

# Belgisch EU-voorzitterschap en energiefiscaliteit

Roeien tegen de stroom in

Erik Paredis

**Z**owel op Europees als op Belgisch vlak wordt al ruim tien jaar regelmatig het debat heropend over de invoering van een CO<sub>2</sub>/energietaks. Sinds paars-groen in 1999 aan de macht kwam, is die belasting terug te vinden in elke belangrijke beleidsverklaring van de regering.

Maar op binnenlands vlak blijft de bewindsploeg een beslissing voor zich uitschuiven en zijn de groene regeringspartijen onmachtig om een Belgische energiebelasting af te dwingen. Op Europees vlak zou paars-groen werk maken van het dossier tijdens het Belgisch voorzitterschap van de EU. Een doorbraak is evenwel niet gelukt, alhoewel er na de Top van Barcelona (15-16 maart 2002), onder Spaans voorzitterschap, toch opnieuw een lichtpuntje is.

Het verhaal van de CO<sub>2</sub>/energietaks begint in 1991. De Europese Commissie deed dat najaar een voorstel om een dergelijke taks in te voeren, als onderdeel van een Europees klimaatbeleid. Het voorstel was rechtstreeks gekop-

peld aan de onderhandelingen voor het Klimaatverdrag - uiteindelijk goedgekeurd tijdens de VN-conferentie over Milieu en Ontwikkeling in Rio de Janeiro in juni 1992 - en had duidelijk tot doel een voortrekkersrol te spelen in de klimaatonderhandelingen. In de Mededeling staat te lezen dat de EU als grootste economisch macht "het potentieel heeft een belangrijke morele, economische en politieke invloed en autoriteit uit te oefenen. Als zodanig is de Gemeenschap het zowel aan huidige als toekomstige generaties verschuldigd het eigen huis in orde te zetten en zowel leiding te geven als een voorbeeld te stellen aan ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden".

De klimaatproblematiek blijft ook nu nog een belangrijke motivatie om te ijveren voor een vorm van energiebelasting. Maar er zijn ook prozaïsche factoren die voor zo'n taks pleiten. In het eerste deel van dit artikel wordt ingegaan op de verschillende achtergronden van de pleidooien voor een CO<sub>2</sub>/energietaks en andere vormen van energiebelasting. In het tweede deel wordt kort de politieke discussie geschetst die tussen 1991 en 2000 terzake in de EU gevoerd is. In het derde deel wordt dieper ingegaan op de gebeurtenissen van de laatste twee jaar, met bijzondere aan-

---

Erik Paredis is licentiaat Economische Wetenschappen en Germaanse Filologie. Hij is wetenschappelijk medewerker aan het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling (CDO) van de Universiteit van Gent.

Reacties welkom op [erik.paredis@rug.ac.be](mailto:erik.paredis@rug.ac.be)  
De website van het CDO is <http://cdonet.rug.ac.be>

dacht voor de rol van België en een evaluatie van de inspanningen tijdens het Belgisch voorzitterschap. Ten slotte wordt vooruit geblikt naar de toekomst.

## 1. CO<sub>2</sub>/ENERGIETAKS: GOED VOOR MILIEU EN ECONOMIE

De CO<sub>2</sub>/energietaks die de Europese Commissie in 1991 lanceerde, kaderde in een ruimere strategie om de uitstoot van broeikasgassen in de Unie te beperken. De taks was één van de centrale elementen uit het voorstel. Hij zou geheven worden op alle energieproducten, met uitzondering van hernieuwbare energie. Deze taks, voor 50% op de energie-inhoud en voor 50% op de koolstofinhoud van de betreffende brandstof gebaseerd, moest over een periode van zeven jaar ingevoerd worden en geleidelijk stijgen. Vrijstellingen waren mogelijk voor energie-intensieve industrie als die zich op een andere manier engageerde voor energiebesparing. De belasting moest fiscaal neutraal zijn en mocht dus de totale belastingdruk niet verhogen. Tijdens de laatste onderhandelingen binnen de Raad in juni 1992 werd nog een conditionaliteitsclausule toegevoegd zodat "toepassing van de taks afhankelijk is van de invoering van een soortgelijke taks in andere OESO-lidstaten of van maatregelen met eenzelfde financiële impact." M.a.w., ook Japan en de VS moeten een soortgelijke taks invoeren alvorens het in de Unie zal gebeuren.

### Klimaat en externe kosten

De invoering van een CO<sub>2</sub>/energietaks zou de EU ongetwijfeld tot voortrekker in het klimaatbeleid gemaakt hebben. Zoals verder

Erik Paredis

**Volgens Kyoto moet de Europese Unie tegen 2008-2012 zijn uitstoot van broeikasgassen met 8% doen dalen ten opzichte van 1990.**

”

nog zal blijken, zijn er verschillende redenen waarom de taks het niet haalde, maar het realiseren van klimaatdoelstellingen blijft ook nu nog één van de grote redenen om te pleiten voor energiebelastingen. CO<sub>2</sub> is immers het belangrijkste broeikasgas en energiegebruik in al zijn vormen de belangrijkste

veroorzaker van CO<sub>2</sub>-uitstoot. Het Klimaatverdrag uit 1992 bepaalt dat de industrielanden het voortouw moeten nemen in de strijd tegen klimaatverandering en hun uitstoot van broeikasgassen moeten beperken. In 1997 werden die algemene doelstellingen concreet gemaakt in het Protocol van Kyoto. Volgens Kyoto moet de EU tegen 2008-2012 haar uitstoot van broeikasgassen met 8% doen dalen ten opzichte van 1990. Een vorm van energiebelasting zou meer dan welkom zijn om dat doel te halen, temeer daar de EU nog altijd de ambitie heeft een voortrekkersrol te spelen in de internationale discussies rond klimaat en duurzame ontwikkeling.

