



## SUSPENS

### Reconciling environmental and social goals in the transition towards a low-carbon society

Gerlinde Verbist<sup>x</sup>, Tim Goedemé<sup>x</sup>, Jean-Maurice Frère<sup>\*</sup>, Tom Bauler<sup>δ</sup>, Grégoire Wallenborn<sup>δ</sup>,  
Petra Zsuzsa Lévy<sup>x</sup>, Josefine Vanhille<sup>x</sup>, Gertjan Cooreman<sup>\*</sup>, Aurore Fransolet<sup>δ</sup>, Dimi Jottier<sup>\*</sup>,  
Sébastien Wolff<sup>\*</sup>.

<sup>x</sup> Universiteit Antwerpen, Herman Deleeck Centre for Social Policy

<sup>\*</sup> Federal Planning Bureau

<sup>δ</sup> Université libre de Bruxelles, Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire

Axis 5: Major societal challenges

## Samenvatting in het Nederlands

De overgang naar een koolstofarme samenleving zal grote economische en sociale gevolgen hebben. Terwijl milieu-, sociale en economische doelstellingen traditioneel afzonderlijk en met verschillende beleidsinstrumenten worden nagestreefd, biedt het concept van duurzame ontwikkeling (zoals ontwikkeld door de Brundtland-commissie) een nuttig kader om de inherente onderlinge relaties op het kruispunt van deze drie dimensies te karakteriseren, en in het bijzonder tussen herverdelende uitdagingen (de sociale dimensie) en koolstofarme doelstellingen (de milieudimensie), en dit binnen een expliciet langetermijn- en intergenerationeel referentiekader. Het SUSPENS-project focust op deze sociaal-ecologische as, vertrekkend van de vaststelling dat de kosten en baten van beleidsreacties op de klimaatverandering verre van neutraal verdeeld zijn. Het algemene doel van het SUSPENS-project is om een **goed inzicht te krijgen in de onderlinge relaties en de mogelijke afwegingen tussen milieu- en sociale doelstellingen in de overgang naar een koolstofarme samenleving in België**. Deze algemene doelstelling wordt opgesplitst in specifieke doelstellingen op theoretisch, methodologisch en empirisch vlak.

Op **theoretisch** vlak heeft het SUSPENS-project (1) de verschillende literatuurlijnen over sociale en ecologische ongelijkheden samengebracht en besproken en getracht een coherente multidimensionale conceptualisering van de onderlinge relaties tussen deze ongelijkheden te ontwikkelen; (2) de rol van het huishouden in een sociale praktijkenperspectief en de implicaties voor het milieubeleid besproken; (3) een begrip uitgewerkt van de manier waarop naar de consumptie van het huishouden moet worden gekeken; (4) bijgedragen tot de ontwikkeling van een nieuw beleidsparadigma dat sociale en milieudoelstellingen integreert in het beleidsconcept. **Methodologisch** verbeterde het project de bestaande onderzoeksinfrastructuur door (1) de PEACH2AIR-databank te construeren die toelaat de onderlinge relaties tussen inkomen, consumptie en broeikasgasemissies (en andere types van luchtvervuiling, d.w.z. de uitstoot van fijn stof, fotochemische en verzurende gassen) op het microniveau van het huishouden te bestuderen om gezamenlijk de distributieve en milieueffecten van een reeks sociaal-milieubeleidspakketten te evalueren (2) gebruik te maken van meerdere casestudies die analyseren of en hoe verschillende energiescenario-studies die voor België werden uitgevoerd, de rechtvaardigheidsproblematiek aanpakken. Het SUSPENS-project onderzocht op **empirische** vlak de mogelijke wisselwerking tussen de sociale en de milieudimensie van de overgang naar een koolstofarme samenleving door: (1) de Belgische bestuurscontext te beoordelen in het licht van de beginselen van rechtvaardigheid; (2) de relatie in kaart te brengen tussen inkomen en andere gezinskenmerken, consumptie en uitstoot van broeikasgassen voor de gehele Belgische bevolking; (3) de sociale en ecologische resultaten te analyseren van casestudies op het gebied van voeding, huisvesting en koolstofaks. Hieronder brengen we verslag uit over de belangrijkste resultaten.

