

# Naar een groene belastinghervorming in België?

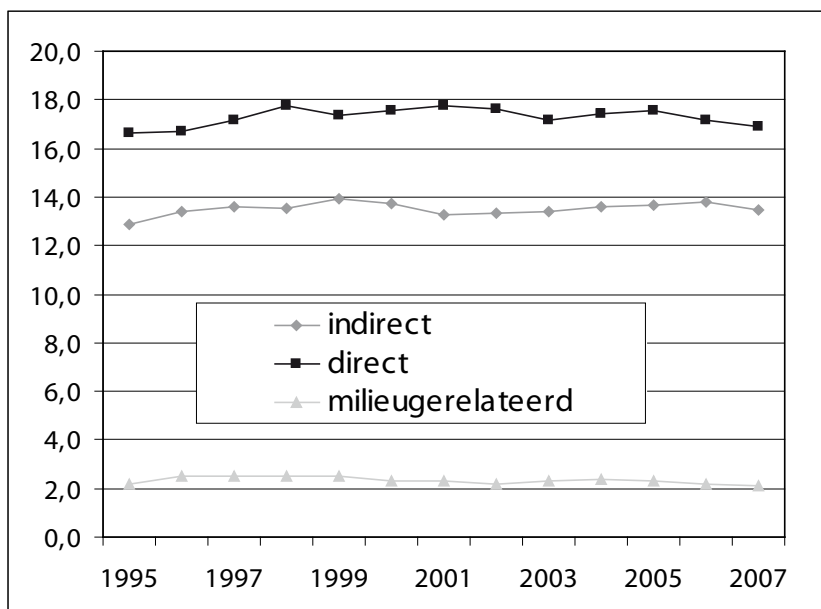
| Kris Bachus |

Dat het klimaatprobleem een echte politieke topprioriteit aan het worden is, hoeven we niet meer uit te leggen. Internationaal beginnen nu ook de laatste (belangrijke) landen zich in dit globale maatschappelijke project in te schakelen, en in de Europese Unie (EU) en ons land zal dit item ongetwijfeld overheersend blijven in de lopende decennia, zo niet nog langer.

Wat ook groeit, is het besef dat dit probleem niet kan opgelost worden zonder het gebruik van economische beleidsinstrumenten. Een eerste type hiervan, de verhandelbare emissierechten, zijn ondertussen goed ingeburgerd op het niveau van de EU. Een tweede type wordt door een meerderheid van economen nog hoger aangeschreven: de indirecte belastingen. In het kader van de milieuproblematiek gaat het meer bepaald

om milieugerelateerde belastingen.<sup>1</sup> Die bestaan al veel langer, maar hebben tot nog toe geen definitieve doorbraak gekend. Volgende grafiek geeft de evolutie weer van de relevante belastinginkomsten in België.

In de grafiek zien we dat het gebruik van milieugerelateerde belastingen, zelfs na de opkomst van de klimaatproblematiek, stabiel



Figuur 1. Inkomsten uit indirecte, directe en milieubelastingen in België (% van het BBP)

Bron: eigen verwerking van data van Eurostat (2008)

is gebleven. Bovendien bengelt ons land ook aan de staart van het Europese peloton wat betreft het gebruik van milieubelastingen.

Steeds vaker pleiten wetenschappers voor het doorvoeren van een 'groene belastinghervorming', een operatie waarbij, enerzijds, het gebruik van milieubelastingen wordt opgevoerd<sup>2</sup>, en, anderzijds, tegelijkertijd een andere belasting, bv. die op arbeid<sup>3</sup>, wordt verlaagd. Cruciaal is dat bij een 'zuivere' groene belastinghervorming de verhoging en de verlaging elkaar precies compenseren, waardoor dit voor de overheid een budgetneutrale operatie wordt. Dit is belangrijk, omdat het maatschappelijk draagvlak voor zo'n operatie erg belangrijk is, en naar verwachting onmogelijk zal zijn indien de hervorming eigenlijk een – al of niet verdoken – belastingverhoging is.

Het interessante aan zo'n hervorming is dat ze (in theorie) een dubbele winst kan opleveren: voor het milieu én voor de werkgelegenheid. Het ACV heeft het HIVA de opdracht gegeven te onderzoeken of indirecte belastingen een directe bijdrage kunnen leveren aan duurzame ontwikkeling en een beter leefmilieu. In dit artikel worden de belangrijkste conclusies voorgesteld.

