



Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO)

Advies over een vergroening van de fiscaliteit in het kader van duurzame ontwikkeling

- **Gevraagd door minister van energie en klimaat Paul Magnette**
 - **Goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de FRDO van 27 november**
 - **Vorbereid door de werkgroep Strategieën voor duurzame ontwikkeling**
 - **De oorspronkelijke taal van dit advies is het Nederlands**
-

Inhoud

Situering van het advies p 2

Een vergroening van de fiscaliteit in het kader van duurzame ontwikkeling:

1. Omschrijving van het thema p 2

- 1.1. Milieufiscaliteit
- 1.2. Vergroening van de fiscaliteit
- 1.3. Een vergroening van de fiscaliteit in het kader van duurzame ontwikkeling

2. Tien criteria voor een vergroening van de fiscaliteit in het kader van duurzame ontwikkeling p 3

3. Aanbevelingen voor maatregelen ter vergroening van de fiscaliteit:

Domein mobiliteit p 5

- 3.1. Rekeningrijden
- 3.2. Modulering van verkeersbelasting en belasting op inverkeersstelling
- 3.3. Het gebruik van bedrijfswagens rationaliseren
- 3.4. Fiscale elementen verbonden met telewerk
- 3.5 Fiscale elementen verbonden met de mobiliteitsplannen van ondernemingen en instellingen

Domein energie p 11

- 3.6. Steunmaatregelen voor energie-efficiëntie en hernieuwbare energie optimaliseren p
 - 3.7. Modulering van de onroerende voorheffing volgens de energiewaarde van de woning p
-



Andere domeinen p 13

3.8. Aanpassing van de BTW-voet voor duurzame producten

Bijlagen p 14

Situering van het advies

- [a] Dit advies werd gevraagd door minister Magnette in een brief van 8 april 2008. De minister vroeg de raad om mogelijke en wenselijke groene belastingen voor te stellen, rekening houdend met de randvoorwaarden die de raad reeds vermeldde in zijn advies van 1999 over energiefiscaliteit. Verder vroeg hij de raad in dit kader te verwijzen naar eventuele “goede praktijken” in andere landen, en concrete pistes te suggereren in de domeinen van belasting van transport, energie en afval/vervuiling.
- [b] De FRDO achtte het nuttig om in zijn advies eerst te verduidelijken wat hij verstaat onder begrippen als “milieufiscaliteit” en “vergroening van de fiscaliteit”, en die te plaatsen in het kader van duurzame ontwikkeling. In een tweede hoofdstuk lijst de raad tien criteria op om na te gaan of voorstellen inzake milieubelastingen of –subsidies rekening houden met een aantal ecologische, economische en sociale randvoorwaarden. Tenslotte formuleert het advies in een laatste luik een aantal aanbevelingen voor maatregelen ter vergroening van de fiscaliteit, vooral in de domeinen van transport en energie.

Een vergroening van de fiscaliteit in het kader van duurzame ontwikkeling

1. Omschrijving van het thema

1.1. Milieufiscaliteit

[1] Onder milieufiscaliteit verstaan we *elke vorm van fiscaliteit (zowel belastingen, heffingen of taksen als fiscale vrijstellingen) die een directe of indirecte impact heeft op het milieu, zowel in positieve als negatieve zin*. Strikt genomen vallen subsidies niet onder de definitie van het begrip fiscaliteit, maar in navolging van de internationale literatuur over een “environmental fiscal reform”¹ houden we er hier ook rekening mee, en bekijken we in deze nota naast milieubelastingen ook milieusubsidies:

- Milieubelastingen (“environmental taxes”) zijn *heffingen waarvan de grondslag een fysieke eenheid is van een goed dat een bewezen specifieke negatieve invloed heeft op het leefmilieu*²

Deze belastingen worden doorgaans ingedeeld volgens het toepassingsdomein. Hierbij kunnen we drie categorieën onderscheiden, met telkens een niet-exhaustieve opsomming van voorbeelden :

- o Belastingen op *energie*: accijnzen op benzine en diesel, BTW op huisbrandolie, energieheffing op gas en elektriciteit

¹ Cf o.a. Europese Commissie, Europees MilieuAgentschap, Wereldbank en Oeso

² Definitie Eurostat. Leefmilieu heeft onder meer betrekking op de atmosfeer, en dus ook op het klimaat en zijn evolutie



- Belastingen op *vervoer*: verkeerbelasting, belasting op inverkeerstelling, eurovignet voor zware vrachtwagens, CO2-heffing voor bedrijfswagens
 - Belasting op *vervuiling*: ecotaks voor in België verbruikte producten (op wegwerffototoestellen, batterijen en bepaalde industriële verpakkingen), heffing op drankverpakking, heffing op afvalwater, mestheffing (Vlaanderen), heffing op industrieel afval, heffing op huishoudelijk afval (Vlaanderen en Wallonië) ³
- Vaak maakt men ook een onderscheid tussen milieubelastingen met betrekking tot
- *Emissies* (lucht-, water- of bodemvervuiling, lawaaihinder)
 - *Producten* (grondstoffen – bv olie, of afgewerkte producten – bv wegwerpbatterijen).
- Milieusubsidies zijn maatregelen die de kostprijs van een milieugerelateerd goed of dienst voor producent of consument verminderen. Het kan zowel gaan om directe premies als om belastingverminderingen, vrijstellingen of beperkingen van heffingen ...

1.2 Vergroening van de fiscaliteit

- [2] We spreken van een vergroening van de fiscaliteit *wanneer in het gehele fiscale beleid van een land of regio, ruimer gebruik wordt gemaakt van de milieufiscaliteit als instrument*. Dit kan twee zaken inhouden:
- Er komen meer milieubelastingen, en/of de belasting op milieuschadelijk gedrag stijgt
 - Er komen meer of hogere subsidies, belastingverminderingen of vrijstellingen voor milieuvriendelijk gedrag, en/of subsidies, belastingverminderingen of vrijstellingen voor milieuschadelijk gedrag worden weggewerkt of verlaagd.

