

5 april 2019

Arnold Mulder

Tel: 06 1078 7515

arnold.mulder@nl.abnamro.com**Sandra Phlippen**

Tel: 06 1297 4221

sandra.phlippen@nl.abnamro.com

Verduurzaming vergroot ongelijkheid

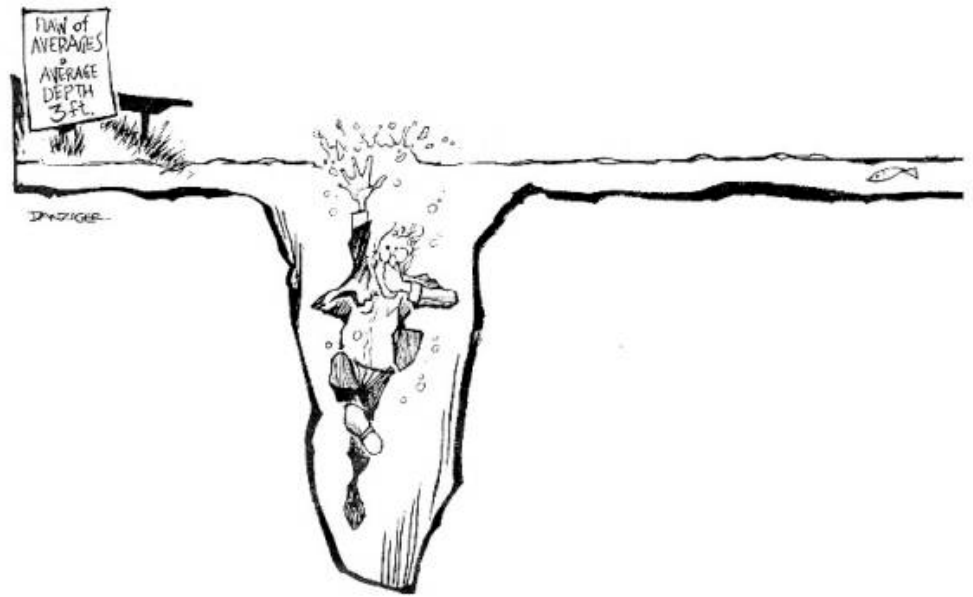
- **Gemiddelde kosten van het Klimaatbeleid vallen mee, maar verhullen ongelijke verdeling**
- **Lage inkomens worden harder geraakt door maatregelen en hebben minder mogelijkheden voor aanpassingen waarmee kosten vermeden worden**
- **Onder de hoge inkomens lijdt naar verwachting niemand een sterk inkomensverlies (meer dan 3%), terwijl dit onder 26 procent van de lage inkomens waarschijnlijk wel het geval zal zijn.**
- **Kabinet heeft al aangekondigd dat correcties nodig zullen zijn.**

Goed nieuws: de kosten van het ontwerp klimaatakkoord vallen een stuk lager uit dan initieel gedacht. Alle klimaatmaatregelen bij elkaar (ook die uit eerder beleid) gaan huishoudens slechts 1,5% aan besteedbaar inkomen kosten in 2030. Maar let wel: het gaat hier om een gemiddelde impact.

Zo zullen statistici u kunnen vertellen, althans, statistici die het hebben overleefd, dat het zeer goed mogelijk is om te verdrinken in een rivier die gemiddeld één meter diep is. Zoals de bodem van de rivier niet overal even diep is, zo zal ook niet elk Nederlands huishouden even hard worden geraakt (zie de tekening). Vooral huishoudens met een laag inkomen zullen, zonder overheidsingrijpen, harder worden geraakt. Dit komt doordat:

1. De energierekening voor lagere inkomens een groter deel van hun budget beslaat
2. Duurdere boodschappen, doordat bedrijven hun kosten deels doorberekenen, komen harder aan bij lage inkomens
3. Het vermijden van hogere energiebelastingen vereist investeringen, zoals bijvoorbeeld woningisolatie of een energiezuinigere auto. Lage inkomens hebben minder vermogen voor dit soort grote investeringen.

Een uitzondering hierop vormen de lage inkomens in sociale woningbouw woningen, die door de corporaties geïsoleerd worden of al zijn. Het Centraal Planbureau houdt geen rekening met de aparte situatie van deze huishoudens, mede omdat het klimaatakkoord zelf nauwelijks maatregelen voor corporaties bevat. De inkomensachteruitgang voor de laagste inkomens buiten de corporatiewoningen kan daardoor echter flink worden onderschat.