### Waarover gaat het?

Milieubelastingen worden klassiek gezien ondergebracht in drie types.

1. Energiebelastingen: accijnzen op transportbrandstoffen, accijnzen op stookolie, kolen, bijdrage op de energie... Zij zijn in België goed voor 64% van de totale inkomsten uit milieubelastingen.
2. Transportbelastingen: verkeersbelasting, belasting op inverkeersstelling, eurovig-

net... In België goed voor 29% van het totaal.

3. Overige milieuheffingen: taks op plasticen zakjes, afvalwaterheffing, grondwaterheffing, heffing op storten en verbranden van afval... Zij vertegenwoordigen in België ongeveer 7% van het totaal.

Uit deze opsomming blijkt dat een strikte milieudoelstelling geen vereiste is om te worden ondergebracht bij de milieubelastingen. Enkel de belastingbasis is hiervoor het relevante criterium.

Een 'groene belastinghervorming' werd hoger al gedefinieerd. Een vraag die rijst bij de verlaging van de lasten op arbeid is: welke lasten? De meeste studies gaan uit van een daling van de *sociale lasten voor werkgevers*, omdat deze de loonkost verlagen, terwijl een verlaging voor de werknemers de loonkost niet verandert, tenzij ook de brutolonen worden verlaagd. Enkel als de loonkost daalt, neemt de vraag naar arbeid toe en kan de werkgelegenheid stijgen.

Belangrijk in dit debat is het verschil tussen *belastingen* en *subsidies*. Milieueconomisten zeggen al lang dat belastingen een goed (= effectief) instrument zijn voor het milieubeleid, maar subsidies juist een slecht. Toch worden beide instrumenten in het debat in België en Vlaanderen meestal over dezelfde kam geschoren. We merken hierbij op dat een *belastingkorting* of *-vrijstelling* ook als een subsidie kan worden beschouwd.

### Groene belastinghervorming: sociaal rechtvaardig?

Om de sociale gevolgen van een groene belastinghervorming te beoordelen, moeten we naar

twee componenten kijken: enerzijds het principe 'de vervuiler betaalt' en anderzijds de eventuele regressieve effecten van de hervorming.

“

Mensen met een laag inkomen spenderen een hoger percentage van hun inkomen aan brandstof (zowel om te rijden als om te verwarmen), en worden daarom ook harder getroffen door een heffing op brandstof.

■ minder gegoede mensen hebben soms een hoog energieverbruik omdat ze in slechter geïsoleerde huizen wonen, minder energiezuinige elektrische toestellen heb-

#### *De vervuiler betaalt*

Economisten zeggen dat in de huidige prijs van transport, energiegebruik e.d. niet de volledige maatschappelijke kost zit vervat. Wie met de auto rijdt of energie gebruikt, veroorzaakt milieuvuiling waarvoor hij niet zelf betaalt, maar die wordt afgewenteld op de hele maatschappij. Door te werken met milieubelastingen kunnen – zoals de economen zeggen – de 'externe kosten' (milieuvuiling) in de prijs worden geïnternaliseerd. Op deze manier moet diegene die meer vervuilt, er ook meer voor betalen, om zó een compensatie te betalen voor zijn milieuvuiling.

#### *Regressieve effecten?*

Eén van de hinderpalen voor de realisatie van een groene belastinghervorming is de vrees dat de hervorming *regressief* zou zijn; m.a.w., zwaarder om dragen voor de mensen die al het meest kwetsbaar zijn. Volgende argumenten worden aangehaald voor deze vrees:

- 10% belastingen op woon-werkverkeer is voor een laag inkomen moeilijker om dragen dan voor een hoog inkomen;
- mensen met een laag inkomen spenderen een hoger percentage van hun inkomen aan brandstof (zowel om te rijden als om te verwarmen), en worden daarom ook harder getroffen door een heffing op brandstof;

ben...;

- hogere brandstoftaksen zullen ervoor zorgen dat het voor lage inkomens niet meer de moeite loont om hun woon-werkverkeer te betalen; voor sommigen wordt het voordeliger om werkloos te zijn (werkloosheidsval).