De invoering van een vorm van energiebelasting zou nog een andere milieu-ambitie van de EU dienen: de integratie van milieu in de diverse beleidsdomeinen. In 1998 werd op de Europese Raad van Cardiff immers beslist dat milieubekommernissen stelselmatig opgenomen moeten worden in het Europees beleid inzake vervoer, energie, landbouw, industrie, interne markt enz. Men spreekt van het Cardiff-proces. Het belang van een CO<sub>2</sub>/energietaks voor de integratie van milieubekommernissen heeft veel te maken met de economisch-theoretische achtergrond ervan: de zogenaamde internalisering van externe milieukosten.

De schade die aan het milieu veroorzaakt wordt door productie en consumptie, wordt momenteel niet weerspiegeld in de prijs van producten en diensten. In economische termen spreekt men van *externe kosten*, of kosten tengevolge van schadelijke neveneffecten van economische activiteiten. Er is de laatste jaren heel wat onderzoek verricht om een beeld te krijgen van de hoogte van deze kosten. Zo schat het Europees Milieu Agentschap (EEA 2000) de externe kosten veroorzaakt door het wegverkeer in België op 350 miljard BEF (ten gevolge van geluids-overlast, luchtvervuiling, klimaatverandering, congestie); MIRA-S (2000) raamt de milieuschadetekosten van luchtverontreiniging in Vlaanderen op ongeveer 140 miljard BEF per jaar. Op basis van een recent rapport van de Europese Commissie komt men op 200 miljard BEF externe kosten van CO<sub>2</sub>-uitstoot in België (zie ook BBL 2001 voor andere voorbeelden).

Doordat die kosten niet ingerekend zijn in de prijzen van goederen en diensten, worden ze afgewenteld op de maatschappij als geheel. De economische theorie houdt voor dat de overheid kan ingrijpen in de markt door een belasting op te leggen die gebaseerd is op de veroorzaakte milieuschade. De externe kosten zullen zo in de prijs van producten verrekend of, in economische bewoordingen, geïnternaliseerd worden. In de praktijk blijkt het vaak te moeilijk om op die manier een belasting in te stellen – o.a. door de grote hoeveelheid benodigde informatie – en wordt de belasting gericht op een milieudoelstelling die men wil halen (bv. een bepaalde CO<sub>2</sub>-reductie). In elk geval betekent het dat milieubekommernissen in

het vervolg beter in rekening zouden gebracht worden bij beslissingen in allerlei beleidsdomeinen. Dat is net wat het Cardiff-proces beoogt.

### Ecologische belastinghervorming

Zoals reeds aangehaald, is de instelling van een CO<sub>2</sub>/energietaks niet enkel ingegeven door milieuredenen. Begin jaren negentig, toen het idee voor een dergelijke taks het daglicht zag, werd de EU niet enkel geplaagd door groeiende milieuproblemen, maar veel meer nog door een torenhoge structurele werkloosheid en een sputterende groei. Die combinatie van problemen leidde tot diverse denkoefeningen, in 1993 onder Commissievoorzitter Jacques Delors uitmondend in een Witboek *Groei, Concurrentievermogen en Werkgelegenheid*. In het laatste hoofdstuk daarvan wordt gepleit voor een "nieuw ontwikkelingsmodel van de Gemeenschap", dat langs de ene kant veel arbeidsintensiever en

langs de andere kant veel minder energie- en grondstoffenintensief moest zijn. Een CO<sub>2</sub>/energietaks paste precies in dat plaatje.

Een dergelijke taks zou veel geld opleveren, maar in de stokkende economie van begin jaren

negentig zat niemand te wachten op hogere belastingen. Vandaar groeide het idee de opbrengsten uit de energietaksen te gebruiken om arbeid goedkoper te maken. Als de belastingopbrengsten aangewend worden als alternatieve financiering van de sociale zekerheid, kunnen bv. de desbetreffende werkgeversbijdragen naar omlaag.

Modelberekeningen leerden dat zo'n operatie dubbel voordelig zou zijn: én ze levert werk

Erik Paredis

**In feite wordt er sinds 1995 op Europees vlak al niet meer gepraat over een echte CO<sub>2</sub>/energiebelasting.**



op én ze bespaart energie. De hypothese van het dubbel dividend was geboren. Voor België berekende het Federaal Planbureau de effecten van het Commissievoorstel onder uiteenlopende hypothesen. Eén van de interessantste resultaten werd bereikt als 70% van de belastingopbrengsten zou gaan naar verlaging van de sociale lasten en 30% naar een energiebesparingsprogramma: dat levert 24.150 banen op en een daling van de CO<sub>2</sub>-uitstoot met 7,56% (Bossier e.a., 1996). Onlangs publiceerde het Federaal Planbureau een nieuwe studie (Bossier e.a., 2001) waarbij, in het kader van het nationaal klimaatbeleid, twee scenario's met CO<sub>2</sub>-heffingen berekend worden. Opnieuw blijkt het dubbel dividend zich voor te doen, overigens niet automatisch, maar samenhangend met de kenmerken van de arbeidsmarkt, de bestaande belastingstructuur en de substitueerbaarheid tussen arbeid, energie en kapitaal.

