

Artikel

Zit er nog muziek in de CO₂- energietaks?

Dirk Van Evercooren

Eind maart dit jaar verklaarde de Amerikaanse president Bush het Kyoto-protocol naast zich neer te leggen. Meteen stond de klimaatsproblematiek opnieuw bovenaan de internationale agenda. Te midden de verontwaardiging over het Amerikaanse voornemen, wordt vaak vergeten dat ook de Europese lidstaten de vooropgestelde norm niet halen. Om de uitstoot te reduceren, poogde de Europese Commissie reeds in 1992 een Europese CO₂-taks in te voeren. Dirk Van Evercooren geeft voldoende argumenten om te besluiten dat dergelijke heffing een ecologisch relevante maatregel blijft. In het licht van het Belgisch EU-voorzitterschap maakten de groene partijen er alvast een prioriteit van.

Het verhaal van de CO₂- energietaks is een boeiend verhaal, omdat het twee fundamentele aspecten van onze sociaal-economisch orde, n.l. de arbeidsmarkt en de energievoorziening, met elkaar integreert. Het concept van de taks past ook perfect in het streven naar duurzame ontwikkeling (DO). Twee sleutelementen van elke realistische strategie gericht op DO zijn immers, enerzijds, een vergroening van de fiscaliteit en, anderzijds, een stimulans voor een nieuw soort arbeidsmodel. Beide doelstellingen worden (zij het ten dele) gerealiseerd, indien bij de invoering van een CO₂-energietaks (het fiscale luik), de opbrengsten van de taks gebruikt worden voor een belangrijke daling van de arbeidskosten. Dit zou meteen ook een terugvloeit van de opbrengsten betekenen, zodat de last van de taks gecompenseerd wordt.

Om de lezer ter wille te zijn, worden de twee delen van dit idee eerst apart uitgewerkt en vervolgens met elkaar in verband gebracht. In deel 1 bespreken we enkele aspecten i.v.m. de taks. In deel 2 bekijken we de arbeidsmarkt vanuit de juiste invalshoek. In deel 3 komen de twee thema's dan samen. Doel is het ondertussen zowat 10 jaar oude voorstel te toetsen op zijn relevantie in de huidige, sterk gewijzigde, sociaal-economische toestand.

1. De CO₂-energietaks

Een korte historische schets

Bij de bestrijding van het broeikaseffect, in de eerste plaats door beheersing van de CO₂-uitstoot, spelen economische instrumenten steeds de hoofdrol, althans in theorie. De uitvoering van het eerste internationale akkoord ter bestrijding van de klimaatwijziging (de klimaatconventie van de Rio-conferentie in 1992) was in essentie gebaseerd op de CO₂-energietaks. Althans, dit was het geval in Europa. De VS waren ten tijde van de Rio-conferentie allerminst overtuigd van de nood aan beheersing van CO₂-uitstoot. Maar ook in Europa bleef de energie/CO₂-taks dode letter. De federale regering ziet hierin trouwens de belangrijkste reden voor het mislukken van het nationale CO₂-reductieplan uit 1994, dat van de invoering van deze Europese taks een kernpunt maakte. De conferentie die in 1998 doorging in Kyoto, legde de lat daarom hoger. De industrielanden moeten hun productie van 6 broeikasgassen terugschroeven en als ze dat niet doen, zullen er gevolgen aan verbonden zijn. Voor België is de doelstelling dat tegen 2008-2012 de uitstoot van broeikasgassen met 7,5% omlaag moet t.o.v. het niveau van 1990. Alleen is door de economische groei die huidige uitstoot al ruim 8% hoger dan in 1990!

Het bereiken van deze doelstelling vergt dus meer dan een maatregeltje hier en eentje ginds. Het veronderstelt het ernstig nadenken over heel ons gedrag wat betreft energie, productiekeuzen en mobiliteit. Wat moet gedaan worden om de stap te zetten naar een meer duurzaam economisch model?

In feite verloopt het debat over een CO₂-energietaks parallel met het maatschappelijke en politieke debat over duurzame ontwikkeling zelf. Zo spraken in ons land de voorgangers van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, de Nationale Adviesraad voor Klimaat, Leefmilieu en Ontwikkeling – die de

Rio-conferentie voorbereidde – en de Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, zich reeds verscheidene malen uit over het inzetten van fiscale instrumenten in het klimaatbeleid. Telkens moest worden vastgesteld dat de standpunten niet te verzoenen waren.

Wat is de CO2-energie taks precies?

Waarom wordt steeds over energie-CO2-taks gesproken? Toen het idee van een taks ter bestrijding van de uitstoot van het broeikasgas CO2 voor het eerst op Europees niveau besproken werd, was al snel duidelijk dat enkel een CO2-taks geen kans maakte, hoewel die vanuit de optiek van de strijd tegen het broeikaseffect het meest efficiënt is. Een Europese taks die enkel in functie van de CO2-uitstoot van de brandstoffen staat, zou immers de landen die in grote mate een beroep doen op energiebronnen met een lage of zelfs helemaal geen CO2-uitstoot, te sterk bevoordelen. Het gaat dan vooral over Frankrijk en België, die de grootste gebruikers van nucleair opgewekte elektriciteit zijn. Ook hernieuwbare energiebronnen zoals water- en windkracht, zouden dan geheel vrijgesteld zijn van de taks. Dat zou een enorm (concurrentie)voordeel opleveren voor landen die in belangrijke mate hun elektriciteit uit nucleaire en/of hernieuwbare bronnen halen. Om een meer evenwichtig signaal te geven, waarin zowel de bekommernis inzake het broeikaseffect als een stimulans voor meer Rationeel Energiegebruik (REG) uitdrukking zouden krijgen, werd daarom voorgesteld een taks in te voeren die voor 50% gebaseerd zou zijn op CO2-inhoud en voor 50% op de energiewaarde van de getaxeerde brandstof.

