

Naar meer milieueffingen ?

K. Van Cauter
L. Van Meensel

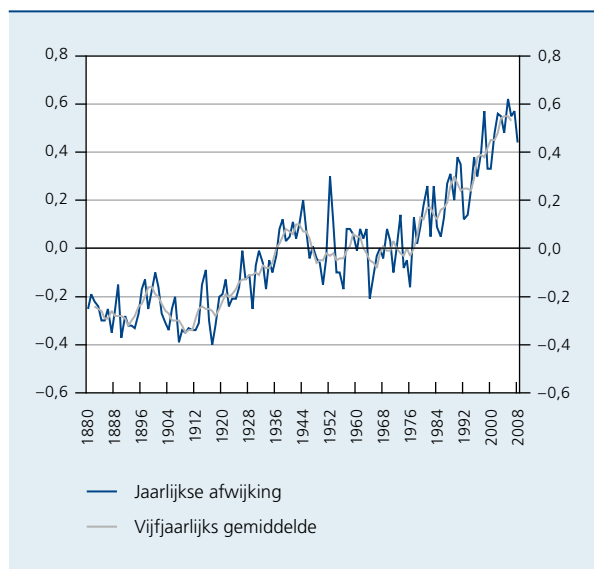
Inleiding

De aandacht voor lokale en internationale milieuproblemen is de afgelopen decennia sterk toegenomen. Thema's zoals de uitputting van de fossiele brandstoffen, de beschikbaarheid van drinkbaar water en de opwarming van de aarde als gevolg van de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen zijn op internationaal niveau een *hot topic* geworden.

De gemiddelde temperatuur is vorige eeuw geleidelijk gestegen. De meeste wetenschappers zijn het erover eens dat er een verband bestaat tussen de menselijke activiteiten en de opwarming van de aarde. Zo neemt de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer van de aarde toe door het verbranden van fossiele brandstoffen, ontbossing en bepaalde industriële en agrarische activiteiten. Het *Intergovernmental Panel on Climate Change* van de Verenigde Naties stelde in 2007 in zijn vierde verslag dat de temperatuur tegen 2100 mogelijk met meer dan 3 graden Celsius zou toenemen. De economische gevolgen van de opwarming van de aarde werden in 2007 in kaart gebracht in het gezaghebbende *Stern Review*-rapport. Verwacht wordt dat de opwarming van de aarde zware consequenties zal hebben: stijging van de zeespiegel, aantasting van de ecosystemen, daling van de landbouwproductiviteit als gevolg van langere droogteperiodes, zoetwatertekort, verspreiding van ziekten zoals malaria, vaker voorkomen van extreme weersomstandigheden zoals overstromingen en orkanen, enz. In het rapport wordt dan ook betoogd dat de voordelen van een onmiddellijk ingrijpen om de uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan, veel groter zijn dan de eraan verbonden kosten.

Versillende internationale instellingen hebben activiteiten ontwikkeld op het gebied van milieubescherming, gelet op de geografische spreiding van de oorzaken en gevolgen van een aantal milieuproblemen. Zo werd in 1992, onder de verantwoordelijkheid van de Verenigde Naties, in Rio de Janeiro het klimaatverdrag aanvaard met als bedoeling de uitstoot van broeikasgassen te reduceren en zodoende de ongewenste gevolgen van klimaatverandering te voorkomen of te beperken. In het kader van het klimaatverdrag werd in 1997 het Kyoto-protocol gesloten, waarbij de industrielanden er zich toe verbonden hun

GRAFIEK 1 VERLOOP VAN DE MONDIALE LANDTEMPERATUUR
(afwijking t.o.v. het gemiddelde in de periode 1951-1980)



Bron : Godart Institute for Space Studies.

uitstoot van zes broeikasgassen tussen 2008 en 2012 met ten minste 5 pct. terug te dringen ten opzichte van die in 1990. In december 2009 zal in Kopenhagen worden getracht een akkoord af te sluiten waarin doelstellingen inzake uitstootvermindering worden afgesproken voor de periode na 2012.

Het staat vast dat de uitdagingen op het gebied van leefmilieu de komende decennia zeer zwaar zullen zijn. De overheid dient ter zake een belangrijke rol te spelen. Om de milieudoelstellingen te bereiken, beschikt de overheid over een uitgebreid gamma van instrumenten. Meestal wordt een onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, reguleringsinstrumenten, zoals verbodsbepalingen of technologievoorschriften die dwingende regels opleggen en, anderzijds, marktinstrumenten zoals milieuheffingen, subsidies of systemen van verhandelbare uitstootrechten, waarbij via veranderingen in de relatieve prijzen van producten een vermindering van de vervuiling wordt nagestreefd. Daarnaast zijn ook zachtere instrumenten mogelijk, bijvoorbeeld sensibilisatie van de bevolking of preventie. Bij het kiezen tussen deze instrumenten, moeten, voor ieder type van vervuiling, de voor- en nadelen van elk instrument worden afgewogen. Bij zeer schadelijke producten kunnen verbodsbepalingen duidelijk het meest efficiënt zijn. In verschillende gevallen zullen evenwel marktinstrumenten de gewenste reductie van de vervuiling op de goedkoopste manier bereiken. Internationale instellingen zijn trouwens voorstander van het «de vervuiler betaalt»-principe. Dit principe is opgenomen in het EU-verdrag en het wordt reeds sedert 1970 door de OESO aanvaard. Daarom wordt binnen de categorie van marktinstrumenten geopteerd voor milieuheffingen of voor verhandelbare uitstootrechten, eerder dan voor subsidies, die niet aan dit principe voldoen.

In dit artikel wordt eerst nagegaan wat de implicaties zijn van het kiezen voor marktinstrumenten, in het bijzonder voor milieuheffingen, liever dan voor meer traditionele instrumenten zoals regelgeving. Vervolgens wordt onderzocht hoe de toepassing en de betekenis van de milieuheffingen in de EU zijn geëvolueerd. Voorts wordt ingegaan op de milieuheffingen in België en wordt aandacht besteed aan het Kyoto-protocol en aan het systeem van de handel in CO₂-uitstootrechten in de EU. Tot slot worden enkele conclusies getrokken.

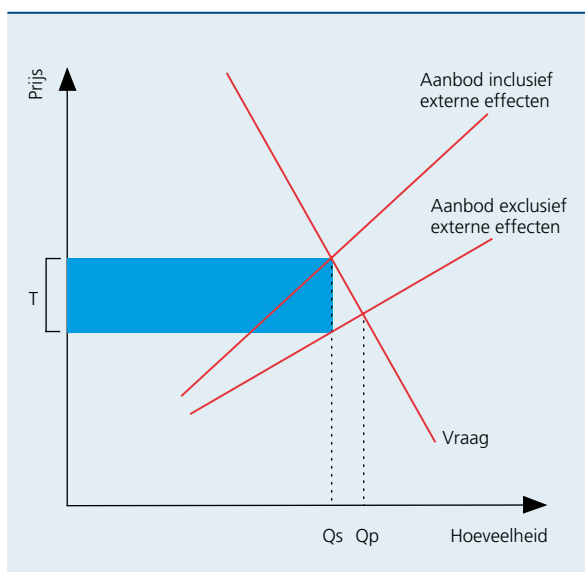
1. Milieuheffingen als beleidsinstrument: theoretische achtergrond

1.1 Theoretisch kader inzake milieuheffingen

Te zware milieuvervuiling kan het gevolg zijn van een falende marktwerking door het bestaan van negatieve externe effecten die gepaard gaan met sommige vormen van productie en consumptie. Negatieve externe effecten zijn de schade die aan de maatschappij wordt toegebracht zonder dat de producent of gebruiker die schade hoeft te vergoeden. Hierdoor krijgt de producent of gebruiker een te laag prijs signaal en gaat hij – vanuit maatschappelijk oogpunt – te veel van het goed produceren of consumeren.

Een traditionele milieuheffing – ook Pigouheffing genaamd – is gebaseerd op de welvaartstheorie en tracht dit verkeerde prijs signaal te corrigeren om aldus de productie en de consumptie van een goed terug te brengen naar hun sociaal optimum. Door het falen van de markt vallen de marginale kosten waar de producent zijn aanbod van een goed op baseert, lager uit dan de sociale marginale kosten voor de maatschappij, waarin de negatieve externe effecten door de vervuiling zijn vervat. De prijs van het goed wordt zonder de heffing bepaald op basis van de vraag van de consument en het aanbod exclusief externe kosten. Door de invoering van een heffing (T) per eenheid van het goed, kunnen

GRAFIEK 2 INTERNALISERING VAN EXTERNE EFFECTEN DOOR DE INVOERING VAN EEN MILIEUHEFFING



de negatieve externe effecten worden geïnternaliseerd. De heffing zorgt ervoor dat de consumptie wordt beperkt tot het snijpunt van de vraag van de consument en het aanbod inclusief externe effecten. De dalende consumptie van het goed (van Q_p naar Q_s) gaat gepaard met een verhoging van de prijs en een belastingopbrengst van $T \times Q_s$. Vaak is deze belastingopbrengst niet te verwaarlozen, omdat milieuheffingen veelal geheven worden op producten die prijsinelastisch zijn, wat betekent dat de geconsumeerde hoeveelheid niet sterk reageert op de prijs van het goed.

Er zij opgemerkt dat hier niet noodzakelijkerwijs een nul-tolerantie wordt nagestreefd op het gebied van vervuiling, maar een economisch verantwoorde orde van grootte inzake vervuiling waarbij rekening wordt gehouden met de kosten ervan voor de huidige en toekomstige generaties. Het is niet eenvoudig om de hoogte van de heffing, waarvan de opbrengst toekomt aan de overheid, en het optimale niveau van vervuiling te bepalen.

Milieuheffingen en systemen van verhandelbare uitstootrechten kunnen zeer gelijklopend zijn. Als een milieuheffing per eenheid van het goed van T leidt tot een productie van Q_s , dan kan hetzelfde resultaat worden bereikt door voor de productie van de hoeveelheid Q_s in verhandelbare uitstootrechten te voorzien die op een concurrerende markt zullen leiden tot een prijs per uitstootrecht die per eenheid van het product overeenstemt met T . Het niveau, en de verdeling over de ondernemingen, van de reductie van vervuiling zullen bovendien voor de twee instrumenten dezelfde zijn. In beide gevallen worden de bewuste ondernemingen geconfronteerd met extra kosten van T per eenheid van het product, waardoor ondernemingen hun vervuiling zullen terugdringen zolang dit hun minder kost dan T . Indien een dergelijke reductie van de vervuiling te duur uitvalt, zullen ze er daarentegen voor opteren uitstootrechten te verwerven of milieuheffingen te betalen. Worden de uitstootrechten via een concurrerende veiling verkocht, dan zal de opbrengst voor de overheid overeenstemmen met de opbrengst van een milieuheffing.

De implementatie van de twee systemen kan wel een sterk verschillende praktische impact hebben. Goed afdwingbare verhandelbare uitstootrechten waarborgen bijvoorbeeld de totale uitstoot van broeikasgassen, maar kunnen, door de onzekerheid omtrent de kosten die de vermindering van de uitstoot voor de ondernemingen inhoudt, gepaard gaan met zeer zware kosten voor die ondernemingen. Milieuheffingen, daarentegen, impliceren wel een bovengrens voor de marginale kosten verbonden aan de reductie van de vervuiling per onderneming, maar kunnen geen garanties bieden voor de totale uitstoot.

