



# Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) <sup>1</sup>

## Advies<sup>2</sup> over fiscaliteit in het kader van het klimaatbeleid

**Advies op eigen initiatief van de Raad geformuleerd**  
**Vorbereid door de werkgroep energie en klimaat**  
**Goedgekeurd door de Algemene Vergadering op 19 oktober 1999**

### A. Samenvatting

De Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling is het erover eens dat, mits een reeks niet te scheiden voorwaarden tegelijk vervuld zijn, een gedifferentieerde verhoging van de belasting op het gebruik van energie zijn plaats heeft in het geheel van maatregelen die België moet invoeren om zijn engagement in het kader van het Kyoto Protocol waar te maken<sup>3</sup>. Voor een aantal gebruikers vormt een dergelijke gedifferentieerde belastingverhoging op energie een noodzakelijk signaal om rationeler met energie om te gaan en om hun broeikasgasemissies te verminderen. De reeks voorwaarden, waarnaar hierboven verwezen wordt, is in het advies gedetailleerd, en omvat, onder anderen:

- Differentiëring van de belastingverhoging zowel op het vlak van de verbruikers als op het vlak van de energievormen, deze laatste gebaseerd op ecologische criteria.
- Gebruik van de opbrengsten van de belasting voor het verwezenlijken van sociale, ecologische en/ of economische doelstellingen bij consumenten en producenten.
- Specifieke maatregelen voor de gezinnen met de laagste inkomens.
- Het vermijden van negatieve effecten op het concurrentievermogen en van delocalisatie (wat slechts tot een verschuiving van de emissies van broeikasgassen zou leiden).
- Het niet in gevaar brengen van het financieel evenwicht van de sociale zekerheid.
- Geleidelijke invoering met eenvoudige karakteristieken en duidelijke aankondiging.
- Uitwerking van een flankerend beleid, o.a. gericht op informatie en bewustmaking.

### B. Situering van dit advies

De Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO, de Raad) formuleerde reeds een uitgebreid algemeen advies over de uitvoering in België van het Protocol van Kyoto inzake de beperking van emissies van broeikasgassen (28 september 1998). "Er zich van bewust dat België opnieuw het risico loopt zich aan een mislukking bloot te stellen tegen het jaar 2012 indien geen fundamentele veranderingen doorgevoerd worden in het beleid inzake terugdringing van de broeikasgassen", adviseerde de Raad aan de federale regering, "de preventie van klimaatveranderingen in te lassen in

---

<sup>1</sup> De Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) werd op 5 mei 1997 opgericht als opvolger van de Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling. De Raad adviseert de federale overheid over alle maatregelen die betrekking hebben op het beleid inzake duurzame ontwikkeling. Speciale aandacht gaat naar de uitvoering van de internationale verbintenissen van België zoals Agenda 21, het Klimaat verdrag en het Biodiversiteitsverdrag (Rio 1992). De Raad functioneert als discussieforum over duurzame ontwikkeling en heeft eveneens tot doel publieke en private organisaties, alsook de burgers zelf te sensibiliseren.

De leden van de Raad komen zowel uit de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming, de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking, de consumentenorganisaties, de werknemersorganisaties, de werkgeversorganisaties, waaronder ook de agrarische sector, de energieproducenten als uit de wetenschappelijke wereld. Elke Federale minister, elk Gewest en elke Gemeenschap vaardigen een waarnemer af.

<sup>2</sup> Men kan de adviezen van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling op zijn website raadplegen:  
<http://www.belspo.be/frdocfdd>

<sup>3</sup> De Belgische Petroleum Federatie is het hiermee niet eens



haar beleidsprogramma, in nauwe samenwerking met de andere bevoegde overheden".

De Raad en zijn voorgangers (de Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling en de Nationale Adviesraad Klimaat, Leefmilieu en Ontwikkeling) wensten zich reeds verscheidene malen uit te spreken over de inzet van fiscale instrumenten in het klimaatbeleid. Telkens moest worden vastgesteld dat de standpunten niet te verzoenen waren.

De ondertekening in april 1998 van het Protocol van Kyoto door de lidstaten van de Europese Unie (EU) maakte echter een nieuw debat over de aanpak van het klimaatbeleid noodzakelijk. Door de ratificatie van het Protocol van Kyoto zou het engagement van ons land inzake klimaatbeleid juridisch bindend en afdwingbaar worden. Om aan de Kyoto verplichtingen te voldoen, zullen alle beschikbare instrumenten moeten worden ingezet. Hiermee komt ook het debat over de fiscale instrumenten opnieuw op de voorgrond.