Illustratie: Jeff Danziger, San Jose Mercury News, October 8, 2000

In deze bijdrage gaan wij na hoe het klimaatbeleid uitpakt voor verschillende inkomensgroepen. Vooral kijken we hoe hoge en lage inkomens verschillen in hun mogelijkheden om klimaatkosten te omzeilen door duurzamer te leven en te consumeren. Dit laatste, dat burgers hun gedrag aanpassen, is precies de bedoeling van fiscale maatregelen. Maar wat als lage inkomens de middelen ontberen om die draai in hun consumptie te maken? Wat als dubbele beglazing en de daarmee verlaagde energierekening alleen voor hoge inkomens een optie is? Wat als lage inkomens meer dan hoge inkomens afhankelijk zijn van hun auto om hun werk te bereiken?

De politiek zal in haar klimaatbeleid niet alleen rekening moeten houden met de vraag of het initieel voor iedereen betaalbaar is, maar ook of het maken van de draai naar duurzaam gedrag voor iedereen haalbaar is. Met name dit laatste is cruciaal voor het behoud van draagvlak. Het kabinet heeft aangekondigd de groter wordende ongelijkheid als gevolg van klimaatbeleid te zullen corrigeren. Deze bijdrage gaat na hoe groot de inkomenseffecten van het beleid zijn.

Totale kosten lager dan verwacht

In de zomer van 2018 kwam PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) met een doorrekening van de hoofdlijnen van het klimaatakkoord. De onderhandelingen waren toen nog lang niet afgelopen, maar de eerste inschatting liet zien dat de kosten naar verwachting zouden stijgen met "ruwweg 3 tot 4 miljard euro in het jaar 2030". De onderhandelingen aan de poldertafels gingen door, met verder uitgewerkte plannen tot gevolg. Het Ontwerp Klimaatakkoord dat vlak voor de kerst werd gepubliceerd werd opnieuw doorgerekend door PBL, nu met een veel gunstiger uitkomst: de jaarlijkse nationale meerkosten van de voorstellen werden op 13 maart 2019 geraamd op 1,6 tot 1,9 miljard euro in 2030. Het CPB (Centraal Planbureau) kwam iets hoger uit, te weten op 2,2 miljard euro in 2030.

Kosten per huishouden vallen gemiddeld erg mee

De totale kosten van het klimaatbeleid zullen het inkomen van een doorsnee gezin met 1.5% verlagen. Dit betekent niet dat gezinnen zonder een klimaatakkoord die kosten niet zouden hebben. Onderzoek van het IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) laat zien dat de kosten van het 'niets doen aan het klimaat' vele malen hoger zullen zijn voor huishoudens¹.

Het gemiddelde inkomenseffect van 1,5% is gebaseerd op drie aannames:

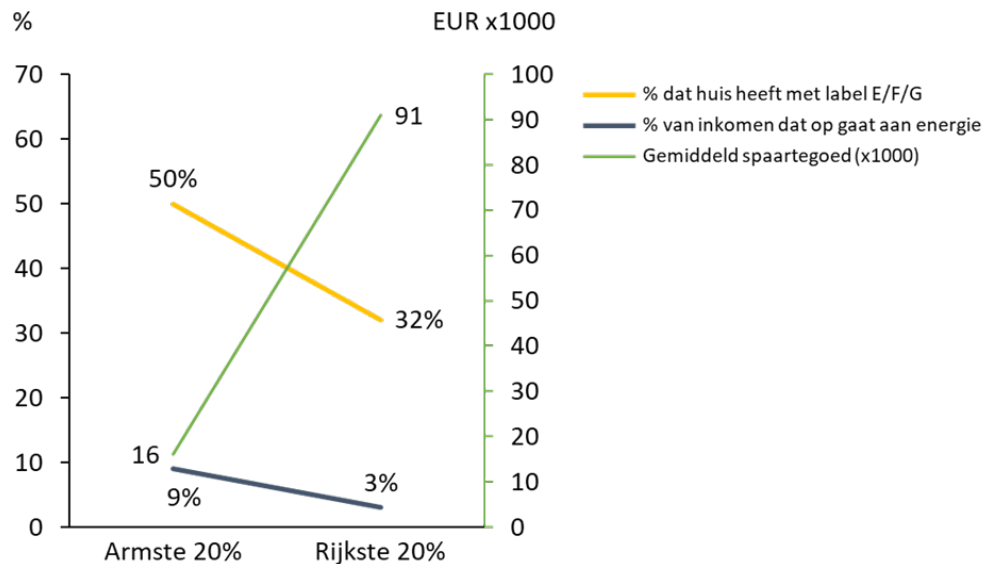
1. Dat huishoudens er initieel gemiddeld 1,3% op achteruit gaan
2. Dat huishoudens door kostprijsverhogingen van bedrijven nog eens 0,6% aan inkomen verliezen*
3. Dat huishoudens door 'goed' te reageren op alle veranderingen 0,4% terugwinnen van hun inkomen