De voorstanders van een taks, in essentie de milieubeweging, stellen dat met een voldoende hoge taks een werkelijk fundamentele ommezwaai in de consumptie- en productiepatronen kan verhoopt worden. De tegenstanders, essentieel de werkgeversorganisaties, wijzen op de gevaren voor het concurrentievermogen van de ondernemingen. Zij verkiezen een vrijwillige aanpak op basis van convenanten tussen de industrie en de overheid.

De vakbonden en de consumentenorganisaties¹ bevinden zich tussen beide uiterste standpunten in. Ze combineren een zorg voor tewerkstelling (wat verband houdt met het concurrentievermogen) en voor de sociale effecten van een taks op de gezinnen, in het bijzonder de armste gezinnen, met het inzicht dat een taks inderdaad een bijzonder krachtig instrument kan vormen om gedragswijzigingen bij producenten en consumenten uit te lokken.

Economisch gezien ligt de kern van het probleem in de niet-aanrekening van zgn. externe kosten² en de – vanuit duurzaamheidsstandpunt bekeken – te lage prijzen van fossiele brandstoffen. In het geval van de fossiele brandstoffen omvat deze externe kost vooral de eindigheid van de reserves en de uitstoot van CO2 bij verbranding. Aangezien de economische kost die de verbruiker werkelijk betaalt, vooral gebaseerd is op vraag en (huidig) aanbod, ligt deze prijs dus te laag. Dit alles ging gepaard met de opkomst van het ecologisch denken. Ondertussen groeide ook het inzicht dat energie besparen economisch voordeel meebrengt. Zo wordt de handelsbalans erdoor verbeterd, vermits fossiele energiedragers in grote mate ingevoerd moeten worden. Het vermindert dus ook de afhankelijkheid t.a.v. het buitenland.

Lage energieprijzen

Voor het milieu zijn lage prijzen voor fossiele brandstoffen allerminst een goede zaak. De economische logica zegt immers dat wat goedkoop is, ook overvloedig gevraagd, en dus verbruikt wordt. Het valt aan te nemen dat de verbranding van fossiele brandstoffen in de komende jaren sterk zal stijgen. Daarmee zal ook de uitstoot van CO2, het belangrijkste broeikasgas in volume³, zeker toenemen in de toekomst. Terwijl het bewustzijn gegroeid is dat een verder stijgend gebruik van fossiele energiebronnen niet wenselijk is, zowel omwille van het broeikaseffect als omwille van de uitputbare aard ervan, gaat er duidelijk een signaal uit van (relatief) lage energieprijzen. Economisch gezien geven we hiermee immers

¹ De consumentenorganisaties hebben zich nooit actief in dit debat gemengd, althans niet in de overlegorganen die we hier bespreken.

² Met externe kosten bedoelen we kosten die niet door de koper van de aardolie, maar uiteindelijk op rekening van de maatschappij zullen komen, zoals de bijdrage aan het broeikaseffect als gevolg van de verbranding van de olie, de geluidshinder bij verbranding in bvb een auto, enz.

³ De sterkste bijdrage tot het broeikaseffect levert methaan, maar dit broeikasgas komt veel minder voor dan CO2. CO2 is het resultaat van verbranding van fossiele brandstoffen. Kolen produceren het meest CO2, gevolgd door olie en vervolgens aardgas.

aan dat fossiele energiebronnen nog volop verbruikt kunnen worden. Voor de strijd tegen het broeikaseffect is dit zonder twijfel een slechte zaak.

Als het duidelijk is dat de energieprijs een economische signaalfunctie vervult, hoe en welke economische instrumenten kunnen we dan inzetten in het milieubeleid?

Traditioneel onderscheiden we drie groepen van instrumenten in het milieubeleid:

- Reglementaire instrumenten, zoals normen, die bij wet of reglement opgelegd worden;
- Sensibiliserende instrumenten, zoals informatiecampagnes;
- Economische instrumenten, hier vinden we de aanpak die inspeelt op, of zelfs gebruik maakt van, de marktmechanismen. Dit betekent dat prijzen hier vaak een cruciale rol spelen. Toch zijn ook andere, dan op de prijzen ingrijpende, economische instrumenten mogelijk.

Er is nog verdere indeling van de economische instrumenten mogelijk. Zo onderscheiden we:

- Marktcorrigerende instrumenten, zoals taksen;
- Marktverruimende initiatieven, zoals verhandelbare emissierechten⁴, maar ook het gebruik van subsidies om onrendabele, maar ecologisch interessante producten of diensten “in de markt te prijzen”;
- Marktsturende instrumenten, zoals steun aan O&O in milieugerichte domeinen, investeringssteun voor ecologische investeringen, maar ook fiscale aftrekken (ecoboni!) in functie van ecologisch gedrag.