De concrete aanleiding voor een discussie in de Raad was het Europese voorstel voor een richtlijn over een gemeenschappelijk belastingstelsel voor energieproducten – voorgesteld door de Europese Commissie in document COM(97)30 en momenteel in bespreking in de Europese ministerraad. Dit voorstel beoogt de belastingen op minerale oliën te harmoniseren en een minimum belastingniveau voor alle energieproducten in te voeren.

### **C. Basisprincipes bij de invoering van fiscale maatregelen in het kader van het klimaatbeleid**

Het voorliggende specifieke advies gaat in op de belasting van het energieverbruik als instrument van het klimaatbeleid. De Raad formuleert een reeks voorwaarden **die tegelijk vervuld moeten zijn** bij de invoering van een verhoging van de belasting op energie.

1. Om een duurzame ontwikkeling te realiseren, moeten alle actoren zo rationeel mogelijk met energie omspringen. De Raad is het erover eens dat de doelstellingen waartoe België zich in het kader van het Protocol van Kyoto engageerde, belangrijke inspanningen vergen om het totale Belgische energieverbruik terug te dringen.
2. Daarom heeft een gedifferentieerde verhoging van de belasting op het verbruik van energie voor bepaalde verbruikers (zie punt 4) en voor bepaalde energievormen (zie punt 5) zijn plaats in het geheel van maatregelen waarmee België zijn engagement in het kader van het Kyoto-protocol moet waarmaken<sup>4</sup>.
3. Voor een aantal verbruikers vormt een dergelijke belasting een noodzakelijk signaal om rationeel met energie om te gaan. Een gedifferentieerde belastingverhoging op energie leidt onder andere tot verandering van de relatieve prijzen van de productiefactoren en kan er zo voor zorgen dat voorheen niet-rendabele energiebesparende maatregelen wel economisch haalbaar worden.

---

<sup>4</sup> De Belgische Petroleum Federatie is het hiermee niet eens



4. De Raad onderwerpt de invoering van deze gedifferentieerde belastingverhoging echter aan een reeks voorwaarden, die in functie staan van de modaliteiten van de energiefiscaliteit.

4.1 De opbrengsten uit de verhoogde energiebelasting moeten worden gebruikt om bij consumenten en producenten sociale, ecologische en/of economische doelstellingen te verwezenlijken.

4.2 Voorwaarden die in functie staan van de verschillende energieverbruikers:

*4.2.1 Residentiële consumenten:*

De privé-consumenten moeten in de eerste plaats worden aangemoedigd om in rationeel energiegebruik te investeren en om bewuster om te gaan met energie. Daarom is er voor deze verbruikers nood aan een signaal van een hogere prijs per energie-eenheid, zonder dat hierdoor de totale gezinsbestedingen significant mogen toenemen. Het is daarom noodzakelijk dat de opbrengsten van de verhoogde energiebelasting (deels) terugvloeien naar de privé-consumenten in de vorm van zowel fiscale als niet-fiscale sociale en energiebesparende maatregelen, zoals bijvoorbeeld verlaging van het BTW-tarief voor de eerste tariefschijven voor elektriciteit en gas, subsidies voor het rationele energiegebruik, enz.

In het bijzonder voor de gezinnen met de laagste inkomens mag de energiefactuur om sociale redenen niet toenemen. Doorgaans beschikken deze gezinnen over onvoldoende financiële middelen om in rationeel energiegebruik te investeren. Voor hen zijn dus bijzondere compenserende en energiebesparende maatregelen vereist.

*4.2.2 Mobiliteit en publieke sector*

De verwachte groei van het personen- en het goederenvervoer vormt een bedreiging voor de realisering van de Kyoto-doelstellingen. Ook hier kan een hogere energieprijzen een signaal vormen dat zal aanzetten tot meer aandacht voor rationeel energiegebruik en tot beheersing van de mobiliteitsvraag voor alle vervoerstakken, in het bijzonder voor het wegvervoer en het luchtverkeer. Tegelijkertijd vergt dit belangrijke investeringsinspanningen inzake spoor- en waterwegen, zodat bruikbare alternatieven voor weg- en luchtverkeer ter beschikking komen. Daarnaast komt een vermindering van het brandstofverbruik per vervoerde reiziger- en ton-kilometer in alle vervoerstakken duidelijk ten bate van deze doelstelling. De Raad herinnert eraan dat hij voorstander is van de internalisering van alle externe kosten voor alle vervoerstakken.

