

Sociale rechtvaardigheid van een klimaattaxshift

Kris Bachus

Inleiding

De laatste jaren is duidelijk geworden dat de uitstoot van broeikasgassen in Vlaanderen en België te traag afneemt. Vlaanderen moet tegen 2020 zijn uitstoot van broeikasgassen terugdringen met 15,7% tegenover 2005; de reductiedoelstelling tegen 2030 bedraagt zelfs 35%.¹ In 2017 was de uitstoot echter nog maar 6% lager dan in 2005, waardoor beide doelstellingen moeilijk haalbaar lijken. Bovendien ligt de reductie voor CO₂ een stuk lager dan voor de andere broeikasgassen. Voor die andere gassen volstonden technologische ingrepen vaak om de uitstoot te verminderen, terwijl dit voor CO₂ veel moeilijker is. Voor CO₂-emissiereducties is er meestal nood aan een vermindering van het gebruik van fossiele brandstoffen, zoals olie, steenkool en aardgas. Dat kan door energie te besparen, hernieuwbare energiebronnen in te zetten of door de energie-efficiëntie te verbeteren. Nu de eerste reducties zijn gerealiseerd, is op dat vlak het laaghangende fruit geplukt, en dient meer te worden nagedacht over veranderingen op systeemniveau ('transities'). Die zijn veel moeilijker te realiseren, en vergen radicalere beleidskeuzes.

Een van de redenen waarom de klimaattransitie zo traag gaat, is dat de prijsverhoudingen tussen klimaatvriendelijke en klimaat-schadelijke keuzes vaak scheef zitten. Bijvoorbeeld, de trein is vaak duurder dan het vliegtuig, een warmtepomp is zuinig maar duurder dan een nieuwe gasketel. Een van de oorzaken van die ongewenste verhoudingen, is het feit dat de milieu- en klimaatschade die sommige brandstoffen, producten of activiteiten veroorzaken, niet in de prijs verrekend zijn. Dat zijn de zogenaamde externaliteiten of externe kosten, negatieve impacts

waarvoor de veroorzaker niet hoeft te betalen en die worden afgewenteld op anderen. Voorbeelden zijn de CO₂-uitstoot van het vliegtuig nemen, en rijden met een benzine- of dieselwagen.

Het goede nieuws is dat het mogelijk is om met beleid de prijsverhoudingen te sturen in het voordeel van de emissiearme keuzes. Dat noemen we 'het internaliseren van externe kosten'. Beleidsinstrumenten die de relatieve prijzen kunnen aanpassen zijn onder andere heffingen, subsidies, het afbouwen van klimaatschadelijke subsidies (voor fossiele brandstoffen) en verhandelbare emissierechten. De eerste drie instrumenten kunnen we vatten onder de noemer 'groene fiscaliteit'; verhandelbare emissierechten zijn wel economische beleidsinstrumenten, maar ze vallen buiten de fiscaliteit, waardoor ze verder in dit hoofdstuk niet meer aan bod komen.

In dit hoofdstuk gaan we na of groene fiscaliteit, en in het bijzonder een klimaattaxshift, kan worden ingezet op een sociaal rechtvaardige manier, en wat daarvoor de voorwaarden zijn. De focus ligt daarbij op de impact van het klimaatbeleid, niet op de impact van de klimaatverandering. Toch merken we op dat de optie 'niets doen', of niet voldoende effectief beleid voeren om de uitstoot drastisch te verminderen, ook gevolgen heeft op vlak van sociale rechtvaardigheid. Internationaal zullen ontwikkelingslanden veel harder getroffen worden door de gevolgen van de klimaatcrisis, terwijl ook in ons land financieel kwetsbare gezinnen een groter risico lopen om getroffen te worden door de klimaatverandering dan financieel sterkere gezinnen en personen.

In het volgende onderdeel van dit hoofdstuk bespreken we wat groene fiscaliteit precies betekent. Het onderdeel daarna gaat na wat de impact van groene fiscaliteit op de CO₂-uitstoot is. Vervolgens bespreken we welke ongewenste effecten een groene fiscaliteit met zich kan meebrengen. In de twee onderdelen daarna bekijken we of een klimaattaxshift mogelijk is op een manier

die respectievelijk sociaal rechtvaardig is en een maatschappelijk draagvlak heeft. Tot slot schetsen we zeven beleidsaanbevelingen voor een groene klimaattaxshift in Vlaanderen en België.

Groene fiscaliteit

Zoals aangegeven in de inleiding, zijn er drie manieren waarop de overheid klimaatbeleid kan voeren aan de hand van groene fiscaliteit.

De eerste manier is het invoeren of verhogen van milieugerelateerde belastingen of milieubelastingen.² Een milieugerelateerde belasting is elke verplichte betaling aan de overheid waar geen duidelijk voordeel tegenover staat, geheven op een belastingbasis die geacht wordt milieuschadelijk te zijn. Een CO₂-taks is een heffing op de uitstoot van CO₂. Een klimaattaks is een heffing op broeikasgasintensieve activiteiten; meestal wordt daarmee een CO₂-taks bedoeld. Een klimaattaxshift is een combinatie van een klimaattaks en een verlaging van een andere belasting, bijvoorbeeld op arbeid.