1.2 Voor- en nadelen van marktinstrumenten

Zoals reeds vermeld, beschikt de overheid over een uitgebreid gamma van instrumenten om vorm te geven aan haar milieubeleid. In bepaalde gevallen biedt het gebruik van op de marktwerking gesteunde instrumenten, in het bijzonder milieuheffingen, een aantal voordelen.

Zo kunnen marktinstrumenten ervoor zorgen dat, wanneer de kosten van de vervuiling tussende ondernemingen onderling verschillend zijn, de vervuiling wordt gereduceerd in de ondernemingen waar dat het goedkoopst kan gebeuren. Ondernemingen die reeds de nieuwste milieuvriendelijke technologieën toepassen, hoeven niet op zoek te gaan naar andere dure manieren om de vervuiling verder te beperken, maar kunnen ervoor opteren de belasting te betalen. Ondernemingen met oudere, meer vervuilende technologieën daarentegen zullen, teneinde minder heffingen te betalen, sneller geneigd zijn om over te stappen op nieuwere, schonere technologieën, waardoor de vervuiling wordt gereduceerd. Niet-marktinstrumenten kunnen een dergelijke efficiënte reductie van de vervuiling doorgaans minder gemakkelijk realiseren omdat, onder meer, niet de gedetailleerde informatie beschikbaar is die zulks per onderneming zou vereisen. Een extra voordeel van marktinstrumenten is dat er per onderneming geen onderhandelingen moeten worden gevoerd.

Milieuheffingen zorgen tevens voor een permanente stimulans om nieuwe methoden te blijven zoeken die de vervuiling verder terugdringen, of nieuwe technologieën sneller te implementeren en zodoende de belasting te verlagen. Bij vaste doelstellingen inzake vervuiling of uitstoot zullen de ondernemingen niet gestimuleerd zijn om extra inspanningen te leveren zodra de doelstellingen zijn bereikt.

Tot slot kunnen de ontvangsten die het gevolg zijn van de invoering van een milieuheffing, gebruikt worden om andere heffingen, in het bijzonder heffingen op arbeid, te verlagen en aldus een dubbel voordeel te creëren. Een verbetering van het leefmilieu zou dan gepaard kunnen gaan met een sterkere concurrentiepositie en een hogere werkgelegenheid. Blijkbaar is het creëren van dit tweevoudige voordeel evenwel afhankelijk van de exacte wijze waarop de hervorming ten uitvoer wordt gelegd. Indien de prijsverhogingen als gevolg van de invoering van de milieuheffingen onmiddellijk zouden worden doorberekend in de lonen, gaat dit effect voor een groot deel verloren en kan het zelfs negatief worden.

Aan het gebruik van marktinstrumenten zijn echter ook enkele nadelen verbonden.

Als de impact van de vervuiling afhankelijk is van de plaats, het tijdstip of de manier van productie en consumptie kan het bijwijken zeer complex worden om dit in een gedifferentieerd heffingsstarief te vatten en kan het nuttig zijn gebruik te maken van andere instrumenten die de productie of consumptie op die plaats of dat tijdstip beperken.

Voorts is het soms moeilijk om voor milieuheffingen een breed maatschappelijk draagvlak te vinden. Dat komt door de ermee gepaard gaande prijsstijgingen, hoewel op die manier belastingopbrengsten worden gegenereerd en de consumptie of productie teruggedrongen wordt tot meer aanvaardbare maatschappelijke niveaus. Bovendien kan een milieuheffing er oorzaak van zijn dat ondernemingen de deuren moeten sluiten; in dat geval zijn er uiteraard zware sociale gevolgen.

Daarnaast hebben milieuheffingen doorgaans een regresief karakter, wat betekent dat de last van de heffingen, relatief beschouwd, meer op de financieel zwakste schouder komt te liggen. Dit kan worden verholpen door compensatiemaatregelen uit te werken, maar het is daarbij van essentieel belang het prijssignaal te bewaren.

Tot slot kunnen de supplementaire kosten van milieuheffingen voor internationaal actieve ondernemingen leiden tot concurrentieproblemen en tot een dislocatie van de activiteiten en de vervuiling naar regio's waar deze niet of

minder belast worden. Deze vrees bestaat echter ook bij gebruik van niet-marktinstrumenten. Door samenwerking via internationale fora kan worden getracht deze dislocaties te beperken.

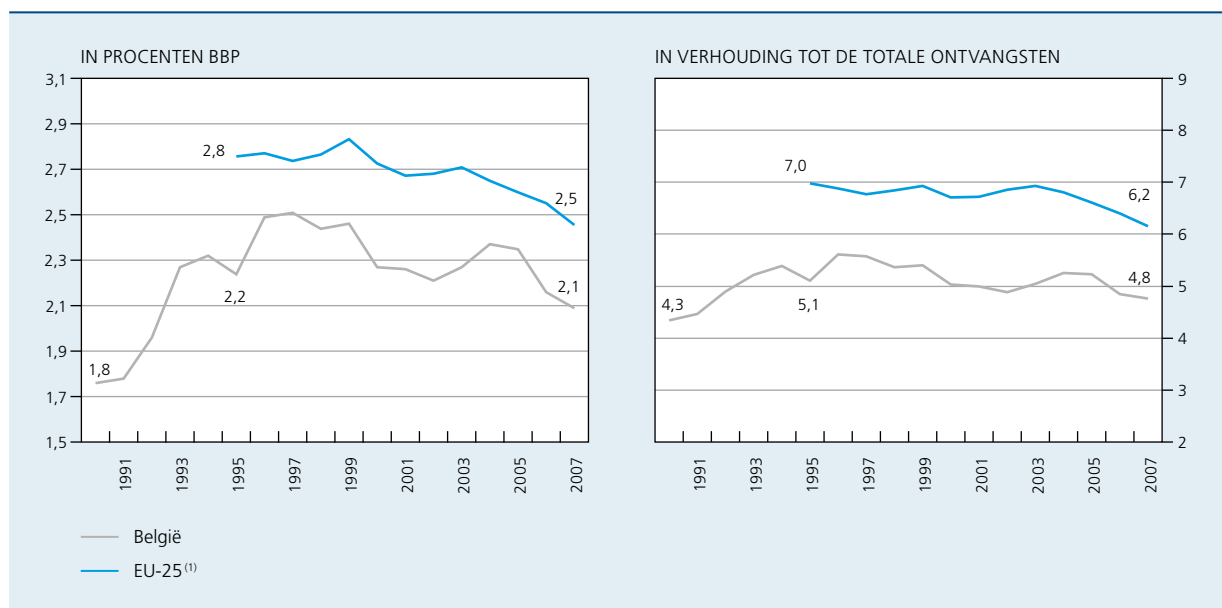
Omdat milieubeleid doorgaans zeer complex is, wordt vaak een mix van beleidsinstrumenten gebruikt, bijvoorbeeld een combinatie van heffingen met regelgeving die beperkingen oplegt aan de plaats van productie of consumptie of aan bepaalde types van vervuiling.

2. Milieuheffingen in de EU

2.1 Statistische afbakening van milieuheffingen

Om de internationale vergelijkbaarheid van de gegevens inzake milieuheffingen te verhogen, hebben Eurostat, de OESO en het Internationaal Energieagentschap een geharmoniseerd statistisch kader ontwikkeld. Het onderbrengen van overheidsontvangsten bij de categorie milieuheffingen gebeurt hierbij uitsluitend op basis van de heffingsgrondslag. De door deze instellingen gehanteerde definitie luidt: « een milieuheffing is een heffing waarvan de grondslag een fysieke eenheid is van een goed dat een bewezen specifieke negatieve invloed heeft op het leefmilieu ». Bij de beoordeling wordt geen rekening gehouden met de doelstelling van de overheid op het ogenblik

GRAFIEK 3 VERLOOP VAN HET BELANG VAN MILIEUHEFFINGEN



Bron: EC.
(1) Gewogen gemiddelde.

dat de heffing wordt ingevoerd. De op deze goederen verschuldigde btw wordt, vanwege de statistische problemen bij de identificatie ervan, niet als een milieueffing beschouwd.

Net als de overige heffingen, zijn milieueffingen verplichte stortingen aan de overheid zonder rechtstreekse tegenprestatie. Ze onderscheiden zich aldus van retributies, waarbij er wordt van uitgegaan dat er een tegenprestatie wordt geleverd, en die derhalve als verkopen worden beschouwd. Zo wordt de voor huisvuilzakken betaalde prijs gezien als een betaling voor de ophaling en verwerking van het huisvuil, waardoor de opbrengst niet in rekening wordt gebracht als een milieueffing. Daarnaast speelt ook nog de organisatie van de systemen een rol. Zo zijn in sommige landen de systemen van tolheffing op de autosnelwegen in handen van particuliere ondernemingen die volledig buiten de overheidsrekeningen vallen. Deze verschillen bemoeilijken een internationale vergelijking van de milieueffingen.

Het probleem van de vergelijkbaarheid kan ook worden toegelicht aan de hand van de heffingen op het afvalwater van de Belgische huishoudens, heffingen die vroeger geïnd werden door de gewesten en geregistreerd werden

als belastingen. Deze heffingen worden niet langer geïnd door de gewesten, maar de kosten van de verwerking van het afvalwater zijn geïntegreerd in de drinkwaterfactuur van de drinkwatermaatschappijen. Hierdoor zijn deze heffingen uit de overheidsrekeningen verdwenen, maar betalen de klanten van de drinkwatermaatschappijen de facto hetzelfde bedrag voor de verwerking van hun afvalwater.

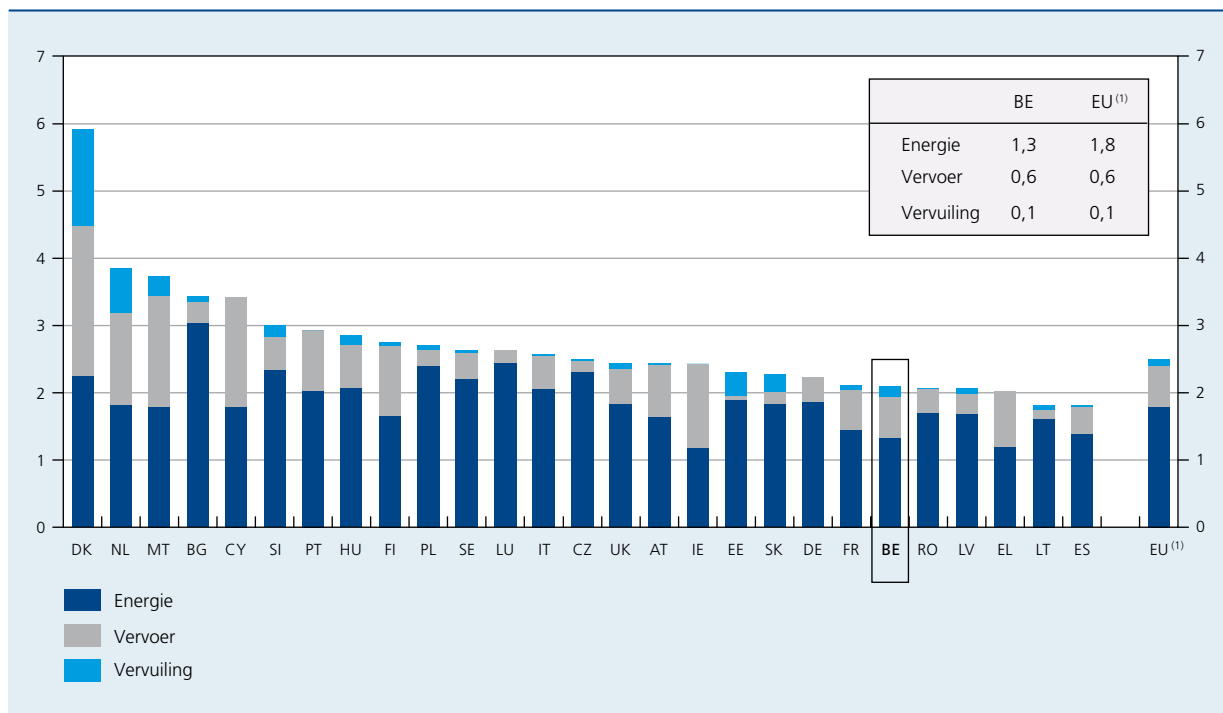
Ten slotte zij opgemerkt dat een hoge opbrengst aan milieueffingen zowel het gevolg kan zijn van een lage heffing met een hoge mate van vervuiling, als van een hoge heffing met een kleinere mate van vervuiling. Een grondige analyse van de gegevens dient dan ook steeds te berusten op een vergelijking van de werkelijke tarieven van de milieueffingen.

