

Het belastingbeleid en het leefmilieu - Samenvatting

HOGE RAAD VAN FINANCIËN

Afdeling "Fiscaliteit en Parafiscaliteit"

Dit is een uittreksel van het volledige document dat kan geraadpleegd worden op de webstek van de Studie- en Documentatiedienst (sdd) van de FOD Financiën (<http://docufin.fgov.be>). Een papieren versie van dit document kan op aanvraag verkregen worden bij de sdd. U vindt de coördinaten op de laatste bladzijde van deze uitgave..

Inhoudstafel

Inleiding	59
Samenvatting	62
Als economisch instrument heeft het fiscale instrument comparatieve voordelen	62
Vorrang aan de allocatieve doelstelling, zonder het concurrentievermogen of de herverdeling te verwaarlozen	63
Wat is het uitgangspunt?	65
Het institutionele kader	65
Budgettair kader	65
Keuze van de werkthema's	66
Belasting op energie: in welke zin is deze lager in België?	66
De juiste prijs van koolstof bepalen	67
Correcte prijs van koolstof, concurrentievermogen en herverdeling	68
Vervoer: het overzicht van het wegvervoer en de gevolgen ervan	69
Externe kosten en fiscaliteit van het vervoer	69
Naar een integratie van de externe kosten	70
De residentiële sector: te verbeteren energieprestaties	71

Inleiding

De aarde warmt op. De wetenschappelijke besluiten daaromtrent zijn hoe langer hoe duidelijker en worden bijna niet meer betwist. De klimaatverandering en de gevolgen ervan worden een hoogst gewichtige uitdaging voor heel de wereld en vooral voor de westerse samenlevingen. Zij hebben immers een bijzondere verantwoordelijkheid, omdat zij aan de oorsprong liggen van het ontwikkelingsmodel dat door het extensieve gebruik van de natuurlijke hulpbronnen de toestand heeft voortgebracht waarin wij ons nu bevinden.

Meer in het algemeen is de bekommernis om het leefmilieu steeds belangrijker geworden: de kwaliteit van water en lucht en de biodiversiteit zijn allemaal thema's die een stijgend belang op de beleidsagenda hebben ingenomen.

De huidige toestand van het leefmilieu en de bezorgdheid voor de toekomst zijn het gevolg van de gedragingen van alle spelers, zowel ondernemingen als burgers. Het is te gemakkelijk – en fundamenteel verkeerd – de fout te leggen bij de meest zichtbare vervuilers zoals fabrieksschoorstenen die op een ongecontroleerde wijze schadelijke stoffen in de atmosfeer blazen. Laten wij hierbij een punt vermelden waarop we later zullen terugkomen: in België daalt voor de periode 1990-2006 de uitstoot van broeikasgassen van de industrie, maar stijgt hij voor het vervoer en de woningen. Zich verplaatsen en zich verwarmen veroorzaakt CO₂-uitstoot en bepaalde wijzen van vervoer of verwarming zijn vanuit milieuoogpunt beduidend schadelijker dan andere.

De huidige toestand is onder meer toe te schrijven aan het feit dat de marktdeelnemers, zowel de individuen als de ondernemingen, hun beslissingen nemen op basis van prijzen die niet de factuur integreren die zij – of die wij – opleggen aan de samenleving en aan de toekomstige generaties. Deze factuur, die de economen de “externe kosten” noemen, kan bijgevolg alleen maar hoger oplopen.

Sinds vele jaren is de fiscaliteit al een van de instrumenten van het milieubeleid. Zij heeft zich vanaf het einde van de jaren 80 in het debat gemengd en thans gaat er geen week voorbij zonder dat er in de pers wordt geschreven over een “belasting op koolstof” of iets gelijkaardigs. Dat is niet verwonderlijk wegens de stijgende bezorgdheid en ook – en zelfs vooral – omdat het fiscale instrument samen met de verhandelbare uitstootrechten een instrument is dat het mogelijk maakt de externe kosten in de prijzen op te nemen en de gedragingen van burgers en ondernemingen te laten leiden door waarden die de lasten voor de samenleving en de toekomstige generaties integreren.

Reeds in september 2006 tijdens de installatie van de Hoge Raad van Financiën in zijn nieuwe samenstelling had de Heer Minister van Financiën de Afdeling

gevraagd haar werkzaamheden met betrekking tot de milieufiscaliteit voort te zetten, volgend op de aflevering in juli 2004 van een eerste beschrijvend rapport, en hervormingsmogelijkheden inzake deze materie te overwegen.

Zoals door de Minister gewenst, heeft de Afdeling zich eerst geconcentreerd op het rapport "Belasting op arbeid, werkgelegenheid en concurrentievermogen" dat in september 2007 werd afgeleverd. In dat rapport werd bij wijze van bijlage de milieufiscaliteit reeds behandeld. De milieufiscaliteit werd daar in aanmerking genomen als een van de mogelijke denksporen om de gewenste verlaging van de fiscale en sociale heffingen op arbeid en de toen voorgestelde maatregelen ter ondersteuning van het concurrentievermogen te financieren. Op het ogenblik dat deze werkzaamheden met betrekking tot de milieufiscaliteit in eigenlijke zin werden aangevat, heeft de Afdeling voor een inleidend gesprek een ontmoeting gehad met de Heer Bernard CLERFAYT, Staatssecretaris bij Financiën, meer bepaald belast met de milieufiscaliteit.