Aanmoediging van rationeel energieverbruik en een duurzaam mobiliteitsbeleid bij consumenten en producenten moet een prioriteit voor de overheid zijn. De publieke sector moet daarenboven een voorbeeldfunctie opnemen inzake duurzaamheid, voor wat betreft zijn eigen gebouwen (verhoogde aandacht voor energetische efficiëntie, bereikbaarheid, beheer van lekkages in airconditioning), vervoersbeleid, beleid inzake sociale huisvesting (waar de investeringkeuzes, namelijk voor elektrische verwarming dikwijls geen rekening houden met de negatieve gevolgen voor het energieverbruik en de broeikasgasemissies), enz.



#### 4.2.3 De bedrijven

Voor de ondernemingen uit alle sectoren moet een compensatie voor de gevolgen van de verhoging van de energiebelasting doorgevoerd worden, zodat mogelijke negatieve effecten ervan op de concurrentiepositie vermeden worden. In de eerste plaats dient dit te gebeuren door een verlaging van de arbeidskosten, zonder dat dit het financieel evenwicht van de sociale zekerheid in gevaar mag brengen. Indien deze verlaging om objectieve redenen onmogelijk is, moeten andere maatregelen (bijv. inzake rationeel energiegebruik -stimulansen) mogelijk zijn.

De energie-intensieve ondernemingen nemen echter een bijzondere plaats in. Omwille van hun concurrentiepositie en het gevaar voor delokalisatie (wat slechts tot een verschuiving van de emissies van broeikasgassen zou leiden), is een verhoging van de belasting op het verbruik van energie niet in alle gevallen de meest aangewezen weg om rationeel energieverbruik in de energie-intensieve ondernemingen te stimuleren. Bepaalde activiteiten staan bloot aan internationale concurrentie en dienen daarom in aanmerking te kunnen komen voor specifieke uitzonderingsmaatregelen, op basis van objectieve economische en ecologische criteria.

De Raad ziet twee soorten specifieke maatregelen voor de energie-intensieve ondernemingen:

- ofwel kunnen activiteiten van de energie-intensieve ondernemingen die bloot staan aan internationale concurrentie vrijgesteld worden van de verhoogde energiebelasting, bijvoorbeeld op basis van convenanten inzake energie-efficiëntie tussen de overheid en deze ondernemingen of groepen van ondernemingen. Deze convenanten kunnen verschillende vormen aannemen, maar dienen er in ieder geval op gericht te zijn, rekening houdend met de sociaal-economische haalbaarheid, de energie-efficiëntie sterker te verbeteren dan het geval zou zijn in bijvoorbeeld een business as usual scenario, of dan het gemiddelde van de sector op OESO-niveau.
  - ofwel kan men de opbrengsten van de verhoogde energiebelasting geheven op de energie-intensieve ondernemingen doen terugvloeien naar deze ondernemingen, in de eerste plaats onder de vorm van een verlaging van de arbeidskosten in deze ondernemingen, zonder dat dit het financieel evenwicht van de sociale zekerheid in gevaar mag brengen. Indien dit om objectieve redenen onmogelijk is, moeten andere maatregelen (bijv. inzake REG-stimulansen) mogelijk zijn.
5. De differentiatie van de belasting op de verschillende energievormen dient gebaseerd te worden op ecologische criteria, zoals bijvoorbeeld hun respectievelijke bijdrage tot de klimaatverandering.
6. Omwille van de efficiëntie en de werking van de Europese interne markt zou de verhoging van de belasting op energie bij voorkeur op het niveau van de Europese Unie moeten worden ingevoerd. Dit belet overigens niet dat andere, bijkomende fiscale maatregelen inzake energie mogelijk moeten blijven op nationaal vlak, waarbij mogelijke negatieve effecten ervan op het concurrentievermogen van de ondernemingen dienen vermeden te worden. Hierbij kan gedacht worden aan toepassing in België van interessante voorbeelden uit andere landen.



