EMISSIEHEFFING Met succes verzette de Nederlandse industrie zich tegen een CO_2-belasting in het Klimaatakkoord. Zo'n 'Klaver-taks' zou het begin van het einde zijn. Maar Zweden kent al bijna 30 jaar zo'n belasting. Valt er iets van te leren?

tekst **Anne Grietje Franssen, Gotenburg**

In Zweden is CO_2-taks net zo normaal als btw

Hebben ze in Nederland geen koolstofdioxidebelasting?', hoor je de Zweden bijna denken. *Koldioxidskatten*, de Zweedse koolstofdioxidetaks, is zo genormaliseerd dat je er zelden nog iemand over hoort. De taks is even vanzelfsprekend als energiebelasting, btw, alcoholaccijns – even vanzelfsprekend, simpelweg, als de talloze andere belastingen die je als Zweed betaalt.

De introductie van een koldioxidskatt in 1991 was, volgens Thomas Sterner, milieueconoom aan de Gotenburg Universiteit, het logische antwoord op twee samenvallende omstandigheden: de vraag om een verlaging van de exorbitante inkomstenbelastingen (die destijds rond de 90 procent lagen) en de oplopende interesse in klimaatkwesties. Zweden zag zichzelf in de jaren tachtig al graag als pionier op het gebied van milieubeleid en bezegelde dit met een groen getinte belasting.

Maar de invoering van een emissieheffing stond niet op zichzelf: de nieuwe invordering was onderdeel van een grootscheepse hervorming van het Zweedse belastingstelsel, wat ertoe leidde dat vrijwel niemand direct inleverde. Tegelijk met de introductie van de CO_2-taks, sneed de regering in bijvoorbeeld de belasting op arbeid en kapitaal. Dat maakte dat de koolstofbelasting van meet af aan werd geslikt.

Gelijktijdig werd ook de energiebelasting – paradoxaal als het klinkt – zo goed als gehalveerd. Toch was de boodschap een heldere, zegt Mathias Fridahl, klimaatbeleidsonderzoeker aan de Linköping Universiteit. "De belastingheffing op energie was geen uitgesproken milieumaatregel, terwijl de regering met de CO_2-taks het signaal gaf: vanaf nu is het de vervuiler die betaalt."

Stapsgewijze prijsstijging

Bij de invoering van de taks betaalden Zweden per ton CO_2-uitstoot omgerekend 27 euro. Over de periode van bijna drie decennia is dat bedrag meer dan verviervoudigd. Vandaag betalen Zweden rond de 110 euro per ton. Daarmee wordt de Zweedse koolstofbelasting geoormerkt als de hoogste wereldwijd.

"Die stapsgewijze prijsstijging", legt Fridahl uit, "heeft het voor zowel particulieren als bedrijven mogelijk gemaakt zich geleidelijk aan te passen aan een fossielarme maatschappij".

Heeft die uitdijende CO_2-taks dan nooit geleid tot weerstand van bijvoorbeeld de industrie, zoals die in Nederland wel een prominente stem in het debat kreeg? Nou: hier moeten toch een paar kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste, schrijft Sterner, bezit "Zweden, kploper van de fossiele taxatie, niet over significante fossiele grondstoffen of fossiele ondernemingen die weerstand hadden kunnen bieden".

Daarbij gaat ook het de vervuiler betaalt-principe niet helemaal op. Want juist een aantal van de smerigste sectoren zijn jarenlang gematst.

Zo heeft het merendeel van de (zware) productie-industrie sinds een jaar na de invoering van de CO_2-taks genoten van fikse kortingen of teruggaven. Bedrijven binnen deze sector betaalden vaak maar een vijfde van wat bijvoorbeeld privé-huishoudens of de dienstensector kwijt waren aan een kilo CO_2.

Het de-vervuiler-betaalt-principe gaat niet helemaal op; juist de smerigste sectoren zijn jarenlang gematst

"Het dreigement van lobbyisten luidde: Als we te hoog belast worden, vertrekken we naar het buitenland", zegt Tommy Lundgren, duurzaam beleidsanalist aan de Umea-universiteit. Voor het behoud van hun concurrentiepositie heeft de regering de koldioxidskatt dus vlak na de invoering gedifferentieerd. De politiek vergoelijkte dit met het argument van koolklekage: als de industrieën hun werkzaamheden elders voortzetten wordt het klimaatnut van onze belastingheffing tenietgedaan. De milieuschade vermindert dan niet, maar lekt alleen weg.

Pas sinds 2018 is de emissietaks voor alle sectoren gelijk getrokken, al zijn er nog steeds bedrijven die (deels) van de Zweedse heffing zijn gevrijwaard omdat ze vallen onder Europese wetgeving (denk aan het internationaal transport) of omdat ze onderdeel uitmaken van het Europese emissiehandelssysteem (zoals de mijnbouw). Laatstgenoemden betalen dus wel voor hun uitstoot met de aankoop van deze emissierechten, maar ze zijn zo een stuk voordeliger uit dan andere Zweedse ondernemers.