2. Arbeidsmarkt

Het was dus de bedoeling de opbrengsten van de CO₂-energetaks in de eerste plaats te gebruiken voor het verlagen van de arbeidskosten. Dat zou de last van de taks op de ondernemingen compenseren en meteen een antwoord bieden op het probleem van structurele werkloosheid. We bekijken hieronder even de pro- en contra's van deze strategie.

2.1. Loonlastverlaging

Gedurende het einde van de jaren '80 en de hele jaren '90 heerste er een grote consensus bij academici, beleidsvoerders en werkgevers over de te hoge arbeidskosten, die als bron van werkloosheid aanzien werden. Dat was niet helemaal terecht. Het was minstens aan de kant van de werkgevers ook een ideologisch en opportunistisch discours.

Als remedie tegen de hoge structurele (dus lange termijn) werkloosheid werd de verlaging van de loonkosten aanbevolen. Hierbij werd de blik in de eerste plaats naar de werkgeversbijdragen aan de sociale zekerheid gericht. Verlaging ervan zou de creatie van werkgelegenheid (opnieuw) op gang brengen en vooral de laaggeschoolden opnieuw “in de arbeidsmarkt prijzen”. Daarnaast leidt loonlastverlaging ook tot verbetering van de competitiviteit van de ondernemingen.

Het instrument loonkostverlaging werd hierbij net iets te veel als een a-priori gesteld, zonder de reële effecten ervan op de werkgelegenheid objectief in te schatten. Er zijn immers ook een heleboel tegenargumenten te noemen voor deze strategie. We moeten ons hoeden voor simplismen. Loonverlaging en -matiging leiden zeker niet automatisch tot creatie van werkgelegenheid. Voor deze stelling is overvloedig empirisch bewijs.

De verlaging van de arbeidskosten wordt doorgaans verdedigd met het argument dat dit de substitutie van arbeid door kapitaal afremt. Arbeid, zeker laaggeschoolde arbeid, zou uit de markt geprijsd worden door de combinatie van het verplicht minimumloon en te hoge sociale zekerheidsbijdragen. In die omstandigheden wordt het voor de werkgevers heel aantrekkelijk werknemers te vervangen door machines. Zeker voor laaggeschoolde arbeidskrachten is dat relatief gemakkelijk.

Het specifieke probleem van werkloosheid van laaggeschoolden hangt echter meer samen met het zgn. laddereffect (verdringing door hogergeschoolden) dan met een onaangepaste kwalificatie bij de laaggeschoolden zelf. Een Nederlandse studie die het aantal jobs voor laaggeschoolden uitzette in

⁴ Zie ook

historisch perspectief tegenover het aanbod van laaggeschoolden op de arbeidsmarkt, kwam tot duidelijke resultaten: het aanbod was significant sneller teruggelopen dan de vraag.

Selectiviteit in de loonlastverlaging ten voordele van laaggeschoolden (hogere lastenverlaging voor laaggeschoolde arbeid) zal gebaseerd zijn op loon, niet op opleiding. Maar het loon hangt af van veel meer dan enkel maar opleiding, ook van factoren als anciënniteit, ervaring, interne promotie.

Het aanwervinggedrag van de werkgevers als reactie op verlagingen van de arbeidskost hangt echter af van de prijselasticiteit van arbeid. Uit studies komen echter zeer uiteenlopende elasticiteitswaarden naar voor (meestal gebaseerd op onderzoek in de industrie, terwijl van de dienstensector de grootste creatie van werkgelegenheid verwacht wordt). De substitutie-elasticiteit loopt in diverse studies met een factor 100 uiteen. De elasticiteit ligt hoger voor hand- dan voor hoofdarbeiders. Er is vrijwel steeds een verschil tussen geschoolde versus ongeschoolde arbeid, ook in verband met de arbeidsorganisatie. De arbeidsorganisatie volgt immers de ontwikkeling van geïnvesteerd kapitaal. Na investeringen in nieuwe productieapparatuur is er nood aan geschoolde arbeid om deze machines te bedienen en te onderhouden. Investerings in kapitaal leiden dus niet noodzakelijk tot substitutie.

Verschillende wetenschappelijke studies, zoals deze van Plasman⁵, besluiten dan ook dat het effect van verlaging van de sociale bijdragen voor de werkgevers op de werkgelegenheid slechts relatief bescheiden genoemd kan worden en dat het effect er enkel bij kan winnen als de maatregel gepaard gaat met andere werkgelegenheidsmaatregelen. Bijdrageverlaging is, vanuit de doelstelling de werkgelegenheid te stimuleren, enkel zinvol in het kader van een breed uitgetekend werkgelegenheidsbeleid. Om efficiënt te zijn is het echter nodig bijkomende maatregelen te koppelen aan het toekennen van bijdrageverlaging.

Daarom kan verlaging van werkgeversbijdragen alleen in het kader van een bedrijfsplan voor ArbeidsDuurVermindering of ArbeidsDuurHerverdeling. Deze visie was echter het grootste deel van de tijd niet bespreekbaar in het sociaal overleg, want ze stuitte op twee taboes aan de kant van de werkgevers, het taboe i.v.m. arbeidsduurvermindering en het taboe i.v.m. de coherentie (of beter, het gebrek eraan) inzake het fiscale beleid.

Loonkostverlaging heeft ook directe negatieve gevolgen. Zo leidt verlaging van de patronale (en werknemers-)bijdragen tot dalende inkomsten voor de Sociale Zekerheid. Loonmatiging op niveau van het direct loon heeft dan weer de aanzet gegeven tot een concurrentiespiraal op Europees vlak, waarbij alle lidstaten probeerden hun competitiviteit te verbeteren. Het Nederlandse Akkoord van Wassenaar, dat de basis legde voor het "Poldermodel" is hiervan het duidelijkste en bekendste voorbeeld.