Door het rapport als titel "Het belastingbeleid en het leefmilieu" te geven, heeft de Afdeling er bewust voor gekozen het toepassingsgebied van dit rapport uit te breiden tot voorbij hetgeen men algemeen verstaat onder milieufiscaliteit, namelijk de belastingen die gebaseerd zijn op een fysische eenheid, of op een benaderende variabele ervan, van een goed dat een erkende negatieve invloed op het leefmilieu heeft. De uitbreiding is tweërlei van aard: zij betreft ten eerste de fiscale stimulansen die worden toegekend om milieuvriendelijk gedrag aan te moedigen. Er wordt echter ook onderzocht in welke mate het algemene belastingstelsel zelf signalen voor milieuonvriendelijk gedrag uitzendt.

Dit rapport bevat vier hoofdstukken. Het eerste vormt het denkkader van waaruit de hervormingsvoorstellen werden uitgewerkt die in de andere drie hoofdstukken gedetailleerd worden beschreven.

Er zijn vijf leidraden in het denkkader: de comparatieve voordelen van het fiscale instrument, het gebruik ervan in België ten opzichte van de andere Europese landen, de bepaling van de na te streven doelstelling, de verdeling van de bevoegdheden inzake belastingbeleid tussen de verschillende beleidsniveaus en het budgettaire kader. In dit denkkader worden drie bijzondere domeinen onderzocht: de belasting op energie, die op vervoer en die op de CO₂-uitstoot in de residentiële sector. In elk van die gevallen heeft de Afdeling de signalen onderzocht die het huidige belastingstelsel uitzendt – met inbegrip van de milieudoeltreffendheid van bestaande stimulansen – en stelt zij hervormingsoriëntaties voor. Die kunnen bestaan uit hetzij de opheffing van negatieve signalen, hetzij de invoering van positieve signalen welke belastingen kunnen zijn die de externe kosten integreren, maar ook stimuleringsmaatregelen voor milieuvriendelijk gedrag.

De Afdeling is er zich terdege van bewust dat bepaalde van de hieronder gedane voorstellen sterk verankerde gewoonten en particuliere belangen in vraag stellen die vast en zeker verdedigd zullen worden. De gewoonten waarvan sprake zijn net die welke ons in de huidige toestand hebben gebracht. Hetzelfde geldt voor de vrijwaring van particuliere belangen. Het is tijd het algemene belang, en vooral het belang van de toekomstige generaties, ervoor in de plaats te stellen.

De Afdeling maakt er geen aanspraak op het onderwerp volledig te hebben onderzocht, noch op het niveau van de keuze van de thema's, noch op dat van de ontwikkelde analyse. Wij hebben ons ertoe beperkt voor drie specifieke domeinen, die echter bijzonder belangrijk zijn, te onderzoeken hoe het fiscale instrument ingepast zou moeten worden in een milieubeleid dat België in staat stelt zijn verplichtingen na te komen en aldus zijn bescheiden bijdrage te leveren tot een levenswijze die milieuvriendelijker is en die met het welzijn van de toekomstige generaties rekening houdt.

Tussen mei 2008 en september 2009 heeft de Afdeling, onder het voorzitterschap van de Heer Bernard JURION, 17 vergaderingen besteed aan de voorbereiding van dit Advies. De leden van de Afdeling zijn: Bruno COLMANT, Lieven DENYS, Marleen MANNEKENS, Herman MATTHIJS, Wim MOESEN, Christophe QUINTARD, Luc SIMAR, Véronique TAI, Magali VERDONCK en Jan VERSCHOOTEN.

De Heer CLEMER heeft niet aan de werkzaamheden deelgenomen.

Het Secretariaat werd waargenomen door Jacques BAVEYE en Christian VALENDUC, met de medewerking van hun collega's van de Studiedienst van de FOD Financiën, in het bijzonder Eddy DELODDERE, Samantha HAULOTTE en Geert VAN REYBROUCK.

Het rapport werd in het Frans opgesteld. De Nederlandse tekst is een vertaling.

Samenvatting

De bezorgdheid om het leefmilieu is vandaag zeer groot geworden. Een van de redenen ervan is de almaar meer overtuigende vaststelling van een klimaatverandering en van de gevolgen ervan voor de komende generaties. De dringende noodzaak om nu te handelen wordt dikwijls onderstreept, onder meer door de wetenschappelijke en andere internationale organisaties. Andere milieuaspecten, zoals de kwaliteit van water en lucht alsook de biodiversiteit trekken meer dan ooit de aandacht van de beleidsmakers.

De belasting komt naar voren als een van de voornaamste instrumenten van het leefmilieubeleid. Zij heeft – samen met de verhandelbare emissierechten – de eigenschap om de prijzen te wijzigen en erin de externe kosten te kunnen integreren. Deze meten de lasten die elke marktdeelnemer, burger of onderneming, de maatschappij en de komende generaties oplegt wanneer zijn beslissingen omtrent verplaatsing, huishoudelijk energieverbruik of productietechnieken enkel worden genomen op basis van financiële informatie die door prijzen wordt aangebracht die deze externe kosten slechts zeer onvolkomen integreren.

Dit rapport, met als titel “het belastingbeleid en het leefmilieu” heeft een breder gezichtsveld dan de milieufiscaliteit in enge zin, zijnde de belastingen die gebaseerd zijn op fysische eenheden of benaderende variabelen ervan van goederen die een erkende negatieve invloed op het leefmilieu hebben. De verruiming is tweërlei. Ten eerste onderzoekt het welke signalen het algemene belastingstelsel naar de marktdeelnemers uitzendt: zijn er in de bestaande belastingstelsels al dan niet bepalingen die schadelijk zijn voor het leefmilieu? Het rapport onderzoekt ook de fiscale stimulansen die erop gericht zijn milieuvriendelijke gedragingen aan te moedigen.