* De doorwerking van kostprijzen van bedrijven naar consumenten kan mogelijk hoger uitvallen. Dit komt door het voorstel voor een CO₂ belasting door het kabinet direct na de doorrekening van de Planbureaus op 13 maart.

Lage inkomens zwaarder getroffen en minder besparingsmogelijkheden

Wat de hierboven beschreven gemiddelde effecten verhullen is dat huishoudens sterk kunnen verschillen in hoe zwaar belastingen en prijsverhogingen in hun huishoudbudget doorwerken. Van huishoudens met een laag inkomen is bekend dat zij een groter deel van hun inkomen kwijt zijn aan energiekosten.

Verschillen in financiële uitgangspositie tussen lage en hoge inkomens



Minder goed geïsoleerd en hogere energierekening

Dit komt onder andere door minder goed geïsoleerde huizen en daardoor een hoger dan gemiddeld gasgebruik. Zo woont de helft van de armste huishoudens in een relatief slecht geïsoleerd huis (met een laag energielabel (E, F of G)). Onder de rijkste huishoudens, woont slechts een derde² in een slecht geïsoleerd huis. Mede hierdoor

¹ <http://www.oecd.org/environment/indicators-modelling-outlooks/circle.htm>

² CPB (2018) Verkenning inkomenseffecten van energie- en klimaatbeleid

geeft de armste groep huishoudens gemiddeld zo'n 9% van hun inkomen uit aan energie, en de rijkste groep slechts 3%³.

Sociale woningbouw

Lage inkomens in sociale woningbouw vormen een uitzondering op deze verdelingseffecten. De sociale huurwoningen zijn gemiddeld genomen goed geïsoleerd. Tussen 2000 en 2012 nam het aandeel sociale huurwoningen met een E, F of G-label af van circa 70 naar 35 procent (PBL, 2016).

In 2018 hebben alle corporaties een gemiddeld energielabel van C of hoger volgens de belangenvereniging van woningcorporaties Aedes. Volgens Aedes zullen de huurverhogingen als gevolg van de isolatiekosten huurders niet raken doordat hun energierekening minstens even sterk daalt als de huur stijgt. In het klimaatakkoord staan nauwelijks aanvullende maatregelen met een effect op de verduurzaming van de sociale woningbouw. Om die reden is de bij de verdelingseffecten die het CPB berekent geen rekening gehouden met de vraag of huishoudens al dan niet in een sociale huurwoning wonen.

Hoewel huishoudens er door het Klimaatbeleid dus initieel gemiddeld 1.3% op achteruit gaan, is het niet verwonderlijk dat de armste huishoudens er 1,8% op achteruit gaan, terwijl de rijkste slechts 0,8% van het inkomen hoeft in te leveren. Binnen de groep laagste inkomens is het daarnaast waarschijnlijk dat er relatief veel mensen in corporatiewoningen wonen, die ontzien worden bij deze kostenverhogingen. Dit betekent echter ook dat de laagste inkomens, die niet in een corporatiewoning wonen, mogelijk een nog veel groter inkomenseffect ervaren. Dit komt doordat die 1,8 procent inkomensachteruitgang betrekking heeft op zowel huishoudens in corporatiewoningen als op huishoudens in koopwoningen of particuliere huurwoningen. Die twee laatste groepen ervaren dus mogelijk een sterkere inkomensachteruitgang dan die 1,8%.

Duurdere boodschappen

Naast de energierekening, die hoger uitvalt en een groter deel van het totale budget claimt, zullen kostprijsverhogingen van bedrijven waarschijnlijk ook harder aankomen voor gezinnen met een krap budget. Dagelijkse boodschappen worden duurder als bedrijven hun kosten voor emissiereductie doorberekenen. Daarbij vormen de boodschappen, net als de energierekening, een groter deel van de totale bestedingen van huishoudens met lage inkomens.