2.2 Gebruik van milieueffingen in de EU

2.2.1 Verloop van de milieueffingen

Ondanks de aandacht die reeds geruime tijd aan de milieueffingen wordt besteed, is het belang ervan tijdens de afgelopen jaren niet toegenomen. Tussen 1999 en 2007 werd voor de EU als geheel een daling van deze

GRAFIEK 4 SAMENSTELLING VAN DE MILIEUEFFINGEN IN DE EU-LIDSTATEN
(procenten bbp, 2007)



Bron : EC.
(1) Gewogen gemiddelde.

heffingen opgetekend van 2,8 tot 2,5 pct. bbp. In België is het belang ervan tijdens de eerste helft van de jaren negentig fors toegenomen tot een maximum van 2,5 pct. bbp in 1997, een peil dat ook nog in 1999 werd bereikt. Sindsdien is de opbrengst van deze heffingen gedaald tot 2,1 pct. bbp in 2007.

Ofschoon er het voorbije decennium een daling van de opbrengst van de milieuheffingen werd opgetekend, lijkt er wel een tendens te zijn naar een breder gebruik van dergelijke heffingen. Terwijl er tijdens de jaren negentig vrijwel uitsluitend accijnzen op minerale oliën waren, is het gamma van milieuheffingen sindsdien fors uitgebreid. Zo blijven enkel in Luxemburg en Portugal de milieuheffingen beperkt tot heffingen op minerale oliën en op het bezit of gebruik van een voertuig. Alle andere landen van de EU-15 hebben op zijn minst één andere milieuheffing ingevoerd.

Op basis van het verloop van de milieuheffingen in de EU lijkt er geen sprake te zijn geweest van grootschalige groene belastinghervormingen. Enkel aan het einde van de jaren negentig was er in de meeste EU-landen een vergroening van de belastingssystemen, maar daarna nam het belang van de milieuheffingen opnieuw af. Deze tendens kan worden verklaard doordat milieuheffingen meestal

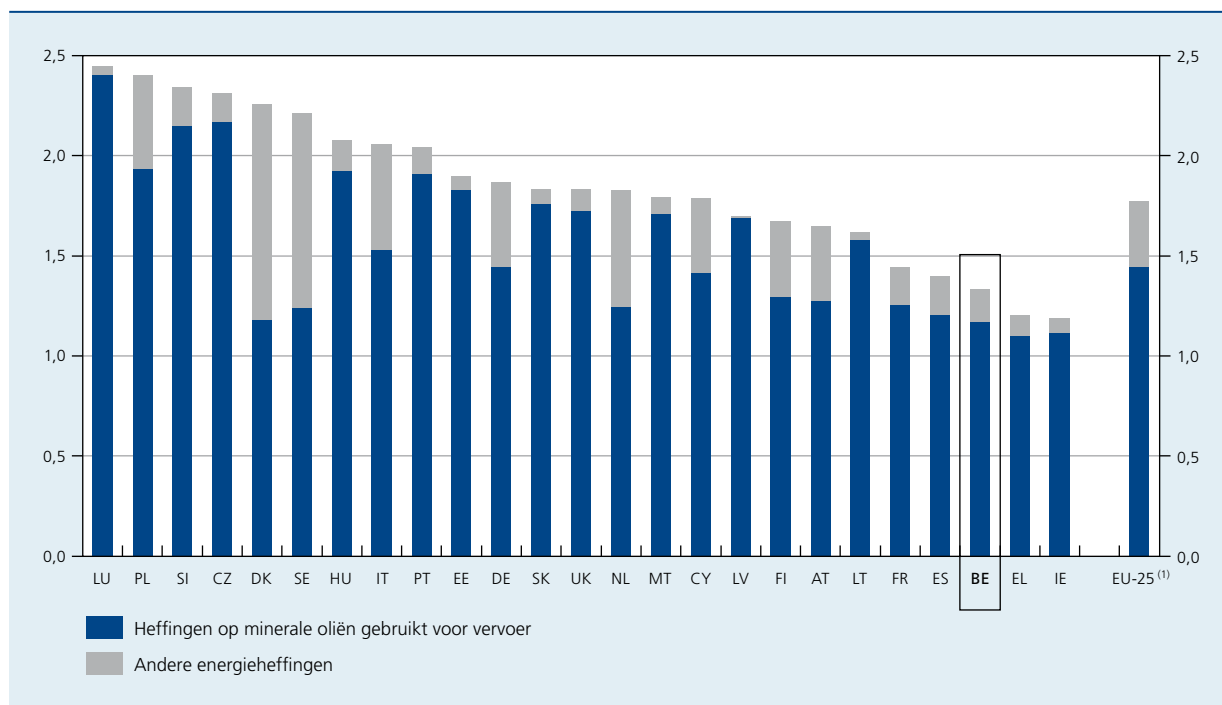
vaste nominale bedragen zijn die worden uitgedrukt per eenheid product. De reële opbrengst van deze heffingen vertoont dan ook de neiging om te dalen⁽¹⁾. Bovendien zijn de heffingen expliciet bedoeld om de groei van de consumptie van een milieuschadelijk goed af te remmen, waardoor het veelal logisch is dat hun opbrengst geen gelijke tred houdt met de groei van het bbp.

2.2.2 Samenstelling van de milieuheffingen

Het relatieve belang van de milieuheffingen verschilt afhankelijk van de lidstaten van de EU, maar over het algemeen schommelde de opbrengst ervan tussen 2 en 3,5 pct. bbp in 2007. Slechts twee lidstaten hebben lagere milieuheffingen, terwijl in drie lidstaten de opbrengst hoger uitvalt. De uitschieter in de EU is Denemarken, waar de milieuheffingen 5,9 pct. bbp uitmaken, maar ook Nederland en Malta vallen op met opbrengsten van respectievelijk 3,9 en 3,7 pct. bbp. De laagste milieuheffingen in verhouding tot het bbp worden opgetekend in Litouwen en Spanje.

(1) Dit zou niet het geval zijn, mochten de milieuheffingen regelmatig worden aangepast aan het prijsverloop. Van de lidstaten van de EU heeft enkel Denemarken een systeem van regelmatige indexering van de nominale heffingsstarieven inzake milieubelastingen ingevoerd.

GRAFIEK 5 BELANG VAN DE HEFFINGEN OP MINERALE OLIËN GEBRUIKT VOOR VERVOER IN DE TOTALE ENERGIEHEFFINGEN
(procenten bbp, 2007)



Bron: EC.

(1) Gewogen gemiddelde.

In België zijn de milieueffingen in verhouding tot het bbp niet erg belangrijk, vergeleken met de andere landen in de EU. België komt op de tweeëntwintigste plaats van de EU-27. In de buurlanden Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk is de opbrengst van de milieueffingen vergelijkbaar met die in België. In Luxemburg bevinden de milieueffingen zich in verhouding tot het bbp in de buurt van het EU-gemiddelde. Dit resultaat wordt bereikt met relatief lage tarieven in combinatie met een hoog verbruik, onder meer door buitenlanders.

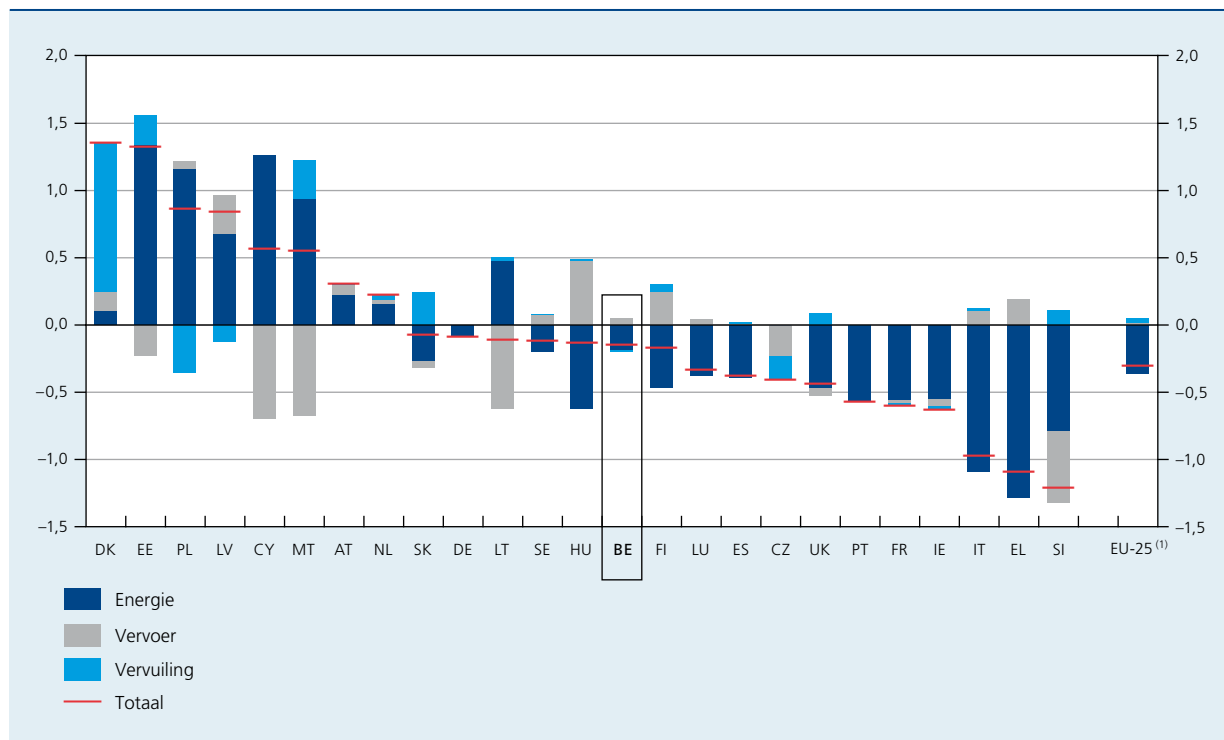
Milieueffingen worden vanuit een statistisch oogpunt doorgaans onderverdeeld in drie categorieën, namelijk heffingen op energie, heffingen op vervoer en heffingen op vervuiling. Energieheffingen omvatten de heffingen op energieproducten, zowel die welke worden gebruikt voor transport als andere. De energieheffingen op transport betreffen voornamelijk die op benzine en diesel. De energieheffingen, met uitzondering van die op transport, zijn vooral de heffingen op stookolie, gas, steenkool en elektriciteit. Ook CO₂-heffingen vallen onder deze categorie, omdat ze vaak een onlosmakelijk onderdeel van de heffingen op energie uitmaken. Heffingen op vervoer omvatten de heffingen die verband houden met het bezit en het gebruik van een voertuig. Ze omvatten zowel de

eenmalige heffingen bij de aankoop van een voertuig als de recurrente bijdragen, maar niet de accijnzen op benzine of diesel. De heffingen op vervuiling en grondstoffen omvatten onder meer de heffingen op verpakkingen, de uitstoot van luchtvervuiling, het afval of het gebruik van water.