Een tweede mogelijk simplisme, is te denken dat lagere sociale lasten noodzakelijkerwijze tot lagere arbeidskosten zonder meer leiden. Het blijkt echter dat op langere termijn loon en sociale bijdragen in zekere mate substitueerbaar zijn. Dit bleek uit theoretisch onderzoek en uit de bevindingen van het rapport Maldague⁶. Het afbouwen van de SZ-prestaties, gekoppeld aan een daling van de indirecte loonkost, leidt tot hogere looneisen uit voorzorgsoverwegingen. Het behoud van het vertrouwen in de toekomstige prestaties van de SZ kan omgekeerd tot gematigdere reële looneisen leiden, aangezien minder voorzorgen, in de vorm van verzekeringen op individuele basis, dienen genomen te worden. Er is dus een band tussen het indirect en het direct loon. Uit internationale vergelijkingen blijkt dat de totale loonkost vrij vergelijkbaar is, hoewel de indirecte loonkost sterk uiteenloopt in de verschillende bestudeerde landen. Dit wijst op een zekere substitueerbaarheid tussen direct en indirect loon. Landen waar de SZ-opbrengsten essentieel uit de fiscaliteit komen, zoals Denemarken, kennen globaal geen lagere arbeidskostenniveaus dan landen met een hoge werknemers- en werkgeversbijdrage, zoals België.

De schaar tussen arbeid en kapitaal

Het valt niet te ontkennen dat er in de loop van de laatste 3 decennia een verregaande vervanging van arbeid door kapitaal (machines, robots) plaatsvond in de industrie. De substitutie van arbeid door kapitaal

⁵ Plasman Robert, Stocker Marc, "Cotisations de sécurité sociale et durée du travail", Dulbea, 1998.

⁶ Maldague, Robert "Vooruitzichten m.b.t. de lange termijnontwikkeling van de sociale zekerheid en de financiering ervan". Werkdocument voor de prospectieve commissie van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, 15 december 1995.

is echter geenszins enkel op rekening van de hoge arbeidskosten te schrijven. Overtuigend bewijs werd hiervoor geleverd door de studies van de Hoge Raad voor Financiën en Christian Valenduc⁷ m.b.t. de fiscale wig voor arbeid en kapitaal en de internationale vergelijkingen tussen deze fiscale wiggen.

België belast (in de zin van globale fiscale en parafiscale druk) arbeid zeer hoog, het zwaarst van alle OESO-landen. Kapitaal wordt daarentegen relatief laag belast. Dit beeld wordt nog sterker bij gebruik van de impliciete belastingvoeten (de verhouding tussen de fiscale en parafiscale lasten op een bepaalde inkomens- of bestedingscategorie t.o.v. (een macro-economisch aggregaat representatief voor) de belastbare basis. Met een micro-economische analyse van de fiscale druk op bepaalde economische activiteiten leverde Valenduc verder bewijs voor de bevindingen uit macro-economisch onderzoek.

Voor kapitaal gelden sterk uiteenlopende situaties, naargelang de kapitaalverstrekker. Valenduc onderscheidt fysieke personen, vreemd kapitaal en coördinatiecentra, en de gebruikte financieringsvorm: kapitaalverhoging, lening of autofinanciering.

- Voor *fysieke personen (KMO-model)* is de fiscale wig relatief hoog en positief,
- voor *vreemd vermogen* geldt een licht negatieve fiscale wig,
- voor *coördinatiecentra* is de wig sterk negatief.

Dit betekent dat België bepaalde vormen van (vaak sterk arbeidsbesparende) investeringen (die ruim de helft uitmaken van alle Belgische investeringen) fiscaal subsidieert, en dit vaak in sterke mate.

Historisch onderzoek duidt aan dat de fiscale “schaarbeweging” tussen arbeid en kapitaal sinds 1981 bestaat. We kunnen dus niet verwachten dat zulke situatie eenvoudig rechtgetrokken kan worden door inzet van loonkostverlaging. Het bestaan van de schaar heeft immers verregaande gevolgen gehad voor de beslissingen i.v.m. de keuze van de productiestructuren en de inzet van arbeid en kapitaal in het bijzonder. Dat ons pleidooi voor correctie van de onevenwichtige behandeling van arbeid en kapitaal nog steeds actueel is, blijkt uit het zeer recente stellingname in dezelfde zin van het CBG-studies⁸. Werkgelegenheid bevorderend werken kan slechts op een zinvolle en efficiënte manier indien de fiscale incoherenties tussen arbeid en kapitaal afgebouwd worden.

De waarde van loonlastverlaging in de huidige arbeidsmarkt

We staan dus best enigszins sceptisch tegenover een beleid dat de indirecte arbeidskosten doet dalen vanuit de motivatie dat dit de beste werkgelegenheidspolitiek zou zijn. Toch is alternatieve financiering van de SZ een oude vakbondseis. Deze eis is gebaseerd op de structurele tekorten (vooral in de ziekteverzekering) en om de stabiliteit van de financiering van de Sociale Zekerheid beter te kunnen waarborgen. Er is immers zowel nood aan een bredere financieringsbasis als aan compensatie voor het disengagement van de overheid, dat zijn dotatie aan de SZ systematisch afbouwde.