1.3 Een vergroening van de fiscaliteit in het kader van duurzame ontwikkeling

- [3] Een vergroening van de fiscaliteit plaatsen in een duurzame-ontwikkelingsperspectief, houdt in dat men bij de uitwerking van milieubelastingen of –subsidies rekening houdt met een aantal economische en sociale randvoorwaarden. De fiscale vergroening komt niet alleen het milieu en het klimaat ten goede, maar houdt ook rekening met de mogelijke impact op andere dimensies van duurzame ontwikkeling.

2. Tien criteria voor een vergroening van de fiscaliteit in het kader van duurzame ontwikkeling

- [4] *De FRDO heeft tien criteria opgesteld om na te gaan of voorstellen inzake milieubelastingen of –subsidies inderdaad rekening houden met een aantal ecologische, economische en sociale randvoorwaarden. We sommen ze hierna op. Deze criteria samen vormen een toetsingskader waarmee men kan beoordelen of en in welke mate bepaalde voorstellen de impact op de verschillende dimensies van duurzame ontwikkeling meenemen.*
1. We stellen pistes inzake milieufiscaliteit voor wanneer dit instrument effectief en efficiënt is om gegeven milieudoelstellingen te realiseren, in vergelijking en rekening houdend met andere instrumenten: regulerende, normerende, vrijwillige (convenanten), sociale (labelling ...), andere economische instrumenten (bv emissiehandel)

³ Voor een volledig overzicht van de milieuheffingen in ons land, zie de “Inventaris van de milieuheffingen” van de Hoge Raad van Financiën (juli 2004) en het “Fiscaal memento” van de FOD Financiën (www.docufin.fgov.be)



2. Indien dit nuttig blijkt, combineren we milieufiscaliteit met andere instrumenten om de gestelde doelen te bereiken: we definiëren dan een “policy mix” waarbij instrumenten elkaar aanvullen. Zo zal het doorgaans relevant zijn om de invoering van een milieubelasting aan te vullen met initiatieven voor de communicatie ervan en voor de sensibilisering van de burger en de actoren.
3. Het geheel van de milieufiscale maatregelen die we voorstellen, combineert “aanmoedigende” en “ontmoedigende” maatregelen, en omvat dus zowel belastingverhogingen als belastingverminderingen, vrijstellingen of premies (“wortel en stok” aanpak)
4. Het geheel van de fiscale maatregelen heeft op verschillende domeinen betrekking (energie, transport, huisvesting, gebruik van grondstoffen en hulpbronnen, vervuiling ..) , en mobiliseert verschillende actoren (overheden, gezinnen, ondernemingen: gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid)
5. Indien de voorgestelde milieubelastingen de minder begoeden per saldo zwaarder treffen (“regressieve” belasting) koppelen we ze aan compenserende maatregelen. Dit kan gebeuren in het instrument zelf (bv. vrijstelling voor bepaalde categorieën of sociale modulering van de belastingtarieven) of via andere instrumenten
6. Indien de voorgestelde milieubelastingen de competitiviteit van de Belgische bedrijven in het gedrang brengen, koppelen we ze aan compenserende maatregelen om die competitiviteit te waarborgen (bv. vrijstelling voor energie-intensieve bedrijven). Maatregelen dienen op het meest geschikte beleidsniveau te worden genomen om delokalisering van productie en/of consumptie te vermijden, en een coherentie tussen het beleid op de verschillende niveaus dient te worden nagestreefd
7. De maatregelen mogen het evenwicht van de begroting en de sociale zekerheid niet in gevaar brengen. We moeten er immers rekening mee houden dat deze milieubelastingen die in belangrijke mate “sturend” zijn (op gedragswijziging gericht) en betrekking hebben op goederen/diensten waarvoor de vraag elastisch is, zichzelf op termijn reduceren: de fiscale inkomsten dalen omdat producenten en consumenten voor een aanbevolen en niet belast alternatief kiezen
8. De vergroening van de fiscaliteit dient globaal budgetaire neutraliteit na te streven: de invoering van nieuwe heffingen gaat in de begroting gepaard met een evenredige vermindering van andere heffingen, met een subsidiëring van het gewenste gedrag (“revenu recycling”)of met de financiering van bijvoorbeeld infrastructuurwerken. Er dient hoe dan ook duidelijkheid te zijn over de compensatie voor nieuwe heffingen
9. Milieubelastingen worden zowel ingevoerd vanuit het principe “de vervuiler betaalt” als vanuit de doelstelling een niet-gewenst gedrag te wijzigen. In dat laatste geval hebben milieubelastingen een uitgesproken “sturend” karakter , en zijn ze bedoeld om tot een duurzamer consumptie en productie aan te zetten. Dan dient de effectiviteit van de maatregel een belangrijk aandachtspunt te zijn. Leidt de belasting tot het beoogde milieu-effect? Hiertoe dienen meetbare doelstellingen vooropgesteld, en de resultaten dienen geëvalueerd zodat bijsturing mogelijk wordt
10. Milieubelastingen dienen te beantwoorden aan een aantal algemene rechts- en economische principes: non bis in idem (een goed of dienst niet tweemaal op dezelfde manier belasten), proportionaliteit (heffing op een goed of dienst in verhouding tot de externe kost die dit veroorzaakt), een stabiel en voorspelbaar regelgevend kader (o.a. overgangperiode bij invoering maatregelen), en kosteneffectiviteit (de prijs van het innen van de belasting mag niet hoger zijn dan de maatschappelijke baat ervan).