Het eerste hoofdstuk van dit rapport beschrijft het denkkader van de Afdeling. Het gaat er in de eerste plaats om de belastingen te plaatsen tussen de andere instrumenten van het milieubeleid, de na te streven doelstelling, alsook het uitgangspunt en de institutionele context te omschrijven. Op die grondslagen worden de oriëntaties van de hervorming gekozen, waarvan het begrotingskader op het einde van het eerste hoofdstuk wordt geschetst.

Als economisch instrument heeft het fiscale instrument comparatieve voordelen

Omdat zij de prijzen corrigeren, maken de belastingen, net als de verhandelbare emissierechten, deel uit van de economische instrumenten. De economische theorie kent hun talrijke voordelen toe waaronder in de eerste plaats een doeltreffendheid die zowel statisch is wegens de opname van de externe kosten

in het marktevenwicht, als dynamisch wegens de blijvende aard van de aansporing tot vermindering van deze externe kosten. Wanneer zij aldus ontworpen is – men spreekt dan van een pigouviaanse belasting – heeft de milieubelasting de eigenschap overheidsontvangsten op te leveren zonder welvaartsverlies: de activiteiten die zij op individueel vlak onrendabel maakt, zijn die welke rendabel waren op individueel vlak zonder dat op collectief vlak te zijn.

De Afdeling is van mening dat de economische instrumenten een aantal voordelen bieden ten opzichte van de reglementerende instrumenten: zij zijn in het algemeen zowel op statisch als op dynamisch vlak doeltreffender. Het is dus aangewezen er zoveel mogelijk gebruik van te maken. De toepasselijkheid van de economische instrumenten steunt op de kennis van de externe kosten. Deze kennis blijft omgeven met onzekerheden maar men beschikt over voldoende betrouwbare gegevens die een richting en orde van grootte aangeven. Dit algemene beginsel van voorkeur voor economische instrumenten moet worden gemoduleerd naargelang de bijzondere omstandigheden.

Rekening houdend met de respectieve voordelen van de fiscaliteit en de verhandelbare vergunningen, geeft de Afdeling de voorkeur aan het fiscale instrument voor beleidsmaatregelen die de gezinnen betreffen of een zeer groot aantal kleine ondernemingen, zoals die met betrekking tot het vervoer over de weg of de vervuiling die voortkomt uit het huishoudelijke gebruik van energie en meent zij dat, in de veronderstelling van een effectief werkende markt, de verhandelbare vergunningen een aangewezen instrument kunnen zijn voor de grote ondernemingen.

Vorrang aan de allocatieve doelstelling, zonder het concurrentievermogen of de herverdeling te verwaarlozen

De Afdeling is van mening dat de eerste doelstelling van allocatieve aard moet zijn: de milieufiscaliteit moet als eerste doelstelling hebben zoveel mogelijk de externe kosten te integreren in de productie- en verbruiksbeslissingen van de marktdeelnemers. De keuze voor de allocatieve doelstelling kan een positieve invloed hebben op de aanvaardbaarheid van de belastingen. Zij gaat immers gepaard met een uitdrukkelijke milieumotivatie. Die maakt het mogelijk dat de belasting door de bevolking als positiever wordt ervaren dan een bijkomende belasting die enkel voor budgettaire doeleinden wordt geheven. De voorrang die wordt toegekend aan de allocatieve doelstelling heeft eveneens tot gevolg dat het gebruik van het fiscale instrument om milieuvriendelijke gedragingen aan te moedigen (milieusubsidies) een “second best”-oplossing is.

Doelstellingsconflicten zijn onvermijdelijk. Door de voorkeur te geven aan de allocatieve doelstelling, dient de Afdeling dus de conflicten met andere doelstellingen, waaronder het concurrentievermogen en de billijkheid, te behandelen.

De concurrentieproblemen die de invoering van een milieufiscaliteit met zich mee kan brengen, zijn sectoraal van aard en stellen zich hoofdzakelijk op korte termijn. In dat tijdsperspectief is de beste oplossing een gecoördineerde actie op het niveau van de Europese Unie, eventueel met aanpassingen aan de grenzen. Indien dergelijke gecoördineerde acties niet mogelijk zijn, is de Afdeling van mening dat vrijstellingen en tariefverlagingen zoveel mogelijk moeten worden vermeden. Dit standpunt vloeit logischerwijs voort uit de voorrang die gegeven wordt aan de allocatieve doelstelling en de Afdeling spreekt dus haar voorkeur uit voor een compensatie door de vermindering van fiscale of sociale heffingen die geen verband houden met de CO₂-uitstoot. De keuze tussen deze heffingen zou moeten worden gemaakt met het oog op de maximalisatie van de collectieve welvaart. De sectorale herverdelingen die eruit kunnen voortvloeien zijn slechts de vertaling van de allocatieve doelstellingen waaraan de Afdeling de voorkeur wenst te geven. Op langere termijn is de invoering van de milieufiscaliteit een aansporing tot de ontwikkeling van niet-vervuilende technologieën welke het mogelijk maken leefmilieu en concurrentievermogen te verzoenen.