Maar de toestand op de arbeidsmarkt is fundamenteel gewijzigd t.o.v. de situatie eind jaren '80, begin jaren '90. De roep om arbeidskostverlaging als werkgelegenheidsinstrument is grotendeels vervangen door de vraag naar meer en betere scholing en (permanente) vorming, het aanpakken van “werkonwillige” werklozen, het optrekken van de activiteitsgraad, het bestrijden van de werkloosheidsvallen,...

Is het in deze gewijzigde context nog mogelijk om van dubbeldividend te spreken? Hoe zouden nu de opbrengsten het efficiëntst te herverdelen zijn? Want het tewerkstellingseffect van loonlastverlaging zal alleen in de (semi-)sociale sector nog significant zijn. De arbeidsmarktsituatie is immers fundamenteel verschillend van toen het voorstel van de CO₂-energietaaks en de idee van het dubbeldividend voor het eerst geopperd werden.

De CO₂-energietaaks tegenover andere alternatieve financieringsvormen:

De keuze van de wijze waarop de alternatieve financiering doorgevoerd wordt is evenwel niet neutraal voor de werkgelegenheid. Het aanspreken van nieuwe (para-)fiscale middelen leidt immers steeds tot een zeker tewerkstellingsverlies (b.v. daling koopkracht en dus daling verbruik, afremming investeringen, vertraging economische activiteit,...). Dit tewerkstellingsverlies verschilt evenwel sterk in functie van de gekozen

⁷ Christian Valenduc, “Imposition du travail, du capital et de la consommation en Belgique et en Europe, Evaluation et perspectives”, studiedag Belgisch Instituut voor Openbare Financiën, 24 oktober 1995.

⁸ met name in het op 22 februari voorgestelde boek “Beroepsleven en gezinsleven. Het combinatiemodel als motor van de actieve welvaartstaat?”, Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudies.

financieringsformule. Bovendien zijn er ook verschillende effecten op de inkomensverdeling (met aspecten van sociale rechtvaardigheid) en op de begrotingsresultaten en de toestand van de openbare financiën. Om de actualiteit van de CO₂-energietaks en het dubbeldividend te toetsen, moeten we dus een afweging maken van het instrument CO₂-energietaks tegenover andere alternatieve financieringsvormen voor de SZ.

Dat kan aan de hand van een studie van het federaal Planbureau⁹, die 2 soorten bijdrageverlagingen onderzocht: een lineaire bijdrageverlaging (daling van de loonkost met bijna 1%) en een bijdrageverlaging gericht op de lage lonen (gericht op arbeidsintensieve sectoren, waarbij de daling tot bijna 2% van de loonmassa kan oplopen).

De twee varianten werden gekoppeld aan 7 formules van alternatieve financiering:

- de invoering van een CO₂-energiebelasting ten belope van 3 \$ per barrel aardolie;
- verhoging met 9 % van de energiebijdrage ingevoerd in augustus 1993 (extra accijns op motorbrandstoffen, brandstoffen voor verwarming, laagspanningstarief voor elektriciteit);
- verhoging van de normale BTW-tarief naar 22 %¹⁰;
- verhoging van de roerende voorheffing op intresten en dividenden;
- invoering van een veralgemeende sociale bijdrage van 0,47 % op de bruto lonen van de private en openbare sector, het bruto inkomen van de zelfstandigen, roerende inkomsten (intresten en dividenden), huuropbrengsten, kinderbijslag, hoge pensioenen;
- invoering van een compenserende bijdrage van 3,95 % van de ondernemingen aan de sociale zekerheid;
- vermindering van de sociale prestaties met 30 miljard (in de sector gezondheidszorgen).

Voornaamste vaststellingen uit deze studie:

- Financiering via de BTW geeft de slechtste resultaten op het vlak van werkgelegenheid, gevolgd door een financiering via besparingen in de sociale prestaties;
- De beste resultaten geeft de invoering van een compenserende heffing op de ondernemingen. Het gaat hier om een heffing op de bruto winst, nl. de winst vóór toepassing van de fiscale aftrekken, behalve de definitief belaste inkomsten. Deze maatregel zou de vorm kunnen aannemen van een alternatieve minimumbelasting op de vennootschappen of van een heffing op de toegevoegde waarde (exclusief loonlast).
- Ook een energiebijdrage en een CO₂-energiebelasting geven goede resultaten. De optie energiebijdrage moet wel vermeden worden aangezien (als gevolg van de gesimuleerde modaliteiten) de last volledig op de gezinnen valt, in tegenstelling tot een CO₂-energiebelasting. Een energiebijdrage geeft overigens de slechtste resultaten voor de openbare financiën;
- Ook de verhoging van de roerende voorheffing en een veralgemeende sociale bijdrage met als grondslag (bruto lonen, bruto inkomen zelfstandigen, winst voor fiscale aftrekken van ondernemingen, roerend inkomen, huuropbrengst, kinderbijslag, hoge pensioenen nl. deze onderworpen aan huidige solidariteitsbijdrage) geven goede resultaten. Bij een verhoging van de roerende voorheffing werd wel geen rekening gehouden met mogelijke kapitaalvlucht (een belangrijke verhoging wordt hier best Europees georganiseerd).