3. Aanbevelingen voor maatregelen ter vergroening van de fiscaliteit

- [5] Vanuit de in punt 1 vermelde definitie en rekening houdend met de criteria vermeld in punt 2, suggereert de FRDO een aantal concrete pistes voor een vergroening van de fiscaliteit in drie domeinen, zoals door de minister in zijn adviesvraag vermeld. Het gaat hier uiteraard niet om een exhaustieve lijst: er zijn ook andere pistes mogelijk. De hierna volgende voorstellen zijn evenwel relevant voor het thema, en kunnen in consensus binnen de raad aan de minister voorgelegd worden.
- [6] Gezien de FRDO zich hierbij vooral toespitste op het versterken van bestaande maatregelen, bleek het in dit advies niet mogelijk nader in te gaan op een aantal innoverende financieringsmechanismen die in andere landen ingezet of onderzocht worden. De raad bepleit evenwel de relevantie te onderzoeken van deze innoverende mechanismen voor een financiering van de noodzakelijke transitie naar een economie die tegelijk koolstofarm is en mondiaal rechtvaardiger.
- [7] De FRDO richt zich met zijn advies in de eerste plaats tot de federale regering, maar stelt vast dat door de complexe bevoegdheidsverdeling tussen het federale niveau en de gewesten en gemeenschappen in ons land, het niet mogelijk is over een vergroening van de fiscaliteit te adviseren zonder diverse bevoegdheden ter sprake te brengen. De voorstellen in dit hoofdstuk hebben dan ook onvermijdelijk eveneens met regionale competenties te maken, al is er steeds wel een federaal luik aan verbonden. Voor diverse van de hierna vermelde thema's zal trouwens een afstemming nodig zijn tussen de verschillende beleidsniveaus in ons land om tot een effectief en efficiënt overheidsoptreden te komen.

Domein mobiliteit

- [8] Ons land kampt met diverse problemen, gelieerd aan de mobiliteitsproblematiek. Deze problemen zijn zowel van sociaal-economische als van ecologische aard.
- [9] Onder de belangrijkste problemen die door transport en mobiliteit worden gegenereerd signaleren wij de congestie, de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen, de verkeersonveiligheid en de emissie van milieuschadelijke stoffen. Ondanks verbeteringen op het vlak van bepaalde emissies, blijft met name de uitstoot van CO₂ en fijn stof een heikel punt in ons land.
- [10] Op verschillende beleidsniveaus schuift men daarom de doelstelling naar voren om tot een ontkoppeling te komen tussen economische groei enerzijds, verkeerscongestie, energieverbruik en negatieve milieu-impact door mobiliteit anderzijds. Om dit te realiseren, trachten overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties de milieuefficiëntie van het transport te verbeteren door te streven naar beheersing van het verkeersvolume, het stimuleren van een "modal shift" naar duurzamer vervoersmodi (trein, scheepvaart ..) en door verbetering van de voertuigtechnologieën. De FRDO pleit ervoor deze benadering verder te ondersteunen, en een mix van instrumenten te gebruiken om dit te realiseren. Naast regelgeving en sensibilisering kan fiscaliteit een belangrijk instrument vormen.
- [11] De raad overloopt hieronder een aantal bestaande maatregelen en voorstellen die betrekking hebben op de relatie mobiliteit en fiscaliteit en formuleert ter zake aandachtspunten en voorstellen.



3.1. Rekeningrijden

- [12] Op EU-niveau zijn er vorig jaar stappen gezet om de fiscaliteit van het wegtransport te herzien. De Commissie publiceerde een mededeling “Strategie voor de internalisering van de externe kosten van vervoer” en stelde in juli 2008 een herziening voor van de Eurovignetrichtlijn. Meer bepaald wil men de mogelijkheid openen om niet alleen te komen tot een vergoeding voor het gebruik van de infrastructuur door het goederenvervoer, maar ook om de door het vervoer veroorzaakte externe kosten, zoals lawaaihinder, de congestie, de lokale luchtverontreiniging⁴ te internaliseren. Om deze externe kosten zo goed mogelijk te weerspiegelen, kan de hoogte van het tolgeld variëren naar afgelegde afstand, de plaats en het tijdstip waarop de wegen worden gebruikt. Men spreekt dan van een “slimme kilometerheffing” of een vorm van rekeningrijden, waarbij de opbrengsten van de heffingen door de lidstaten moeten worden gebruikt om het vervoer duurzamer te maken. Het voorstel van de Commissie ligt momenteel nog ter discussie in de Raad (Transport).
- [13] In de context van de herziening van de Europese Eurovignet-richtlijn⁵ pleitte ons land voor een systeem van kilometerheffing en voor een aanzienlijke integratie van externe kosten. De drie gewesten van ons land onderhandelen trouwens reeds verschillende jaren over een gecoördineerde invoering van een kilometerheffing voor zwaar vervoer. De Vlaamse Regering nam in december 2008 een officieel standpunt in over de invoering van een kilometerheffing voor vrachtwagens.⁶ Dit Standpunt voorziet de invoering van een systeem voor kilometerheffing op het gehele wegennet voor vrachtwagens zwaarder dan 3,5 ton. De invoering van het systeem zou gebeuren in samenwerking met het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, waarbij ieder gewest zijn eigen voorwaarden (wegennet, tarieven, ...) kan bepalen. Op internationaal vlak wordt hierover gepraat in een werkgroep waarin naast de drie regio's en de federale overheid, ook Nederland, het Groothertogdom Luxemburg en Frankrijk vertegenwoordigd zijn. De planning om het systeem in te voeren eind 2011 werd inmiddels verlaten, na uitstel in Nederland. Een nieuwe datum is vooralsnog niet bepaald. Het principe is inmiddels hernomen in het nieuwe Vlaams regeerakkoord, evenwel zonder dat een datum van invoering werd afgesproken. In het regeerakkoord van de Waalse regio wordt 2012 vermeld als datum voor de invoering van een dergelijk systeem dat minstens op Belgisch niveau geharmoniseerd dient te zijn.
- [14] Voor alle verdere stappen in dit dossier is een samenwerkingsakkoord tussen de gewesten noodzakelijk, onder meer om een dubbele belasting te vermijden, en is een samenwerking met de buurlanden aangewezen. De invoering van een nieuw systeem kan evenwel enkel gerealiseerd worden, indien de federale overheid zelf een aantal stappen zet. België moet in dat geval het Eurovignetverdrag opzeggen of dit tarief op nul brengen. Verder zal de federale overheid ook moeten instaan voor de normalisatie en de handhaving. Om het systeem in te voeren, dient er tevens een aanpassing van de Bijzondere Financieringswet te gebeuren in het federale Parlement.
- [15] De FRDO is voorstander van het invoeren van een slimme kilometerheffing voor het vrachtverkeer onder volgende voorwaarden: de invoering mag de concurrentiepositie van de Belgische bedrijven niet schaden; ze moet een meetbare globaal positieve impact hebben op verkeerscongestie en –emissies, ze moet – wat de totale kost voor de Belgische transporteurs betreft – budgetneutraal zijn (inclusief de aftrekbaarheid) en ze moet administratief eenvoudig blijven. De extra inkomsten die door het internationaal doorgaand