De voorrang die wordt gegeven aan de allocatieve doelstelling neemt niet de noodzaak weg na te denken over de negatieve sociale gevolgen van de overwogen hervormingen van de milieufiscaliteit. Er dient rekening te worden gehouden met zowel de problemen die voortvloeien uit de verdeling van de belasting als met die welke voortkomen uit de verschillende mogelijkheden – naargelang het inkomen – om de investeringen te verrichten om de belasting te vermijden. Dat is des te noodzakelijker omdat de negatieve sociale gevolgen een belangrijke politieke hindernis kunnen zijn voor de goedkeuring van de hervorming. De Afdeling is van mening dat de negatieve sociale gevolgen niet tegemoet getreden moeten worden door de huishoudens met lage inkomens vrij te stellen maar door ze te compenseren. Dit algemene beginsel moet voor elk hervormingsvoorstel met een negatieve sociale invloed in specifieke toepassingswijzen worden omgezet, rekening houdend met de verdeling van de oorspronkelijke effecten, met de doelstelling die men wenst te bereiken en met de gedragswijzingen die als gevolg daarvan worden gewenst. De toepassingswijzen van de openbare steunmaatregelen voor energiebesparende investeringen moeten op een niet-regressieve wijze worden vastgelegd, zowel in termen van toegankelijkheid als van nettowinst voor de begunstigde.

De keuze voor de allocatieve doelstelling leidt ertoe de milieubelastingen voorrang te geven op de milieusubsidies. Laatstgenoemde integreren de externe kosten immers niet en passen het beginsel "de vervuiler betaalt" niet rechtstreeks toe. Terwijl de milieubelasting overheidsontvangsten oplevert zonder welvaartsverlies, moet de milieusubsidie worden gefinancierd door belastingen die welvaartsverlies veroorzaken. Bovendien beloont de milieusubsidie niet degenen die het aangemoedigde gedrag van te voren hebben betoond, wat de milieubelasting wel doet door ze *de facto* ervan vrij te stellen.

Wat is het uitgangspunt?

De ontvangsten uit milieufiscaliteit zijn in België laag in vergelijking met de andere Europese landen. In 2006 zijn wij in het klassement van de Europese landen op basis van de ontvangsten uit milieufiscaliteit uitgedrukt als % van het bbp, 22^e op 27. Vooral op het gebied van de belastingen op energie scoort België slecht, met een 25^e plaats op 27. Daaruit vloeit logischerwijze voor België een impliciete aanslagvoet op energie voort die duidelijk onder het Europese gemiddelde ligt.

Het institutionele kader

De keuze van de oriëntaties van de hervorming moet ook met het institutionele kader rekening houden. De Afdeling heeft de volledig gewestelijke en lokale aangelegenheden buiten beschouwing gelaten en heeft domeinen in aanmerking genomen waarin de federale overheid nog een rol speelt. Merken wij in dat verband op dat zij voor de supranationale instanties de enige gesprekspartner is met betrekking tot de verbintenissen die door België zijn aangegaan.

Budgettair kader

De laatste afdeling van het eerste hoofdstuk behandelt het budgettaire kader. De Afdeling neemt afstand van een budgettair neutrale combinatie van belastingen en stimulansen die een te groot gewicht zou geven aan "second best"-instrumenten (de milieusubsidies), geen structurele budgettaire neutraliteit garandeert en die de voordelen van een dubbel dividend afwendt.

Deze voordelen kunnen wel worden verkregen door een hervorming die de budgettaire neutraliteit verzekert op het niveau van het geheel van de heffingen: de ontvangsten uit milieufiscaliteit gaan dan gepaard met de verlaging van andere belastingen. De Afdeling had reeds in haar rapport van 2007 voorgesteld de wenselijke vermindering van de belasting op arbeid te financieren door een gedeeltelijke verschuiving naar de milieufiscaliteit.

Deze keuze verhoogt de totale welvaart maar noodzaakt ertoe het fiscale instrument en niet de overheidsuitgaven te gebruiken om aan doelstellingsconflicten het hoofd te bieden. Indien toch zou verkozen worden om in bepaalde gevallen via rechtstreekse steun te handelen, dan zou dit een nettostijging van de verplichte heffingsvoet tot gevolg hebben. De Afdeling is zich bewust van de politieke betekenis van een dergelijke stijging maar is van mening dat aan het welzijns criterium voorrang moet worden gegeven en dat vanuit dat oogpunt

een samenhangend geheel van overheidsontvangsten en –uitgaven een geldige optie is, zelfs indien die leidt tot een lichte stijging van de verplichte heffingsvoet.

In de huidige budgettaire context, is het niet uitgesloten dat men moet besluiten tot een verhoging van de fiscale druk. Binnen een dergelijk scenario zou de milieufiscaliteit daar kunnen toe bijdragen en zou men dus afstand doen van de budgettaire neutraliteit. Het is nochtans uiterst belangrijk dat de budgettaire bekommernissen de voorgestelde hervormingen niet van hun eerste doelstelling afleiden die van allocatieve aard is en dat moet blijven.

Keuze van de werkthema's

De Afdeling heeft drie werkthema's in aanmerking genomen: de belasting op energie, de problematiek van het vervoer en die van de residentiële sector. Deze keuze wordt gemotiveerd door hun belang op milieuvlak. De Afdeling heeft andere thema's die, alhoewel zij vanuit milieuoogpunt belangrijk zijn, uitsluitend gewestelijke bevoegdheden betreffen, buiten beschouwing gelaten. Voor de behandelde thema's richt het onderzoek zich voornamelijk op hun bijdrage tot de CO₂-uitstoot.

Belasting op energie: in welke zin is deze lager in België?

Wij hebben reeds opgemerkt dat de impliciete aanslagvoet op energie in België betrekkelijk laag is, zowel ten opzichte van de buurlanden als ten opzichte van het Europese gemiddelde. Deze impliciete aanslagvoet hangt af van de nominale aanslagvoeten van de verschillende energiedragers, de vrijstellingen en de energiemix. Het is mogelijk de internationale vergelijking uit te diepen voor de eerste twee van deze drie verklarende factoren en de Afdeling heeft daartoe als vergelijkingspunten de buurlanden enerzijds en de Scandinavische landen anderzijds genomen.