In de EU maken de energieheffingen het grootste deel uit van de milieueffingen – een weinig verrassende vaststelling. Ze zijn immers goed voor bijna drie vierde van het totaal van de milieueffingen. De categorie transportheffingen – exclusief die op het verbruik van energieproducten – vertegenwoordigt iets minder dan een vierde van dat totaal. De heffingen op vervuiling vormen slechts een klein aandeel van ongeveer 5 pct.

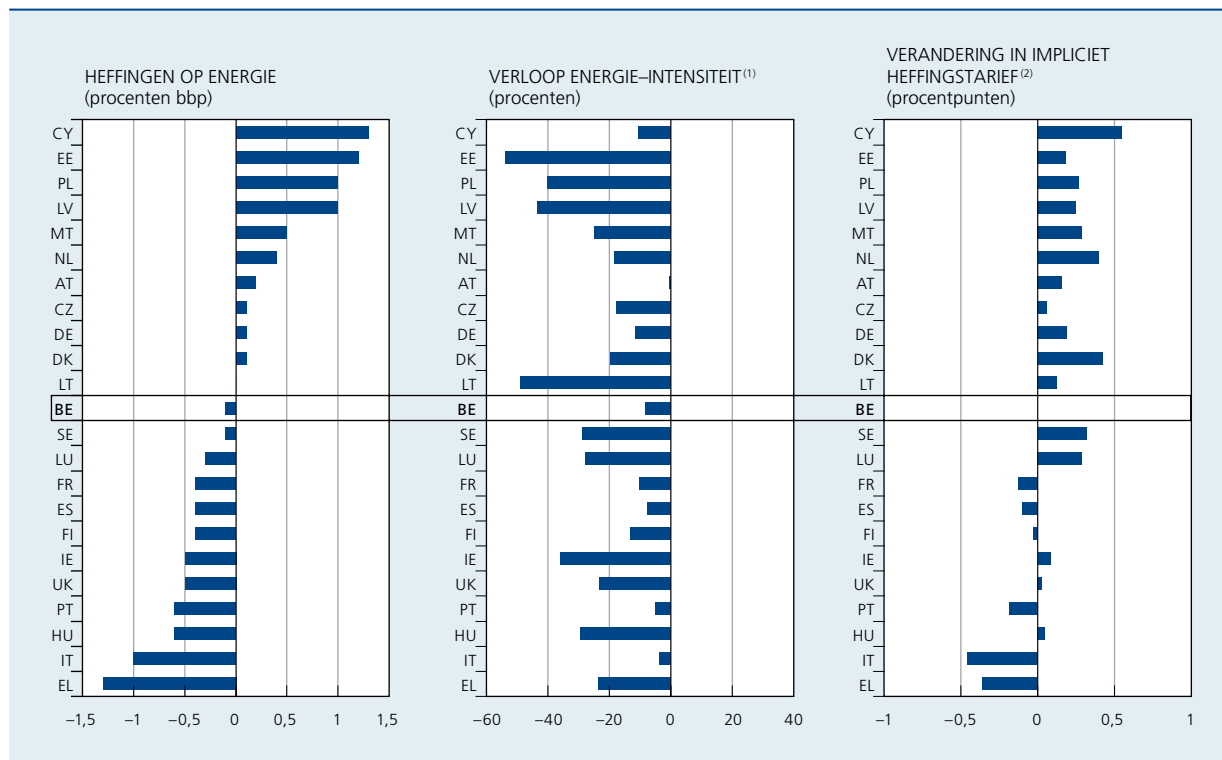
Binnen de categorie van de energieheffingen overheerst het aandeel van de heffingen op voor transport gebruikte brandstoffen. Gemiddeld beschouwd, maken ze ongeveer 80 pct. van de totale energieheffingen uit. In de in 2004 tot de EU toetredende lidstaten ligt dat percentage meestal nog flink hoger. In de lidstaten van de EU-15 varieert het aandeel van de heffingen op voor transport gebruikte brandstoffen in het totaal van de heffingen op energieproducten tussen meer dan 90 pct. in Luxemburg,

GRAFIEK 6 VERLOOP VAN DE MILIEUEFFINGEN
(procenten bbp, 1995-2007)



Bron : EC.
(1) Gewogen gemiddelde.

GRAFIEK 7 VERLOOP VAN DE HEFFINGEN OP ENERGIE
(1995-2006)



Bron: EC.

(1) De energie-intensiteit wordt berekend door de verhouding van het verbruik van energie omgezet in kilogram olie-equivalent per duizend euro bbp in kettingeuro's.

(2) Het impliciet heffingstarief wordt berekend door de opbrengst van de heffingen op energie in verhouding tot het bbp te delen door de energie-intensiteit.

lerland, Griekenland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk en iets meer dan 50 pct. in Denemarken en Zweden. Deze laatste twee landen hebben immers zware heffingen op elektriciteit en aardgas.

2.2.3 Determinanten van het verloop van de milieuheffingen

In de periode 1995-2007 was er een convergentie inzake de opbrengst van de milieuheffingen in procenten bbp tussen de lidstaten van de EU-15 en deze toegetreden in 2004. De meeste van deze laatste lidstaten besloten immers de milieuheffingen te verhogen, onder meer om te voldoen aan de Europese vereisten inzake minimumaccijnzen op energieproducten. Tal van lidstaten van de EU-15 zagen daarentegen de opbrengst van de milieuheffingen slinken, vooral die van de heffingen op energie, waardoor het EU-gemiddelde daalde. Denemarken, Nederland en Oostenrijk vormden uitzonderingen op deze tendens, aangezien zij tussen 1995 en 2007 de opbrengst van de milieuheffingen in verhouding tot het bbp zagen stijgen. Terwijl dat in Nederland en Oostenrijk nagenoeg uitsluitend het gevolg was van een hogere opbrengst van

de heffingen op energie, bleek Denemarken het enige land te zijn dat erin slaagde de heffingen op vervuiling aanzienlijk uit te breiden.

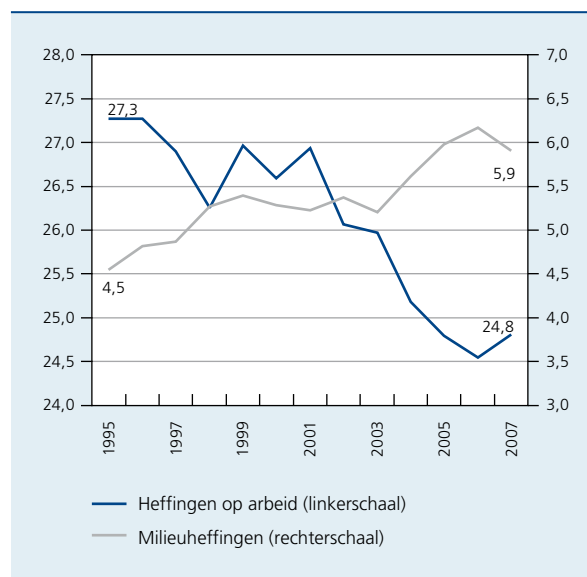
Het verloop van de heffingen op energie in verhouding tot het bbp wordt bepaald door het verloop van de energie-intensiteit van de economie en dat van het impliciete heffingstarief op energieproducten. De daling van de heffingen op energie in de EU als geheel blijkt voornamelijk een gevolg te zijn van de daling van de energie-intensiteit van de economie. Deze is tussen 1995 en 2006 in alle beschouwde landen afgenomen. Vooral in de recentelijk toegetreden lidstaten van de EU is de energie-intensiteit spectaculair teruggelopen, hoewel het niveau ervan er nog steeds beduidend hoger ligt dan in de EU-15. De impliciete heffingstarieven op energie zijn over diezelfde periode in de meeste lidstaten van de EU verhoogd, met uitzondering van Finland, Spanje, Frankrijk, Portugal, Italië en Griekenland. Wat België betreft, is de daling van de heffingen op energie in verhouding tot het bbp een gevolg van een relatief beperkte daling van de energie-intensiteit van de economie in combinatie met een stabiel impliciet heffingstarief op energie.

2.3 Groene belastinghervormingen

In de jaren negentig bevalen internationale organisaties zogeheten groene belastinghervormingen aan. Dergelijke hervormingen zijn gericht op een verlaging van de heffingen op arbeid, gebruik makend van de extra opbrengst van de al dan niet nieuwe milieuheffingen, die de marktwerking verbeteren doordat ze externe effecten in rekening brengen. Zodoende zouden twee doelstellingen tegelijkertijd worden gerealiseerd, namelijk een beter leefmilieu en een hogere werkgelegenheid. Vandaar af en toe de bewering dat met dergelijke groene belastinghervormingen een « dubbel dividend » kan worden gerealiseerd.

Het verloop van de fiscale opbrengsten van de milieuheffingen en van de heffingen op arbeid wijst echter slechts in een beperkt aantal landen op een verschuiving naar meer milieubelastingen en minder heffingen op arbeid. Zoals reeds vermeld, namen immers – tijdens de periode 1995-2007 – de milieuheffingen in verhouding tot het bbp in verschillende landen niet toe. De landen waar dat wél het geval was, kunnen in twee groepen worden onderverdeeld. Enerzijds zijn er de recentelijk toegetreden lidstaten van de EU die de tarieven van hun milieuheffingen hebben verhoogd om te beantwoorden aan de vereisten van de Europese minima ter zake. Estland, Letland en Polen gebruiken deze extra opbrengst om de heffingen op arbeid te verlagen. Anderzijds zijn er de lidstaten Denemarken, Nederland en Oostenrijk die op een bepaald

GRAFIEK 9 HEFFINGEN OP ARBEID EN MILIEU IN DENEMARKEN (procenten bbp)

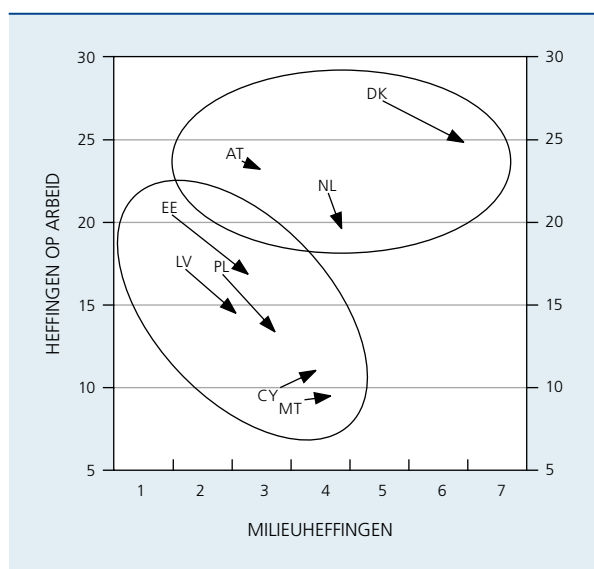


Bron: EC.

ogenblik tot groene belastinghervormingen besloten⁽¹⁾. De hervormingen in deze landen tonen aan dat de individuele lidstaten van de EU tot op zekere hoogte een eigen milieubeleid en -fiscaliteit kunnen ontwikkelen.