Uit het overzicht van de voor België uitgevoerde energieprospectiestudies blijkt dat in de analyses van koolstofarme overgangstrajecten nauwelijks aandacht wordt besteed aan **rechtvaardigheid**. De potentiële conflicten en synergiën tussen koolstofarme strategieën en doelstellingen van sociale rechtvaardigheid worden in de geanalyseerde scenarioanalyses eigenlijk niet of slechts in zeer beperkte mate in aanmerking genomen. In de gevallen waarin dit wel gebeurt, merken we dat de analyse vaak beperkt blijft tot kwesties van verdelende rechtvaardigheid, terwijl erkenning en procedurele rechtvaardigheid in bijna alle analyses ontbreken. Er is een enorme hoeveelheid wetenschappelijke literatuur ontwikkeld rond kwesties van sociale, klimaat-, milieu- en energierechtvaardigheid. Maar de kennis die vandaag de dag in verschillende wetenschappelijke disciplines wordt geproduceerd, wordt onvoldoende aangesproken en is niet voldoende met elkaar verweven. Maatregelen voor een koolstofarme transitie blijven maar al te vaak steken in de

innovatie-koker, geïnterpreteerd als mix van technologie en markt. Als we een beleid willen dat alle aspecten van de werkelijkheid beter weerspiegelt, is het van essentieel belang dat we gebruik maken van het volledige scala aan beschikbare kennis. In termen van verdelende rechtvaardigheid lijkt het vanzelfsprekend om de impact van programma's te beoordelen door aandacht te besteden aan de armste 10 of 20 procent van de bevolking. Een goede methode is het luisteren naar en het versterken van de actoren en verenigingen die mensen vertegenwoordigen die geconfronteerd worden met verschillende sociale problemen, met name armoede, wanneer het moeilijk is om deze bevolkingsgroepen rechtstreeks te mobiliseren. Een grotere aandacht voor de armsten mag echter niet verhullen dat de welvaartsverschillen vooral in het hoogste deciel en vooral in het hoogste percentiel groot zijn. Voor zover een meer egalitaire samenleving een duurzamere samenleving is, lijkt het daarom normaal om ook beleid ten aanzien van de rijksten te ontwikkelen, zodat het "milieuplafond" niet wordt doorboord. Een beleid dat gebaseerd is op "consumptiecorridors" heeft tot doel de basisbehoeften te bepalen, maar ook absolute (niet-verhandelbare) plafonds.

Onze analyse waar we de **koolstofvoetafdruk van de consumptie van de Belgische gezinnen** kwantificeren, bevestigt de patronen in de internationale literatuur: de gemiddelde uitstoot van broeikasgassen per hoofd van de bevolking wordt sterk bepaald door de levensstandaard. Na controle voor andere socio-economische factoren (grootte van het huishouden, opleidingsniveau, beroepsstatus, woningtype, regio, leeftijd van het hoofd van het huishouden en huurstatus), blijkt er een relatieve ontkoppeling te zijn tussen inkomen en emissies. De uitstoot van broeikasgassen neemt nog steeds toe met het inkomen, maar minder dan proportioneel. Dit omdat het aandeel van de meest vervuilende consumptiecategorieën, namelijk 'Energie en huisvesting' en 'Voedsel' in de totale uitgaven daalt met het inkomen. Het in kaart brengen (en blijven monitoren) van de mate waarin verschillende groepen in de samenleving verschillend bijdragen aan de uitstoot van broeikasgassen helpt niet alleen om te begrijpen hoe ongelijk de bijdrage aan de klimaatverandering is verdeeld. Het is ook belangrijk om het herverdelende effect van het beleid ter beperking van de klimaatverandering te begrijpen. We kijken nu naar drie beleidsdomeinen, waarvoor we een verkennende analyse hebben gemaakt, met name het geval van huisvesting, voedsel en een koolstoftaks.