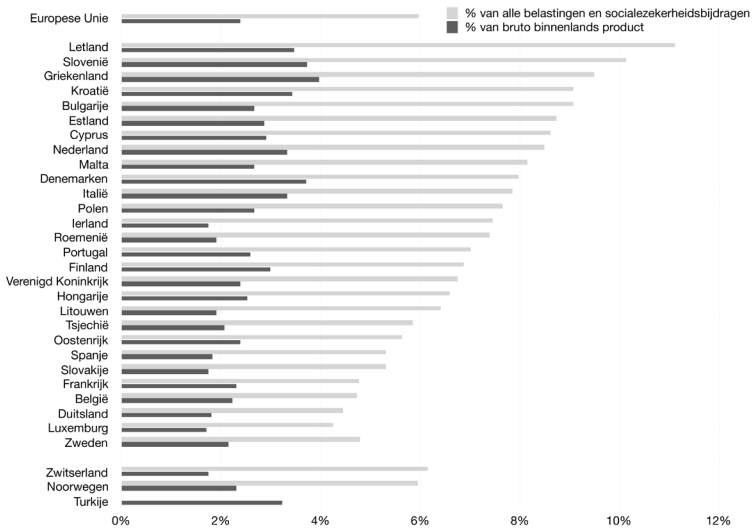
De tweede manier is het invoeren of verhogen van milieusubsidies. Deze zijn het omgekeerde van een milieubelasting. Er bestaan twee soorten subsidies. Enerzijds zijn er subsidies waarbij er een geldstroom is van de overheid naar een privéactor, bijvoorbeeld de Vlaamse subsidie voor de aankoop van een elektrische wagen. Anderzijds worden ook belastingverlagingen of -vrijstellingen beschouwd als subsidies, bijvoorbeeld de belastingvermindering voor elektrische motorfietsen.

De derde manier is het verlagen van de zogenaamde milieuschadelijke subsidies. Dit zijn subsidies die gedrag, investeringen of activiteiten aanmoedigen die een negatieve impact hebben op de milieutoestand. Vaak wordt hierbij gekeken naar subsidies op fossiele brandstoffen, zoals bijvoorbeeld de vrijstelling op de accijnzen voor kerosine voor de luchtvaart.

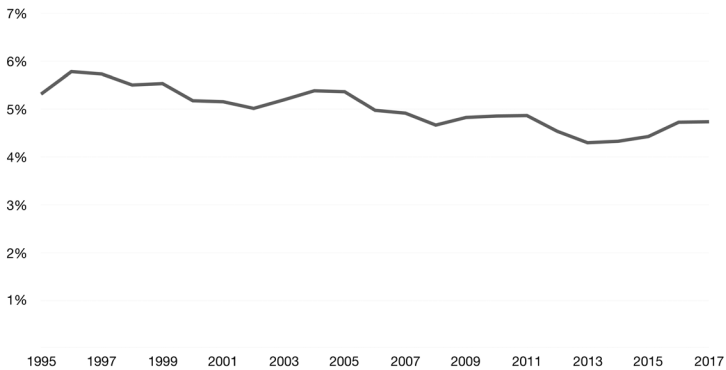
Wat weinig mensen weten, is dat België een land is met erg lage milieubelastingen in vergelijking met de andere landen van de EU, zoals blijkt uit figuur 1.³

In België zijn het vooral de energiebelastingen die laag zijn, zelfs het laagste van alle 28 lidstaten volgens de indicator ‘inkomsten uit energiebelastingen als % van de totale inkomsten uit belastingen en socialezekerheidsbijdragen’. De inkomsten van de twee andere types van milieubelastingen, transportbelastingen en ‘belastingen op vervuiling en hulpbronnen’ liggen dan weer rond of net boven het EU-gemiddelde.

Bovendien is het gebruik van milieubelastingen in België voor het voeren van milieu- en klimaatbeleid de laatste kwarteeuw niet toegenomen, maar wel (licht) afgenomen, zoals wordt getoond in figuur 2.⁴



Figuur 1: Inkomsten uit milieubelastingen (2017)



Figuur 2: Inkomsten uit milieu-belastingen als percentage van alle inkomsten uit belastingen en socialezekerheidsbijdragen (België)

Impact van groene fiscaliteit op de uitstoot

De meeste economen en beleidsexperten zijn het er al lang over eens dat een CO₂-taks een effectief en efficiënt instrument is om de uitstoot te verlagen. Wanneer een CO₂-taks wordt ingevoerd, zullen bijvoorbeeld de stookolie- en aardgasprijzen stijgen, waardoor het interessanter wordt om voor een warmtepomp te kiezen om het huis te verwarmen. Uiteraard is dit effect niet automatisch gegarandeerd en afhankelijk van een aantal voorwaarden, waaronder de hoogte van de heffing (die moet hoog genoeg zijn), de beschikbaarheid van klimaatvriendelijke alternatieven en de prijselasticiteit⁵ van de vraag naar het product waarop de taks wordt geheven. Verhandelbare emissierechten kunnen hetzelfde effect hebben op de uitstoot als een CO₂-taks op voorwaarde dat de emissierechten niet gratis worden uitgedeeld aan de bedrijven, maar worden geveild.