De vergelijking van de nominale aanslagvoeten met de buurlanden levert duidelijk een belangrijke verklarende factor op voor de verschillen in impliciete aanslagvoet: Met uitzondering van Luxemburg hebben de buurlanden hogere en soms duidelijk hogere accijnstarieven. De vergelijking van de vrijstellingen is delicaat maar niets geeft aan dat de buurlanden minder gebruik maken van vrijstellingen dan België. Het besluit dat volgt uit de vergelijking van de aanslagvoeten, geldt eveneens voor de eindprijzen van de olieproducten, doch is minder duidelijk voor elektriciteit.

Gedurende de laatste jaren komt het merendeel van de accijnstariefwijzigingen voort uit het klik- en omgekeerde kliksysteem. Deze systemen werden afzonderlijk ingevoerd en niet als twee luiken van een symmetrisch geacht systeem. De studie van de toepassing ervan toont aan dat de variaties van de accijnzen bijzonder klein zijn ten opzichte van de variaties van de prijzen. De budgettaire opbrengst is globaal genomen positief, wegens de asymmetrie van de twee mechanismen en de invloed van de Europese minimumtarieven. Het lijkt er sterk op dat de invoering van het kliksysteem in de eerste plaats een budgettaire motivatie had. De context van olieprijsdalingen maakte de operatie “pijnloos” (fiscale illusie), wat het aansturingseffect ervan echter verminderde. Het omgekeerde kliksysteem is er als een compensatie gekomen. In zijn huidige toepassingswijze is het dubbele mechanisme dus geen doeltreffende stabilisator van de prijzen. De terugbetalingen voor professionele diesel beantwoorden eerder aan een doelstelling van sectorale steun doch de impact ervan was eveneens beperkt ten opzichte van de prijschommelingen. Dit beleid druist in tegen de allocatieve doelstelling.

De omzetting van de bestaande fiscaliteit naar “CO₂-belastingequivalent” levert een belangrijke vaststelling op: de huidige hiërarchie van de belastingen per ton CO₂ komt niet overeen met die van de uitstootfactoren.

De juiste prijs van koolstof bepalen

Dit is het uitgangspunt. Wij staan voor de noodzaak aan koolstof een dergelijke prijs te geven dat de hieruit voortvloeiende gedragwijzigingen het ons mogelijk maken de doelstellingen inzake vermindering van de uitstoot van broeikasgassen te bereiken. De Afdeling heeft haar oriëntatie voor de hervorming geijkt op het energie- en klimaatpakket dat op 12 december 2008 door de Europese Raad werd goedgekeurd. Daarvan neemt zij, als centraal scenario, over dat een bedrag van 30 euro per ton moet worden gevoegd bij de prijs van koolstof – welke thans nul is, afgezien van de markt van verhandelbare emissierechten. Deze stijging kan op verschillende wijze worden doorgevoerd. De Afdeling is van mening dat de accijnzen het geschikte instrument zijn, behalve voor de motorbrandstoffen en dus het wegvervoer. Voor die uitzondering zijn er twee argumenten: het wegvervoer veroorzaakt andere externe kosten die niet op het leefmilieu betrekking hebben en de kilometerheffing kan een beter geschikt instrument zijn.

Afgezien van de motorbrandstoffen, bedragen de accijnzen thans gemiddeld 6 euro per ton uitgestoten CO₂, en een prijs van koolstof gelijk aan nul. De verschillen rond dat gemiddelde weerspiegelen niet de uitstootfactoren. De Afdeling stelt voor een bedrag van 30 euro per ton uitgestoten CO₂ eraan toe te voegen. Tevens stelt zij voor de accijnsverschillen te nivelleren omdat zij geen verschillen in CO₂-uitstoot weerspiegelen. Door deze twee doelstellingen te combineren, zou de totale belasting overeenkomen met 36 euro per ton CO₂. De

Afdeling is van mening dat de ondernemingen die deelnemen aan het Europese stelsel van de handel in broeikasemissierechten buiten de toepassing van deze hervorming gelaten moeten worden. Dit geldt ook voor de ondernemingen die brancheakkoorden hebben afgesloten, althans voor de resterende looptijd. Evenzo is het niet aangewezen de hervorming toe te passen op sectoren die binnenkort toetreden tot de handel in broeikasemissierechten: dat is onder meer het geval voor de luchtvaart.

In de veronderstelling van een statische berekening, zou de begrotingsopbrengst 0,4 bbp-punten bedragen. Op korte termijn zou zij dicht bij dat niveau moeten blijven, wegens de lage prijselasticiteit van de vraag op zulk tijdsbestek.

Correcte prijs van koolstof, concurrentievermogen en herverdeling

De Afdeling heeft onderzocht in welke mate de na te streven doelstelling problemen zou stellen inzake concurrentievermogen en billijke verdeling van de belasting. Het probleem van het concurrentievermogen is betrekkelijk beperkt omdat de hervorming geen betrekking heeft op de ondernemingen die aan de handel in broeikasemissierechten deelnemen en evenmin op de ondernemingen – waaronder zich logischerwijze de grote energieverbruikers zouden moeten bevinden – die brancheakkoorden hebben afgesloten. Men kan ramen dat de bijkomende last voor de sectoren die betrokken blijven, in de orde van grootte van 1,6% van de toegevoegde waarde ligt. Als men van mening is dat compenserende maatregelen nodig zijn, mogen deze niet raken aan het prijssignaal en moeten zij dus elk evenredig verband met de bijkomende last vermijden. Een vermindering van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid is een optie die in andere studies reeds ruimschoots werd onderzocht.