Op het gebied van **huisvesting en residentieel energiegebruik** hebben we ons gericht op energie-efficiëntie en renovatie van woningen die door kwetsbare huishoudens worden bewoond. Zowel vanuit ecologisch als sociaal oogpunt is het essentieel dat ook huishoudens met beperkte financiële middelen hun afhankelijkheid van fossiele brandstoffen kunnen verminderen door over te schakelen op energiezuinige woningen. De dominante strategie van ex-post subsidies en premies voor door de eigenaar gestuurde renovaties is niet voldoende om dit te bereiken. Er zijn gerichte en gecoördineerde beleidsmaatregelen nodig om energierenovatie toegankelijk te maken voor gezinnen met een laag inkomen, aangezien zij te maken hebben met specifieke belemmeringen. Deze barrières verschillen deels tussen huurders op de particuliere woningmarkt, huurders van sociale woningen en eigenaren met te beperkte financiële middelen. Inmiddels blijkt uit verschillende proefprojecten dat het mogelijk is om deze barrières te doorbreken. Vandaag de dag zijn creativiteit en motivatie hier van doorslaggevend belang. Toch tonen deze projecten aan dat specifieke barrières ook specifieke actie vereisen en dat goede resultaten mogelijk zijn wanneer modellen voor voorfinanciering worden ontwikkeld, sociale en technische bijstand wordt verleend en gebruik wordt gemaakt van schaafeffecten op wijkniveau. De grote vraag blijft hoe deze veelal kleinschalige initiatieven kunnen worden uitgebreid en opgeschaald naar de vereiste regionale niveaus.

Bij het onderzoek naar de impact van een **gezonder en duurzamer voedingspatroon** op de totale uitstoot van broeikasgassen en de sociale verdeling op basis van de PEACH2AIR-dataset voor België voor het jaar 2014, hebben we vastgesteld dat het aggregatieniveau van de gegevens over de broeikasgasemissies uit het *single-regions* input-outputmodel voor de CIAP's (coefficients of indirect air pollution) van voedingsproducten vrij groot is, wat de mogelijkheden van een fijnkorrelige scenario-analyse beperkt. Om het effect van een verandering in de voeding op de uitstoot van broeikasgassen te onderzoeken, is het daarom aangewezen om een multiregionaal input-outputmodel te gebruiken dat rekening houdt met verschillen in productietechnologie in binnen- en buitenland. Verder onderzoek zal moeten uitwijzen of het mogelijk is om multiregionale input-outputmodellen verder te ontwikkelen met een nog gedetailleerdere diversificatie op productniveau dan ons huidige *single-regions*-model, aangezien multiregionale modellen de neiging hebben om gegevens op een hoger niveau te aggregeren dan *single-regions*-modellen dat doen.

Hoewel beperkt in opzet op het vlak van de tweede-ronde-effecten die een **koolstoftaks** kan veroorzaken, toont onze empirische analyse van de eerste ronde-effecten van de invoering van een koolstoftaks op energie en transportbrandstoffen in België aan dat de sterke heterogeniteit in de lage-inkomensbevolking in termen van hun energieverbruik en inkomenssituatie een kritische factor is waarmee rekening moet worden gehouden bij het ontwerpen van een effectieve en eerlijke koolstoftaks-en-dividendmaatregel. Zelfs wanneer een groot deel van de inkomsten wordt gerecycleerd, is er een zeer sterke heterogeniteit in de lage-inkomensbevolking in termen van hun winsten of verliezen. Dit betekent dat een dergelijke maatregel vergezeld moet gaan van ander beleid, waarbij prioriteit wordt gegeven aan maatregelen die het energieverbruik van de meest kwetsbare huishoudens verminderen door de kwaliteit van de woningen en de energie-efficiëntie van de verwarmingssystemen te verbeteren. Uit deze analyse blijkt ook dat het mogelijk is om de PEACH2AIR-databank te gebruiken voor een beter begrip van deze heterogeniteit en dat het dus nuttig zou kunnen zijn om niet alleen een koolstoftaks-en-dividend maatregel te ontwerpen, maar ook om het bovengenoemde essentiële begeleidende beleid beter af te stemmen. Ten slotte toont de analyse aan dat het verdelingseffect van een kleine koolstoftaks van 10EUR/tCO<sub>2e</sub> zeer beperkt zou zijn, wat impliceert dat dit een maatregel is die als testcase kan worden uitgevoerd, met een relatief laag risico om de toch al kwetsbare inkomenspositie waarmee veel huishoudens te maken hebben, in gevaar te brengen. Dit zou kunnen helpen om de maatregel te verfijnen voordat de taks op een substantiëler niveau wordt gebracht om de gewenste koolstofreductie-effecten te bereiken.