Amerikaans onderzoek⁴ naar het doorbelasten van een federale CO₂ belasting in consumentenprijzen laat bijvoorbeeld zien dat de armste 10% haar federale belastingdruk ziet verdubbelen, terwijl de rijkste 10% slechts een stijging ziet van 1,6%. Hoewel deze percentages niet direct te vertalen zijn naar de Nederlandse context en het klimaatbeleid, maakt het wel duidelijk dat gemiddelden ook hier een vertekend beeld kunnen geven.

Het PBL verwacht dat het gemiddelde huishouden door doorbelasting van maatregelen 0,6% aan inkomen verliest. Zeker nu de Nederlandse regering mogelijk toch zal kiezen voor een algemene CO₂ belasting, in plaats van de bedrijfsspecifieke plannen die

³ WoON (2015) bewerking CPB en ABN AMRO

⁴ Cronin, Fullerton & Sexton (2017) Vertical and Horizontal Redistributions from a Carbon Tax, NBER Working Paper Series

beschreven stonden in het Klimaatakkoord, zal er aandacht moeten zijn voor de verdelingseffecten van deze belasting onder huishoudens. Zo zal men, ondanks de ogenschijnlijke eenvoud van een generieke CO₂ heffing, alsnog niet ontkomen aan maatwerk in beleid.

Kostenstijging vermijden is lastiger

Tenslotte zullen huishoudens met een kleine beurs minder mogelijkheden hebben om te reageren op alle veranderingen. Door slim te reageren, of bijvoorbeeld je huis te isoleren, kan een gemiddeld huishouden 0,4% van het inkomen terugwinnen. Om te kunnen reageren zullen huishoudens echter mobiel moeten zijn en/of vermogen moeten hebben om te investeren.

Niet verrassend maar toch: waar de armste 20% van de huishoudens gemiddeld 16.000 euro aan bank- en spaartegoed heeft is dit bij de rijkste 20% 91.000⁵ euro. Deze vermogensverschillen zijn met name van belang doordat een van de meest verwachte gedragsreacties van huishoudens op de lastenverzwaringen, het aanschaffen van een elektrische auto zal zijn. PBL verwacht een stijging in het aandeel elektrische auto's van 1% in 2018 naar 16% in 2030.

Uiteindelijke lastenverzwaring voor hoge en lage inkomens

Het CPB⁶ heeft in maart 2018 een verkenning van de klimaatkosten gepubliceerd voor verschillende inkomens. Dit geeft een duidelijk inzicht in hoe de uiteindelijke kosten (dus inclusief prijsverhogingen en gedragsreacties van huishoudens) zullen neerslaan per inkomensgroep (zie grafiek).

Van de laagste inkomensgroep gaat gemiddeld 26% er sterk (meer dan 3 procent) op achteruit⁷. En weet slechts 21% van deze groep de inkomenseffecten tot maximaal 1,5% te beperken⁸. Van de hoogste inkomensgroep⁹ is er naar verwachting niemand die er sterk op achteruit zal gaan in 2030. Voor bijna alle hoge inkomens (96%) zal de lastenverzwaring beperkt blijven tot maximaal 1,5%.

⁵ CBS (2016) Welvaart in Nederland, Bank en Spaartegoeden per 1-1-2014

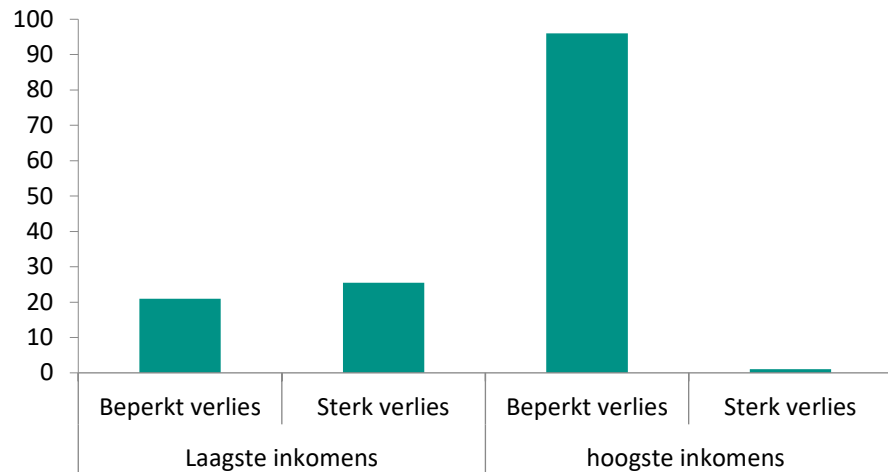
⁶ Het CPB ging destijds van iets (maar niet veel) andere cijfers uit. Het CPB ging uit van een stijging van de lastendruk van respectievelijk 1,5 mld en 2,3 mld per jaar per 2030, en berekende voor deze twee scenario's niet een gemiddelde impact, maar een impact per inkomensgroep. Deze twee scenario's (1,5 mld en 2,3 mld stijging van de lastendruk) sluiten behoorlijk aan op de één jaar later gepubliceerde doorrekening van PBL die uitgaat van 1,6 tot 1,9 miljard euro stijging in 2030.