⁴ De CO₂-uitstoot wordt door de Commissie buiten het toepassingsbereik van het voorstel gehouden. Hiervoor zijn, volgens de Commissie, betere instrumenten voor handen (zoals een energietaks)

⁵ Richtlijn 2006/38 met betrekking tot een belasting op vrachtvervoer voor het gebruik van een bepaalde infrastructuur

⁶ Dit Standpunt werd ter advies voorgelegd aan de MORA (Mobiliteitsraad Vlaanderen) : zie <http://www.serv.be/uitgaven/1497.pdf>



verkeer worden gegenereerd, dienen te worden geïnvesteerd in verbetering van de bestaande transportinfrastructuur. Hierbij moeten de investeringen ook oog hebben voor het verbeteren van de multimodaliteit van het transport – onder meer via overslagzones - en beveiliging van de rustplaatsen voor chauffeurs.

- [16] Het hierboven voorgestelde systeem betreft rekeningrijden voor vrachtvervoer. De FRDO neemt vandaag geen standpunt in over een dergelijk systeem inzake personenverkeer. Wel is de raad van oordeel dat naar zulk systeem meer onderzoek moet worden verricht. Dat onderzoek moet niet enkel de potentiële voordelen inzake congestie en milieu-impact in kaart brengen maar moet tevens nagaan welke de impact zou kunnen zijn op de woon-werkverplaatsingen en de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt voor werknemers.⁷ Verder is ook onderzoek nodig naar de wijze waarop een dergelijke maatregel kan worden ingevoerd met respect voor de privacy van de burgers.

3.2. Modulering van verkeersbelasting en belasting op inverkeersstelling

- [17] Zolang het systeem van een slimme kilometerheffing zoals voorgesteld in § 10 niet is ingevoerd, is de FRDO principieel voorstander van de modulering van de verkeersbelasting en de belasting op inverkeersstelling (BIV) volgens uitstootcriteria van het voertuig. Deze belastingen kunnen de consument immers een belangrijk prijssignaal geven, en aanzetten tot de aankoop van een minder vervuilend model. Een aanpak op dat vlak in ons land staat vermeld in het tweede (§ 32607) en derde federaal plan duurzame ontwikkeling waarin voorgesteld wordt een samenwerkingsakkoord daarover te onderhandelen met de regio's, die bevoegd zijn voor dit fiscale instrument.
- [18] We stellen vandaag evenwel vast dat het Vlaamse en Waalse gewest hier uiteenlopende pistes voor zijn ingeslagen. De Vlaamse Regering bereikte in 2007 een principeakkoord voor een milieuvriendelijker modulering van autobelastingen op basis van de Ecoscore. Dit principe werd in het nieuwe Vlaamse regeerakkoord bevestigd. Het Waalse Gewest heeft een andere aanpak gevolgd door de introductie van een "eco-bonus/malus"-systeem. De bonus (een premie van 100 tot 1000 EUR) wordt toegekend bij immatriculatie wanneer het nieuwe aangekochte voertuig minder dan 195g/km uitstoot, de malus (een bijkomende heffing bij de BIV) geldt wanneer men een voertuig aankoopt dat meer CO₂ uitstoot dan zijn oude voertuig, of wanneer de uitstoot meer bedraagt dan het huidige gemiddelde van het wagenpark.⁸ Dit systeem is vandaag reeds in voege.
- [19] Modulering van de autofiscaliteit volgens de milieukeurmerken van het voertuig kadert tevens in de beleidsvisie van de Europese Unie. De Commissie heeft met name in 2005 een voorstel tot richtlijn gepubliceerd waarin een CO₂-modulering van verkeersbelasting vastgelegd wordt⁹. De studie die aan de basis ligt van deze mededeling, wijst op het potentieel van fiscale maatregelen voor CO₂-reductie van de uitstoot van voertuigen: in landen waar die modulering reeds doorgevoerd werd, leidde dit tot een significante vermindering van de CO₂-uitstoot. Voor België ziet de studie een CO₂-reductiepotentieel van 3,5 % voor een CO₂-gemoduleerde BIV en 4,2% voor een CO₂-gemoduleerde verkeersbelasting.
- [20] De FRDO spreekt geen voorkeur uit voor dit of een ander bestaand of te ontwikkelen systeem. Elk systeem moet op de eigen merites worden beoordeeld en beter zijn qua milieuprestaties dan het huidige systeem. Wel wijst de FRDO er op dat een aantal sociale en

⁷ Cf FRDO 2007a09 § 108

⁸ Zie <http://ecobonus-wallonie.be/>

⁹ COM (2005)261 van 5/7/2005 "proposal for a council directive on passenger car related taxes".



economische randvoorwaarden niet uit het oog mogen verloren worden bij de hervorming van het fiscale systeem. Wat de randvoorwaarde betreft, dient erop gewezen dat die anders ligt bij de BIV dan bij de jaarlijkse verkeersbelasting. In het geval van de BIV is er immers een keuzemogelijkheid voor goedkopere én milieuvriendelijke modellen. Wat een milieuvriendelijker modulering van de jaarlijkse verkeersbelasting betreft, dient rekening gehouden te worden met de draagkracht van minder begoede gezinnen en met de noodzaak een overgangsfase te voorzien voor bestaande voertuigen. De aanpassingen dienen dan ook geleidelijk te gebeuren en ruim van tevoren gecommuniceerd te worden.