Wat de huishoudens betreft, zal de door de Afdeling voorgestelde hervorming de energiefactuur verhogen, vooral voor degenen die zich met huisbrandolie verwarmen. De Afdeling is van mening dat, in elk geval op korte termijn, dit niveaueffect gecompenseerd moet worden. Zij beveelt compensaties aan die los staan van het daadwerkelijke verbruik maar die verschillend zijn naargelang de energiedrager. De keuze van de verwarmingswijze is in elk geval op korte termijn een beperking. De compensaties moeten gericht zijn op de lage inkomens. Rekening houdend met deze doelgerichtheid, is de Afdeling van mening dat een energiecheque het meest geschikte middel is: het fiscale instrument is niet het meest geëigende om zonder vertraging onbemiddelde personen of personen met een laag inkomen te compenseren. De Afdeling meent dat het prijssignaal daarentegen behouden moet worden en dat de tarieven niet gedifferentieerd moeten worden volgens het inkomen.

Vervoer: het overzicht van het wegvervoer en de gevolgen ervan

Mobiliteit is noodzakelijk voor economische activiteit. Zij veroorzaakt echter ook aanzienlijke externe kosten, waarvan de milieukosten slechts een deel zijn. Het is dus bijzonder belangrijk dat zij aldus wordt georganiseerd dat de externe kosten zoveel mogelijk geïntegreerd worden. Dat is des te noodzakelijker omdat de CO₂-uitstoot die door het vervoer wordt veroorzaakt, in de periode 1991-2006 gestegen is.

Onder de verschillende vervoerswijzen blijft het wegvervoer overwegend, zowel voor goederen- als voor reizigersvervoer. In de periode 1999-2007 stelt men nochtans een lichte afkalking vast van zijn marktaandeel op het niveau van de gepresteerde tonkilometers. Voor het goederenvervoer merkt men bij het aantal gepresteerde tonkilometers in die periode ook een sterke stijging van het aandeel van de doorvoer zonder overlading. Wat het reizigersvervoer betreft, blijft de personenauto overheersend voor alle soorten verplaatsingen maar verliest hij in de periode 2005-2008 voor het woon-werkverkeer marktaandelen ten voordele van het openbaar vervoer. De impact van het wegvervoer op het leefmilieu is verslechterd door een belangrijke verdieseling van het wagenpark, wat een Belgische bijzonderheid is.

Externe kosten en fiscaliteit van het vervoer

In die omstandigheden is het niet verwonderlijk dat de externe kosten van het vervoer aanzienlijk zijn. Zij zijn hoger dan de belasting op het vervoer, zelfs als men die ruim (met inbegrip van de btw) en de externe kosten strikt definieert (zonder ongevallen). De enige uitzondering op die vaststelling betreft het gebruik van de personenauto tijdens de daluren. In dat geval zijn de belastingen hoger dan de marginale externe kosten. Volgens de vooruitzichten bij ongewijzigd beleid zou deze bijzonderheid echter vrij snel verdwijnen en zullen, bij ongewijzigde fiscaliteit, de belastingen dus in alle gevallen lager zijn dan de marginale externe kosten.

Uitgedrukt in % van het bbp, zijn de belastingontvangsten op vervoer, zonder de belasting op motorbrandstoffen, lager dan het Europese gemiddelde, doch in mindere mate dan voor de belastingen op energie. Op kwalitatief vlak houden zij slechts zeer marginaal rekening met factoren die de externe kosten bepalen, behalve in het geval van het eurovignet.

Zoals bij het begin van dit rapport werd vermeld, heeft de Afdeling het nodig geacht tevens te onderzoeken in welke mate het bestaande belastingstelsel signalen uitzendt die schadelijk zijn voor het leefmilieu. Er werd bijgevolg bij-

zondere aandacht besteed aan de toepassingswijzen van de aftrek van vervoerskosten. Onder de positieve signalen dienen de modulatie van de aftrek van autokosten naargelang de CO₂-uitstoot en de stimulansen voor het gebruik van het openbaar vervoer voor het woon-werkverkeer te worden vermeld. De toekenning van een vrijstelling van de tussenkomst van de werkgever in de vervoerskosten buiten openbaar vervoer, is daarentegen een negatief signaal. Het meest negatieve signaal komt voort uit het belastingstelsel van de bedrijfswagens en de tankkaarten. Het aantrekkelijke belastingstelsel dat de bedrijfswagen ten opzichte van de lonen geniet, heeft vanuit milieuoogpunt zeer aanzienlijke gevolgen: indien de gebruiker ook een tankkaart heeft, is de marginale kost van een bijkomende kilometer gelijk aan nul. Recent onderzoek bevestigt dat deze aansporing leidt tot een intenser gebruik van het voertuig.

De Afdeling heeft ook het belastingstelsel van schone wagens onderzocht. Alhoewel het in de richting van een milieuvriendelijke fiscaliteit gaat, is dat tegen de prijs van een aanzienlijk buitenkanseffect, vooral voor de eerste jaren waarin de maatregel werd toegepast. De budgettaire kost per ton vermeden CO₂ is bijzonder hoog, vooral voor de auto's die tussen 105 en 115 g CO₂/km uitstoten.