De wetenschappelijke studies die over dit onderwerp zijn uitgevoerd, tonen aan dat er inderdaad een regressief effect is, maar ze zijn het er ook over eens dat compensaties voor de laagste inkomens dit grotendeels of helemaal kunnen wegwerken.

Om een negatief effect op armoede tegen te gaan, heeft de overheid de keuze tussen twee strategieën: ze kan de meest kwetsbare groepen vrijstellingen of kortingen geven, of ze kan aan iedereen hetzelfde tarief opleggen, maar dan achteraf de meest kwetsbare groepen compenseren. Het nadeel van de eerste strategie is dat een groot deel van het sturende (milieu) effect verloren gaat. Daarom is het beter dat de overheid iedereen eerst het volle pond laat betalen, en dat er nadien aparte compensaties worden gegeven. Enkele voorbeelden van mogelijke compensatiemaatregelen zijn:

- forfaitaire belastingkorting, die voor de laagste inkomens automatisch wordt omgezet in een belastingkrediet;

- inkomensgerelateerde compensatie: als een gezin meer dan bv. 2% van zijn inkomen aan de milieubelasting zou moeten geven, kan dit meerbedrag worden kwijtgescholden;
- vermindering van andere belastingen. In dit geval hebben we te maken met een 'echte' groene belastinghervorming.

#### *Box 1. Voorbeeld voor gezinnen*

Stel dat de overheid een CO<sub>2</sub>-taks invoert via een verhoging van de accijnzen op stookolie met 5 ct. per liter. Als de overheid beslist om de laagste inkomens vrij te stellen van deze taks, bestaat er voor hen geen aansporing meer om rationeler om te springen met energie. Als ze de taks echter wel moeten betalen, maar tegelijkertijd een forfaitair belastingkrediet van bv. 100 euro krijgen, wordt een dubbel-slag geslagen: hun prikkel om minder energie te gebruiken blijft overeind, terwijl hun koopkracht niet verder wordt aangetast.

Het spreekt voor zich dat het weinig zin heeft om compensatiemaatregelen te kiezen die de milieueffecten van de groene belastinghervorming teniet doen. Zo is een combinatie van een nieuwe energietaks op elektriciteitsverbruik een maat voor niets als hij wordt gecompenseerd door, bijvoorbeeld, een btw-verlaging op elektriciteit. Hierdoor wordt wel de negatieve sociale impact van de hervorming opgevangen, maar tegelijkertijd wordt het eerste doel van de maatregel - méér energiebesparing - volledig uitgehold. Beter is het om

deze taks op elektriciteitsgebruik te combineren met bv. een forfaitaire uitkering voor de laagste inkomens of een stijging van het budget van de OCMW's, specifiek voor de bemiddeling en tussenkomst in het kader van energieschulden.

Een ander principe om tot efficiënte en rechtvaardige compensatiemaatregelen te komen, is het voorbehouden van de voordelen tot specifieke doelgroepen. Algemene compensatiemaatregelen, in het genre van de bestaande maatregel van de gratis 100 kWh in Vlaanderen, zijn wel populair maar niet efficiënt, omdat slechts een kleine minderheid van de begunstigden sociaal zwakken zijn.

#### **Effecten van de groene belastinghervorming op economie & werkgelegenheid**

Naast de vrees voor de regressieve effecten bestaat er vaak nog een tweede bezorgdheid m.b.t. milieugerelateerde belastingen: welke impact zal de vergroening hebben op onze economie en werkgelegenheid? Deze vraag kan voor een groot deel worden teruggebracht naar de vraag naar het effect op de *internationale competitiviteit*. De belangrijkste vrees is immers dat bedrijven naar het buitenland zouden verhuizen ten gevolge van de nieuwe of hogere milieubelasting.

De meeste studies over de economische impact van een groene belastinghervorming maken duidelijk dat deze vrees inderdaad bewaarheid wordt indien enkel een verhoging van milieu- en energiebelastingen wordt doorgevoerd. Als echter tot de nodige flankerende maatregelen worden beslist, en het dus

gaat om een 'echte' groene belastinghervorming, komen de meeste studies uit op een neutraal tot zelfs licht positief effect.