3.3. Het gebruik van de bedrijfswagens rationaliseren

- [21] Een volgende piste voor een vergroening van de vervoersfiscaliteit ziet de FRDO op het vlak van het belastingregime voor de bedrijfswagen. Het gaat hier om personenwagens waarvan de kost in het geheel of in belangrijke mate gedragen wordt door de werkgever, en die aan een werknemer wordt toegewezen voor zowel professioneel als privégebruik en waarvoor bij gebruik geen toestemming van de werkgever nodig is¹⁰.
- [22] De populariteit van bedrijfswagens – en vaak bijbehorende tankkaart - vloeit voort uit het feit dat het voor de werknemer om een - in vergelijking met het salaris – weinig fiscaal belast voordeel gaat¹¹, en voor de werkgever een besparing betekent op het vlak van de sociale lasten. Maatregelen op het vlak van bedrijfswagens moeten dan ook respecteren dat werknemers deze wagen als een onderdeel van hun loonpakket beschouwen en mogen niet leiden tot een feitelijke daling van deze verloning, noch tot een stijgende kost voor de onderneming. Bijkomende maatregelen dienen dan ook deze criteria te respecteren.
- [23] FRDO ziet drie belangrijke bijkomende pistes om de impact van bedrijfswagens op milieu en congestie te verminderen.
- [24] Een eerste piste is deze van een “mobiliteitspakket” als mogelijk alternatief voor de bedrijfswagen. Het gaat hier om een modulair pakket dat uit verschillende transportmiddelen kan bestaan: abonnement openbaar vervoer¹², taxicheques, carsharing-abonnement, (elektrische) fiets, bedrijfsmoto- of wagen, waarbij de totale waarde van het pakket identiek is aan de waarde van de oorspronkelijke formule (alleen bedrijfswagen). Naast een financiering van transportmiddelen zou ook een verhuispremie deel kunnen uitmaken van een dergelijk pakket, gezien dicht bij het werk wonen vaak nog de beste manier is om het dagelijks aantal afgelegde kilometers te beperken. De FRDO wijst er op dat sommige bedrijven reeds stappen in deze richting hebben gezet en verwacht van de overheid dat zij deze piste verder aanmoedigt.

¹⁰ Deze wagens staan geregistreerd op naam van een firma (de werkgever, een leasemaatschappij of een of andere vennootschapsvorm). De berekening van het aantal bedrijfswagens in ons land kan verschillen naargelang men onder “bedrijf” al dan niet alle vennootschapsvormen verstaat (bv ook de wagens van zelfstandigen, van rechtspersonen zonder BTW-nummer). De DIV-databank van FOD Mobiliteit en Vervoer meldt dat in 2008 bijna de helft van de nieuwe wagens ingeschreven werden op naam van een bedrijf (resp. 45,2 en 47,7 %). Het aandeel bedrijfswagens in het totale wagenpark schommelt rond de 13% (DIV). In deze cijfers zijn evenwel ook de dienstwagens” of *utility fleet* begrepen: wagens toebehorend aan een bedrijf en uitsluitend gebruikt voor dienstverplaatsingen, de bestel- en vrachtwagens van de firma ... De studie COCA (Company Car Analysis, april 2007) berekende op basis van de databank Mobiliteitsplan Brussel dat 1 op 4 bedrijfswagens als dienstwagen dient gekatalogiseerd te worden (zie http://www.belspo.be/belspo/home/publ/pub_ostc/AP/rAP13_fr.pdf). We kunnen daaruit besluiten dat de bedrijfswagens zoals gedefinieerd in § 21 momenteel ongeveer 10 % (DIV) van het Belgische wagenpark uitmaken.

¹¹ De werknemer wordt enkel belast op een vast “voordeel van alle aard”

¹² Idealiter wordt het vervoeraanbod geïntegreerd via een “smart card” die toegang biedt tot verschillende vervoermodi (trein, tram, bus, carsharing, fietshuur ...)



- [25] Een tweede piste met betrekking tot de bedrijfswagen, is de verdere modulering van de fiscale aftrek volgens de milieukwaliteiten van het voertuig. Sinds 1 april 2008 varieert de aftrek door de werkgever van 60 tot 90% volgens de CO₂-emissie van de wagen.¹³ Naar aanleiding van de begroting 2010 wil de regering deze modulering verder ontwikkelen om zo de eco-efficiëntie van het bedrijfswagenpark te bevorderen. De FRDO pleit ervoor binnen de drie jaar de impact van deze modulering te evalueren. Bij deze evaluatie dient nagegaan of de maatregel een positief milieu-effect heeft gehad (verdere vergroening van het bedrijfswagenpark), of de administratieve last beperkt blijft en of het om een voor de ondernemingen budgetneutrale modulering gaat. Bedoeling is dat op termijn nieuwe bedrijfswagens gemiddeld niet minder eco-efficiënt zijn dan de wagens die ten privé-titel aangekocht worden.
- [26] Een derde piste richt zich op het wijd verbreide, maar niet-duurzame gewoonte om de beschikking over een bedrijfswagen te koppelen aan het dagelijks gebruik ervan in het kader van het woon-werkverkeer. Vaak gebeurt het dat de werknemer die over een bedrijfswagen beschikt hierdoor het recht verliest op een werkabbonnement voor de trein. Hij wordt dus gestimuleerd om de bedrijfswagen dagelijks in te zetten voor het woon-werkverkeer. Het zou nochtans zowel voor de werknemer (die de vrije keuze krijgt), voor de werkgever (voor wie het een kostenbesparing kan betekenen) als voor milieu en congestie positief zijn mocht de werkgever aan de werknemer vrijwillig ook een abbonnement op het openbaar vervoer ter beschikking stellen, tegen de normaal daartoe voorziene voorwaarden, of een andere overeengekomen vorm van tussenkomst in de kosten van het openbaar vervoer aanbieden. De overheid zou dit kunnen faciliteren.
- [27] De FRDO wenst in elk geval dat deze drie pistes door de ministers van Financiën en mobiliteit ter harte worden genomen en – mits de nodige afwegingen en respect voor de hierboven aangehaalde randvoorwaarde – zouden worden geïmplementeerd.