Het duidelijkste voorbeeld van groene belastinghervormingen vindt men in Denemarken. De heffingen op arbeid daalden er tussen 1995 en 2007 met 2,5 pct. bbp. Daarvan werd 1,4 pct. bbp gefinancierd door supplementaire milieuheffingen. Deze laatste zijn zeer verscheiden en hebben trouwens als inspiratiebron gediend voor hervormingen in andere landen, waaronder België. De voornaamste voorbeelden zijn: een algemene verpakkingshoefing waarvan het tarief gedifferentieerd is volgens een milieu-index van het gebruikte materiaal; een veralgemeende CO₂-heffing op energieproducten, gedifferentieerd volgens uitstoot; zeer zware belastingen op het bezit en gebruik van een voertuig (de heffing op de eerste ingebruikname van een grote wagen voor particulier vervoer loopt op tot meer dan 100 pct. van de aankoopprijs; erbovenop moet nog een jaarlijkse belasting worden betaald volgens het gewicht van het voertuig); en een heffing op vliegtuigtickets van 5 tot 10 euro, maar die heffing werd in 2007 afgeschaft.

GRAFIEK 8 LANDEEN MET EEN TOENAME VAN DE MILIEUHEFFINGEN (procenten bbp, verloop 1995-2007)



Bron: EC.

(1) Groene belastinghervormingen waren er ook in andere lidstaten van de EU, bijvoorbeeld Duitsland, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk, maar in deze landen zijn de milieuheffingen in verhouding tot het bbp in de periode 1995-2007 gedaald.

3. Milieuheffingen in België

3.1 Overzicht van de milieuheffingen in België

België heeft verschillende belastingen die volgens de gangbare internationale definities als milieuheffingen worden beschouwd. In 2008 maakten de accijnzen op minerale oliën 54 pct. uit van de totale ontvangsten aan milieuheffingen. Daarnaast is de jaarlijkse verkeersbelasting goed voor meer dan een vijfde van die ontvangsten. De algemene energieheffing op minerale oliën, gas en elektriciteit, de belasting op de inverkeerstelling en de heffingen op drankverpakkingen maken elk ongeveer 5 pct. van die heffingen uit, terwijl de federale bijdrage op elektriciteit en gas ruim 3 pct. bedraagt.

In België valt het beleid inzake leefmilieu hoofdzakelijk onder de bevoegdheid van de gewesten. De bevoegdheid over de milieuheffingen is evenwel over de verschillende beleidsniveaus verdeeld. De heffingen op energie komen voornamelijk ten goede aan de federale overheid, die op transport vloeien naar de gewesten toe. De heffingen op vervuiling komen, met uitzondering van de heffing op drankverpakkingen, voornamelijk ten goede aan de gewesten.

In België kunnen twee periodes worden onderscheiden waarin maatregelen werden genomen in het vlak van milieuheffingen.

In een eerste golf, tussen 1993 en 1995, werden verschillende nieuwe heffingen ingevoerd. Voordien bestonden de ontvangsten vrijwel uitsluitend uit de accijnzen op

TABEL 1 OVERZICHT VAN DE MILIEUHEFFINGEN IN BELGIË
(miljoenen euro's, tenzij anders vermeld)

	1980	1990	2000	2008	In verhouding tot de totale milieuheffingen in 2008
Heffingen op energie	1.109	2.017	3.614	4.297	63,3
Accijnzen op minerale oliën	1.109	2.017	3.392	3.675	54,2
Energieheffing op minerale oliën, gas en elektriciteit	0	0	193	330	4,9
Federale bijdrage op elektriciteit en gas ⁽¹⁾	0	0	0	203	3,0
Andere ⁽²⁾	0	0	29	89	1,3
Heffingen op vervoer	396	768	1.622	1.974	29,1
Belasting op de inverkeerstelling	0	0	209	358	5,3
Verkeersbelasting	368	712	1.132	1.477	21,8
Eurovignet	0	0	82	121	1,8
Andere ⁽³⁾	28	56	199	18	0,2
Heffingen op vervuiling	0	93	485	509	7,5
Heffing op drankverpakkingen	0	0	0	308	4,5
Heffingen op industrieel afval	0	27	74	72	1,1
Heffing op het water	0	66	378	108	1,6
Andere ⁽⁴⁾	0	0	33	21	0,3
Totaal	1.506	2.877	5.721	6.780	100,0
<i>p.m. In verhouding tot het bbp</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>	<i>2,3</i>	<i>2,0</i>	

Bronnen: INR, NBB.

(1) Met inbegrip van de zogeheten Eliaheffing.

(2) De controlereditie op stookolie en de bijdrage op voor verwarming aangewende aardolieproducten.

(3) De accijnscompenserende heffing (in 2008 afgeschaft) en de inschrijvingstaks.

(4) Ecotaksen op batterijen (en wegwerpfoto toestellen), heffingen op mestafval en huishoudelijk afval en de heffing op specifieke producten zoals wegwerpbestek, wegwerpzakken en aluminiumfolie.

minerale oliën en de jaarlijkse verkeersbelasting. In deze periode werd de controleretributie op stookolie ingevoerd, alsook de algemene energieheffing, de belasting op de inverkeerstelling, de ecotaks op batterijen en wegwerpfototoestellen, en het eurovignet voor zwaar vervoer.

In de periode 2003-2005 was er een tweede golf van maatregelen in het vlak van de milieueffingen. Voornamelijk in het kader van het federale regeerakkoord van juli 2003 werden initiatieven ter zake bekendgemaakt. Zo werd ernaar gestreefd om, door de verhoging van de accijnzen op diesel en benzine en de geleidelijke afschaffing van de inschrijvingstaks en de accijnscompenserende heffing voor dieselwagens, de kosten van vervoer per wagen meer afhankelijk te maken van het gebruik dan van het bezit van een wagen. De accijnzen op diesel en benzine werden verhoogd door middel van het zogeheten kliksysteem, wat erop neerkomt dat de tarieven werden opgetrokken op het ogenblik dat de prijzen voor deze motorbrandstoffen daalden. Daarnaast werden de federale bijdrage op elektriciteit en gas en de heffing op drankverpakkingen ingevoerd.

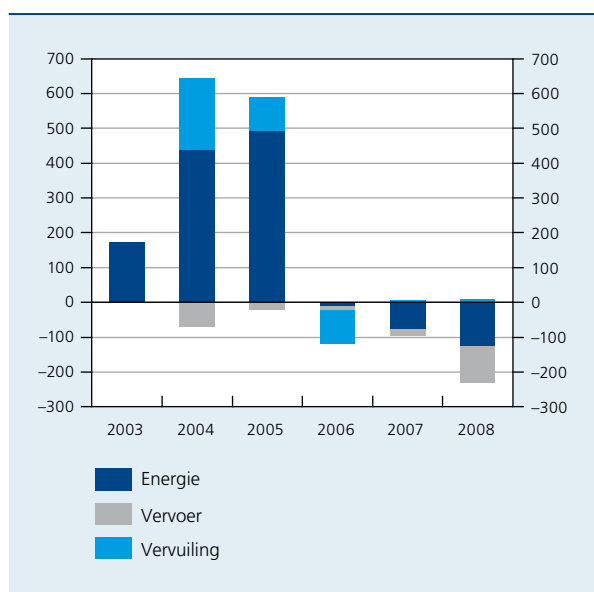
Terwijl tijdens de periode 2003-2005 de heffingen op energie en vervuiling door verschillende maatregelen werden verhoogd, zijn de milieueffingen sedert 2006 structureel verlaagd, voornamelijk door de werking van het omgekeerde kliksysteem voor benzine en diesel.

In 2009 werd het kliksysteem voor de verhoging van de accijnzen op benzine en diesel evenwel opnieuw ingevoerd. De heffingen op transport werden gedurende heel de periode van 2003 tot 2008 verlaagd, voornamelijk door de afschaffing van de accijnscompenserende heffing op dieselwagens.

Het Belgische beleid inzake milieueffingen is niet altijd eenduidig en blijkt vaak een proces van *trial and error* te zijn, waarbij een langetermijnvisie soms lijkt te ontbreken. Dit komt deels door de onzekerheid over de impact op de armste bevolkingslagen en de mogelijke dislocatie van consumptie of productie. Verschillende maatregelen waarover een consensus werd bereikt, werden niet of slechts onvolledig geïmplementeerd. Zowel de in 1993 ingevoerde ecotaks als de algemene, in het kader van de opmaak van de federale begroting 2007 voorgestelde verpakkingshoofbelasting werd uiteindelijk gereduceerd tot een heffing op een beperkt aantal producten⁽¹⁾. Daarnaast werd de in het kader van de begrotingsopmaak 2009 voorgestelde vliegtuigheffing reeds geschrapt vóór die begroting definitief in het parlement werd goedgekeurd. Een ander voorbeeld is de in 2004 ingevoerde heffing op drankverpakkingen, die in januari 2005 met 5 eurocent werd verhoogd. Dit leidde evenwel tot een omvangrijke dislocatie van de consumptie naar de buurlanden, waardoor de verhoging van de heffing op drankverpakkingen in juni van dat jaar weer ongedaan werd gemaakt. Ook de toekenning van de diverse kortingen op de elektriciteits-, gas- en stookoliefactuur en de gelijktijdige verhogingen van de heffingen op verschillende van deze producten roepen vragen op. Een directe verhoging van het inkomensniveau van de doelgroepen in plaats van specifieke kortingen is vanuit economisch oogpunt alleszins wenselijker omdat er alleen in dat geval een stimulans tot energiebesparing zal zijn.

Tot slot zij opgemerkt dat de federale overheid de afgelopen jaren verschillende andere wijzigingen in het belastingsysteem heeft aangebracht, die moeten leiden tot gedragsveranderingen teneinde milieudoelstellingen te realiseren. Zo werd de aftrekbaarheid van de bedrijfswagens in de vennootschapsbelasting afhankelijk gemaakt van de CO₂-uitstoot en werden in de personenbelasting aftrekken ingevoerd voor verschillende energiebesparende investeringen. Deze moduleringen van de belastingaftrekken worden niet in beschouwing genomen bij de berekening van de totale milieueffingen.

GRAFIEK 10 STRUCTURELE MAATREGELEN INZAKE MILIEUEFFINGEN IN BELGIË
(miljoenen euro's, veranderingen t.o.v. het voorgaande jaar)



Bron : NBB.