Het idee van een verschuiving in de belastingbasis van belastingen op arbeid naar belastingen op milieugebruik is de laatste jaren bekend geworden onder de noemer 'ecologische belastinghervorming' of 'vergroening van fiscaliteit'. Bedoeling is de belastingbasis zo te herstructureren dat wat niet gewenst is (milieuvervuiling, verspilling van grondstoffen, afval) stelselmatig hoger wordt belast, terwijl op wat wél gewenst is (arbeid, inkomen, investeringen, milieuvriendelijke producten, ethisch beleggen...) de belastingen verminderd worden. Correctere prijssignalen op de markt heroriënteren op die manier investerings-, productie- en consumptiebeslissingen in de richting van duurzaamheid.

## 2. EUROPEES GEEN STAP VOORUIT

Terug naar de politieke discussie. Want terwijl de theorie rond milieubelastingen en verschuiving van belastingbasis steeds verder onderbouwd geraakt, en studie na studie aantoont dat zo'n herstructurering ook macro-economisch interessant is, komt er op Europees vlak geen schot in de zaak.

Zoals boven aangehaald, was er aan het voorstel voor een CO<sub>2</sub>/energietaks tijdens de laatste onderhandelingen in 1992

een voorwaarde verbonden: geen invoering zonder een soortgelijke taks in de VS en Japan. Maar ook met die belangrijke wijziging is het voorstel nooit door de Raad geraakt, voornamelijk om twee redenen: de principiële weigerachtige houding van bepaalde lidstaten om fiscale bevoegdheden af te staan (o.a. Groot-Brittannië) en het hevige verweer van de energie-intensieve industrie. Een aangepast en soepeler Commissievoorstel uit 1995 haalde het eveneens niet, o.a. omdat de belasting voor alle lidstaten verplicht zou worden gesteld (EEA 2000). Beide voorstellen heeft de Commissie evenwel nooit formeel teruggetrokken. Theoretisch kunnen ze dus nog van onder het stof gehaald en door een ambitieus land op de agenda gezet worden. Algemeen gaat men er evenwel van uit dat de voorstellen politiek dood zijn.

In feite wordt er dus sinds 1995 op Europees vlak al niet meer gepraat over een echte CO<sub>2</sub>/energiebelasting. De discussies die momenteel nog gevoerd worden – en waarop ook het Belgisch voorzitterschap heeft trachten in te spelen – vertrekken van een andere

Erik Paredis

**De duidelijkste formele belemmering voor de invoering van een vorm van energiefiscaliteit op Europees vlak is de unanimiteitsregel.**

”

basis: accijnzen op energieproducten. Commissaris Monti deed in 1997 een voorstel (COM (97) 30) om de bestaande accijnzen op minerale oliën uit te breiden naar alle energieproducten – ook gas, steenkool en elektriciteit, met uitzondering van hernieuwbare energie – en de minimumaccijnzen in drie stappen op te trekken (in 1998, 2000 en 2002). Vóór 1 januari 2001 zou de Raad – na advies van het Europees Parlement – nieuwe minimumniveaus vastleggen voor de periode na 2002. De Commissie adviseerde lidstaten de maatregel fiscaal neutraal door te voeren door de opbrengsten van de belasting te gebruiken om de socialezekerheidsbijdragen te verlagen en zo de belastingdruk te verschuiven van arbeid naar energie.

Hoewel een ruime meerderheid van lidstaten het voorstel steunde, kon er na diverse onderhandelingsronden en afzwakkingen van het voorstel tijdens het Duitse EU-voorzitterschap (eerste helft 1999) geen overeenstemming gevonden worden. Spanje haalde zijn veto boven. Maar aangezien een ruime meerderheid van de lidstaten overtuigd bleef van de zinvolheid van een vorm van energiebelasting, werd naar manieren gezocht om toch vooruitgang te boeken. In essentie lagen drie pistes open: ofwel een opheffing van de unanimiteitsregel voor beslissingen over (milieu)fiscaliteit, ofwel toch een compromis over een (afgezwakte) vorm van het voorstel-Monti, ofwel een invoering van een energiebelasting in een beperkte groep lidstaten via het principe van 'versterkte samenwerking'. België heeft op alle drie ingezet en drie keer zijn slag niet thuis gehaald, al blijft er een

kleine kans dat de basis is gelegd voor een akkoord over een sterk afgezwakt Monti-voorstel.

We overlopen kort de gebeurtenissen tussen december 2000 en december 2001.

### 3. DRIE BELGISCHE NEDERLAGEN (OF TOCH BIJNA)

Erik Paredis

**Het Belgisch voorzitterschap kon niet anders dan concluderen dat unanimiteit onmogelijk was en dat er op korte termijn eerst duidelijkheid moet zijn over o.a. de vrijmaking van energiemarkten.**

”

Nice 2000: veto voor gekwalificeerde meerderheid

De duidelijkste formele belemmering voor de invoering van een vorm van energiefiscaliteit op Europees vlak is de unanimiteitsregel voor beslissingen in de Raad over fiscale materies (in geval van het voorstel-Monti) of over milieumateries die te

maken hebben met belastingen en energie (in geval van de CO<sub>2</sub>/energietaks).