7. Indien de Europese Unie geen doorbraak bereikt over een Europese maatregel, kunnen ter vervanging nationale fiscale maatregelen worden overwogen. Ook deze "nationale maatregelen" moeten de basisprincipes van dit advies respecteren. Ze moeten ten volle rekening houden met het open karakter van de Belgische economie en de mogelijke negatieve effecten van die maatregelen op het concurrentievermogen van de ondernemingen.
8. De verhoging van de belasting op energie moet geleidelijk en met voldoende eenvoudige karakteristieken worden ingevoerd en moet duidelijk worden aangekondigd.
9. Als ze de energiebelasting verhoogt, moet de overheid een flankerend beleid uitwerken. De overheid moet technieken die de uitvoering van rationeel energiegebruik-investeringen kunnen vergemakkelijken promoten. De obstakels voor de toepassing van financierings- en planningstechnieken (zoals Integrated Resource Planning, Third Party Financing en Least Cost Planning,...) moeten opgeruimd worden en het gebruik van deze methodes dient aangemoedigd te worden. Daarnaast moet de overheid ook werk maken van verdere normering, o.a. inzake energieprestatienormen. Er is ook nood aan de uitbouw van een aanbod aan energiediensten. De overheid moet het ontwikkelen en aanbieden van volwaardige alternatieven stimuleren, zowel voor de gezinnen als voor de andere maatschappelijke actoren.
10. Informatie en bewustmaking, met bijzondere inspanningen gericht op de gezinnen met de laagste inkomens, zijn cruciaal bij de invoering van een belasting op het verbruik van energie.



## Bijlagen

### **Bijlage 1. Vergaderingen van de werkgroep die dit advies heeft voorbereid**

24 maart, 23 april, 21 mei, 31 mei, 17 juni, 30 augustus, 13 september, 23 september en 1 oktober 1999.

### **Bijlage 2. Personen die meewerkten in de werkgroep die dit advies heeft voorbereid**

#### Voorzitter van de werkgroep Energie en Klimaat

Profesoor Jean-Pascal van YPERSELE de STRIHOU (Université catholique de Louvain, Institut d'Astronomie et de Géophysique )

#### Vice-Voorzitter van de werkgroep Energie en Klimaat

De heer Dirk VAN EVERCOOREN (Algemeen Belgisch Vakverbond)

#### Leden van de Raad of hun vertegenwoordiger

- De heer Roger AERTSENS (Federatie der Chemische Nijverheid)
- De heer Alfons BEYERS (Boerenbond)
- Mevrouw Ingrid DEHERDER (ACLVB)
- De heer Luk DEURINCK (Belgische Petroleum Federatie)
- Monsieur Axel GOSSERIES (Inter Environnement Wallonie)
- Monsieur Bernard HUBERLANT (Greenpeace)
- Monsieur Jean-Pierre JACOBS (Groupement de la Sidérurgie)
- De heer Guido JANSSEN (Boerenbond)
- Monsieur Eric LAITAT (Faculté des sciences agronomiques de Gembloux)
- Monsieur Hugues LATTEUR (FEB)
- De heer Bart MARTENS (Bond Beter Leefmilieu)
- Monsieur Pierre MELON (CSC)
- Monsieur Philippe OPDENACKER (Electrabel)
- De heer Erik PAREDIS (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling)
- De heer Marcel POPPE (Bond Beter Leefmilieu )
- Madame Edilma QUINTANA (C.N.C.D.)
- Mevrouw Karla SCHOETERS (European Environment Bureau - Climate Network Europe)
- De heer Frank SCHOONACKER (Samenwerkende Vennootschap voor Productie van Elektriciteit )
- Mevrouw Lutgart SLABBINCK (Algemeen Christelijk Vakverbond)
- Monsieur Alexis van DAMME (Electrabel)

#### Waarnemers

- Monsieur Jacques BAVEYE (Ministère des Finances)
- Madame Anne FIERENS (SSTC )
- Mevrouw Lizi MEULEMAN (Ministerie van Economische Zaken)
- Monsieur Gabriel MICHAUX (Ministère des Affaires Economiques)
- Mevrouw Martine VANDERSTRAETEN (DWTC)
- Madame Aline VAN DER WERF (SSTC)



Uitgenodigde experten

- De heer Thomas BERNHEIM ( Task force duurzame ontwikkeling, Federaal planbureau)
- Monsieur Patrick BIREN (Université de Liège )
- Monsieur Hadelin de BEER (Task Force développement durable, Bureau fédéral du plan)
- Madame Françoise NEMRY (Institut wallon)
- De heer Koen SMEKENS (VITO)
- Monsieur Vincent van STEENBERGHE (Université catholique de Louvain - CORE )

Leden van het Secretariaat van de Raad

- Monsieur Marc DEPOORTERE
- De heer Jan DE SMEDT
- Madame Gloria KERVYN
- Madame Catherine MERTENS