Tandeloze constructie

Fridahl noemt het emissiehandelssysteem een 'tandeloze constructie' waarin zoveel CO_2-licenties te vergeven zijn dat ze voor stuntprijzen van de hand worden gedaan. Van de circa 40.000 bedrijven in Zweden met minstens tien werknemers, vallen er zo'n 750 – veelal de grootste bedrijven binnen de zware industrie – onder dit zogeheten EU ETS-systeem. De meeste middelgrote en kleinere industrieën, waaronder bijvoorbeeld verbrandingscentrales en productiebedrijven, betalen gewoon het volle, Zweedse, pond.

"Voor de bedrijfsvoering is het van belang dat je weet welke richting de overheid met haar beleid op wil", zegt Lena Hök, vicevoorzitter duurzaamheid bij Skanska, een van oorsprong Zweedse constructie-multinational. "Je moet de kans krijgen te investeren, en er zeker van zijn dat het gaat om een langetermijnontwikkeling."

In Zweden bestaat per industrie – zoals de levensmiddelenindustrie, transport, de betonindustrie, de mijn- en bosbouw – een werkgroep, waarin bedrijven samen met universiteiten en de overheid in kaart brengen: wat is er voor nodig om onze sector uitstootvrij te krijgen? Hök: "Een fossielvrije toekomst is alleen haalbaar als we als sectoren samenwerken, als we kosten, techniek en ervaringen kunnen delen."

Als er in Zweden dan eens in de zoveel tijd het debat oplaait over de koldioxidskatt, betreft het meestal de discussie over of het bedrag voor een ton CO_2 wel of niet correspondeert met de maatschappelijke kosten. Maar, vindt Fridahl: die schadeberekening is een 'idiote exercitie'. "Er zijn net zoveel verschillende antwoorden als dat er onderzoeksrapporten zijn."

Want de vraag is: wat nemen deze onderzoekers mee in hun berekening? In veel van deze studies wordt uitsluitend gekeken naar de directe maatschappelijke kosten van klimaatverandering, zoals misluikte oogsten. Fridahl: "Maar wat te denken van gezondheidsrisico's of oorlog? Welk prijskaartje wil je daaraan hangen?" De heffing, zegt hij, is een instrument om de uitstoot van broeikasgassen te ontmoedigen. "Als je het zo bekijkt kun je beargumenteren: hoe hoger de prijs, des te groter het resultaat." Dat brengt ons meteen op de belangrijkste vraag: wat is het resultaat? Gekeken naar de verwarming van woningen en kantoren is, tussen 1990 en 2015, de CO_2-uitstoot met 86 procent afgenomen, voornamelijk door de invoering van een centraal stadsverwarmingssysteem. En in de vijftien jaar na de invoering van de taks, schrijft Sterner, verminderde de uitstoot van de productie-industrie met 10 procent terwijl de bedrijvigheid met 35 procent toenam.

Keldering

Een soortgelijk proces is waarneembaar bij de meeste sectoren: een toename in productie en een gelijktijdige keldering in emissies. Het kolenverbruik in Zweden is sinds de jaren tachtig gehalveerd, en meer dan de helft van alle energie die hier wordt geproduceerd is hernieuwbaar (al moet daarbij worden vermeld dat kernenergie goed is voor het leeuwendeel van de andere helft). Van groeiende werkloosheid of verminderde output is, over de hele linie genomen, tegelijkertijd geen sprake. Daar zullen de belastingverlaging op arbeid en de langdurige uitstootkortingen voor verschillende (vervuilende) sectoren zeker aan hebben bijgedragen.

Het kolenverbruik in Zweden is sinds de jaren tachtig gehalveerd

Volgens milieueconoom Sterner is de wetenschap het er goeddeels over eens dat een belastingheffing op uitstoot de goedkoopste en meest efficiënte manier is om klimaatdoelen te halen. Tegelijkertijd, zegt Fridahl, is het effect van de CO_2-taks niet altijd los te zien van andere Zweedse klimaatmaatregelen. Subsidies voor duurzame technologie en de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen hebben de laatste dertig jaar evengoed bijgedragen aan het terugdringen van emissies. Al zijn die schone innovaties idealiter het vanzelfsprekende gevolg van een hoge koolstoftaks.

ILLUSTRATIE CENSUUR

KOOLSTOFDIOXIDETAKS VOLGENS ZWEEDS RECEPT

- Schep genoeg politiek vertrouwen, bijvoorbeeld met een brede politieke overeenstemming.
- Begin met een laag bedrag en verhoog dit stapsgewijs.
- Snijd eventueel in andere belastingen.
- Compenseer de grootste verliezers, in ieder geval de eerste paar jaar.
- Laat huishoudens profiteren van de koolstoftaks, bijvoorbeeld met een jaarlijks geldbedrag of duidelijke klimaatinvesteringen. In Zwitserland krijgt bijvoorbeeld elke inwoner een bedrag van ongeveer 60 euro per jaar uit de CO_2-belastingpot. De CO_2-taks in Frankrijk gaat onder meer naar lagere verwarmingskosten voor huishoudens en financiële steun aan elektrische automobilisten.

gopress
Innovating Digital Content

Trouw 11/03/2019, bladzijden 32 & 33

All rights reserved. Gebruik and reproductie enkel mits toelating van de uitgever via Trouw