De voorlopig laatste kans om terzake een doorbraak te forceren en de unanimiteitsregel af te schaffen, deed zich voor tijdens de Top van Nice (7 tot 9 december 2000). Het Verdrag van Nice was o.a. bedoeld om de instellingen van de EU te hervormen en voor te bereiden op een uitbreiding tot 25 of meer lidstaten. Eén van de belangrijke discussiepunten betrof de gekwalificeerde meerderheid. In een groot aantal beleidsgebieden is die al ingevoerd. Maar vóór Nice was in 73 artikelen van de voornaamste Verdragen nog steeds voorzien in eenparigheid van stemmen (of m.a.w. een vetorecht voor elke lidstaat) (EU 2001). Met de uitbreiding van de EU zou de besluitvorming op een aantal gebieden kunnen vertraagd of lamgelegd worden. Het Portugese en Franse voorzitterschap hadden een vijftigtal artikelen geselecteerd waar ver-

vangings van eenparigheid door gekwalificeerde meerderheid in aanmerking kwam. Eén van de gevoelige onderwerpen betrof fiscaliteit (art. 93; rechtsgrondslag voor maatregelen inzake indirecte belastingen, namelijk BTW en accijnzen: relevant voor het Monti-voorstel) en milieufiscaliteit (art. 175, lid 2, a; rechtsgrondslag voor belastingmaatregelen op milieugebied: relevant voor de CO<sub>2</sub>/energie-taks).

Van de vijftig geselecteerde artikelen werd over dertig overeenstemming bereikt voor de invoering van gekwalificeerde meerderheid. Voor alle Verdragsbepalingen inzake belastingen bleven de meningen evenwel uiteenlopen en wordt de eenparigheid van stemmen gehandhaafd (EU 2001). Onze regering was duidelijk voorstander van wijziging van deze artikelen en de Belgische diplomatie heeft er naar verluidt ook hard voor gelobbyd. Voor art. 93 botste men echter op een veto van Groot-Brittannië, voor art. 175 was er een veto van o.a. Groot-Brittannië en Zweden (VODO 2001). Ook artikel 94 (maatregelen op gebied van directe belastingen) werd niet gewijzigd.

#### Akkoord over voorstel-Monti onmogelijk

Toen Zweden in januari 2001 voorzitter werd van de Europese Unie stond in zijn programma een akkoord over een vorm van energiebelasting opnieuw ingeschreven. "In the area of excise duty, the Presidency will resume the work on the *energy tax directive*", valt er te lezen in het programma voor de Ecofin, de Raad van de ministers van Financiën. Het punt stond voor het eerst geagendeerd op de Ecofin van 19 januari 2001 ("Excise duties on mineral oil: political agreement", vermeldt de agenda). De Zweden volgden een andere stra-

tegie dan in het verleden. In de discussienota die ze voorlegden op de Ecofin werd niet gerept over (minimum)tarieven, maar enkel over de belastingbasis en de structuur die een belastingstelsel voor energieproducten moet hebben. Vragen die voorlagen waren o.a. de definitie van energie-intensieve bedrijven, de voorwaarden waaronder belastingvrijstellingen toegekend kunnen worden, de vraag of warmte-krachtkoppeling belast moet worden, de vraag hoe elektriciteit belast moet worden. De Zweedse strategie had tot doel een akkoord over een belastingstructuur te gebruiken als opstap naar een discussie over de tarieven voor de verschillende energieproducten.

Maar ook deze strategie bleek in juni 2001 op niets uit te lopen. Op meerdere punten bleven de meningen tussen lidstaten uiteenlopen. Portugal wilde een belastingvrijstelling op waterkracht, ook voor grote dammen, maar Duitsland wilde op dat laatste niet toegeven. Duitsland en Denemarken wilden in de tekst opgenomen zien dat er na een akkoord over de structuur ook over de belastingvoeten zou onderhandeld worden, maar Spanje gaf te kennen nooit over tarieven te willen praten. Iedereen was akkoord om elektriciteit aan de verbruikszijde te belasten, maar Groot-Brittannië wilde dit enkel voor elektriciteit geleverd door steenkoolcentrales. Enzovoort.

En dan was het de beurt aan België. In het federaal regeerakkoord van juli 1999 staat ingeschreven dat naast een verlaging van de fiscale en parafiscale druk in België ook "interne verschuivingen" nodig zijn "om te komen tot een meer sociale, arbeidsvriendelijke en op de ecologie afgestemde fiscaliteit (...). Daartoe zullen in het kader van de algemene hervormingen verschuivingen plaats-

vinden van een arbeidsbestraffende belasting naar een belasting die helpt deze doelstellingen te verwezenlijken door de invoering van CO<sub>2</sub>/energieheffing. Om evenwel de concurrentiepositie van België niet in gevaar te brengen, is het noodzakelijk hierover een akkoord in Europees kader te bereiken. Daarom zal van bij de aanvang van de Belgische deelname aan de troika en gedurende het Belgisch voorzitterschap de regering haar verantwoordelijkheid opnemen en voorstellen indienen om tot invoering van zulke nieuwe belastingvormen te komen die echter steeds in mindering moeten worden gebracht van de belasting op arbeid."