Het tweede instrument zijn de milieu- of klimaatsubsidies. Voorbeelden zijn de premie voor de aankoop van een elektrische auto of een warmtepomp. Net als een CO₂-taks veranderen subsidies de relatieve prijsverhoudingen in het voordeel van de klimaatvriendelijke alternatieven. In die zin kunnen subsidies zeker een

bijdrage leveren aan de klimaattransitie. Helaas hebben subsidies een veel lagere effectiviteit en efficiëntie dan gedragssturende belastingen. Dit heeft onder andere te maken met het inkomensverhogende effect van subsidies. Sommige mensen zouden de warmtepomp —ook zonder subsidie— sowieso gekozen hebben, doen nu een besparing, en dat extra budget kunnen ze besteden aan een aankoop of activiteit die ook weer CO₂-uitstoot genereert, bijvoorbeeld een reis met het vliegtuig. Andere eigenschappen van subsidies worden in het volgende onderdeel verder behandeld.

De derde strategie om de fiscaliteit te vergroenen, is het verlagen van milieuschadelijke subsidies. Dit heeft een gelijkaardige impact als de invoering van een milieubelasting.

We merken op dat CO₂- en andere klimaattaksen geen wondermiddel zijn. Met alleen een CO₂-taks gaan we de uitstoot tegen 2050 nog niet richting (bijna) nul krijgen. Een CO₂-taks, of beter nog, een klimaattaxshift, zal moeten worden aangevuld met veel andere maatregelen, die veelal per sector zullen verschillen. We krijgen dan een zogenaamde 'beleidsmix', een combinatie van instrumenten die samen voor het beoogde effect zorgen. Groene fiscaliteit is wel een belangrijk deel van de oplossing: met een beleidsmix zonder CO₂-taks zal het veel moeilijker, misschien zelfs onmogelijk, zijn om de gestelde doelstellingen tegen 2030 en 2050 te halen.

Milieubelastingen hebben ook nadelen, waaronder een mogelijke regressieve impact en een mogelijke verstoring van de economie, met onder andere een risico op delokalisatie van bedrijven naar landen met minder milieukosten of –wetgeving. Deze nadelen worden besproken in het volgende deel.

Ongewenste effecten van groene fiscaliteit

Een CO₂-taks kan de CO₂-uitstoot gevoelig doen afnemen. Helaas heeft het instrument ook nadelen. Ten eerste is er een mogelijke regressieve impact, wat betekent dat de taks de gezinnen met een laag inkomen mogelijk sterker treft dan die met een hoog inkomen. Dit socialerechvaardigheidsrisico wordt volledig uit de doeken gedaan in het volgende onderdeel. Een tweede nadeel is dat elke belasting de werking van de economie sowieso in bepaalde mate verstoort, en daardoor de economische groei kan afremmen. Uit onderzoek blijkt wel dat milieubelastingen op dat vlak minder verstorend werken dan bijvoorbeeld belastingen op arbeid en kapitaal.⁶ Een derde nadeel is het risico op zogenaamde ‘*carbon leakage*’, wat betekent dat bedrijven door de invoering van een klimaatbelasting competitiviteitsverlies lijden ten opzichte van het buitenland, en zelfs kunnen beslissen om hun productie naar een land te verhuizen met minder ambitieus klimaatbeleid. Dit probleem is reëel maar wel groter in de perceptie dan in de realiteit; onderzoek toont namelijk aan dat de *carbon leakage* in praktijk eerder beperkt is.⁷ Bovendien kan dit worden aangepakt met een zogenaamde grensbelasting of *border tax adjustment*, waardoor de taks niet enkel geldt voor de in eigen land geproduceerde goederen of diensten, maar ook voor geïmporteerde. Een vierde nadeel, ten slotte, is de hardnekkige onpopulariteit van belastingen in het algemeen, en milieubelastingen in het bijzonder, en dit zowel bij burgers als bij politieke partijen (zie verder).

In vergelijking met gedragssturende belastingen hebben klimaat-subsidies nog meer nadelen. Ten eerste verslechteren subsidies de begroting, wat vooral in een land als België, met hoge schuld en begrotingstekort, een groot nadeel is. De middelen die de overheid zo uitgeeft, moeten elders worden gehaald, via belastingen of besparingen, die dan weer ten koste kunnen gaan van de lage inkomens. Ten tweede stelt zich een rechtvaardigheidsprobleem. Waar belastingen een toepassing zijn van het principe