(1) Denemarken en Nederland zijn er daarentegen wél in geslaagd een algemene verpakkingshoofbelasting in te voeren die gedifferentieerd is volgens CO₂-uitstoot.

3.2 Accijnzen op minerale oliën

De accijnzen op minerale oliën maken het grootste deel uit van de opbrengst van de milieueffingen. Ze lopen sterk uiteen naargelang de productcategorie. Zo worden er in de EU nauwelijks accijnzen geheven op kerosine. Dat heeft te maken met juridische belemmeringen in de meeste bilaterale luchtvaartovereenkomsten⁽¹⁾. De accijnzen op stookolie zijn relatief beperkt, zeker in vergelijking met de accijnzen die van toepassing zijn op de motorbrandstoffen diesel en – vooral – benzine.

Accijnzen op benzine

Met accijnzen van 599 euro per duizend liter benzine eind maart 2009 maakt België deel uit van de landen die benzine vrij zwaar belasten. Het gemiddelde voor de EU-15 bedroeg op dat ogenblik 545 euro per duizend liter. In onze buurlanden Frankrijk, Duitsland en Nederland geldt evenwel een nog hoger tarief van respectievelijk 606, 655 en 701 euro per duizend liter. In Luxemburg, daarentegen, ligt het tarief beduidend lager, nl. 462 euro per duizend liter. In de EU bedraagt de minimumaccijns op benzine momenteel 359 euro per duizend liter.

Terwijl de accijnzen op benzine in de tweede helft van de jaren negentig in België vrij stabiel bleven, had het federale regeerakkoord in juli 2003 onder meer een drastische verschuiving van vaste naar variabele vervoerskosten tot doel. Voor benzine ging in augustus 2003 het kliksysteem van start, waarbij een maximale verhoging werd vastgelegd van 14 euro per duizend liter per jaar. In 2004 en 2005 werd een maximum vastgesteld van 28 euro per duizend liter per jaar. Zo werden, tussen augustus 2003 en mei 2005, de accijnzen op benzine met in totaal 70 euro per duizend liter verhoogd.

Aanvankelijk was het de bedoeling het oorspronkelijke kliksysteem tot in 2007 te handhaven, maar om de stijging van de benzineprijs af te remmen, besloot de federale regering reeds in mei 2005 de toepassing van dit systeem te bevrozen. Zij stelde vervolgens een omgekeerd kliksysteem in werking met de bedoeling de accijnzen te verlagen. Door het omgekeerde kliksysteem werd iedere verhoging van de btw-ontvangsten als gevolg van een prijsstijging volledig geneutraliseerd door een accijnsverlaging op het ogenblik dat de in het programmacontract voor benzine vastgestelde prijzen de

drempel van 1,50 euro per liter overschreden. Eind 2007 en begin 2008 werden de accijnzen op benzine krachtens dit systeem verlaagd. Het kliksysteem werd in 2009 opnieuw ingevoerd voor de verhoging van de accijnzen op benzine ten belope van 28 euro per duizend liter per jaar, en sorteerde voor het eerst effect in de loop van de maand maart.

Accijnzen op diesel

In België liggen de accijnzen op diesel – in maart 2009 353 euro per duizend liter – lager dan het gemiddelde van de EU-15 (387 euro per duizend liter) en lager dan die in de buurlanden Nederland, Frankrijk en Duitsland (respectievelijk 413, 428 en 470 euro per duizend liter), landen die het EU-peloton aanvoeren. De minimumaccijns in de EU bedraagt 302 euro per duizend liter. Dit tarief is van toepassing in Luxemburg. Begin 2009, vóór de inwerkingtreding van het kliksysteem, was dit ook het tarief dat België toepaste op biodiesel (de accijnzen op biodiesel liggen 15 euro per duizend liter lager dan die op gewone diesel). De minimumaccijnzen in de EU zullen in 2010 oplopen tot 330 euro per duizend liter. Er is een voorstel van richtlijn om de minimumtarieven tegen 2014 op te trekken tot 380 euro per duizend liter.

In 2004 trad in België het kliksysteem voor diesel in werking met hetzelfde maximum als voor benzine, namelijk 28 euro per duizend liter per jaar. Terwijl die drempel in 2005 van kracht bleef voor benzine, werd het maximum voor diesel opgetrokken tot 35 euro per duizend liter per jaar. Zo werden, tussen begin 2004 en mei 2005, de accijnzen op diesel met in totaal 63 euro per duizend liter verhoogd. Net als voor benzine besloot de federale regering in mei 2005 dit systeem te bevrozen. Zij stelde vervolgens een omgekeerd kliksysteem in werking met de bedoeling de accijnzen te verlagen zodra de volgens het programmacontract voor diesel vastgestelde prijzen de drempel van 1,10 euro per liter overschreden. Krachtens dat mechanisme werden de accijnzen op diesel verlaagd, waardoor zij in de buurt kwamen van de door de EC vastgestelde minimumdrempel⁽²⁾. In 2009 werd het kliksysteem voor de verhoging, ten belope van 35 euro per duizend liter, van de accijnzen op diesel opnieuw ingevoerd. De maximale verhoging was eind maart reeds integraal doorberekend.

Accijnzen op stookolie

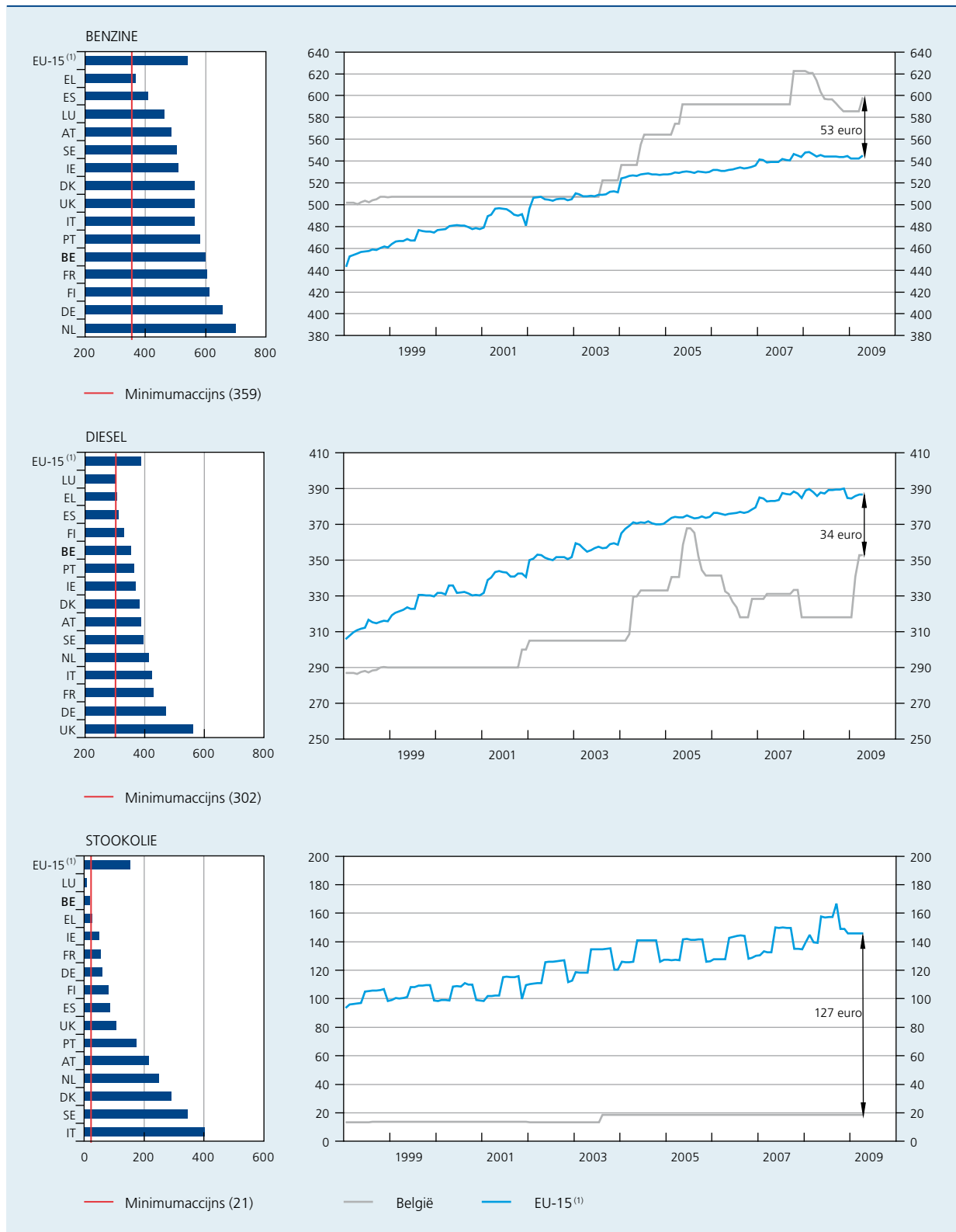
De accijnzen op stookolie in België bedroegen eind maart 2009 18,49 euro per duizend liter en behoren aldus, samen met die van Luxemburg (10 euro per duizend liter), tot de laagste in de EU. De tarieven liggen flink onder het gemiddelde van de EU-15 (146 euro per duizend liter)

(1) De Europese Commissie tracht echter de door de luchtvaart veroorzaakte CO₂-uitstoot in de toekomst onder het toepassingsgebied van het Europees systeem van uitstoothandel te brengen (zie hoofdstuk 4) en zodoende de prijs van een luchtvaartticket te beïnvloeden.

(2) De accijnzen op biodiesel, die 15 euro per duizend liter lager zijn dan die op gewone diesel, bereikten eind 2007 deze minimumdrempel, waardoor een verdere verlaging niet mogelijk was.

GRAFIEK 11 ACCIJNZEN OP MINERALE OLIËN

(euro per duizend liter)



Bron: EC.
(1) Ongewogen gemiddelde.

en onder die in de buurlanden Frankrijk, Duitsland en Nederland (respectievelijk 57, 61 en 249 euro per duizend liter). De Europese minimumaccijns op stookolie bedraagt 21 euro per duizend liter, maar België en Luxemburg mogen daarvan afwijken waardoor ze lagere accijnzen kunnen heffen.

De lage heffingen op stookolie in België zijn vanuit milieuoverwegingen moeilijk te verantwoorden aangezien het in essentie om hetzelfde product gaat als diesel. Een verklaring voor de vrij lage heffingen is dat het product een ruim aandeel heeft in de uitgaven van de huishoudens met relatief lage inkomens. Op basis van gegevens van de huishoudbudgetenquêtes blijkt dat de gezinnen in het laagste inkomensdecil 3,3 pct. van hun inkomen besteden aan stookolie, ten opzichte van 0,6 pct. voor de gezinnen in het hoogste inkomensdecil. In het algemeen wegen de uitgaven voor energie zwaarder in de inkomens van de laagste inkomensdecilen.

3.3 Mogelijke toekomstige ontwikkelingen

Om de doelstellingen inzake het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen door de huishoudens en de andere sectoren op efficiënte wijze te realiseren, zullen wellicht méér milieuheffingen nodig zijn, waardoor de desbetreffende opbrengst in de toekomst zou kunnen toenemen. In België bestaan in ieder geval mogelijkheden tot extra ontvangsten uit milieuheffingen.