Over de impact van een ecologische belastinghervorming op de *werkgelegenheid* is de laatste vijftien jaar een heel aparte reeks van studies ontstaan. Ze hebben alle tot doel te onderzoeken of er een 'double dividend' kan worden gerealiseerd. Dit betekent dat bij een groene belastinghervorming het effect positief is voor zowel het milieu als de werkgelegenheid.

De 'double dividend'-hypothese is een geconcludeerde theorie. Een aantal studies bevestigt haar, een aantal ontkent. Toch is er een duidelijke recente tendens waar te nemen in de richting van *bevestiging*. Studies van ondermeer het Federaal Planbureau komen (herhaaldelijk) tot de conclusie dat deze dubbelslag wel degelijk kan verwacht worden.

Voor de economie in haar geheel verwachten we dus meer werkgelegenheid. Dit effect wordt veroorzaakt door de daling van de lasten op arbeid. Maar dat betekent nog niet dat er alleen maar winnaars zullen zijn. Integendeel, er zal een zekere verschuiving plaatsvinden van jobs uit de meer energie-intensieve sectoren, zoals de staalindustrie of de chemische sector, naar 'groene jobs', in de sectoren van de hernieuwbare energieproductie, de isolatiesector etc.

Door deze verwachte verschuiving is de groene belastinghervorming een uitermate moeilijk politiek dossier. Niemand geeft graag (een stukje van) een economische sector op, nog in

het minst de sector zelf en zijn werknemers. Toch kan er veel worden gedaan om deze schade flink te beperken.

Net zoals bij de sociale effecten kan de overheid best niet werken met kortingen of vrijstellingen, omdat die het milieueffect van de hervorming uithollen. Compensaties daarentegen laten de sturende werking van de milieubelasting onaangeroerd en dienen daarom de voorkeur te krijgen (zie ook box 1).

Vrijstellingen zijn dus af te raden; toch kan eventueel worden gewerkt met *tijdelijke* vrijstellingen voor de zwaarst getroffen sectoren. Op deze manier hebben zij wat meer tijd om hun investeringsbeslissingen aan te passen. Tegelijkertijd is er wegens het duidelijke tijds- pad nu al een prikkel om in te zetten op energiebesparing. Ook kan worden gewerkt met *voorwaardelijke* kortingen, waarbij sectoren een korting krijgen als ze met de overheid een vrijwillige overeenkomst afsluiten waarin inspanningen tot energiebesparing worden afgesproken.

Daarnaast zijn ettelijke, verschillende soorten compensatiemaatregelen mogelijk, bijvoorbeeld:

- extra korting op de lasten op arbeid voor de meest getroffen sectoren;
- algemene belastingvermindering, extra aftrekposten...;
- overheidsinvesteringen in innovatie, onderzoek en ontwikkeling...

### Studies over België

Sinds 1992 heeft het Federaal Planbureau al meerdere studies uitgevoerd om de mogelijke

effecten van een groene belastinghervorming specifiek voor ons land te onderzoeken.

In 1992 al berekende het dat een energietaks van 10 USD per ton (barrel), gecombineerd met een gelijkwaardige verlaging van de socialezekerheidsbijdragen van werkgevers (budgetneutrale operatie), zou zorgen voor een netto toename van 56.000 jobs. In latere studies uit 2002, 2003 en 2007 kwamen gelijkaardige conclusies: ingeval van volledige 'recyclage' van de inkomsten uit de milieubelastingen via de verlaging van de werkgeversbijdragen, is het effect op het BBP neutraal tot zeer licht negatief (BBP kan dalen met maximaal 0,07%), terwijl het effect op de werkgelegenheid in alle gevallen positief is. Hoe positief, hangt vooral af van de omvang van de hervorming: hoe hoger de inkomsten uit de nieuwe milieubelastingen, hoe meer de lasten op arbeid kunnen verminderd worden en hoe groter het positieve werkgelegenheidseffect zal zijn. In 2007 berekende het Planbureau dat een CO<sub>2</sub>-taks die hoog genoeg is om de Europese CO<sub>2</sub>-doelstellingen tegen 2020 te halen, ingeval van volledige recyclage van de inkomsten, zo'n 25.000 jobs zou opleveren.