‘de vervuiler betaalt’, lijkt het principe hier eerder ‘de vervuiler betaald’: bij subsidies wordt een vervuiler betaald om zijn gedrag te veranderen. In veel gevallen draaien de slachtoffers van de vervuiling mee op voor de financiering van de subsidie. Ten derde is er ook het probleem van de additionaliteit: een deel van de doelgroep zou het gesubsidieerde gedrag ook gesteld hebben zonder de subsidie. Ten vierde treedt er ook vaak een mattheu-effect op: financieel kwetsbare mensen hebben meestal moeilijker toegang tot de subsidie, omdat een deel van de investering nog altijd zelf betaald moet worden, omdat het bedrag van de subsidie vaak moet voorgefinancierd worden, en omdat ze moeilijker hun weg vinden in de administratieve procedures die naar de subsidie leiden. Ten vijfde is er het risico op een zogenaamd ‘rebound-effect’, wat betekent dat met het extra budget van de subsidie andere uitgaven mogelijk worden, die op hun beurt weer nieuwe CO₂-uitstoot kunnen genereren, zoals de aankoop van een vliegtuigticket. Tot slot is het voordeel van subsidies dat ze aantrekkelijk en daardoor populair zijn bij burgers en politici, waardoor ze veelvuldig gebruikt worden. Dit voordeel is meteen ook een nadeel, aangezien er zogenaamde ‘subsidieverslaving’ kan optreden. Daardoor is het makkelijk om een subsidie in te voeren, maar veel moeilijker om haar weer af te voeren.⁸

Klimaattaxshift: sociale rechtvaardigheid

Een CO₂-taks verhoogt bijna altijd de prijs van de belangrijkste energieproducten zoals benzine en diesel, stookolie, steenkool en aardgas. De maatregel verhoogt de inkomsten van de overheid, maar daar staat tegenover dat de koopkracht van wie de taks moet betalen, wordt aangetast. Bij gezinnen met een laag inkomen vormt energie vaak een groter aandeel in de gezinsbestedingen dan bij gezinnen met een hoog inkomen, waardoor die eerste groep een groter nadeel ondervindt dan de laatste. De maatregel kan met andere woorden regressief zijn⁹ en er stelt zich een probleem van sociale rechtvaardigheid.

Toch stelt door de band niemand voor om een naakte CO₂-taks in te voeren. De eerste en belangrijkste manier om de sociale rechtvaardigheid van klimaatfiscaliteit te verbeteren, is het invoeren van een taxshift in plaats van een taks. Bij een klimaattaxshift stijgen de belastingen niet, maar verschuiven ze alleen. Op die manier kan de hervorming gebeuren op een budgetneutrale manier voor de overheid. Hierdoor stijgen de overheidsinkomsten niet, wat een belangrijke voorwaarde is om te vermijden dat de burgers de hervorming zouden zien als een manier om ‘de zakken van de overheid en de politici’ te vullen.

Een taxshift betekent dat sommige belastingen zullen stijgen, en andere zullen dalen. Aan de ene kant kan bijvoorbeeld een CO₂-taks worden ingevoerd, terwijl aan de andere kant een (of meerdere) van de volgende maatregelen kan worden getroffen:

- lastenverlaging op arbeid aan de werknemerskant;
- lastenverlaging op arbeid aan de werkgeverskant;
- verhoging van de sociale uitkeringen en/of de laagste pensioenen;
- terugbetaling van een forfaitair bedrag per burger;
- investeringen voor het klimaat (bijvoorbeeld windmolenparken op zee, isolatie van woningen, ...);
- verminderen van de staatsschuld (niet budgetneutraal);
- compensatie voor de economische sectoren die internationale competitiviteit verliezen door de klimaattaks.

Andere manieren van besteding zijn ook mogelijk, maar in de praktijk komen deze zeven opties het vaakst voor. De keuze van de ‘terugsluis’ van de inkomsten heeft gevolgen voor de regressiviteit en dus de sociale rechtvaardigheid van de klimaattaxshift. Het is belangrijk te vermelden dat een (budgetneutrale) terugsluis op zich in de meeste gevallen de regressiviteit al vermindert, tenietdoet, of zelfs omzet in progressiviteit.¹⁰ Het probleem van de regressiviteit van een klimaattaxshift is dus niet zo groot.

Het verhogen van de uitkeringen of de laagste pensioenen en een forfaitaire terugbetaling hebben het grootste en meest directe armoedeverminderend effect, terwijl dit effect voor andere opties minder direct en kleiner is.

Wetenschappelijke studies komen meestal tot de conclusie dat de optie van de vermindering van de lasten op arbeid de totale welvaart van de samenleving het meeste verhoogt.¹¹ Naast regressiviteit wordt hierbij ook het competitiviteitsverlies van de bedrijven, de winst of verlies voor het bbp en de werkgelegenheid en de effectiviteit (CO₂-reductie) in rekening gebracht. Anderzijds blijkt uit onderzoek dat de optie van de klimaatinvesteringen en -uitgaven politiek en maatschappelijk het best aanvaard worden. In de conclusie van dit hoofdstuk geef ik een aanbeveling hoe een klimaattaxshift die rekening houdt met al deze voor- en nadelen van bestedingsopties, er zou kunnen uitzien.