De vermelding van een invoering van een CO<sub>2</sub>/energieheffing op Europees vlak is waarschijnlijk te wijten aan enig over-enthousiasme tijdens het opstellen van het regeerakkoord, want ook al in 1999 was een afgezwakt Montivoorstel de enig haalbare optie. Van bij het begin van het Belgisch voorzitterschap werd daarop dan ook ingezet. Meer bepaald zegt de prioriteitennota voor de economische en financiële domeinen dat "het Belgisch voorzitterschap de werkzaamheden (zal) voortzetten die door het Zweedse voorzitterschap werden uitgevoerd op vlak van energiefiscaliteit." Ons land heeft vier bijeenkomsten georganiseerd om in het dossier vooruitgang te boeken. Op enkele terreinen blijkt die er ook te zijn. Zo is er meer duidelijkheid over de vrijstellingen voor elektriciteit uit hernieuwbare bronnen en over de voorwaarden voor vrijstellingen of belastingverminderingen van grote energieverbruikende bedrijven. Maar toch liep de Ecofin van 13 december, die een rapport voor de Raad van Laken moest voorbereiden, uit op een kakofonie.

Ten eerste koppelde Spanje – hierin gevolgd door Griekenland, Portugal, Ierland en Groot-Brittannië – vooruitgang in het fiscaliteitsdossier aan vooruitgang op korte termijn in het dossier van liberalisering van energiemarkten. Deze landen, die alle aan de rand van de Unie liggen, lijken uit te zijn op een eenheidstarief voor transport van gas en elektriciteit, onafhankelijk van de afstand ('postzegeltarief'). Ondermeer Duitsland is voorstander van hogere prijzen voor langere afstanden, omdat dit gedecentraliseerde markten bevoordeelt. Samen met Frankrijk en Finland verzet het zich tegen de Spaanse vraag om liberalisering en fiscaliteit aan elkaar te koppelen.

Erik Paredis

**Merkwaardig genoeg hebben de Spanjaarden het dossier terug opgenomen.**

”

Ten tweede eiste Groot-Brittannië dat Britse huishoudens niet zouden onderworpen worden aan energiebelastingen, daarin gevolgd door Ierland en Griekenland. Van de weeromstuit vroeg Spanje dan maar dat voor hen een uitzondering op aardgas bedongen werd. Kortom, het Belgisch voorzitterschap kon uiteindelijk niet anders dan besluiten dat unanimitieit onmogelijk was en dat er op korte termijn eerst duidelijkheid moet zijn over o.a. de vrijmaking van energiemarkten. Daarnaast werd gezegd dat verdere onderhandelingen enkel zin hebben als er ook over tarieven gepraat kan worden, en niet enkel over een structuur voor het belastingstelsel. Tijdens de Top van Laken werd het punt uiteindelijk niet besproken. Officieel is er dus geen vooruitgang, maar het dossier is ook niet afgevoerd. Volgende EU-voorzitters kunnen het opnieuw opnemen. Spanje, momenteel voorzitter, heeft dat tot veler verbazing ook gedaan en lijkt tijdens de Top van Barcelona (15-16 maart 2002) toch een stap vooruit gezet te hebben.



### Versterkte samenwerking loopt maar zwakjes

Omdat unanimiteit, zelfs voor een afgezwakt Monti-voorstel, zo moeilijk ligt, wordt sinds enkele jaren nagedacht over de piste 'versterkte samenwerking' om de patstelling te doorbreken. 'Versterkte samenwerking' werd ingeschreven in het Verdrag van Amsterdam en geeft lidstaten de mogelijkheid om onderling een nauwere samenwerking in te stellen binnen het institutionele kader van het Verdrag. Met het Verdrag van Nice werden de desbetreffende voorwaarden versoepeld. Zo wordt het minimumaantal staten dat nodig is om versterkte samenwerking in te stellen, vastgelegd op acht (i.p.v. de meerderheid). Ook het vetorecht is afgeschaft, zodat één lidstaat niet de mogelijkheden van andere kan beperken.

Voor milieufiscaliteit biedt dit in principe de mogelijkheid met acht (of meer) lidstaten vooruitgang te boeken en een vorm van energiebelasting in te voeren in een beperkt aantal lidstaten. Maar deze piste stuit op haar beurt op verschillende moeilijkheden. De precieze manier waarop en de wettelijke constructie waarmee zo'n samenwerking zal verlopen, is bv. nog niet duidelijk. Een belangrijke beperking is bovendien dat het initiatiefrecht op wetgevend vlak in de EU uitsluitend bij de Europese Commissie ligt. Dit betekent dat lidstaten enkel een *verzoek* kunnen indienen bij de Commissie om rond een bepaalde problematiek een voorstel te formuleren, in dit geval inzake versterkte samenwerking rond milieufiscaliteit. Na besluitvorming in de Commissie kan die het agenderen en kunnen de lidstaten in de Raad proberen tot een besluit te komen. Zo'n procedure neemt nor-

Erik Paredis

**Ervaringen in het buitenland leren dat een vorm van energiefiscaliteit best onderdeel vormt van een ruimere hervorming van de fiscaliteit.**



maal gezien meerdere maanden in beslag. Bijkomend probleem is dat de Commissie niet erg te vinden lijkt om deze formule toe te passen in het geval van fiscaliteit, omdat versterkte samenwerking op dit terrein de interne markt zou verstoren.

