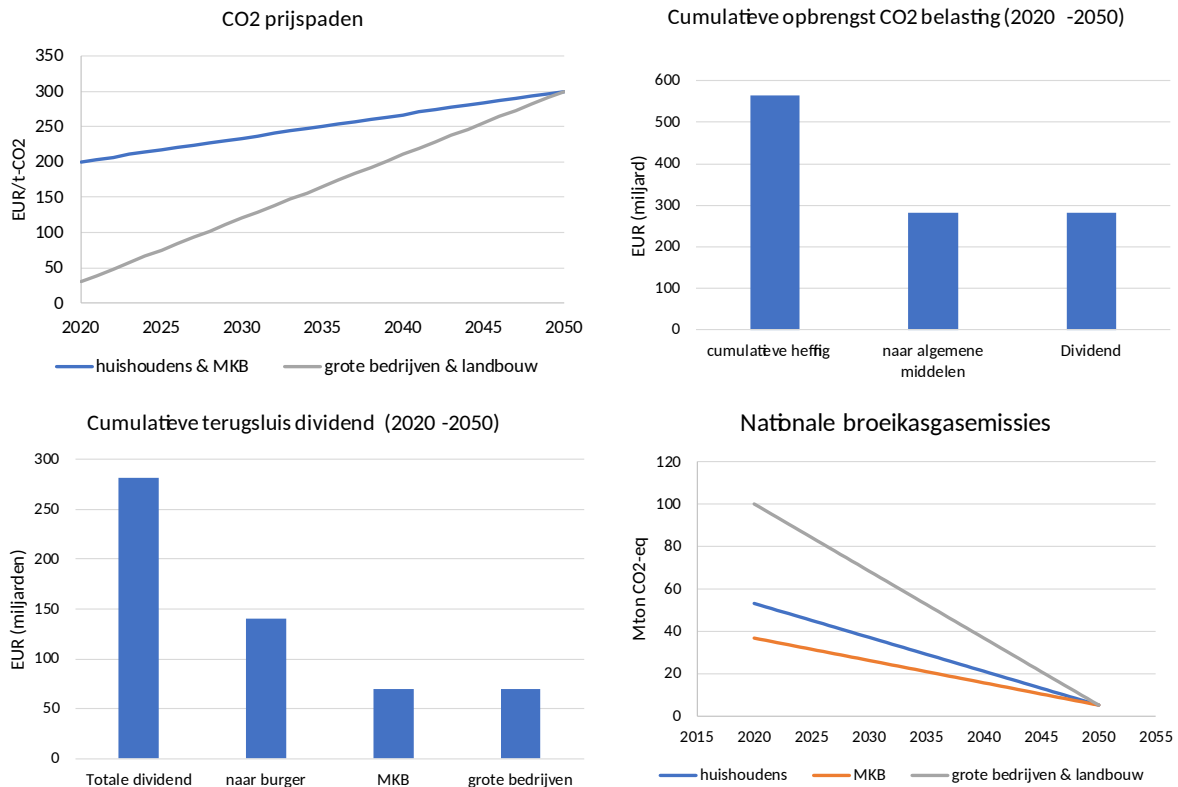
## Stap 3: een rekenvoorbeeld

We hebben de totale CO<sub>2</sub>-belastinginkomsten over de periode 2020-2050 berekend, langs de twee CO<sub>2</sub>-prijs en -emissiepaden uit *figuur 3*. Die prijspaden liggen in de bandbreedte die door de wetenschap als 'Parijs *proof*' wordt gezien (Carbon pricing leadership, 2017; PBL/CPB, 2015).

De huidige energiebelastingen en -accijnzen vervallen grotendeels aan de algemene middelen; de 'schatkist'. Die opbrengst kun je niet zomaar weghalen. In ons voorstel vervalt daarom ongeveer de helft van de opbrengst van een economie-brede CO<sub>2</sub>-heffing aan de algemene middelen. Dat maakt de start van het nieuwe systeem begrotingsneutraal.

De andere helft van het dividend wordt in volgorde van omvang uitgekeerd aan burgers, MKB en grote bedrijven. Het totaal uit te keren dividend over dertig jaar bedraagt circa €280 miljard. Dat ligt in de grootte orde van de meer-investeringen<sup>4</sup> die volgens deskundigen nodig zijn voor de energietransitie (McKinsey, 2016; Schure et al., 2017). Wanneer de dividenden gestuurd worden door een slimme beleidsmix kunnen ze die benodigde meer-investeringen losmaken. Onze voorkeurs-toekenning van het dividend aan burgers creëert niet alleen draagvlak, maar doet ook recht aan het feit dat de voornaamste investeringsopgave én drempels in de gebouwde omgeving liggen (Schure et al., 2017).

<sup>4</sup> Ook wel non-mainstream financierbaar genoemd (Schure et al., 2017)



Figuur 3. Een illustratie van de systematiek. Met de klok mee (lb) twee CO2-prijspaden, (rb) opbrengsten en herverdeling naar dividenden, die (lo), gestuurd door een slimme beleidsmix, investeringsprikkels en draagvlak geven voor (ro) de benodigde reductie naar minimaal 90% reductie van broeikasgasemissies.