Het Planbureau berekende ook de gevolgen van een alternatieve financiering op de openbare financiën. Zowel de CO₂-energiebelasting, de veralgemeende sociale bijdrage als de compenserende bijdrage voor ondernemingen geven goede resultaten voor de openbare financiën.

⁹ F. Bossier, Th. Bréchet, M. Englert, et al., "Variantes de réductions des cotisations sociale employeurs et de modalités de financement alternatives, Rapport intérimaire", Federaal Planbureau, 14 juli 1995.

¹⁰ De EU legde in de Europese harmonisering van de indirecte belastingen het minimum voor de "bepaalde aanslagvoet" vast op 5% en voor de "normale aanslagvoet" op 15%. In beide gevallen werd geen maximum vastgelegd.

3. De ontmoeting tussen sociale, economische en ecologische doelstellingen

De grote aantrekkingskracht van de CO₂-energietafschuiving schuilt in het zgn. “dubbeldividend”¹¹. Verstandige aanwending van het instrument laat toe twee vliegen in één klap te slaan: minder energie verbruiken door de taks, en met de opbrengst ervan de tewerkstelling stimuleren. Aldus komen we bij een van de meest populaire aspecten van de energietaks, de verdeling van de potentiële opbrengsten ervan. Het zgn. dubbeldividend, de beperking van CO₂-uitstoot en het gebruik van de opbrengsten van de taks voor het verlichten van de loonlasten en daardoor creatie van werkgelegenheid, is slechts het bekendste voorbeeld hiervan.

De invoering van een CO₂-energietafschuiving dient dus zonder twijfel een ecologisch belang. Dat een verlaging van de arbeidskosten gerelativeerd moet worden in zijn doelstelling van werkgelegenheidsinstrument, zeker in de huidige arbeidsmarkt, hebt u ondertussen begrepen. Stel dat we toch doorzetten met een taks. Hoe kunnen we de modaliteiten ervan zo goed mogelijk afstemmen op de reële situatie van de actoren die we met de taks willen responsabiliseren?

Er moeten enkele randvoorwaarden in acht genomen worden bij de invoering van een energie/CO₂-taks. Zoniet dreigt men een reeks perverse effecten op sociaal en economisch vlak te krijgen.

Concurrentievermogen.

Het argument waarmee de werkgeversorganisaties de invoering van enigerlei vorm van CO₂-taks konden dwarsbomen, was de impact ervan op hun concurrentiepositie, indien de VS en Japan de invoering niet zouden volgen. Het feit dat het aandeel van energiekosten in de totale productiekosten in de industrielanden relatief beperkt blijft, zowel in de industrie als de dienstensector, relativeert dit argument echter sterk. Anderzijds maakt dit relatief laag aandeel van energie dat aandacht voor kostenbesparing zich zeker niet prioritair op energieverbruik zal richten, maar eerder bijv. de loonkosten zal viseren. Een energieheffing lijkt vooral een nuttig instrument om de consumptie-, de diensten en de transportsector tot meer bewust energiegebruik aan te zetten.

De energie-intensieve ondernemingen nemen echter een bijzondere plaats in. Een verhoging van de belasting op het verbruik van energie is niet in alle gevallen de meest aangewezen weg om hen tot rationeel energieverbruik te stimuleren. Bepaalde energie-intensieve activiteiten dienen daarom in aanmerking te kunnen komen voor specifieke uitzonderingsmaatregelen.

Twee soorten specifieke maatregelen voor de energie-intensieve ondernemingen zijn mogelijk:

- ofwel kunnen zulke activiteiten 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 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. De overige activiteiten van energie-intensieve ondernemingen, zoals vervoer van hun producten, kunnen niet vrijgesteld worden.
- ofwel kan men ook hier de opbrengsten van de verhoogde energiebelasting, geheven op de energie-intensieve ondernemingen, naar hen doen terugvloeden, onder dezelfde voorwaarden als hoger geschetst. Deze piste zal voor de meest energie-intensieve bedrijven, die vaak zeer weinig mensen tewerkstellen, onvoldoende zijn als compensatie voor een taks.

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. Indien de Europese Unie geen doorbraak bereikt over een Europese maatregel, kunnen ter vervanging nationale fiscale maatregelen worden overwogen.

¹¹ Een recente studie die een goed overzicht geeft van de problematiek: Heady C.J., Markandya A., “Studie on the relationship between environmental/energy taxation and employment creation. Revised final report prepared for the European Commission: DG XI, University of Bath.

In ieder geval moeten alle opbrengsten van de taks geherinjecteerd worden, liefst zo goed mogelijk, naar degenen die de taks betalen. Dat doet niet noodzakelijk af aan de efficiëntie van de taks, voor zover de opbrengst niet opnieuw tot een prijsverlaging van energie leidt.

Ten slotte moet ook op het belang van de effecten van een CO₂-energietaks op de inflatie gewezen worden. Een erg drastische taks invoeren zou een prijzen-loonspiraal op gang kunnen brengen. Twee zienswijzen zijn hierbij van belang. Indexatie van de lonen beschermt de arbeidsinkomens tegen koopkrachtverlies, maar draagt misschien wel bij tot het verspreiden van een inflatieschok doorheen de hele economie. Anderzijds is de indexatie van de lonen nu gebaseerd op de gezondheidsindex, waaruit enkele energieproducten (benzine, diesel) geweerd worden. Indien voor de prijsstijgingen van die producten compensatie gezocht wordt in de loononderhandelingen, dreigt gevaar voor een inflatoir effect. Het is dus beter een gefaseerde invoering van de taks te overwegen.