Naar een integratie van de externe kosten

In het licht van dit onderzoek en deze beoordeling beveelt de Afdeling een omvangrijke en samenhangende beleidsactie inzake het vervoer aan. De Afdeling is van mening dat geleidelijk moet worden gewerkt naar de afschaffing van het bijzondere belastingstelsel van de bedrijfswagens en dat de belasting van het voordeel van alle aard afgestemd wordt op die van de lonen, zowel in hoofde van de werkgever als van de werknemer. Hetzelfde beginsel is van toepassing op de tankkaarten. Op economisch vlak is de toekenning van een voordelig belastingstelsel aan een voordeel bovenop het loon dat geconcentreerd is bij de hoge inkomens noch doeltreffend, noch billijk. Zoals hierboven aangegeven; zijn de milieugevolgen van deze praktijk bijzonder schadelijk. Het argument van de invloed op de automobielnijverheid moet worden beoordeeld rekening houdend met haar verantwoordelijkheden voor de CO₂-uitstoot en de weerslag op de werkgelegenheid moet in zijn totaliteit worden beoordeeld, rekening houdend met de herverdeling tussen vervoerswijzen die de benadering die door de Afdeling wordt aanbevolen, met zich zal meebrengen.

Wat het woon-werkverkeer betreft, beveelt de Afdeling aan: (a) niet terug te komen op het beginsel van de aftrek van die kosten, welke uitgaven ten laste van de werknemers zijn, (b) de voordelen te behouden die werden toegekend voor het gebruik van de minst vervuilende vervoerswijzen, alsmede een gradatie in te voeren tussen het openbaar vervoer en carpooling en (c) de voordelen af te schaffen die toegekend worden zonder dat gebruik wordt gemaakt van het openbaar vervoer of vormen van zachte mobiliteit.

De Afdeling beveelt tevens aan het fiscale voordeel van schone auto's te beperken tot die welke minder dan 105 g CO₂/km uitstoten, teneinde het buitenkanseffect te verminderen en de begrotingskost van een vermeden ton CO₂ te verminderen.

Wat de belastingen op voertuigen betreft, beveelt de Afdeling aan, ze dusdanig op te vatten dat de aankoop van de meest milieuvriendelijke voertuigen begunstigd wordt. Een mogelijke benadering bestaat erin ze te moduleren volgens de ecoscore en de aard van de motor. Deze modulatie mag niet leiden tot de toekenning van bonussen.

Wat het voertuiggebruik betreft, heeft de Afdeling in het tweede hoofdstuk de algemene integratie van de externe kosten in de motorbrandstoffen ter zijde geschoven. De Afdeling is van mening dat een kilometerheffing een veel geschikter instrument is: zij wordt daar geheven waar de hinder veroorzaakt wordt, wat niet noodzakelijk het geval is bij de belasting op motorbrandstoffen omdat die in het buitenland aangekocht kunnen worden. Dit argument is bijzonder relevant voor het goederenvervoer omdat het transitverkeer, dat sterk in belang toeneemt, zeer waarschijnlijk aan de opname van de externe kosten zou ontsnappen indien die via de brandstofprijzen zou geschieden. Bovendien behandelt de kilometerheffing de nationale en buitenlandse vervoerders op dezelfde wijze en ontwijkt zij dus het probleem van het concurrentievermogen. Een ander argument ten gunste van de kilometerheffing is de mogelijkheid ze te moduleren naargelang de relevante kenmerken van het voertuig en een onderscheid te maken tussen piek- en daluren. Omdat deze belasting de CO₂-uitstoot zou integreren, is het niet meer nodig de aftrekbaarheid van de vervoerskosten op basis van die parameter te beperken en kan men teruggaan naar een algemene aftrekbaarheid van 75%.

De Afdeling is er zich degelijk van bewust dat de invoering van een dergelijke kilometerheffing voor het personenvervoer moeilijker te verwezenlijken is. Nochtans zouden de technologische ontwikkelingen haar in een vrij nabije toekomst uitvoerbaar moeten maken tegen een redelijke kost. Op korte termijn zou een tussenoplossing erin bestaan de belasting op motorbrandstoffen te verhogen met het behoud van een onderscheid tussen private en professionele diesel en de problematiek van de opstoppingen aan te pakken in het kader van een ruimer mobiliteitsbeleid dat het gebruik van het openbaar vervoer aanmoedigt.

De residentiële sector: te verbeteren energieprestaties

Het Belgische woningpark is vrij oud: meer dan een derde van de woningen dateert van vóór 1945 en slechts een derde van na 1991. In Brussel en Wallonië zijn de woningen het oudst. De ouderdom van het woningpark maakt de

isolatiegraad in ruime mate afhankelijk van renovatiewerken. Wat de isolatiegraad van de woningen betreft, is dubbele beglazing wijd verspreid, maar muur- en vloerisolatie zijn zeldzaam. Dakisolatie is vrij verspreid in Vlaanderen. In haar laatste milieuonderzoek van België stelt de OESO dat ons woningpark dikwijls een matige energieprestatie heeft.

De onroerende fiscaliteit houdt geen rekening met milieuaspecten. Dat geldt voor de verschillende elementen waaruit zij bestaat, of het nu gaat om de belastingen bij de aankoop, het bezit of op de inkomsten die het onroerende patrimonium voortbrengen of de belastingstimulansen die de verwerving van eigendom aanmoedigen. Naast het algemene stelsel van de onroerende fiscaliteit ontwikkelden zich specifieke stimulansen voor de energiebesparende uitgaven. Deze fiscale uitgave is in enkele jaren een van de belangrijkste geworden na die met betrekking tot het woonhuis en tot het langetermijnsparen. Alhoewel dat de vertaling is van een bewustmaking van de bevolking voor de noodzaak van energiebesparing, ontslaat het ons geenszins – in tegendeel – van een onderzoek van de milieudoeltreffendheid van deze maatregel.