3.4. Fiscale elementen verbonden met telewerk

- [28] De FRDO meent dat het noodzakelijk is de vraag naar mobiliteit, en een beleid gericht op duurzame mobiliteit, in een ruimer kader te plaatsen. Mobiliteit heeft niet alleen te maken met voertuigen en hun infrastructuur, maar is ook nauw verbonden met ruimtelijke ordening (waar we wonen en werken) en met tijdsordening en arbeidsorganisatie (hoe en wanneer we werken, winkelen ...). In die context is naast de inplanting van bedrijvencentra en woonzones ook het telewerk een belangrijke factor. Telewerken of afstandswerken verwijst naar “een vorm van organisatie en/of uitvoering van het werk waarin, met gebruikmaking van informatietechnologie, in het kader van een arbeidsovereenkomst werkzaamheden die ook op de bedrijfslocatie van de werkgever zouden kunnen worden uitgevoerd, op regelmatige basis en niet incidenteel buiten die bedrijfslocatie worden uitgevoerd”¹⁴. In deze zin gaat het dus om thuis zijn arbeid te verrichten; in een ruimere betekenis verwijst telewerk ook naar het verrichten van zijn arbeid in telewerkkantoren (verzamel- of satellietkantoor), of naar mobiel werken.
- [29] Telewerk kan de druk verminderen die de dagelijkse mobiliteit van werknemers met zich brengt. Door de evolutie van de informatica ontstaan nieuwe mogelijkheden op dit vlak, die in ons land nog onderbenut zijn: een aantal internationale studies suggereert dat België zich eerder in het Europees peloton dan de Europese kopgroep bevindt op het vlak van telewerk. In opdracht van Vlaams minister Van Brempt voerden de VUB en Solvay Business School in 2006 een studie uit over de impact van telewerken op de externe effecten van het verkeer in

¹³ Voorheen waren bedrijfswagens voor 75% aftrekbaar als bedrijfskost

¹⁴ Cf CAO 85 dd 9/11/2005. Zie ook CAO 27/02/2008:



Vlaanderen.¹⁵ De studie suggereert een aantal maatregelen om tegen 2011 een verhoging van de telewerkpenetratie met 50% te bereiken, en een verdubbeling tegen 2016). Indien deze verhoging van de telewerkpenetratie kan gekoppeld worden aan een verhoging van de frequentie van telewerken tot gemiddeld drie dagen per week, dan zouden de mobiliteitsbaten in principe kunnen oplopen tot meer dan drie miljard Euro in 2016, in vergelijking met een situatie zonder telewerk. Het is evenwel belangrijk ook rekening te houden met neveneffecten op energievlak: thuiswerken leidt immers tot supplementair verbruik in de eigen woning (verwarming, elektriciteit ...).¹⁶ De raad meent dat verder onderzoek naar de globale milieu-impact van telewerken hoe dan ook nuttig zou zijn.

[30] De maatregelen om telewerk te bevorderen, behelzen in de eerste plaats sensibilisering van werkgevers en werknemers, opleiding, begeleiding en ondersteuning, en aanpassing van het reglementaire kader waar nodig (bv. inzake gepresteerde uren). Wat fiscale stimuleringsmaatregelen betreft, vermeldt het "Ontwerp van nationaal klimaatplan 2009-2012 van België" dat "via een bevoegd interministerieel comité overleg zal worden gevoerd met de federale overheid over de fiscale stimuleringsmaatregelen voor bedrijven die telewerk implementeren".¹⁷

[31] Voor de FRDO vormt telewerk een nuttige denkpiste voor de beheersing van het woon-werkverkeer en de negatieve gevolgen op vlak van milieu en congestie die hieraan verbonden zijn. Wel is de Raad van oordeel dat men de potentieel negatieve aspecten van telewerk (toenemend energieverbruik op de telewerk-locatie) niet uit het oog mag verliezen. DE FRDO is echter van oordeel dat deze materie in de eerste plaats tot het domein van de arbeidsorganisatie behoort en dus het onderwerp moet vormen van sociale onderhandelingen. De vraag naar het fiscaal ondersteunen van telewerk moet daarom eerst in dit kader worden besproken. De overheid moet dan in haar beslissing rekening houden, zowel met het sociaal overleg als met de ecologische impact van dergelijke maatregel, die op energetisch vlak steeds een positieve balans zal moeten vertonen.

3.5 Fiscale elementen verbonden met de mobiliteitsplannen van ondernemingen en instellingen

[32] Voor sommige ondernemingen en instellingen, bijvoorbeeld in het administratieve en financiële domein, kan telewerk een belangrijk effect hebben op de mobiliteit van de werknemers. In andere sectoren (industriële bv.) zal de mogelijke impact kleiner zijn en lijken andere pistes meer aangewezen om de mobiliteit te verduurzamen. De raad heeft er reeds op gewezen dat de mobiliteitsplannen, die ruime informatie geven over de manier waarop werknemers zich naar het werk en om professionele redenen verplaatsen, een belangrijk instrument vormen om tot een dergelijke duurzamer mobiliteit te komen.¹⁸ In het Brussels gewest is een dergelijk mobiliteitsplan verplicht voor bedrijven en instellingen met meer dan 200 werknemers. Op federaal niveau is er geen verplichting voor een mobiliteitsplan, wel voor een diagnose van de mobiliteit van werknemers van bedrijven/instellingen met meer dan 100 werknemers.

¹⁵ : zie <http://www.mobielvlaanderen.be/studies/telewerken/telewerk-rapport.pdf>

¹⁶ De studie SUSTEL (Sustainable Teleworking) gefinancierd door de Europese Commissie stelt in dit verband: "Our provisional conclusion is that teleworking has a small positive effect on balance - and, at the very least, environmental impacts are not sufficiently negative to block any economic or social benefits from being achieved". Zie <http://www.sustel.org/documents/Reports/final%20report%20-%20july%202004%20v2.pdf>