En ten slotte, doordat een consensus op Europees vlak over een energiebelasting uitbleef, hebben meerdere landen op eigen initiatief en binnen de grenzen van wat mogelijk was voor hun concurrentiepositie, eigen vormen van energiebelasting ingesteld. Het resultaat is dat nationale systemen nu meer en meer beginnen te verschillen, net het tegenovergestelde van wat de Monti-richtlijn wilde bereiken. Zowel wat belast wordt, als welke sectoren welke vrijstellingen krijgen, verschilt tussen landen. Politiek betekent dit dat zelfs landen die voorstander zijn van energiebelastingen minder geneigd zijn dan enkele jaren geleden om te kiezen voor een Europese harmonisatie. Tijdens de Ecofin van 13 december 2001 bleken zo over de optie versterkte samenwerking belangrijke meningsverschillen te bestaan. Frankrijk, Denemarken en Zweden wilden zich niet engageren voor een resultaat op korte termijn, terwijl Duitsland en Nederland net wel een datum vastleggen (vóór de uitbreiding van de EU) tegen dewelke er resultaat moet zijn. Denemarken, Spanje, Ierland en Portugal verklaarden zich uiteindelijk zelfs tegen een versterkte samenwerking rond energiefiscaliteit.

Ook op dit punt is het resultaat van het Belgisch voorzitterschap dus erg mager. In de 'sociaal-economische prioriteitennota 2002-2003' van de federale regering (het zoge-



naamde 21-puntenplan, voorgelegd na het voorzitterschap op 18 januari 2002) staat ingeschreven onder punt 20 dat de regering de ecologische fiscaliteit verder wil uitwerken en dat "daartoe zal gewerkt worden aan versterkte samenwerking met EU-lidstaten die nu al voorstander zijn van een CO<sub>2</sub>/energie-taks". Van een riante uitgangspositie om deze 'prioriteit' waar te maken, is echter geen sprake.

#### 4. HOE NU VERDER?

##### Toch een Europese doorbraak?

Zoals gezegd, sinds begin van de jaren negentig worden pogingen ondernomen om op Europees vlak een vorm van energiebelasting in te voeren, eerst via de voorstellen voor een CO<sub>2</sub>/energie-taks, later via de Monti-richtlijn. In al die jaren is er geen vooruitgang geboekt, integendeel, de voorstellen zijn telkens afgezwakt. Ook na hernieuwde onderhandelingen tijdens het Zweedse en Belgische voorzitterschap is er voorlopig niets gerealiseerd. Veel waarnemers gingen ervan uit dat het Belgisch voorzitterschap de laatste kans was om een algemene Europese consensus te vinden. Spanje, de huidige EU-voorzitter, verzet zich immers al jaren tegen een Europese energiebelasting.

Merkwaardig genoeg hebben de Spanjaarden toch het dossier terug opgenomen. Eén van de belangrijkste redenen is dat er vooruitgang zit in een andere aangelegenheid: de vrijmaking van elektriciteitsmarkten en dan vooral van de Franse markt. Tijdens de Top van Barcelona (15-16 maart 2002) is daarover een

compromis bereikt. In Spanje zelf blijkt ondertussen ook een verhoging van de belasting op motorbrandstoffen ingevoerd te zijn (Chevassus, 2002a). De Spanjaarden besloten tijdens hun EU-voorzitterschap drie of vier werkgroepen te wijden aan het thema van energiefiscaliteit. Tijdens de eerste daarvan, op 14 februari 2002, legden ze een eigen compromisvoorstel op tafel, waarbij getracht wordt aan de bekommernissen van verschillende landen tegemoet te komen. Analisten van het Europees Milieu Agentschap, die de discussies van zeer nabij opvolgen, komen tot de slotsom dat Spanje een constructief voorstel heeft gedaan, maar dat als alle voorgestelde uitzonderingen en belastingvrijstellingen verwezenlijkt worden, de Monti-richtlijn in de praktijk volledig uitgehold wordt (Chevassus, 2002b). De Spanjaarden zouden op de Ecofin-Raad van 7 mei 2002 een tussentijds resultaat willen voorleggen. Er wordt

samengewerkt met de volgende EU-voorzitter, Denemarken, om de onderhandelingen verder te zetten.

Het voorlopig resultaat van de inspanningen is alleszins dat er in de slottekst van de Top van Barcelona opgenomen is onder punt 12 dat "de Europese Raad

verzoekt (...) om parallel met het akkoord over de opening van de energiemarkten uiterlijk in december 2002 een akkoord te bereiken over de aanneming van de richtlijn inzake energiebelasting, en daarbij rekening te houden met de behoeften van de beroepsbeoefenaars in de sector van het goederenvervoer over de weg". Reden tot overdreven optimisme hoeft deze zinsnede nog niet te zijn. Het is goed dat er verder onderhandeld wordt en dat er een *timing* op staat. Maar na alle bezwaren die de

Erik Paredis

**In België wordt al meer dan tien jaar onderzoek gedaan naar deze materie, en nog altijd is er geen beslissing gevallen.**



laatste jaren vanuit verschillende hoeken geopperd werden, zou het hoogst verwonderlijk zijn, mocht er eind december een sterke richtlijn uit naar voren komen.