Tot slot is een belangrijk instrument voor een sociaal rechtvaardig klimaatbeleid het '**traditionele' sociaal beleid**. Adequate uitkeringen, een progressieve inkomstenbelasting en efficiënte openbare diensten zijn hiervoor essentiële ingrediënten, die de inkomensongelijkheid kunnen helpen verminderen. Bij een meer gelijke initiële inkomensverdeling zullen de verdelingseffecten van klimaatmaatregelen minder heterogeen zijn. Dit gaat doorgaans gepaard met een groter draagvlak voor (overheids)ingrijpen. Soortgelijke mechanismen zijn ook aangetoond tussen individuen in de zeer uitgebreide literatuur over experimenten met publieke goederen. Een robuuste bevinding is dat de samenwerking tussen deelnemers afneemt naarmate de ongelijkheid in de middelen die aan verschillende deelnemers worden toegekend toeneemt. Ongelijkheid maakt het moeilijker om het eens te worden over de bijdragen aan en het beheer van publieke goederen. Ook blijkt uit de historische analyse dat sterke instellingen voor herverdeling en sterke instellingen voor het aanpakken van milieu-uitdagingen niet onafhankelijk van elkaar zijn. Een sterke welvaartsstaat is geen voldoende voorwaarde voor een adequaat klimaatbeleid, maar het vermijden van toenemende ongelijkheid lijkt wel een noodzakelijke voorwaarde om de opwarming van de aarde tot minder dan 2°C te kunnen beperken.

Concluderend stellen we vast dat het klimaatprobleem is doordrenkt met sociale ongelijkheid. Er is een enorme ongelijkheid in de bijdragen aan de klimaatverandering en in de kwetsbaarheid voor de gevolgen ervan, zowel op mondiaal niveau als binnen de natiestaten. Deze "dubbele onrechtvaardigheid" wordt "driedubbele onrechtvaardigheid" wanneer het klimaatbeleid zwaarder weegt op het beschikbaar inkomen van arme huishoudens dan dat van rijke huishoudens. De schijnbare trade-off tussen sociale en milieudoelstellingen gebeurt echter niet automatisch, maar is voor een groot deel afhankelijk van de ontwerpkeuzes in de beleidsmaatregelen. Dit kan ook geen argument zijn om de klimaatambitie te temperen: door hun grotere kwetsbaarheid zijn arme gezinnen ook het meest blootgesteld aan de toenemende klimaatrisico's. De uitdaging waar het beleid voor staat is dan ook om een gedurfd klimaatbeleid zodanig vorm te geven dat het de uitdagingen aankan zonder de ongelijkheid te vergroten. De talrijke synergiën tussen de sociale en de milieudimensie van duurzaamheid wijzen erop dat de overgang naar een koolstofneutrale samenleving zelfs een krachtige hefboom kan zijn om de sociale ongelijkheden te verminderen en inclusie te versterken.

Verdere informatie is te vinden op de SUSPENS-website:

<http://suspens.net>