### **Gevaar voor financiering van sociale zekerheid?**

In de context van de groene belastinghervorming wordt soms gezegd dat de overheidsinkomsten uit de hogere milieubelastingen zullen worden gebruikt om de verlaging van de socialezekerheidsbijdragen te financieren. En dan

“

In 1992 al berekende het Planbureau dat een energietaks van 10 USD per ton (barrel), gecombineerd met een gelijkwaardige verlaging van de socialezekerheidsbijdragen van werkgevers, voor een netto toename van 56.000 jobs zou zorgen.

rijst natuurlijk de vraag: en wat als de opbrengsten uit deze milieubelastingen na een tijd gaan dalen? Wordt dan ook de korting op de socialezekerheidsbijdragen evenredig teruggeschroefd?

Toch hoeft dit niet noodzakelijk een probleem te zijn. Ten eerste is het risico klein als milieubelastingen worden gekozen met een brede belastingbasis, zoals energie en transport. Een kleine taks brengt hier al meteen een grote opbrengst met zich mee. Daarnaast speelt ook de prijsgevoeligheid van het belaste product een rol. Transport staat bijvoorbeeld gekend als veeleer prijsongevoelig, zodat een belasting in deze sector niet zoveel kans inhoudt op een zeer sterke daling van het gebruik van transport.

Een tweede strategie om dit risico uit te schakelen, is het loskoppelen van de bedragen van de twee luiken van de groene belastinghervorming. De verlaging van de lasten op arbeid wordt dan beslist onafhankelijk van de precieze opbrengst van de milieubelastingen. Uiteraard moet de overheid dan wel, ingeval van tegenvallende inkomsten uit de milieubelastingen, op zoek gaan naar een andere oplossing voor de daling qua inkomsten.

### **Maatschappelijk draagvlak voor groene belastinghervorming**

Ondanks de hierboven opgesomde voordelen, zijn milieugerelateerde belastingen geen populair beleidsinstrument. Veel politieke partijen staan negatief tegenover het idee, omdat ze er van uit-

gaan dat de bevolking er negatief tegenover staat. Zelfs als daarmee de belastingen op arbeid zouden kunnen verlaagd worden, is men bang voor een negatieve houding van de bevolking, dus van de kiezer.

Naast de stem van de bevolking is uiteraard ook die van het middenveld van groot belang. De milieubeweging, de werkgevers en de werknemers zijn in dit verband het dichtst betrokken bij de gevolgen van een eventuele groene belastinghervorming.

De milieubeweging is over het algemeen voorstander van een groene belastinghervorming, maar is in Vlaanderen niet zo sterk in economische thema's, waardoor ze dit nooit als prioriteit heeft geformuleerd.

Hoewel het échte debat hier rond nog moet starten, zullen de relevante economische sectoren en werkgeversorganisaties waarschijnlijk negatief staan tegenover een groene belastinghervorming, omdat bepaalde sectoren er wel degelijk verliezen door kunnen leiden. Daartegenover zal de verlaging van de lasten op arbeid de competitiviteit van veel andere sectoren juist vergroten.

De vakbonden hebben zich totnogtoe nog niet expliciet uitgelaten over dit onderwerp. Voor hen zullen mogelijks de volgende modaliteiten belangrijk worden: welke compensaties zullen de werkgelegenheid in de industrie op peil houden, en kan een deel van de verlaging van de lasten op arbeid ook de werknemers ten goede komen?

Het is interessant dat de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) zeer recent zijn advies heeft gepubliceerd over de vergroening van de fiscaliteit. Het bestaan van

dit consensusadvies – gevraagd door minister van Energie en Klimaat Paul Magnette – toont aan dat de maatschappelijke *stakeholders* voor het eerst grondig beginnen na te denken over de vergroening van de fiscaliteit. De volgende stap, naar het maatschappelijk debat over een groene belastinghervorming, waarbij ook de lasten op arbeid in de discussie worden betrokken, hebben ze nog niet gezet.

### **Modaliteiten en voorwaarden voor een groene belastinghervorming in België**

De buitenlandse ervaringen leren ons dat er enkele belangrijke voorwaarden dienen vervuld opdat een groene belastinghervorming succesvol zou zijn. Daarnaast zijn ook de precieze modaliteiten van de hervorming belangrijk. Een beknopt overzicht.