De verlaging van de lasten op arbeid kan gebeuren aan de werkgeverskant of aan de werknemerskant. Uiteraard is het armoedeverminderende effect groter in het laatste geval. Meestal wordt gekozen voor een mix van de twee, waardoor zowel de ongewenste economische als sociale neveneffecten van de taxshift kunnen worden gecounterd. Om regressiviteit te vermijden, kan de overheid ervoor zorgen dat niet alleen de nettolonen, maar ook de netto-pensioenen en de sociale uitkeringen evenveel stijgen.

Maatschappelijk draagvlak voor een klimaattaxshift

Internationale instanties zoals de Europese Commissie, de OESO en het Internationaal Energieagentschap (IEA) roepen België al twintig jaar lang regelmatig op om de belastingen op energie en milieu te verhogen. Dat is niet verwonderlijk, want in 2017 waren de inkomsten uit energiebelastingen (uitgedrukt als % van de totale belastinginkomsten) in België zelfs het laagste van alle 28 lidstaten van de EU.¹² De meeste Belgische burgers zijn zich hiervan niet bewust: de (erg zichtbare) accijnzen op

diesel en benzine zijn relatief hoog, maar de minder zichtbare taken op bijvoorbeeld aardgas en stookolie en de vele vrijstellingen en kortingen die bestaan op een aantal energietaksen brengen België op deze positie. Dat gegeven, samen met de hierboven geschetste positieve effecten van milieubelastingen op het klimaat, en de relatief hoge lasten op arbeid (en dus veel ruimte voor een klimaattaxshift), maken van België op het eerste gezicht het ideale land om zo'n taxshift door te voeren. En toch lukt het de politiek maar niet om deze beslissing te nemen, ondanks de ettelijke parlementaire en andere discussies die er al over dit onderwerp gevoerd zijn.¹³

De verklaring van deze paradox ligt hoofdzakelijk bij het beperkte maatschappelijk draagvlak voor alles wat met milieubelastingen te maken heeft. Zeggen dat belastingen niet populair zijn, is een open deur; maar bovendien blijkt uit onderzoek ook nog eens dat milieubelastingen nóg onpopulairder zijn dan de meeste andere belastingen. De aversie tegen milieubelastingen is zo groot dat mensen soms tegen een belastinghervorming stemmen die voor henzelf financieel voordelig is.¹⁴ Deze attitude is deels te verklaren door de limieten van de rationaliteit waartoe mensen in staat zijn; deze fenomenen worden bestudeerd in de gedrags-economie (*behavioural economics*). Het geschetste negatieve beeld behoeft evenwel enige nuancering. Zo is het draagvlak voor een klimaattaxshift, met een terugsluis van de belastinginkomsten naar de samenleving, al groter dan voor een 'naakte' CO₂-taks. Daarnaast is niet alleen het feit van de terugsluis belangrijk, maar ook de manier waarop. Uit recent onderzoek blijkt dit de voorkeursvolgorde te zijn voor de Vlaamse burger wat betreft de terugsluisoptie:¹⁵

- Investeren in hernieuwbare energie of acties die het milieu verbeteren;
- Verlagen van de lasten op arbeid (50% werkgevers, 50% werknemers);

- Regressiviteit aanpakken via hogere uitkeringen of laagste pensioenen;
- Overheidsschuld afbouwen;
- Forfaitaire betaling aan alle burgers;
- Betaling aan de economische sectoren die de taks moeten betalen, met als bedoeling om jobverlies of delokalisatie te vermijden;
- Verlagen van de vennootschapsbelasting.

Naar een sociaal rechtvaardige klimaattaxshift voor Vlaanderen en België

Een sociaal rechtvaardige klimaattaxshift in België is niet regressief, of legt met andere woorden geen zwaardere last op de gezinnen met een laag inkomen dan op die met een hoog inkomen. In Vlaanderen en België zijn de laatste jaren enkele studies uitgevoerd over de impact van een klimaattaxshift, waarbij de sociale component meestal ook werd bestudeerd. Een belangrijk startpunt is dat een naakte taks, zonder terugsluis van de inkomsten naar de maatschappij, meestal regressief is. Toch zijn er heel wat elementen in het design (de modaliteiten) van een klimaattaxshift die de regressiviteit kunnen verminderen of zelfs helemaal kunnen doen verdwijnen. In deze paragraaf geven we zeven designelementen voor een sociaal rechtvaardige taxshift, die tevens kunnen beschouwd worden als beleidsaanbevelingen.

Ten eerste is de keuze van de (klimaat)taks belangrijk. Energiekosten nemen bij armere gezinnen een groter deel uit het inkomen dan bij hogere inkomens; bij transportkosten is dit niet het geval. Met andere woorden, een energietaks is (al snel) regressief, terwijl een taks op autobrandstof meestal neutraal of soms zelfs licht progressief is, en een vliegtaks zelfs voluit progressief.¹⁶ Om die reden kan in de klimaattaxshift het aandeel transporttaks verhoogd worden, en de energietaks (iets) verlaagd om sociale redenen. Recent onderzoek van Transport & Mobility Leuven heeft aangetoond dat rekeningrijden (een slimme kilo-

meterheffing) in Vlaanderen in combinatie met een belastingkrediet de koopkracht van de laagste 20% inkomens verhoogt.¹⁷ Het voordeel van rekeningrijden is dat de belastingen volledig worden gevariabiliseerd, omdat de (vaste) verkeersbelasting en de belasting op inverkeerstelling in zo'n hervorming worden afgeschaft. Die variabilisering is in het voordeel van de lagere inkomens, omdat die (gemiddeld) veel minder kilometers rijden dan de hogere inkomens.