⁷ Huishoudens die minder dan 175% van het wettelijk minimum verdienen. Dit komt ongeveer overeen met de 20% laagste inkomens. In deze inkomensgroep zal 21% van de huishoudens naar verwachting een sterk inkomenseffect ervaren bij een totale lastenverzwaring van 1,5 miljard en 30% bij een totale lastenverzwaring van 2,3 miljard.

⁸ Afhankelijk van de totale lastenverzwaring (1,5 miljard of 2,3 miljard) weet 15 tot 27 % van de laagste inkomensgroep de kosten beperkt te houden

⁹ Huishoudens die minder dan 500% van het wettelijk minimum verdienen.

Inkomensverlies door lastenverzwaring klimaatbeleid, 2030



Hoewel de analyses van PBL en het CPB beide op verschillende scenario's rusten, met eigen aannames en grote onzekerheden, versterken beide analyses elkaar wel. Waar het CPB vorig jaar aantoonde dat de rivierbodem erg ongelijk is, heeft het PBL laten zien dat de rivier gemiddeld minder diep is dan vorig jaar werd gedacht. Met die wetenschap moet het met slim beleid mogelijk zijn om de diepste valkuilen te omzeilen en hoeft geen enkele Nederlander kopje onder te gaan. Als inkomenseffecten van klimaatbeleid voor elk huishouden behapbaar blijft, zal uiteindelijk ook het draagvlak voor de transitie groeien.

Dit document is samengesteld door ABN AMRO. Het heeft uitsluitend als doel om financiële en algemene informatie te verstrekken over de economie en sectoren. ABN AMRO behoudt zich alle rechten voor met betrekking tot de informatie in het document en het document wordt uitsluitend aan u verstrekt voor uw informatie. Het is niet toegestaan dit document (geheel of deels) te kopiëren, distribueren, door te geven aan een derde of om het voor enig ander doel te gebruiken dan hier boven bedoeld. Dit document is informatief bedoeld en vormt geen aanbieding van effecten aan het publiek, of een uitnodiging om een aanbod te doen.

U mag niet om welke reden dan ook vertrouwen op de informatie, meningen, beramingen, en aannames in dit document noch dat het compleet, accuraat of juist is. Er wordt geen garantie gegeven, uitdrukkelijk of stilzwijgend, door of uit naam van ABN AMRO, haar directeuren, functionarissen, vertegenwoordigers, gelieerde partijen, groepsmaatschappijen of werknemers met betrekking tot de juistheid of volledigheid van de informatie in dit document, en geen enkele aansprakelijkheid wordt geaccepteerd voor enig verlies als direct of indirect gevolg van het gebruik van deze informatie. De opvattingen en meningen opgenomen hierin kunnen op enig moment aan verandering onderhevig zijn en ABN AMRO heeft geen enkele verplichting om de informatie in dit document na de datum hiervan te herzien.

Voordat u in enig product van ABN AMRO investeert, dient u zich te informeren over de verschillende financiële en andere risico's, alsmede mogelijke beperkingen voor u en uw investeringen als gevolg van toepasselijke wetgeving en regels. Indien u, na lezing van dit document, overweegt een investering te doen in een product, raadt ABN AMRO aan om een dergelijke investering met uw relatiemanager of persoonlijke adviseur te bespreken om nader te bezien of het relevante product – met inachtneming van alle mogelijke risico's – past bij uw investeringen. De waarde van beleggingen kan fluctueren. In het verleden behaalde resultaten bieden geen garanties voor de toekomst. ABN AMRO behoudt zich het recht voor wijzigingen in dit materiaal aan te brengen.

Alle rechten voorbehouden.