Remedies

Voor het probleem van eventueel verlies aan concurrentievermogen bestaan verschillende oplossingen.

Indien onze handelspartners buiten de EU geen vergelijkbare taks invoeren, kunnen we de gevolgen hiervan opvangen door invoerrechten en uitvoersubsidies te heffen aan de EU-grenzen, die de taks compenseren. Maar dat zou zeker op verzet stuiten van de wereldhandelsorganisatie. Deze kijkt toe op de eerlijke handelspraktijken op wereldvlak.

De andere mogelijkheid bestaat erin de opbrengst van de taks bij de bedrijven te laten en met de opbrengst herstructurering van de bedrijfsprocessen te financieren. Op die manier kan de energie-efficiëntie verhoogd worden en kan de energiefactuur op dezelfde hoogte blijven: een hogere eenheidsprijs voor energie gecompenseerd door een lager verbruik.

Het aspect van terugvloeien van de opbrengst naar de belastingplichtige is cruciaal, want een lineaire loonlastverlaging komt niet voor iedere sector en ieder individueel bedrijf positief uit! Sommige bedrijven hebben eenvoudigweg te weinig personeel in dienst om via die weg gecompenseerd te worden. Zij zouden dan de eerste verliezers worden wat hun concurrentiepositie betreft.

Er kan natuurlijk ook gedifferentieerd worden in de wijze waarop de loonlastverlaging toegekend wordt. Zo biedt een forfaitaire loonlastverlaging een relatief groter voordeel voor de lage lonen. Dit is interessant vanuit het oogpunt van tewerkstelling van laaggeschoolden, maar biedt eens te meer geen soelaas voor energie-intensieve bedrijven: zij hebben immers vrijwel geen laaggeschoolden in dienst, gezien de hoge techniciteit van hun installaties.

Met de opbrengsten van de taks een REG-fonds oprichten voor grote consumenten en particulieren biedt wel een interessant perspectief. Het blijkt dat deze vorm van aanwending van de opbrengsten voor veel bedrijven wel een compensatie voor de betaalde taks toelaat. Hier werkt het principe dat hoger uiteengezet werd. De opbrengst van de taks wordt gebruikt voor investeringen die toelaten de hoeveelheid verbruikte energie te verminderen. Ook voor de gezinnen biedt deze piste interessante perspectieven.

Sociale rechtvaardigheid:

Lage inkomens worden immers relatief zwaarder getroffen door een taks, indien die niet met een progressief tarief geïnd wordt. De sociale gevolgen van energieheffingen kunnen aangepakt worden door het verstandig besteden van de niet onaanzienlijke opbrengsten van de taks. Voor het gezinsbudget geldt hetzelfde als voor de productiekosten: energie (exclusief transport) maakt er een relatief beperkt deel van uit, zo'n 4%. Het zijn echter vooral de minder gegoeden die moeite hebben met de investeringen die nodig zijn om minder energie te verbruiken bij een gelijk comfortniveau. Voor deze categorieën in de samenleving zal dus gerichte steun aan REG-investeringen nodig zijn.

Een belangrijk aantal van de alternatieve financieringsbronnen die in aanmerking komen behoren tot het domein van de indirecte fiscaliteit. Deze stuit op heel wat weerstand, omwille van zijn anti-redistributief, m.a.w.. anti-sociaal karakter. Het is duidelijk dat indirecte belastingen die op consumptieve daden gebaseerd zijn, zwaarder wegen op mensen met lage inkomens, die relatief meer moeten besteden aan verwarming, vervoer en voeding dan hoge inkomens, en dus ook proportioneel zwaarder getroffen worden door indirecte belastingen. Dit moet ten delen genuanceerd worden. Zo werpt een studie van Eric

Schokkaert, André Decoster en Guy Van Camp¹², gepubliceerd in Samenleving en politiek, een ander licht op indirecte belastingen als alternatieve financieringsbronnen. Gebaseerd op hoeveel goederen door elke inkomenscategorie verbruikt worden, simuleerden de auteurs verschillende verhogingen van indirecte belastingen: accijnzen, BTW, CO2-taks, enz.

De bevindingen liepen sterk uiteen. Zo is een verhoging van accijnzen duidelijk anti-redistributief, terwijl een verhoging van de BTW een heel ander effect sorteert naargelang men het lage, dan wel het normale tarief hanteert. Een CO2-taks is vanuit sociaal rechtvaardigheidsoogpunt een slechte zaak.

Natuurlijk bestaat de mogelijkheid het anti-redistributief karakter van bepaalde verhogingen van indirecte fiscaliteit te compenseren, o.a. door premies voor REG-investeringen door de gezinnen, ter compensering van een CO2/energieheffing. Een andere manier om het anti-redistributief effect van de taks tegen te gaan is met de opbrengst een BTW-verlaging op essentiële goederen (bijvoorbeeld van 6 naar 1%) te financieren. Daardoor wordt een positief inkomenseffect bereikt, dat voor de armste gezinnen de meerkost van de CO2-energie-taks volledig compenseert.