### Het klimaatdividend voor de burger

We schetsen twee opties, die ook naast elkaar uitgevoerd kunnen worden:

1. Ieder huishouden krijgt een klimaatdividend van gemiddeld €1.000 per jaar. Dat wordt krachtig gecommuniceerd en vergroot het draagvlak voor klimaatbeleid. Dat is hard nodig, want het draagvlak is laag (SCP, 2016). Het dividend is vrij te besteden. Belangrijk is dat burgers, wanneer ze geen spaargeld hebben, aanspraak kunnen maken op hun toekomstige dividend voor groene investeringen. Daarmee kunnen ook lagere inkomens hun huis nu isoleren. Het dividend dekt de CO<sub>2</sub>-kostenstijging voor een gemiddeld gezin, wanneer die niet kan meekomen in de verduurzaming. Een arm gezin, met een vaak lagere CO<sub>2</sub>-footprint, houdt netto geld over. En een rijk gezin met een grote CO<sub>2</sub>-footprint gaat meer betalen.
2. De burger profiteert indirect doordat het dividend in een Wijkverbeteringsfonds wordt gestort. Uit dat fonds vindt co-financiering van verduurzaming van de woningvoorraad plaats. In ons denken primair richting wijken die verouderd zijn, die vanuit sociaal en woningtechnisch oogpunt om vernieuwing vragen, maar waar bewoners weinig geld hebben. Burgers profiteren, omdat hun comfort verbetert en de woonlasten niet stijgen.

### Het Groene Industriefonds

Ook bedrijven krijgen een dividend. Dat wordt via een Groene Industriefonds zodanig ingericht dat het bijdraagt aan de groei van groene werkgelegenheid, internationaal concurrerende productiebedrijven helpt te verduurzamen en bedrijven die aan klimaatoplossingen werken stimuleert (kader 2). Hiermee wordt gelijk uitvoering gegeven aan de Groen Industrie afspraken uit het Energieakkoord. Het scheppen van nieuwe, groene werkgelegenheid is hard nodig ter compensatie van de circa 80.000 banen in de fossiele sector die zullen verdwijnen.



**Klimaatdividend geeft iedereen een aandeel in de energietransitie** is geschreven door:  
Donald Pols, directeur van Milieudefensie en Bart Wesselink, Eerlijk Omschakelen Milieudefensie.

Amsterdam, september 2018

**Meer informatie:**

Bart Wesselink

[bart.wesselink@milieudefensie.nl](mailto:bart.wesselink@milieudefensie.nl)

06 5217 3250

## Bronnen

- Agora Energiewende (2017). Neue Preismodelle für Energie. Grundlagen einer Reform der Entgelte, Steuern, Abgaben und Umlagen auf Strom und fossile Energieträger.
- Camps, M. (2017). Durf te leren. Nieuwjaarsartikel ESB 9 Jaargang 102 (4745) 12 januari 2017.
- Carbon pricing leadership coalition (2017). [Report of the high-level commission on carbon pricing.](#)
- CBS (2018): <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/37/co2-uitstoot-in-2017-gelijk-aan-die-in-1990>.
- CE Delft (2016). Evaluatie van de SDE+ regeling.
- CE Delft (2017). Wie profiteert van het klimaatbeleid? Verdeling van subsidies en belastingkortingen tussen armere en rijkere huishoudens.
- CE Delft (2017b). Rechtvaardigheid en inkomenseffecten van het klimaatbeleid. De impact van het klimaatbeleid op de inkomensongelijkheid.
- CE Delft (2018a). Klimaatbelastingencurve.
- CE Delft (2018b). Indicatoren voor een rechtvaardig klimaatbeleid.
- DNB (2017) Knelpunten in de financiering van groene investeringen.
- Dijk, J., Drissen, E., Eerens, H. en H. Vollebergh (2017). Morrelen aan de energiebelasting voor een beter milieu. ESB Energie & Milieu, Jaargang 102 (4750) 15 juni 2017.
- ICEPT Working Paper (2012). On picking winners. Centre for Energy Policy and Technology Imperial College London Ref: ICEPT/WP/2012/013.
- McKinsey (2016) Versnellen van de energietransitie: kostbaar of kansrijk? Een gedachten-experiment voor Nederland
- Ministerie van Economische Zaken (2016). Energierapport – transitie naar duurzaam.
- New Climate Institute (2016) What does the Paris Agreement mean for climate policy in the Netherlands?
- OECD (1972). Recommendation of the council on guiding principles concerning international economic aspects of environmental policies. May. Council Document no. C(72)128.
- PBL/CPB (2015). WLO Klimaatscenario's.
- PBL (2018), De vervuiler betaalt, [themasite](#).
- Robeyns, I. (2017) 'Freedom and responsibility - sustainable prosperity through a capabilities lens', CUSP Essay Series on the Morality of Sustainable Prosperity | No 4.
- SCP (2016). Burgerperspectieven 2016:4.
- Schure et al. (2017), Investeringsenergieovergang en financierbaarheid – Uitdagingen met betrekking tot investeringen 2020–2040, Den Haag: PBL.
- Vuuren, D.P. van, et al. (2016), Wat betekent het Parijsakkoord voor het Nederlandse langetermijn-klimaatbeleid?, Den Haag: PBL.
- Vringer, K., M. van Middelkoop & N. Hoogervorst (2014), Energie besparen gaat niet vanzelf. Evaluatie energiebesparingsbeleid voor de gebouwde omgeving, Den Haag: PBL (Planbureau voor de Leefomgeving).

### Overige:

- Climate Leadership Council (2017). THE CONSERVATIVE CASE FOR CARBON DIVIDENDS.
- OECD (2016). Effective carbon rates: Pricing CO2 through taxes and emissions trading systems, OECD Publishing.