### Ondertussen in België: de trein der traagheid

Zijn er dan mogelijkheden in België om, naar analogie met andere Europese lidstaten, een eigen energiebelasting in te stellen? Sinds begin jaren negentig zijn de opeenvolgende Belgische regeringen voorstander van een Europese regeling inzake energiebelastingen. In het nationaal CO<sub>2</sub>-programma van 1994 – dat overigens een complete mislukking werd – stond al ingeschreven dat een Europese CO<sub>2</sub>/energiesaks de helft van de Belgische CO<sub>2</sub>-reductie moest bewerkstelligen. De doelstelling toen was om tegen 2000 de CO<sub>2</sub>-uitstoot te verminderen met 5% t.o.v. 1990. Daarvan moest dus 2,5% komen van een Europese belasting. Sinds paars-groen aan de macht is, staat de CO<sub>2</sub>/energiesaks ingeschreven in elke belangrijke beleidsverklaring. In het regeerakkoord van juli 1999 wordt gezegd dat het Belgisch voorzitterschap tot een Europese invoering zal trachten te komen en dat een eenzijdige invoering "zal worden onderzocht". In het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling van juli 2000 wordt gepleit voor een ecologische belastinghervorming in ons land en wordt m.b.t. de energiebelasting gezegd: "Indien onder Belgisch voorzitterschap geen akkoord wordt bereikt, dan moeten unilaterale maatregelen onderzocht en ingesteld worden" (let op de toevoeging 'ingesteld'). In het zogenaamde 21-puntenplan van de federale regering (18 januari 2002) staat onder punt 20, waarover we het boven al hadden, nog maar eens dat "zal onderzocht worden of een dergelijke taks op

Belgisch niveau kan ingevoerd worden, die niet concurrentieverstorend is en gecompenseerd kan worden door een daling van de lasten op arbeid." En ten slotte, in het Nationaal Klimaatplan, gepresenteerd begin maart 2002, staat de energiebelasting nogmaals onder de te bestuderen maatregelen.

Kortom, er is binnenkort in België al meer dan tien jaar onderzoek gedaan naar deze materie, en nog altijd is er geen beslissing gevallen. Nochtans, alle onderzoek van de laatste jaren, zowel op internationaal als op Belgisch vlak, wijst steeds in dezelfde richting: een ecologische belastinghervorming is in milieu-opzicht een interessante operatie en heeft macro-economisch geen negatieve effecten. Integendeel, in vele gevallen blijkt er een positief werkgelegenheidseffect als de opbrengsten van de belasting geheel of gedeeltelijk gebruikt worden om sociale lasten te verminderen. In een recente studie van het Federaal Planbureau wordt dit nogmaals aangetoond (Bossier e.a., 2001). Het Planbureau werkte twee scenario's uit met een CO<sub>2</sub>-belasting, waarbij de opbrengsten terugvloeien naar huishoudens en ondernemingen (de lastenvermindering van respectievelijk werknemers- en werkgeversbijdragen stemt overeen met wat ze elk aan CO<sub>2</sub>-heffingen betalen). Afhankelijk van het gevolgde scenario daalt de CO<sub>2</sub>-uitstoot tussen 2002 en 2012 met 5,45% tot 10%. De werkgelegenheid stijgt met 9.470 tot 21.760 arbeidsplaatsen. "De gewijzigde factorprijzen leiden bijgevolg tot substitutie in het voordeel van de (goedkoper geworden) productiefactor arbeid, terwijl op energie wordt bespaard". Terwijl negatieve macro-economische effecten verwaarloosbaar zijn, is er op sectoraal vlak een duidelijk voordeel voor bedrijfstakken zoals diensten en bouw, terwijl

energie en vervoer getroffen worden. Een mogelijke oplossing is werken met tijdelijke belastingverminderingen of -vrijstellingen in deze sectoren, iets wat ook in andere Europese landen gebeurt.

Begin 2001 kwam er voor een CO<sub>2</sub>-taks, tijdelijk gecombineerd met vrijstellingen, trouwens steun vanuit een onverwachte hoek: de OESO. In haar tweejaarlijkse studie over de economische toestand in België besteedde ze in 2001 nadrukkelijk aandacht aan de nood-

zaak van en mogelijkheden voor een 'duurzame groei' (OECD, 2001). Vrees voor verlies aan competitiviteit is in België altijd aangehaald als reden om geen energiebelastingen in te voeren, aldus de OESO, maar "the emphasis on avoiding competitiveness effects and social costs should not allow the measure to

be diluted". Systemen in andere kleine open economieën (Nederland, Zweden, Denemarken...) bewijzen immers dat er zelfs met die beperkingen heel wat mogelijk is. De OESO pleit daarom voor een energiebelasting en/of een systeem van verhandelbare emissierechten in België, waarbij in het geval van de taks slechts beperkte en tijdelijke uitzonderingsmaatregelen nodig zijn voor de energie-intensieve industrie. Het halen van de Belgische Kyoto-doelstellingen is volgens de OESO niet mogelijk zonder het gebruik van deze economische instrumenten. Dat is een conclusie die ook duidelijk, zij het impliciet, naar voren komt in de boven aangehaalde *paper* van het Planbureau.

## TER AFRONDING

België heeft het laatste jaar op verschillende

terreinen inspanningen gedaan om de Europese discussie over energiebelastingen vooruit te helpen. Tijdens het Zweedse en Belgische voorzitterschap is men niet erg ver geraakt, maar mogelijk is toch de basis gelegd om tijdens het lopende Spaanse of komende Deense voorzitterschap alsnog een consensus over een Europese energiebelasting uit de brand te redden. In de veronderstelling dat dit lukt – wat absoluut niet zeker is – zal het haast zeker om een sterk verwaterde versie van het oorspronkelijke Monti-voorstel gaan.