Het belang van het maatschappelijk draagvlak is hierboven al benadrukt. De overheid moet dan ook een draagvlak creëren, via compensatie, communicatie en participatie. De voordelen dienen duidelijk gecommuniceerd te worden, en de nadelen zoveel mogelijk gecompenseerd. Daarnaast is een tijdige aankondiging van de hervorming belangrijk, zodat vooral bedrijven hun beslissingen tijdig kunnen aanpassen aan de (aangekondigde) regel. Ook een goede en uitgebreide voorbereiding is erg belangrijk. De oprichting van een groenebelasting-commissie wordt hierin vaak genoemd als een goede maat-



**Kris Bachus**  
is onderzoeksleider duurzame ontwikkeling aan het HIVA, KU Leuven en onderzoeker van het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling.

regel. Het debat in de FRDO kan worden gezien als een eerste stap. Een erg belangrijke voorwaarde is zeker de budgetneutraliteit: de hervorming mag de totale belastingdruk

niet verhogen. Dit lijkt op het eerste gezicht een punt waarover iedereen, ook de overheid, het eens is. Toch kan de verleiding groot zijn om – eens het systeem met de hogere milieubelastingen bestaat – op eenvoudige wijze de tarieven wat te verhogen of de recyclage wat te verminderen in tijden van budgettaire nood.<sup>4</sup> Bij de opmaak van de federale begroting werden al enkele milieubelastingen verhoogd. Dit doen om begrotingsredenen ondermijnt het maatschappelijk draagvlak en is risikant voor de 'echte' groene belastinghervorming die de overheid in de toekomst zou willen doorvoeren.

### Conclusie

Vanuit wetenschappelijk oogpunt is een groene belastinghervorming een uitstekend instrument om het klimaat- en milieuprobleem te bestrijden. Het is belangrijk dat deze operatie ongewenste sociale en economische effecten compenseert, en budgetneutraal is voor de overheid.

Het maatschappelijk draagvlak begint zich in België nog maar pas te ontwikkelen. Het zal dan

“

De milieubeweging is over het algemeen een voorstander van een groene belastinghervorming, maar is in Vlaanderen niet zo sterk in economische thema's, waardoor ze dit nooit als prioriteit heeft geformuleerd.

ook nog een lang beleids- en maatschappelijk proces vergen vooraleer we kunnen spreken van de eerste groene belastinghervorming in ons land.

### Bibliografie

- Bachus K., Defloor B., Van Ootegem L. (2004), *Indicatoren voor de vergroening van de fiscaliteit in Vlaanderen*, MIRA-onderzoeksrapport, VMM-MIRA; HIVA-KU Leuven.
- Clerfayt Bernard (2009), *Milieufiscaliteit: een hefboom voor een duurzame groei. Beleidsnota inzake milieufiscaliteit van de staatssecretaris toegevoegd aan de minister van Financiën*, Brussel, 60 p.
- Dresner S., Ekins P. (2004), *The social impacts of environmental taxes: removing regressivity. Economic instruments for a socially neutral national home energy efficiency programme*, PSI Research Discussion Paper 18.
- Eurostat (2008), *Taxation trends in the European Union*.
- NERI (2007), University of Aarhus, Cambridge Econometrics, ESRI, IEEP, University of Economics, PSI, WIIW (2007), *Competitiveness Effects of Environmental Tax Reforms* (COMETR).

1. De belangrijkste andere indirecte belastingen zijn de BTW, de accijnzen en de douaneheffingen. De directe belastingen bestaan uit de personenbelasting (op arbeids-, roerende, onroerende en andere inkomsten) en de vennootschapsbelasting.  
 2. Het verhogen van milieusubsidies beschouwen we niet als een volwaardige manier van ecofiscaliteit en wordt daarom in dit artikel niet opgevat als een onderdeel van een groene belastinghervorming.  
 3. Ook de socialezekerheidsbijdragen van werknemers en werkgevers worden in deze context als 'arbeidslasten' beschouwd.  
 4. Zie ook NERI (2007, p. 33) - voorbeeld van Duitsland - waar de budgetneutraliteit duidelijk vermeld werd als te volgen principe bij het invoeren van de ETR, maar waar uiteindelijk toch van werd afgeweken omwille van budgettaire problemen.