Een tweede aanbeveling is om de hoger beschreven klimaatschadelijke subsidies niet uit het oog te verliezen, en van bij de eerste discussies mee te nemen als volwaardige optie in de klimaatshift. Al in 2011 riep de Europese Commissie de lidstaten op om al hun milieuschadelijke subsidies uit te faseren tegen 2020, maar beleidsactie bleef uit. Zo is 94% van de salariswagens (en dus ook de subsidie) in België in handen van de hoogste 50% inkomens, en de hoogste 10% inkomens bezitten maar liefst 51% van de salariswagens (en bijhorende subsidies).¹⁸ Het verlagen of uitfasen van deze subsidie zou dan ook een erg progressieve maatregel zijn. Andere mogelijke maatregelen zijn het verminderen van de accijnsvrijstelling op brandstof voor internationale lucht- en scheepvaart en binnenvaart, het afschaffen van het btw-nultarief op vliegtuigtickets, het verminderen van de subsidie voor de zogenaamde professionele diesel en het aanpassen van het nultarief op accijnzen voor industriële grootverbruikers van elektriciteit en aardgas.¹⁹

Een derde aanbeveling is om nooit een naakte klimaatshift in te voeren. Bij een klimaatshift, waarbij de inkomsten van de taks(en) voor een deel worden gebruikt om de koopkracht van de laagste inkomens te verhogen, is de grootste regressiviteit meteen al weggewerkt. Bijgevolg zijn in dat scenario maar beperkte extra compensaties voor de laagste inkomens nodig om hen volledig te compenseren. 'Terugsluis' via een verlaging van de personenbelasting of de socialezekerheidsbijdragen voor de werknemers levert

een groter sociaal voordeel op dan de verlaging van de werkgeversbijdragen, maar die laatste optie is dan weer beter voor de werkgelegenheid en de economie.²⁰ Een 50-50 terugsluis naar de werknemers- en werkgeversbijdragen lijkt dan ook een verdedigbaar compromis. Een andere optie is het invoeren van een belastingkrediet voor de lage inkomens. Een recente studie berekende dat deze maatregel een zeer progressief effect kent, maar ook schadelijk is voor de economie.²¹ Ook hier kan als compromis een tussenweg gekozen worden met een belastingkrediet dat de hervorming neutraal maakt voor de lagere inkomens (maar niet progressief), gecombineerd met een maatregel die de werkgelegenheid verhoogt. We merken ten slotte op dat de effecten die de genoemde studies berekenen, telkens op macroniveau gelden. Als de laagste inkomens er gemiddeld niet op achteruit gaan, betekent dat niet dat geen enkele persoon of gezin in die groep erop achteruit zal gaan. Mensen met een laag inkomen die in een slecht geïsoleerde woning wonen of veel kilometers moeten rijden naar hun werk zonder alternatief met het openbaar vervoer, kunnen financieel benadeeld worden. Voor deze gezinnen en personen is een beleid op maat nodig, bijvoorbeeld via de OCMW's.

Ten vierde is het belangrijk dat compenserende maatregelen om regressiviteit op te lossen gericht zijn, en niet algemeen. Ze dienen met andere woorden exclusief gericht te zijn op de laagste inkomens, en eventueel op andere specifieke kwetsbare doelgroepen die door de klimaattaks koopkracht dreigen te verliezen. Indien de kosten van een klimaattaks worden gecompenseerd voor alle inkomens, of enkel de hoogste inkomens worden uitgesloten, vallen de compensaties zo duur uit dat er geen ruimte meer overblijft voor andere compensatiemaatregelen. Politiek gezien is dit een delicaat onderwerp, omdat het vaak electoraal meer loont om voordelen aan te bieden aan de middenklasse. Om diezelfde reden is een algemene btw-verlaging op elektriciteit, die sommige politieke partijen in België recent hebben voorgesteld om de (energie)armoede te verminderen, geen goede maat-

regel. Dit voordeel komt ten goede aan de volledige bevolking, en is daarom zo duur dat andere belastingen zullen moeten worden verhoogd of besparingen zullen moeten worden ingevoerd, die op hun beurt dan weer de lage inkomens in hun portemonnee kunnen treffen.