De accijnzen op diesel zijn in België relatief laag, zowel in vergelijking met de tarieven in de andere lidstaten van de EU als ten opzichte van de accijnzen op benzine, die relatief zwaar wordt belast. Dit uit zich ook in de structuur van het verbruik aangezien, binnen de EU, België de hoogste consumptie van diesel heeft in verhouding tot de consumptie van benzine. Vanuit milieuoverwegingen kunnen de verschillen inzake fiscale behandeling tussen de twee types brandstoffen echter niet worden gerechtvaardigd. In het voorontwerp van het « federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2009-2012 », dat werd voorbereid door de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling en na raadpleging van de bevolking aan de federale regering zal worden voorgelegd, wordt tegen 2015 een gelijkstelling van de accijnzen op niet-professionele diesel en benzine voorgesteld. Het plan stelt tevens voor de opbrengst deels te gebruiken voor een verlaging van de verkeersbelasting en deels voor een verlaging van de heffingen op arbeid.

De heffingen op stookolie zijn in België zeer laag in vergelijking met de meeste andere lidstaten van de EU. Ook de heffingen op aardgas voor huishoudelijk gebruik liggen

in België onder het gemiddelde van de EU-15. Nochtans is de huisverwarming, na vervoer, sedert 1990 verantwoordelijk voor de grootste stijging van de CO₂-uitstoot. Onder meer door de lagere accijnzen op stookolie en diesel zijn de concentraties aan fijn stof – een vorm van luchtvervuiling die voornamelijk wordt veroorzaakt door dieselmotoren, industriële activiteiten en de verwarming van woongebouwen – in België hoger dan in de rest van Europa. Het verdient dan ook aanbeveling concreet vorm te geven aan een lange-termijnvisie op het gebruik van verwarmingsbrandstoffen. Hogere heffingen op deze energieproducten kunnen, naast subsidies, belastingkortingen voor energiebesparende investeringen en regelgeving, een stimulans zijn voor een efficiënter particulier energieverbruik.

Voorts werken de gewesten, in het kader van de Benelux, aan een kilometerheffing op vrachtwagens, terwijl er ter zake voor personenwagens verschillende opties worden bestudeerd.

Ten slotte zullen in de toekomst opbrengsten worden gehaald uit de veiling van uitstootrechten. De werking van dit mechanisme wordt in het volgende hoofdstuk uiteengezet.

4. Het Kyoto-protocol en verhandelbare uitstootrechten

4.1 Het Kyoto-protocol

In het kader van het in 1992 aanvaarde klimaatverdrag, dat tot stand kwam onder de impuls van de Verenigde Naties, werd in 1997 het Kyoto-protocol gesloten. De industrielanden hebben er zich op dat ogenblik toe verbonden de uitstoot van zes broeikasgassen – koolstofdioxide, methaan, distikstofoxide, fluorkoolwaterstoffen, perfluorkoolwaterstoffen en zwavelhexafluoride – tussen 2008 en 2012 met ten minste 5 pct. terug te dringen ten opzichte van de uitstoot in 1990. In dat kader hebben de EU-lidstaten de verbintenis aangegaan hun uitstoot tijdens de bovenvermelde periode met 8 pct. terug te dringen. Op 31 mei 2002 werd het Kyoto-protocol bekrachtigd door de Europese Unie en haar lidstaten. Na de ratificatie ervan door Rusland in 2004 trad het op 16 februari 2005 in werking en werd het voor de ondertekenende landen bindend. De Verenigde Staten, die een derde van de werelduitstoot van broeikasgassen veroorzaken, hebben het protocol niet geratificeerd. In december 2009 zal in Kopenhagen worden getracht een volgend akkoord af te sluiten waarin doelstellingen worden afgesproken voor de periode na 2012.

TABEL 2 UITSTOOT VAN BROEIKASGASSEN PER REGIO
(CO₂-equivalenten)

	Totale uitstoot in 2005 (megaton)	Idem, in procenten van het totaal	Ton CO ₂ per hoofd in 2005	Verloop 1990-2005 (procenten)
China	7.219	19	5,5	+101,5
VS	6.963	18	25,5	+16,5
EU-15	4.121	11	10,7	+0,5
India	1.853	5	1,7	+68,0
Overige	17.611	47		+24,7
Wereld	37.767	100	5,8	+25,7

Bron: World Resources Institute.

De uitstoot van broeikasgassen is sterk uiteenlopend afhankelijk van de regio's. China is – met bijna 20 pct. van de totale uitstoot op wereldschaal – momenteel de grootste emittent van broeikasgassen – omgerekend in CO₂-equivalenten –, maar het heeft slechts een relatief lage CO₂-uitstoot per hoofd van de bevolking. De Verenigde Staten, daarentegen, veroorzaken een bijna even groot deel van de uitstoot, maar de uitstoot per hoofd ligt er tot vijfmaal hoger dan die in China. De uitstoot in de EU-15 bedraagt iets meer dan 10 pct. van die op wereldschaal. De uitstoot per hoofd van de bevolking ligt er beduidend onder het niveau van de Verenigde Staten, maar flink boven dat van de andere regio's.

Ook het verloop van de uitstoot ten opzichte van 1990 is zeer verschillend. China en India, die niet onder het Kyoto-protocol vallen, zien hun uitstoot explosief toenemen. De Verenigde Staten, die wél onder het Kyoto-protocol vallen maar het niet hebben bekrachtigd, zagen hun uitstoot tussen 1990 en 2005 met 16,5 pct. toenemen. De EU-15 zijn er over dezelfde periode in geslaagd hun uitstoot te stabiliseren. Op basis van deze vaststellingen is het duidelijk van essentieel belang dat, tijdens de zogeheten post-Kyotoperiode, meer landen zich ertoe verbinden hun jaarlijkse uitstoot van broeikasgassen te reduceren.

Het Kyoto-protocol voorziet in drie marktgerichte mechanismen die landen kunnen toepassen om de geplande milieudoelstellingen te bereiken. Landen die het protocol hebben ondertekend, kunnen onderling uitstootrechten verhandelen (*International Emission Trading*). Deze handel biedt landen die hun uitstoot onvoldoende kunnen reduceren, de mogelijkheid uitstootrechten te verwerven van landen die een overschot aan dergelijke rechten hebben. Het wereldwijde systeem van handel in uitstootrechten

is in 2008 in werking getreden. Dit systeem van uitstoothandel mag evenwel niet worden verward met het Europese systeem van verhandelbare uitstootrechten voor industriële installaties, dat reeds in 2005 door de EU werd ingevoerd. Landen kunnen ook investeren in projecten voor uitstootvermindering in andere industrielanden, in ruil voor supplementaire uitstootkredieten (*Joint Implementation*). Ten slotte kunnen industrielanden investeren in projecten voor uitstootvermindering in ontwikkelingslanden, een mechanisme dat de donorlanden eveneens extra uitstootkredieten kan opleveren (*Clean Development Mechanism*).

Zoals reeds vermeld, hebben de EU-lidstaten er zich toe verbonden hun uitstoot van broeikasgassen met 8 pct. te verlagen ten opzichte van 1990. Deze totale doelstelling voor de toenmalige EU-15 werd onder de lidstaten verdeeld. De doelstelling inzake uitstootvermindering ligt voor België met 7,5 pct. iets onder de totale doelstelling. De recentelijk toegetreden lidstaten vallen niet onder deze gemeenschappelijke doelstelling, maar hebben wel individuele doelstellingen inzake uitstoot, met uitzondering van Cyprus en Malta die geen doelstelling hebben.

Aangezien het bepalen van de uitstootrechten in België onder de bevoegdheid van de gewesten valt, diende de totale doelstelling voor de reductie van de broeikasgassen dan ook over de gewesten te worden verdeeld. In het samenwerkingsakkoord van het Overlegcomité van 8 maart 2004 met betrekking tot de verdeling van de Kyoto-inspanning tussen de gewesten en de federale overheid werd afgesproken dat het Waalse Gewest de uitstoot zou verminderen met 7,5 pct. en het Vlaamse Gewest met 5,2 pct. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zou zijn uitstoot met 3,475 pct. mogen verhogen ten opzichte van

het basisjaar. Aangezien deze verdeling niet tot de vereiste totale reductie van 7,5 pct. zou leiden, zou de federale overheid op basis van de krachtens het Kyoto-protocol toegestane mechanismen extra uitstootrechten trachten te verwerven, volgens de initiële ramingen ten belope van 2,46 miljoen ton per jaar.

Aan het begin van de jaren negentig nam de Belgische uitstoot van broeikasgassen toe. In 1996 werd een maximum bereikt. De strenge winter zorgde toen immers voor een bijzonder forse stijging van het verwarmingsverbruik, waardoor de uitstoot van broeikasgassen toenam. Nadien bleef de uitstoot op een peil dat vergelijkbaar was met dat van 1990. Sedert 2004 wordt echter een significante daling opgetekend. Die daling heeft te maken met het gecombineerde effect van maatregelen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, de stijging van de energieprijzen, de economische vertraging en vooral de warmere winters van 2005 en 2006, waardoor het energieverbruik voor verwarming sterk naar beneden ging. In 2006 stootte België 137 miljoen ton CO₂-equivalent uit. Dat is een daling met 5,2 pct. ten opzichte van het peil van 1990, dat 144,5 miljoen ton CO₂ bedroeg. Op basis van de meest recente, door het Federaal Planbureau samengestelde vooruitzichten op middellange termijn zou België, mede vanwege de economische teruggang, zijn Kyoto-doelstellingen halen zonder additionele uitstootrechten te moeten aankopen.

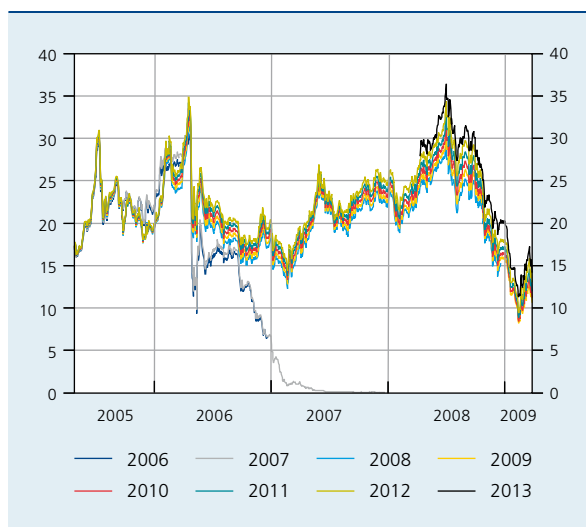
4.2 Europees systeem van verhandelbare uitstootrechten

Krachtens de Europese richtlijn 2003/87/EG werd in de EU een systeem van verhandelbare uitstootrechten voor ondernemingen geïnstalleerd. Dat systeem ging op 1 januari 2005 van start. Het heeft betrekking op meer dan 10.000 installaties (elektriciteitscentrales, verbrandingsinstallaties, olieraffinaderijen, cokesovens, ijzer- en staalfabrieken en fabrieken die cementglas, baksteen, keramische producten, pulp en papier produceren) met een aanzienlijke uitstoot die samen meer dan 40 pct. van de CO₂-uitstoot in Europa veroorzaken. Via nationale toewijzingsplannen kennen de landen zelf hun bedrijven de totale hoeveelheid CO₂-uitstootrechten toe⁽¹⁾. De bedoeling daarvan is de CO₂-uitstoot van de energie- en

industriële sectoren te beperken en zodoende een schaarste te creëren, waarna zich een marktwerking zou ontwikkelen en uitstootrechten zouden worden verhandeld.