¹⁷ Zie p 125 van http://www.climat.be/IMG/pdf/NKP_2009-2012.pdf

¹⁸ Cf FRDO 2007a09 §§ 92 - 94



- [33] Ook buiten het Brussels gewest zijn talrijke ondernemingen reeds met dergelijke mobiliteitsplannen gestart (Agfa-Gevaert, Colruyt, Dexia, Ecover, Ford Genk, Janssen Pharmaceutica, KBC, VTB-VAB ...) Ook de campagne 'Ik Kyoto' die in Vlaanderen werd gevoerd door Bond Beter Leefmilieu en waarin tientallen bedrijven participeerden, toont een groeiende interesse voor het thema van de verduurzaming van het woon-werkverkeer.
- [34] De FRDO meent dat het daarom nuttig zou zijn alle ondernemingen/instellingen van een bepaalde omvang aan te moedigen om een dergelijk mobiliteitsplan op te maken dat niet alleen mobiliteitsgegevens verzamelt, maar ook gericht is op een modal shift en een duurzamer mobiliteit, en om een mobiliteitscoördinator aan te stellen om dit te begeleiden.
- [35] Dit houdt voor deze ondernemingen en instellingen een bijkomende administratieve werklast in, maar die wordt gecompenseerd door de positieve economische en sociale effecten van een verminderde verkeerscongestie. Verder zou de overheid bedrijven en instellingen – zeker de kleinere, kunnen helpen bij het opstellen van het mobiliteitsplan, bijvoorbeeld door het aanbieden van een mobiliteitsaudit waaruit suggesties voor acties voortvloeien. Zo biedt de Vlaamse Stichting Verkeerskunde aan bedrijven een expertbegeleiding aan voor het opmaken van een bedrijfsvervoerplan. Ook de administraties van BIM en BUV (Brussels Gewest) ondersteunen via een opvolgingscel de bedrijfsvervoerplannen van ondernemingen. De overheden kunnen ook middelen beschikbaar stellen om acties te financieren die uit de mobiliteitsplannen voortkomen. Vlaanderen heeft daarvoor het "Pendelfonds" opgericht, dat pilootprojecten inzake woon-werkverkeer financiert bij bedrijven en lokale overheden.
- [36] De FRDO meent dat ook de federale overheid hier een rol kan spelen, door dergelijke mobiliteitsplannen en –acties fiscaal te stimuleren. Het recente "Plan Lucht" van de federale overheid vermeldt in dit verband: *"De informatie van de mobiliteitsplannen van de ondernemingen zal worden gebruikt voor de bepaling van de beste praktijken en om er de bevordering van te verzekeren. Een studie van de fiscale aspecten van mobiliteit binnen de ondernemingen moet het mogelijk maken de meest milieuvriendelijke vervoerswijzen te stimuleren. De meest milieu-efficiënte methodes zullen steun genieten. De aanspoerende maatregelen voor ondernemingen moeten worden bepaald en hun toepassing ondersteund. De zachte mobiliteit moet toegankelijk worden gemaakt voor zo veel mogelijk werknemers. Deze maatregelen moeten zowel gunstig zijn voor de werkgever als voor zijn personeel."*¹⁹

Domein energie

3.6. Steunmaatregelen voor energie-efficiëntie en hernieuwbare energie optimaliseren, met bijzondere aandacht voor gebouwen

- [37] Er bestaan verschillende fiscale steunmaatregelen (subsidies, premies, belastingverminderingen) voor energie-efficiëntie en de productie of consumptie van hernieuwbare energie, zowel op het niveau van de regio's als op federaal en lokaal niveau, zowel voor particulieren als ondernemingen. Veel aandacht gaat hierbij naar maatregelen mbt energie-efficiëntie in gebouwen. Deze maatregelen zijn echter niet steeds op elkaar afgestemd, waardoor ze misschien minder effectief zijn. Verder is het vooral voor de burger niet steeds duidelijk waarop hij recht heeft en hoe hij gebruik kan maken van deze premies en fiscale stimuli. Sommige burgers hebben bovendien niet steeds vlot toegang tot de informatie, die vaak slechts via internet ter beschikking staat.
- [38] De FRDO is van oordeel dat de bestaande maatregelen moeten geëvalueerd worden in het licht van de uitdagingen die zich stellen in het kader van de Europese 2020-doelstellingen. Er zijn nog onvoldoende kosten-baten analyses van de bestaande maatregelen, en we weten

¹⁹ Federale bijdrage tot de strijd tegen luchtvervuiling (2009-2012) (p 39)



niet of zij volstaan om de 2020 doelstellingen te realiseren. Dit geldt zowel voor de maatregelen inzake energie-efficiëntie en hernieuwbare energie voor particulieren als (in mindere mate) deze voor ondernemingen.

- [39] Gezien de bevoegdheden en maatregelen verdeeld zijn over de gewesten en de federale overheid, is tevens onderlinge afstemming aangewezen (bv. wat betreft de harmonisering van de energieprestatiecertificaten-procedures in de drie gewesten).
- [40] De FRDO dringt er op aan dat bij de noodzakelijke evaluatie van de maatregelen voor gezinnen en bedrijven, aandacht zou gaan naar diegenen voor wie sommige maatregelen vandaag minder toegankelijk zijn, zowel om financiële redenen als door een gebrekkige toegang tot informatie. Bijzondere aandacht van de federale overheid moet hierbij gaan naar het optimaliseren van het Fonds ter reductie van de globale energiekost.
- [41] De FRDO meent dat het in dit kader nuttig is het mogelijk potentieel te analyseren van derde betalersystemen, en 'groene' en 'witte' certificaten.