Het is onwaarschijnlijk dat dit voldoende is om in België de Kyoto-verbintenissen na te komen. Bovenop een eventueel Europees compromis zullen dus eigen Belgische fiscale maatregelen nodig zijn, naar analogie van wat al in meerdere Europese landen gebeurt (o.a. Nederland, Duitsland, Frankrijk, Groot-

Brittannië, Denemarken, Zweden). Alle studies wijzen uit dat zo'n operatie niet alleen gunstige milieu-effecten heeft, maar ook gunstige macro-economische effecten. Harder getroffen sectoren worden best tijdelijk geheel of gedeeltelijk vrijgesteld van de energiebelasting.

Het scenario is te schetsen, maar het moet ook nog politiek hard gemaakt worden. Om te besluiten, een aantal suggesties daarvoor.

- Het blijft uiteraard noodzakelijk de Europese discussie op te volgen en trachten zover mogelijk te gaan. Vooral de invulling van de minimumtarieven en eventuele vrijstellingen verdienen daarbij aandacht.
- Ervaringen in het buitenland leren dat een vorm van energiebelasting best deel uitmaakt van een ruimere hervorming van de fiscaliteit. De boot van de hervorming van de personen-

Erik Paredis

**Begin 2001 kwam er voor een CO<sub>2</sub>-taks, tijdelijk gecombineerd met vrijstellingen, steun vanuit een onverwachte hoek: de OESO.**

”

belasting heeft men al gemist. De hervorming van de vennootschapsbelasting, ook aangekondigd in de sociaal-economische prioriteitennota, kan een nieuwe kapstok zijn.

- Er is zeker bijkomende capaciteitsopbouw nodig over de inzet van economische instrumenten in een beleid voor duurzame ontwikkeling, zowel bij administraties (o.a. die van financiën) als aan universiteiten en bij belanghebbende doelgroepen (werkgevers, vakbonden, consumenten- en milieubeweging). Zeker over de relatie tussen de vergroening van fiscaliteit en de inzet van bijvoorbeeld verhandelbare emissierechten is er bij ons weinig capaciteit.
- De discussies van de voorbije jaren leren dat vooruitgang boeken in dit dossier niet enkel een technische kwestie is, maar zeker ook één van draagvlak bij de doelgroepen. Die moeten komen tot een akkoord op minstens drie terreinen: de belastinghervorming moet er daadwerkelijk toe bijdragen het milieudoel te halen en ze moet rekening houden met sociale bekommernissen én met het concurrentievermogen. Er zijn meer dan voldoende ideeën om met die bekommernissen om te gaan. Het komt er op aan te zoeken naar een werkbaar politiek evenwicht en dan de moed te hebben ook een politieke beslissing te treffen (of af te dwingen).

## BIBLIOGRAFIE

- Baranzini A., Goldemberg J., Speck S. (2000), 'A future for carbon taxes', in *Ecological Economics* 32 (2000), p. 395-412.
- BBL (2001), *Naar een groene fiscaliteit. Beleidscahier van de Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw over een duurzaam belastingstelsel*, Brussel.
- Bosquet B. (2000), 'Environmental tax reform: does it work? A survey of the empirical evidence', in *Ecological Economics* 34 (2000), p. 19-32.
- Bossier F. e.a. (2001), *Evaluatie van de impact van fiscale en niet-fiscale maatregelen op de CO<sub>2</sub>-uitstoot*, working paper 9-01, Federaal Planbureau, Brussel.
- Chevassus S. (2002a), 'EU-situation on energy taxation, Monti proposal, 17/01/02', interne paper EEB.
- Chevassus S. (2002a), 'Council Fiscal Affairs WP 14/02/02. EU-situation on energy taxation, Monti proposal', interne paper EEB.
- European Environment Agency (2000), *Environmental taxes: recent developments in tools for integration*, Environmental Issues series nr. 18, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg.
- Europese Unie (2001), 'Intergouvernementele Conferentie 2000: thematische fiches', <http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/geninfo/fact-sheets>
- Europese Unie (2002), *Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Barcelona, 15 en 16 maart 2002*.
- Federale regering (1999), *De brug naar de eenentwintigste eeuw*, regeerakkoord juli 1999, Brussel.
- Federale regering (2002a), *Sociaal-economische prioriteitennota 2002-2003, minister-raad van 18 januari 2002*, Brussel.
- Federale regering (2002b), *Nationaal klimaat*

*maatplan 2002-2012*, Brussel.

Heady C.J., Markandya A. (2000), *Study on the relationship between environmental/energy taxation and employment creation. Revised final report prepared for the European Commission: DG XI, Department of Economics and International Development, University of Bath.*

N., 'Fiscalité: le Conseil échoue sur le dossier énergétique', in *Europe énergie*, nr. 594, 21 december 2001.

OECD (2001), *OECD Economic Surveys: Belgium*, Parijs.

Paredis E., (2001), *Correcte prijzen en duurzame ontwikkeling: een noodzakelijk, maar moeizaam verhaal*, discussiepaper voor het symposium 'Rio+10: kloof tussen verbintenissen en beleid, 14 juni 2001', Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, Brussel.

Staatssecretariaat voor Energie en Duurzame Ontwikkeling (2000a), *Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2000-2004*, Brussel.

Staatssecretariaat voor Energie en Duurzame Ontwikkeling (2000b), *Voorstel van Nationaal Klimaatplan*, Brussel.

Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling (2001), *Vergroening van fiscaliteit: onhaalbare kaart of politieke realiteit? Eindverslag van het project 'Onderzoek met betrekking tot verruimd milieubeleid: milieufiscaliteit als hefboom voor een duurzaam beleid'*, Brussel.