De implementatie van het Europees systeem van verhandelbare uitstootrechten zal de prijzen van verschillende producten doen stijgen, maar in principe gaat het daarbij om de geringste prijsstijgingen die nodig zijn om de milieudoelstellingen te bereiken. Ondernemingen hebben immers de vrije keuze: zij kunnen de uitstoot ofwel zelf reduceren, ofwel kunnen ze op de markt extra rechten aankopen. Er zijn ondernemingen die hun uitstoot goedkoper zelf kunnen reduceren dan dat ze op de markt uitstootrechten kunnen aankopen. Ondernemingen die geconfronteerd worden met hoge kosten voor een reductie van de uitstoot, zullen er de voorkeur aan geven op de markt uitstootrechten te kopen van ondernemingen die hun uitstoot goedkoper kunnen terugdringen. Tot 2013 zullen de uitstootrechten grotendeels gratis worden toegelaten⁽²⁾. Aan het einde van ieder jaar moeten de bedrijven de verschuldigde uitstootrechten aan de overheid overhandigen. Indien de uitstoot groter is dan de rechten waarover een bedrijf ter zake beschikt, dient dit laatste per niet afgeleverd uitstootrecht een boete te betalen. Het daaropvolgende jaar moeten de uitstootrechten alsnog worden afgeleverd. Teneinde nieuwe installaties mogelijk te maken, reserveren de landen een voorraad uitstootrechten.

GRAFIEK 12 VERLOOP VAN DE PRIJS VAN DE UITSTOOTRECHTEN VOLGENS VERVALDAG (euro per ton CO₂)



Bron: European Climate Exchange.

(1) Er wordt gesproken over de uitstoothandel in CO₂-rechten, hoewel het Kyoto-protocol betrekking had op zes broeikasgassen. De andere broeikasgassen worden via een omrekening naar CO₂-equivalenten toch in rekening gebracht.

(2) Lidstaten dienen verplicht 95 pct. van de uitstootrechten gratis te verdelen. In het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en Duitsland werd reeds een beperkt deel van de uitstootrechten geveild. Nederland zou in de tweede helft van 2009 een eerste deel van de uitstootrechten veilen die normaliter toekwamen aan de energieproducenten.

De prijs van een uitstootrecht was in de periode 2005-2007, toen de markt ontwikkeld werd, zeer volatiel met uitschieters tot ongeveer 35 euro per ton CO₂. Tot 2007 mochten de rechten niet worden overgedragen naar latere periodes en door de overtoekenning van uitstootrechten voor 2007 liep de prijs zeer sterk terug naarmate de einddatum naderde. In de daaropvolgende jaren werd de prijs minder volatiel, maar er was wel een opwaartse tendens merkbaar. Door de stijging van de energieprijzen werd het interessanter om voor de elektriciteitsopwekking meer steenkool te gebruiken, maar deze grondstof gaat gepaard met een hogere CO₂-uitstoot waardoor de vraag naar de uitstootrechten steeg. Met het uitbreken van de financiële en economische crisis en de daaruit voortvloeiende daling van de energieprijzen, is een uitstootrecht meer dan de helft goedkoper geworden.

Het Europese systeem van uitstoothandel is in de EU het middel bij uitstek om de Kyoto-doelstellingen voor de industrie en de sector van de nutsvoorzieningen te halen. Daarnaast moeten de lidstaten ook andere maatregelen nemen om de uitstoot door het vervoer, de huishoudens en de landbouw te beperken.

Het Kyoto-protocol en de doelstellingen voor de periode 2008-2012 zijn slechts een eerste etappe in de strijd tegen de klimaatverandering. De EU heeft er zich tijdens de Europese Raad van maart 2007 eenzijdig toe verbonden haar CO₂-uitstoot tegen uiterlijk 2020 met 20 pct. te verminderen, en eventueel zelfs met 30 pct. indien een nieuw internationaal akkoord kan worden afgesloten. De reductiedoelstelling is gebaseerd op de ambitie om de stijging van de temperatuur in deze eeuw te beperken tot minder dan 2 graden Celsius. Een dergelijk nieuw internationaal akkoord zal in december 2009 het onderwerp zijn van de top van Kopenhagen.

Om die extra reductie van de uitstoot van broeikasgasen te realiseren, zullen in de fase die loopt van 2013 tot 2020 de regels van het Europese systeem van uitstoothandel enigszins worden gewijzigd. Zo zouden ook de luchtvaart en de internationale scheepvaart aan de regelgeving worden onderworpen. Op de kleinere installaties zouden de regels niet langer van toepassing zijn teneinde de administratieve lasten te beperken, tenminste indien de landen vergelijkbare heffingen invoeren op deze installaties. Bovendien zou een steeds groter deel van de uitstootrechten worden geveild en tegen 2027 zelfs alle uitstootrechten. Voor de elektriciteitssector zouden reeds vanaf 2013 alle uitstootrechten door middel van veiling worden toegewezen. Sectoren die het risico van een zogeheten koolstoflek lopen – dit betekent dat een reductie van de uitstoot in Europa zou leiden tot een hogere uitstoot in landen die niet aan het Kyoto-protocol

deelnemen –, zouden initieel nog wel het grootste deel van hun rechten gratis toegewezen krijgen.

De opbrengst van de veiling van uitstootrechten zou volgens ramingen van de Europese Commissie kunnen oplopen tot jaarlijks 50 miljard euro tegen 2020. De verdeling van deze opbrengst over de lidstaten zou gebeuren volgens vaste verdeelsleutels, waarbij 88 pct. zal worden verdeeld volgens het aandeel van iedere lidstaat in verhouding tot zijn aandeel in de uitstoot van het systeem in 2005 of het gemiddelde van de periode 2005-2007. Daarnaast zal 10 pct. worden toegewezen aan lidstaten met een lager bbp per hoofd van de bevolking en 2 pct. aan lidstaten die in 2005 reeds 20 pct. onder de uitstoot van 1990 zaten. Op basis van de in 2005 aan Belgische installaties toegewezen uitstootrechten, zou België recht hebben op ongeveer 2 à 2,5 pct. van de totale opbrengst van de veiling.

Conclusies

De uitdagingen in het vlak van leefmilieu zijn voor de komende decennia niet te onderschatten. De opwarming van de aarde als gevolg van de uitstoot van broeikasgasen is ongetwijfeld een van de grootste problemen van deze eeuw waarvoor dringend een passende oplossing moet worden gevonden. Aan die oplossing zijn noodzakelijkerwijs tal van aspecten verbonden, maar het is duidelijk dat de overheid ter zake een sleutelrol dient te spelen.

Om die uitdagingen aan te gaan, beschikt de overheid over verschillende instrumenten. Bij het kiezen tussen deze instrumenten, moeten, voor ieder type van vervuiling, de voor- en nadelen van elk instrument worden afgewogen. In verschillende gevallen zullen marktinstrumenten, bijvoorbeeld milieuheffingen en verhandelbare uitstootrechten, aanbeveling verdienen omdat op die manier de gewenste reductie van de vervuiling op de goedkoopste manier kan worden bereikt.

Nadat de opbrengsten uit milieuheffingen in verhouding tot het bbp aan het begin van de jaren negentig in België of in de EU als geheel waren toegenomen, werd tijdens het voorbije decennium geen verdere stijging van de milieuheffingen opgetekend. Er was integendeel veel eerder sprake van een dalende tendens. Er werd nochtans gebruik gemaakt van een steeds bredere waaier van milieuheffingen op uiteenlopende producten. De dalende tendens heeft voornamelijk te maken met het feit dat de energie-intensiteit van het bbp afgenomen is en met het feit dat de nieuwe heffingen en de tariefverhogingen van de bestaande milieuheffingen geleid hebben tot

gedragwijzigingen en een vermindering of afremming van de consumptie.

Voor de toekomst zijn er in België duidelijk mogelijkheden om de ontvangsten uit milieuheffingen te verhogen. Een aanzienlijk deel van die nieuwe ontvangsten houdt verband met de verbintenissen die zijn aangegaan om de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen te reduceren. Enerzijds kan de veiling van een steeds groter deel van de uitstootrechten overheidsontvangsten genereren. Anderzijds zal, om de uitstoot van broeikasgassen door de huishoudens op een efficiënte manier te reduceren, wellicht steeds meer gebruik moeten worden gemaakt van milieuheffingen. Hierbij kan de ongelijkheid tussen de accijnzen op diesel en benzine worden beperkt. Voorts kan het best een lange-termijnvisie worden uitgewerkt in het vlak van energie-efficiëntie en huisverwarming. Onder meer vanwege de budgettaire krapte – een gevolg van de financiële en economische crisis – en rekening houdend met de verwachte gevolgen van de vergrijzing

van de bevolking en het «de vervuiler betaalt»-principe, is het wenselijk te werken met extra heffingen op de voornaamste energiebronnen en met regelgeving inzake energieprestatienormen, veeleer dan met extra belastingaftrekken.

Aangezien België een klein land is, kan de dislocatie van de productie of de consumptie een zwaar obstakel vormen voor het milieubeleid. Daarom is het zaak de initiatieven zoveel mogelijk internationaal te coördineren. Ook het feit dat heffingen op energie in hoge mate ten laste komen van de minder begoede gezinnen, kan een belemmering vormen voor de invoering of verhoging ervan. Voor deze gezinnen kunnen evenwel compensatieregelingen worden uitgewerkt, terwijl het prijssignaal toch behouden blijft. Als deze hinderpalen worden overwonnen, kunnen milieuheffingen en het veilen van uitstootrechten belangrijke instrumenten worden die de overheid kan gebruiken om de uitdagingen inzake leefmilieu aan te gaan.

Bibliografie

- Bassilière D., F. Bossier, I. Bracke, I. Lebrun, L. Masure en P. Stockman (2005), *Socialezekerheidsbijdrageverminderingen en alternatieve financiering van de sociale zekerheid: simulaties van beleidsvarianten*, Federaal Planbureau, Working paper 97.
- EC (2007), *Green paper on market-based instruments for environment and related policy purposes*, COM (2007) 140.
- EC (2007), *Excise duties on gas oil: The European Commission proposes to fight «tank tourism» and reduce environmental damage*, IP/07/316.
- EC (2009), *Taxation trends in the European Union: data for the EU Member States and Norway*.
- European Environment Agency (2006), *Using the market for cost-effective environmental policy*, EEA Report, 1.
- European Environment Agency (2009), *EEA Signals 2009 – Key environmental issues facing Europe*.
- Federaal Planbureau (2009), *Economische vooruitzichten 2009-2014*.
- Fullerton D., A. Leicester en S. Smith (2008), *Environmental taxes*, *NBER Working Paper Series*, 14197.
- Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling, *Voorontwerp van het federaal plan duurzame ontwikkeling 2009-2012*.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (2007), *Climate change 2007: impacts, adaptation and vulnerability*.
- OECD (2006), *The political economy of environmentally related taxes*.
- Stern N. (2007), *The economics of climate change: the Stern Review*, Cambridge University Press.