Een vijfde aanbeveling betreft een eventuele taxshift waarbij de belastingen op elektriciteit worden verlaagd, en die op stookolie en aardgas worden verhoogd. Dit is dus een taxshift die binnen de energiesector blijft. Deze hervorming wordt vaak aanbevolen door experts om de transitie te bevorderen van klassieke verwarmingsinstallaties om gebouwen te verwarmen naar milieuvriendelijkere alternatieven, zoals de warmtepomp. Op termijn zal het ook mogelijk zijn om de elektriciteitsproductie 100% groen en CO₂-vrij te maken. In Nederland werd in 2019 beslist tot zo'n (budgetneutrale) taxshift van elektriciteit naar aardgas. België zou dit voorbeeld kunnen volgen, maar het is niet precies geweten wat de verdelingseffecten ervan zouden zijn. Daarom is het aanbevolen deze effecten te onderzoeken en waar nodig de regressieve elementen weg te werken via compensatie voor de laagste inkomens.

Een zesde aanbeveling is van algemene aard. De impact van belastinghervormingen op het klimaat, het milieu, de economie, de werkgelegenheid en de armoede is erg complex. Daarom is het goed om de beleidsdebatten niet enkel te voeren rond één mogelijke maatregel, maar ineens rond een hele beleidsmix, die instrumenten combineert, waardoor eventuele negatieve neveneffecten, zoals mogelijke regressiviteit, meteen worden weggewerkt. Daarnaast is het ook erg belangrijk dat de overheid actief en open communiceert over de belastinghervorming en de impact op de bevolking. Over elke belastinghervorming, en zeker als er milieubelastingen inzitten, worden immers door klimaatsceptici en andere overheidstwijfelaars veel onwaarheden rondgestrooid om het maatschappelijk draagvlak aan te tasten. Daardoor hebben

burgers soms onterecht een te negatief beeld van zo'n groene belastinghervorming.

Een zevende aanbeveling betreft het moment van invoering van de klimaattaxshift. Om klimaatredenen is het evident dat elk jaar uitstel onze klimaatdoelstellingen voor 2030 en 2050 nog meer in het gedrang kan brengen. Maar er is nog een andere reden waarom een onmiddellijke invoering van de klimaattaxshift aan te raden is. De komende 15 à 20 jaar wordt verwacht dat het Belgische wagenpark zal evolueren naar 100% elektrische wagens. Als gevolg daarvan zullen de accijnzen op benzine en diesel, goed voor ruim zes miljard euro overheidsinkomsten in 2018, quasi volledig opdrogen. Ook de btw op brandstof (nu 2,7 miljard euro) zal gevoelig afnemen. Bovendien zijn elektrische wagens momenteel vrijgesteld van de belasting op inverkeerstelling en de jaarlijkse verkeersbelasting, een subsidie die op termijn wellicht niet houdbaar zal zijn. Over enkele jaren zal deze overgang wellicht al beginnen te wegen op de begroting. Als de overheid de klimaattaxshift nu invoert, is een budgetneutrale operatie nog haalbaar. Als ze echter nog vijf of tien jaar wacht, stijgt de kans dat de taxshift (mede) wordt beslist om het inkomstenverlies van de accijnzen te compenseren. Het loslaten van de budgetneutraliteit van de belastinghervorming zou bij de bevolking de (deels correcte) perceptie voeden dat de taxshift niet meer is dan een platte belastingverhoging, wat het maatschappelijk draagvlak nog een bijkomende knauw zou geven, en mogelijk kan leiden tot zware protesten zoals we al zagen bij het protest van de gele hesjes.

Conclusie

Gedragsturende fiscaliteit kan wel degelijk bijdragen aan een sociaal rechtvaardige aanpak van de CO₂-uitstoot. Een klimaattaxshift kan de uitstoot van broeikasgassen gevoelig doen dalen. Hierbij stelt zich wel een risico van een regressief of armoedeverhogend effect, dat echter kleiner is dan de meeste mensen

denken. Het regressieve effect kan worden weggewerkt door het recycleren of terugsluizen van de inkomsten van de klimaatbelastingen tot een budgetneutrale taxshift wordt bekomen. Een taxshift waarbij een klein deel van de inkomsten gaat naar koopkrachtverhogende maatregelen voor de laagste 20% inkomens, en de overige inkomsten worden besteed aan een verlaging van de socialezekerheidsbijdragen van zowel werknemers als werkgevers (50/50) lijkt een ideaal compromis te vormen. Daarbij zal de uitstoot dalen, de economie en de werkgelegenheid zullen verbeteren, en dat alles zonder nadelig effect voor de laagste inkomens. Het is hierbij belangrijk dat de sociale compensatiemaatregelen beperkt worden tot die laagste inkomens. Armoedebeleid in de vorm van financiële voordelen die algemeen of breed worden toegekend, is inefficiënt. Hoogstens kunnen de inkomensgrenzen een beetje worden verbreed om het maatschappelijk draagvlak wat te verhogen, maar elke uitbreiding gaat ten koste van de economie, en de kracht van een optimale klimaattaxshift ligt precies in het beperken van armoedecompensatie tot de maatschappelijke groep die effectief een armoederisico heeft. Voordelen geven aan de midden- of hogere inkomens kan electoraal gezien dan wel lonend zijn, maar dit helpt het maatschappelijk belang daarom nog niet vooruit.