Flankerend beleid

Ten slotte is er nood aan een flankerend beleid, indien de energiefiscaliteit verhoogt. De overheid moet REG-investeringen (spaarlampen, warmtepompen, elektronische snelheidsregeling op pompen, ventilatoren, enz.) promoten, bijv. door belastingkortingen voor REG-investeringen te geven¹³. Er moet werk gemaakt worden van verdere normering (isolatie- en energieprestatienormen). Er is ook nood aan energiediensten, dwz. een dienstverlening met objectieve informatie over hoe gezinnen en bedrijven op een kostefficiënte wijze energie kunnen besparen. Informatie en bewustmaking zijn cruciaal.

Andere vormen van flankerend beleid bij de invoering van een CO2-energie-taks zijn bijv. het vereenvoudigen van de elektriciteitsfacturen en het progressief maken van de elektriciteitstarieven. Ook het openbaar vervoer verbeteren is een zinvolle maatregel in het kader van de bestrijding van het broeikas-effect.

Snelle beslissers hebben voordeel!

We staan dus voor belangrijke uitdagingen, zoveel is duidelijk. Moeten we dan maar even wachten alvorens beslissingen te nemen? De kat uit de boom kijken en misschien inspiratie opdoen uit het buitenland? Ook tegen deze aanpak (?) vallen duidelijke argumenten te puren uit economische studies.

De economische literatuur illustreert immers de voordelen van een ambitieuze milieupolitiek op industrieel vlak in het zgn. First mover advantage. Dat bestaat erin dat een overheid die haar ondernemingen een ambitieuze, maar realistisch milieubeleid oplegt, deze bedrijven in staat stelt op middellange termijn een ijzersterke concurrentiepositie op te bouwen. De andere ondernemingen (uit de concurrerende handelspartners) zullen immers een achterstand oplopen omdat ze aan minder strenge normen dienen te voldoen en daardoor niet geprikkeld worden om de best beschikbare technologie te ontwikkelen en toe te passen. Dit brengt zowel voordeel voor het bedrijf als voor het land in kwestie.

Besluit

Het voorstel om een dubbeldividend te realiseren d.m.v. de invoering van een CO2-energie-taks en de aanwending van de opbrengsten van de taks voor werkgelegenheidscreatie, heeft volgens mij nog niets van zijn ecologische pertinentie moeten opgeven, integendeel. In het kader van het Kyoto-protocol liggen de uitdagingen nog veel moeilijker dan toen de taks voor het eerst gelanceerd werd. Aan de werkgelegenheidskant ligt de zaak anders. De gewijzigde arbeidsmarktsituatie laat niet meer toe substantiële tewerkstellingscreatie te verwachten. Kunnen we de opbrengsten van de taks dan rustig voor andere doeleinden inzetten? Neen, want als compensatiewijze voor de negatieve gevolgen valt nog steeds

¹² André Decoster, Erik Schokkaert en Guy Van Camp: "Een misplaatst taboe", gepubliceerd in Samenleving en politiek, nr. 6, jaargang 2/1995.

¹³ Annick Clauwaert, Jo Van Assche en Bram Claeys, "Minder energie steken in bedrijven", Arbeid en Milieu-magazine, nr. 2, jaargang 2000.

veel te zeggen voor een verlaging van de kostprijs van arbeid. De schaar die de lasten op arbeid en kapitaal uitbeeld mag gerust een beetje toegeknepen worden.

De realisatie van een CO₂-energietaks zou ons een flinke stap doen opschuiven naar duurzamere productie- en consumptiepatronen, op voorwaarde dat de opbrengst ervan verstandig aangewend wordt.

Bio

Dirk Van Evercooren,

Economisch adviseur studiedienst Vlaams ABVV.

Bronnen en literatuurlijst:

- Christian Valenduc, *Imposition du travail, du capital et de la consommation en Belgique et en Europe, Evaluation et perspectives*, studiedag Belgisch Instituut voor Openbare Financiën, 24 oktober 1995.
- Robert Maldague, *Vooruitzichten m.b.t. de lange termijnontwikkeling van de sociale zekerheid en de financiering ervan*. Werkdocument voor de prospectieve commissie van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, 15 december 1995.
- Dirk Van Evercooren, Economische instrumenten in de strijd tegen het broeikaseffect, Van low hanging fruit en hot air, *Arbeid en milieu magazine*, nr. 5, jaargang 1999.
- Heady C.J., Markandya A., *Study on the relationship between environmental/energy taxation and employment creation*. Revised final report prepared for the European Commission: DG XI, University of Bath.
- Dirk Van Evercooren, Na tien jaar (quasi)-unanimiteit over energiefiscaliteit, *Arbeid en milieu magazine*, nr. 1, jaargang 1999.
- Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, *Advies over fiscaliteit in het kader van het klimaatbeleid Brussel*, 15 juni 1999. <http://www.belspo.be/frdocfdd/>
- Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, *Advies over de uitvoering in België van het Protocol van Kyoto inzake de beperking van emissies van broeikasgassen*. Brussel, 28 september 1998
- Annick Clauwaert, Jo Van Assche en Bram Claeys, Minder energie steken in bedrijven, *Arbeid en Milieu-magazine*, nr. 2, jaargang 2000.
- F. Bossier, Th. Bréchet, M. Englert, et al., *Variantes de réductions des cotisations sociale employeurs et de modalités de financement alternatives*, Rapport intérimaire, Federaal Planbureau, 14 juli 1995.
- F. Bossier, I. Bracke, Th. Bréchet, et al., Un redéploiement fiscal au service de l'emploi en Europe, Réduction du coût salarial financée par une taxe CO₂/énergie, Federaal Planbureau, planning paper 65, november 1993.