

# Verdelingseffecten van klimaatbeleid in Europa

## Inleiding

Het onderwerp klimaatverandering en transitie naar een klimaatneutrale economie staat zowel in de Europese Unie als in de lidstaten hoog op de agenda. Er moet actie worden ondernomen om klimaatverandering te voorkomen en de gevolgen ervan te verlichten. Beleid en maatregelen op klimaatgebied kunnen echter aanzienlijke negatieve gevolgen hebben, die het draagvlak uithollen en een volledige en doeltreffende uitvoering belemmeren. Het is essentieel om de effecten van deze beleidsmatige respons op individuen, organisaties en de samenleving in het algemeen te onderzoeken, en daarbij met name die groepen in het oog te houden die in het bijzonder getroffen worden door de klimaatverandering zelf of door het beleid dat wordt ingesteld om de gevolgen te verzachten.

Over bepaalde aspecten van de Europese Green Deal en daarmee samenhangend sociaal beleid is meer informatie nodig. Het onderzoek dat in dit verslag wordt gepresenteerd, is in hoofdzaak gebaseerd op ondervindingen op nationaal niveau en is gericht op de mate waarin de ongunstige verdelingseffecten van klimaatbeleid worden erkend en verholpen. In het verslag, dat is gebaseerd op informatie die is verstrekt door het netwerk van Eurofound-correspondenten, wordt ingegaan op de aspecten die beleidsmakers moeten overwegen bij het ontwerpen en uitvoeren van klimaatbeleid om ervoor te zorgen dat het beleid goed wordt geaccepteerd en geen verdere ongelijkheden en maatschappelijke spanningen tot gevolg heeft.

## Beleidscontext

Klimaatverandering is een wereldwijde uitdaging, die op mondiaal niveau aan de orde wordt gesteld in de duurzameontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) van de Verenigde Naties. De SDG's zijn de 17 doelstellingen die in 2015 door alle lidstaten van de Verenigde Naties zijn

vastgesteld in het kader van de agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling, het 15-jarenplan om de doelstellingen te halen. Alle 17 SDG's hangen met elkaar samen. SDG 13 is gericht op klimaatverandering en roept op tot klimaatactie, en SDG 7 gaat over toegang tot betaalbare en schone energie. Of de SDG's worden gehaald, hangt in hoofdzaak af van de mate waarin de Overeenkomst van Parijs inzake klimaatverandering (eveneens vastgesteld in 2015) wordt uitgevoerd.

De inzet van de EU voor de SDG's komt tot uitdrukking in de Europese Green Deal, waartoe de Europese Commissie het initiatief heeft genomen. Het waarborgen van betaalbare en schone energie voor Europese burgers en ondernemingen is een belangrijke prioriteit voor de EU, en dit komt duidelijk tot uiting in de energie-uniestrategie van 2015. De visie van de EU om de economie uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te maken voorziet in acties die op Europees of nationaal niveau moeten worden genomen. De lidstaten moeten hun eigen langetermijnstrategie indienen. In die strategie moeten zij voorzien in reductie van broeikasgassen gedurende ten minste de komende dertig jaar en ook aandacht besteden aan de sociaaleconomische gevolgen van decarbonisatiemaatregelen. Maatregelen voor de kortere termijn, waarmee wordt beoogd te waarborgen dat de lidstaten de doelen van 2030 halen, zijn opgenomen in nationale energie- en klimaatplannen. Deze zijn door de Europese Commissie beoordeeld. Op basis hiervan heeft de Commissie de lidstaten specifieke aanbevelingen gedaan: over werkgelegenheid, vaardigheden, energiarmonde en andere aspecten. De EU helpt de lidstaten met het mechanisme voor een rechtvaardige transitie, dat ten doel heeft de voorziene maatschappelijke en economische kosten van de transitie naar een klimaatneutrale economie te verlichten. Andere bronnen van financiële steun zijn het meerjarig financieel kader en het onlangs opgezette nextGenerationEU-fonds.