Subsidies worden als klimaatbeleidsinstrument best zo karig mogelijk ingezet; de inkomsten uit een taxshift kunnen beter worden gebruikt om andere belastingen te verlagen. Tot slot is het dan weer wél een goed idee om bestaande klimaatschadelijke subsidies af te bouwen of uit te faseren. Ook die inkomsten kunnen worden gebruikt om andere lasten te verlagen, en een volwaardig deel uitmaken van de klimaattaxshift.

België is in Europa een van de landen met het meeste ruimte voor een klimaattaxshift: zeer lage energiebelastingen, zeer hoge lasten op arbeid, en sterk in de problemen om de klimaatdoelstellingen te halen. Met deze ideale mix zou het in de komende

paar jaar mogelijk moeten zijn om de klimaattaxshift, waarover al twintig jaar wordt gedebatteerd, eindelijk in te voeren. En het goede nieuws is: de taxshift kan perfect worden ontworpen zonder regressieve effecten.

Eindnoten

1. Deze doelstelling heeft enkel betrekking op de sectoren die buiten het Europese systeem van verhandelbare emissierechten (ETS) vallen, namelijk transport, gebouwen, kleine industrie, landbouw en afval. De doelstelling voor de (grote) industrie wordt op Europees niveau opgevolgd.
2. In dit hoofdstuk beschouwen we deze twee termen eenvoudigheidshalve als synoniemen.
3. Data: Eurostat (online data code: env_ac_tax).
4. Data: Eurostat. Merk op dat de conclusie over het gebruik van milieubelastingen in dit hoofdstuk vereenvoudigd wordt voorgesteld. Voor een volledige analyse, zie K. Bachus (2016), *Actualisatie indicatoren en uitdiepen studie vergroening van het Vlaams belastingstelsel*. Aalst-Leuven: VMM-MIRA.
5. De prijselasticiteit of prijsgevoeligheid van de vraag betekent de mate waarin een goed of dienst minder verkocht wordt wanneer de prijs stijgt.
6. M. Fay et al. (2015), *Decarbonizing development: Three steps to a zero-carbon future*. Washington D.C.: World Bank.
7. M.S. Andersen et al. (2007), *Competitiveness Effects of Environmental Tax Reforms Scientific Report to Policies*. Brussel: European Commission.
8. A. de Moor (2001), 'Towards a grand deal on subsidies and climate change.' *Natural Resources Forum* (25:2), p. 167-176.
9. Uit studies blijkt wel dat de regressiviteit eerder beperkt is. Bron: T. Barker & J. Köhler (1998), 'Equity and Ecotax Reform in the EU: Achieving a 10 per cent Reduction in CO₂ Emissions Using Excise Duties.' *Fiscal Studies* (19:4), p. 375-402.
10. P. Ekins & S. Speck (2000), 'Proposals of environmental fiscal reforms and the obstacles to their implementation.' *Journal of Environmental Policy & Planning* (2:2), p. 93-114.
11. P. Ekins & S. Speck (2000), 'Proposals of environmental fiscal reforms and the obstacles to their implementation.' *Journal of Environmental Policy & Planning* (2:2), p. 93-114.
12. European Commission & Eurostat (2019), *Taxation trends in the European Union. Data for Member States, Iceland and Norway. 2018 edition*. Brussel: European Commission & Eurostat.

13. Het 'nationaal debat koolstofprijis' uit 2017 is hier een mooi voorbeeld van. Zie <https://www.klimaat.be/nl-be/klimaatbeleid/belgisch-klimaatbeleid/nationaal-beleid/debat-koolstofarifiering/>.
14. K. Bachus (2017), *The use of environmental taxation as a regulatory policy instrument (PhD)*. Leuven: KU Leuven.
15. K. Bachus (2017), *The use of environmental taxation as a regulatory policy instrument (PhD)*. Leuven: KU Leuven.
16. T. Barker & J. Köhler (1998), 'Equity and Ecotax Reform in the EU: Achieving a 10 per cent Reduction in CO₂ Emissions Using Excise Duties.' *Fiscal Studies* (19:4), p. 375-402.
17. Transport & Mobility Leuven (2019), *Onderzoek belastingen op arbeid verschuiven naar milieu, onderzoeksrapport in opdracht van Departement Omgeving*. Brussel: Departement Omgeving.
18. X. May (2017), 'Analyse du régime actuel des voitures de société.' Les midis de l'IRIB, presentatie. Brussel: Université Libre de Bruxelles.
19. K. Bachus (2016), *Vergroening van het belastingstelsel in Vlaanderen. Studie uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Milieumaatschappij*. MIRA, MIRA/2016/02 HIVA-KU Leuven. Leuven: KU Leuven.
20. Arcadis (2014), *Vergroening van de fiscaliteit. Onderzoeksrapport in opdracht van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie*. Brussel: Departement Leefmilieu, Natuur en Energie.
21. Transport & Mobility Leuven (2019), *Onderzoek belastingen op arbeid verschuiven naar milieu, onderzoeksrapport in opdracht van Departement Omgeving*. Brussel: Departement Omgeving.