Het onderzoek van het geheel van belastingstimulansen met betrekking tot woningen toont in de eerste plaats een probleem van samenhang aan. Wanneer men het geheel van het belastingstelsel beschouwt, stelt men vast dat de externe kosten niet in de belasting op energie zijn opgenomen, dat men de eigendomsverwerving aanmoedigt zonder rekening te houden met de energieprestatie van de woning en dat men vervolgens – zowel via fiscale steunmaatregelen als via rechtstreekse gewestelijke steun – energiebesparende investeringen subsidieert. Deze handelwijze is waarschijnlijk een van de duurste manieren om de externe kosten te verminderen. Omgekeerd levert de opname van de externe kosten in de energiedragers, zoals de Afdeling hierboven voorstelt, bijkomende belastingontvangsten op en verhoogt zij de private – dat wil zeggen zonder overheidssteun – rendabiliteit van energiebesparende investeringen.

Het onderzoek van de bestaande stimulansen toont bovendien een probleem van hiërarchie aan. De acties met de hoogste steungraad zijn niet noodzakelijk die welke de grootste milieudoeltreffendheid hebben. Integendeel, de maatregelen die het meeste effect hebben op de energieprestatie van de woning komen niet in aanmerking voor fiscale steun of komen slechts sinds kort en tijdelijk ervoor in aanmerking in het kader van het herstelplan, terwijl minder performante maatregelen zwaar gesubsidieerd worden. Bijna als anekdote: de opname van het onderhoud van stookketels in de lijst van de uitgaven die in aanmerking komen, heeft alle kenmerken van de verspilling van overheidsgeld: men moedigt aan iets te doen dat omzeggens verplicht is, de milieudoeltreffendheid is zeer beperkt en het belastingvoordeel werd ten minste gedeeltelijk ingepalmd door de dienstverleners in de vorm van prijsverhogingen. Aan het andere uiterste van de verbeteringen van energieprestaties is de keuze voor een passiefhuis bij de bouw van een woning een investering die rendabel is zonder overheidssteun, hetgeen deze steun overbodig maakt.

Zoals inzake vervoer zijn de hervormingsvoorstellen van de Afdeling een geheel waarvan het opsplitsen de samenhang zou wegnemen. Deze voorstellen steunen in de eerste plaats op de integratie van de externe kosten in de prijzen van de verschillende energiedragers. Op de onroerendgoedmarkt voegt de Afdeling bij dit eerste prijssignaal een ander. De Afdeling beveelt aan niet alleen het energiecertificaat maar ook de energie-audit verplicht te maken voor alle transacties op de secundaire markt en van het eerste een verplichte bijlage voor elk huurcontract op de private huurmarkt te maken. Deze maatregelen hebben een dubbel doel: ten eerste beogen zij een betere informatie te waarborgen voor de contractsluitende partijen omtrent de energieprestatie van de woning die zij wensen aan te kopen, te verkopen, te huren of te verhuren. Aldus zou de marktprijs logischerwijze een toe- of afslag moeten integreren, die een tweede prijssignaal ten gunste van de integratie van de externe kosten vormt. De voorgestelde maatregel is in zekere zin een bonus/malus waarvan de vastlegging aan de markt wordt overgelaten.

Benevens deze twee wijzen van integratie van de externe kosten in de prijzen, beveelt de Afdeling voor nieuwe woongebouwen het voortzetten van het normenbeleid aan. De belastingstimulansen worden dan logischerwijze beperkt tot de bestaande woningen en de Afdeling is van mening dat zij vanuit milieuoogpunt slechts gerechtvaardigd zijn in de mate waarin zij uitgaven betreffen die vanuit collectief oogpunt gewenst zijn en zonder de stimulansen niet zouden geschieden. Dat betekent dat een investering die zonder overheidssteun rendabel is – in een context waar de externe kosten in de prijzen opgenomen zijn – geen steun meer behoeft. De overheden moeten eveneens de instrumenten ontwikkelen die de huishoudens met een laag inkomen in staat stellen de financiële obstakels op te ruimen die hen beletten energiebesparende investeringen te doen. De aangewezen instrumenten zijn van niet-fiscale aard (financieringsfaciliteiten, derde betaler).

Om ten uitvoer gelegd te worden, vereist dit beleid een hoge mate van informatie van de burgers. Wij staan voorzeker nog niet zo ver. De Afdeling is nochtans van mening dat de informatie verbeterd moet worden en onvolkomen informatie niet gecompenseerd mag worden door fiscale steunmaatregelen waarover men zich in elk geval ook moet informeren. Zij beveelt ook aan dat de steunmaatregelen zouden worden toegekend volgens de orde van voorrang die door de energie-audits verstrekt worden.

De Afdeling is er zich terdege van bewust dat sommige van deze aanbevelingen sterk verankerde gewoonten en particuliere belangen in vraag stellen die vast en zeker verdedigd zullen worden. De gewoonten waarvan sprake zijn net die welke ons in de huidige toestand hebben gebracht. Hetzelfde geldt voor de vrijwaring van particuliere belangen. Het is tijd het algemene belang, en vooral dat van de komende generaties, ervoor in de plaats te stellen.

De Afdeling maakt er geen aanspraak op het onderwerp volledig te hebben onderzocht, noch op het niveau van de keuze van de thema's, noch op dat van de ontwikkelde analyse. Het oogpunt van het onderzoek betrof voornamelijk de CO₂-uitstoot. Andere soorten uitstoot – waaronder het bijzondere geval van de dieselauto's – werden niet behandeld. Wat de domeinen betreft die wel in aanmerking werden genomen hebben wij ons ertoe beperkt voor drie specifieke domeinen, die echter bijzonder belangrijk zijn, te onderzoeken hoe het fiscale instrument ingepast zou moeten worden in een milieubeleid dat België in staat stelt zijn internationale verbintenissen na te komen en aldus zijn bescheiden bijdrage te leveren tot een levenswijze die milieuvriendelijker is en die met het welzijn van de toekomstige generaties rekening houdt.