## Belangrijkste conclusies

- Hoewel de verdelingseffecten van klimaatbeleid niet diepgaand zijn bestudeerd, zijn in sommige nationale klimaatenergieplannen (feitelijke of potentiële) progressieve en regressieve effecten vastgesteld. De maatschappelijke aanvaarding staat op het spel: regressieve effecten van klimaatbeleid kunnen de aanvaarding aanzienlijk verminderen, waardoor de uitvoering wordt beperkt.
- Ook andere soorten maatregelen, bijvoorbeeld subsidies voor elektrische voertuigen, kunnen leiden tot regressieve verdelingseffecten als ze niet zorgvuldig en gericht worden uitgevoerd. Andere maatregelen zoals verordeningen en openbare investeringen kunnen ook verdelingseffecten hebben, zowel progressief als regressief.
- Op nationaal niveau wordt steeds meer gedaan om negatieve verdelingseffecten te verzachten. Zo wordt energie- of brandstofarmoede in veel lidstaten als ernstig probleem erkend. Hiertegen zijn maatregelen getroffen om de kwetsbaarste bevolkingsgroepen te ondersteunen.
- De belangrijkste vraagstukken in nationale debatten over klimaatbeleid betreffen onder meer de verschuiving naar hernieuwbare energie, de impact van belastingen en accijnzen, en energieprijzen en het effect hiervan op energiearmoede. De voorbereiding op de energietransitie door middel van de acties die zijn vastgesteld in nationale langetermijnstrategieën en energie- en klimaatplannen, houdt vaak in garanderen dat de kosten eerlijk over de hele samenleving worden verdeeld en dat zorgen op milieugebied worden afgewogen tegen maatschappelijke zorgen.
- Bij de debatten in de lidstaten zijn zeer uiteenlopende belanghebbenden betrokken. Het gaat om niet-gouvernementele organisaties (ngo's), sociale partners, bedrijfstakken, maatschappelijke en milieubewegingen, regionale overheden, politieke partijen en de academische gemeenschap. Met name ngo's lijken actief te zijn en worden vaak gesteund door andere belanghebbenden, bijvoorbeeld academici en soms ook sociale partners.

## Beleidsadviezen

- Om de gevolgen van klimaatverandering met succes te verzachten is geïntegreerd en gecoördineerd beleid nodig. Bij het ontwerpen en uitvoeren van de benodigde maatregelen is een geïntegreerde aanpak nodig die verschillende gebieden van overheidsbeleid bestrijkt, zoals energie, huisvesting en werkgelegenheid.
- Ambitieuw nationaal industriebeleid kan zodanig worden ontworpen dat het publieke en private investeringen in klimaattechnologieën omvat. In dergelijk beleid is een holistische aanpak geboden.
- Het is essentieel om energiearmoede te verhelpen, zoals wordt benadrukt in de aanbeveling van de Commissie inzake energiearmoede van 2020. In de lidstaten houden de maatregelen hiertoe voornamelijk het verlenen van financiële steun in. Dit leidt tot de vraag of publieke fondsen financieel duurzaam zijn. Er moeten alternatieve financieringsmodellen worden verkend, waarbij verbetering van de sociale woningbouw prioriteit moet zijn (subsidies voor woningbouwverenigingen en lokale overheden om gebouwen energie-efficiënter te maken, community municipal bonds, groene investeringsregelingen).
- Waar Europese en nationale fondsen worden gebruikt om een rechtvaardige transitie te ondersteunen, verdient een alomvattende en systemische aanpak de voorkeur boven eenmalige oplossingen. Overheden op nationaal en regionaal niveau en de relevante belanghebbenden moeten de mogelijkheden voor ontwikkeling verkennen voor de bedrijfstakken, werknemers en gemeenschappen die getroffen zijn door de transitie naar een klimaatneutrale economie.
- In de vroege stadia van het ontwerp en de uitvoering van klimaatbeleid is brede betrokkenheid van belanghebbenden essentieel om ongewenste gevolgen tot een minimum te beperken en het draagvlak onder alle betrokken partijen te vergroten.
- Het is onder de lidstaten geen wijdverbreide gewoonte om een sociale dialoog te houden over een eerlijke transitie en de gevolgen van klimaatbeleid voor bedrijfstakken en werknemers. De rol van de sociale partners moet worden versterkt: er zijn aanwijzingen dat de ongewenste gevolgen van bepaald klimaatbeleid, met name waar bedrijven en werknemers in bepaalde sectoren en regio's hierdoor worden getroffen, kunnen worden aangepakt door sociale partners en dat sociale dialoog en gezamenlijke initiatieven kunnen helpen bij het vinden van oplossingen.

### Meer informatie

Het verslag *Distributional impacts of climate policies in Europe* (Verdelingseffecten van klimaatbeleid in Europa) is beschikbaar op <http://eurofound.link/ef20037>

Onderzoeksleider: Jorge Cabrita

[information@eurofound.europa.eu](mailto:information@eurofound.europa.eu)