3.7. Modulering van de onroerende voorheffing volgens de energiewaarde van de woning

- [42] Door een woning energie-efficiënter te maken, verhoogt de waarde ervan en kan het kadastraal inkomen ervan stijgen, wat zich dan zal vertalen in een stijging van de onroerende voorheffing. Dit zou een verkeerd signaal kunnen vormen en een rem kunnen betekenen voor de energierenovatie van woningen. De FRDO bepleitte in dit licht in zijn recente advies "relancebeleid" een modulering van de onroerende voorheffing volgens de energiewaarde van de woning
- [43] De FRDO is van oordeel dat maatregelen moeten gebaseerd zijn op de doelstelling dat we mensen die energie-efficiënte investeringen willen uitvoeren, financieel niet mogen afschrikken. De raad heeft zich gebogen over twee mogelijke pistes om deze ongewenste nevenwerking van de verhoging van energie-efficiëntie van woningen tegen te gaan. Een eerste mogelijkheid bestaat er in de waardevermeerdering, die ontegensprekelijk het gevolg is van een beter energieprestatieniveau van de woning, in voorkomend geval niet door te rekenen in het kadastraal inkomen. Een tweede optie bestaat er in om niet aan het K.I. zelf te raken, maar wel rekening te houden met het energieprestatieniveau van de woning bij het vastleggen van de onroerende voorheffing, die op basis van het K.I. wordt geheven.
- [44] De eerste optie, waarbij het K.I. niet zou mee evolueren met de verhoogde waarde van de woning, is voor de FRDO niet aanvaardbaar. Het K.I. is immers in principe een correcte weerspiegeling van de geschatte waarde van de betrokken woning (op basis van de marktwaarde in 1975 en nadien geherwaardeerd). Verder zou deze piste ook een discriminatie inhouden t.a.v. degenen die reeds energie-efficiënte investeringen hebben verricht.
- [45] Daarom spreekt de FRDO haar voorkeur uit voor een correctie op de onroerende voorheffing, gerelateerd aan het energieprestatieniveau van de woning. Zij wijst er evenwel op dat de onroerende voorheffing een complex gegeven vormt, waarbij verschillende overheden betrokken zijn (federaal, regionaal, provincie, gemeente). De federale overheid is verantwoordelijk voor het vastleggen van het K.I. en voor de inning (behalve voor Vlaanderen) van de onroerende voorheffing die evenwel een bevoegdheid van de gewesten en lokale overheden is. Er is derhalve nood aan een goede afstemming tussen de diverse overheden, waarbij eenieder de korting/modulering consequent moet toepassen. Verder dient men eenzelfde methode in de drie gewesten te hanteren indien men met het



energieprestatieniveau rekening wenst te houden. Deze afstemming tussen de diverse niveaus is des te meer nodig daar beslissingen op het hogere niveau (de gewesten), via het systeem van opcentiemen, steeds een budgettaire impact zullen hebben op het lagere niveau.

Andere domeinen

3.8. Aanpassing van de btw-voet voor duurzame producten

- [46] De FRDO stelt vast dat een mogelijke aanpassing van de btw-voet voor duurzame producten en diensten op dit ogenblik binnen het kader van de Europese regelgeving ter zake niet mogelijk is. Er zou dus eerst een wijziging moeten worden gerealiseerd op Europees niveau, vooraleer dit zou kunnen leiden tot een aanpassing van de btw-voet voor producten op basis van duurzaamheidscriteria. Het is echter weinig waarschijnlijk dat zulke Europese wijziging op korte of middellange termijn aan de orde zou zijn, gezien dit voorstel in het voorjaar van 2009 door de Europese Raad werd afgewezen.
- [47] Mede om deze reden – maar ook om fiscaaltechnische redenen – is de FRDO van oordeel dat er betere strategieën bestaan om duurzame productie en consumptie te stimuleren. De Raad denkt daarbij onder meer aan de mogelijkheden geboden door de wet op de productnormen, binnen het kader van de EU-regelgeving terzake.



Bijlage 1 Stemgerechtigde leden van de algemene vergadering van 27 november 2009 die deelnamen aan de stemming over dit advies

- 2 van de 4 voor- en ondervoorzitters:
T. Rombouts, A. Panneels.
- 3 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming:
J. Gilissen (IEB), J. Miller (IEW), *S. Leemans* (WWF)
- 3 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking:
A. Heyerick (VODO), B. Gloire (Oxfam-Solidarité), N. Van Nuffel (CNCD)
- 0 van de 2 vertegenwoordiger van de niet-gouvernementele organisaties die de belangen van verbruikers verdedigen:
- 4 van de 6 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties:
B. De Wel (CSC), , S. Storme (FGTB), D. Van Daele (FGTB) , D. Van Oudenhoven (CGSLB)
- 5 van de 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties:
I. Chaput (Essenscia), A. Deplae (Union des Classes Moyennes), A. Nachtergaele (FEVIA), P. Vanden Abeele (Unie van Zelfstandige Ondernemers), *O. Van der Maren* (Fédération des entreprises belges).
- 1 van de 2 vertegenwoordiger van de energieproducenten:
F. Schoonacker (Samenwerkende Venootschap voor Productie en Elektriciteit)
- 5 van de 6 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus:
M. Carnol (ULG), R. Ceulemans (UA), D. Lesage (UG), J.-P. van Ypersele de Strihou (UCL), E. Zaccai (ULB)

Totaal: 23 van de 38 stemgerechtigde leden

Opmerking: de namen van leden die nog niet bij wet benoemd zijn, staan in cursief.

Bijlage 2 Vergaderingen voor de voorbereiding van dit advies

De werkgroep *Strategieën voor duurzame ontwikkeling* vergaderde 12 maal en organiseerde 2 hoorzittingen om dit advies voor te bereiden.

Bijlage 3

Deelnemers aan de voorbereiding van dit advies

Voorzitter/Ondervoorzitter

Wim MOESEN – (KUL)

Jan TURF (BBL)

Leden FRDO en hun vertegenwoordigers

Membres CFDD et leurs représentants



Jean BAETEN (VBO)
Katharina BONTE (FEBEG)
Esmeralda BORGO (BBL)
Isabelle CALLENS (FEB)
Kristof DEBRABANDERE (BBL)
Jehan DECROP (CSC)
Arnaud DEPLAE (UCM)
Bram CLAEYS (BBL)
Jehan DECROP (ACV)
Anne DE VLAMINCK (IEW)
Brigitte GLOIRE (Oxfam)
Ariane GODEAU (CRIOC)
Rudy GOTZEN (BB)
Ada JACOBS (ABVV)
An HEYERICK (VODO)
Cindy LAUREYS (Unizo)
Alain LE COCQ (FEB)
Jacqueline MILLER (IEW)
Ann NACHTERGAELE (Fevia)
Christophe QUINTARD (FGTB)
Edilma QUINTANA (CNCD)
Leida RIJNHOUT (VODO)
Christian ROUSSEAU (Test-Achats)
Jean-Yves SALIEZ (IEW)
Sebastien STORME (FGTB)
Geert VANCRONENBURG (VBO)
Jo VERVECKEN (ABVV)
Marc VANDEPLAS (Essenscia)
Olivier VAN DER MAREN (FEB)
Nicolas VAN NUFFEL (CNCD)
Pauline De WOUTERS (IEW)

Secrétariat CFDD/ Secretariaat FRDO

Marc DEPOORTERE
Jan DE SMEDT
Koen MOERMAN