

Juridische analyses betreffende de invoering van een mechanisme van koolstoftarifering in de Belgische niet-ETS sectoren



Samenvatting

Inhoudstafel

Voorwoord	3
Inleiding	4
I. Institutionele scenario's	5
II. De kwalificatie van de koolstoftarifiering als "belasting"	7
III. Regeling voor de verdeling van de materiële bevoegdheden in het federale België	8
IV. Regeling voor de verdeling van de fiscale bevoegdheden in het federale België.....	9
V. Invoering van een koolstofbelasting in het Belgische recht: welke overheid (overheden) is (zijn) bevoegd? welke procedure moet er worden gevolgd? waar gaan de inkomsten naartoe?	11
VI. Invoering van een koolstofbelasting in het Belgische recht: welke coördinatie of samenwerking tussen de federale overheid en de gewesten?	24
VII. Invoering van een koolstofbelasting in het Belgische recht: hoe worden de inkomsten bestemd?	25
VIII. Invoering van een koolstofbelasting in het Belgische recht: juridische beperkingen voortvloeiend uit hogere normen van het Belgische recht.....	29
IX. Invoering van een koolstofbelasting in het Belgische recht: juridische beperkingen voortvloeiend uit hogere normen van het Europese recht	30

Voorwoord

De dienst klimaatverandering van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu heeft tussen januari 2017 en juni 2018 een nationaal debat begeleid teneinde de modaliteiten te bepalen voor het invoeren van een koolstofprijs in België in die sectoren die geen deel uitmaken van het Europese emissiehandelssysteem (de “niet-ETS” sectoren). Hierbij werden alle stakeholders en relevante experts afkomstig uit de wereld van de ondernemers, administraties, academici, vakbonden en associaties, betrokken. Het resultaat van deze werkzaamheden is beschikbaar op <https://klimaat.be/2050-nl/koolstofarifiering>.

In dit debat werden een aantal concrete opties geïdentificeerd voor het invoeren van een prijs op de uitstoot van broeikasgassen in de niet-ETS sectoren, in het bijzonder in de gebouwensector en in de transportsector. Uit het debat bleek dat onder de actoren en belanghebbenden een brede steun bestaat wat betreft het nut van het invoeren van een koolstofprijs in deze sectoren. Echter, het debat toonde ook duidelijk aan dat het nodig is om overeenstemming te vinden over een aantal concrete modaliteiten voor het invoeren van een koolstofprijs in België, en in het bijzonder over het gebruik van de gegenereerde inkomsten.

Het in december 2019 aangenomen Nationaal Energie- en Klimaatplan (NEKP) verwijst in het bijzonder naar de noodzaak om de concrete modaliteiten voor de praktische implementatie nader te bestuderen, rekening houdend met de verdeling van de bevoegdheden in België en de verdeling van de inkomsten tussen de gewesten en de federale overheid van een dergelijke koolstofarifiering.

Dit rapport, dat in juli 2019 door de dienst klimaatverandering van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu werd besteld, beoogt om aan deze in het NEKP geformuleerde vereiste tegemoet te komen.

Inleiding

Binnen het arsenaal aan instrumenten die op elk bevoegdheidsniveau van het federale België kunnen worden ingezet, kan de **koolstofarifiering**, in de vorm van een belasting, worden gebruikt om **het proces van de heroriëntering van investeringen en gedrag naar een koolstofarme economie aan te moedigen**. Zo'n tarifiering maakt het voor de verschillende betrokkenen mogelijk om bij hun beslissingen rekening te houden met de maatschappelijke kostprijs van de uitstoot van koolstofdioxide. Een deel van die uitstoot is reeds gedekt door de Europese handel in emissierechten (*Emission Trading System* - EU-ETS). De overige emissies zijn momenteel niet gedekt door een expliciete koolstofprijs. We spreken in dat verband van "niet-ETS-sectoren".

Om de investeringsstromen te helpen heroriënteren en de overgang van ons land naar een koolstofarme en veerkrachtige economie te vergemakkelijken, organiseerde de federale Dienst Klimaatverandering in 2017-2018 een Nationaal Debat over Koolstofarifiering in België. Het doel van dit debat was om de verschillende manieren te onderzoeken waarop een prijs kan worden gezet op de koolstofemissies in de sectoren die geen deel uitmaken van het EU-ETS-systeem, voornamelijk transport en gebouwen¹. Tijdens deze raadpleging bleven een aantal vragen onbeantwoord. Ze hebben onder meer betrekking op **de juridische en institutionele aspecten die verband houden met de totstandkoming in België van een mechanisme van koolstofarifiering**: onder meer de bevoegdheidsniveaus die mogelijk bevoegd zijn om het principe en de rechtsregeling van de heffing (of van de "koolstof"-component van de heffing) vast te stellen, de autoriteit die bevoegd is om de belasting administratief te heffen, de overheid die de opbrengst van de belasting kan gebruiken om haar uitgaven te dekken, de mogelijkheden om de opbrengst naar een ander bevoegdheidsniveau over te dragen, de wettelijke beperkingen als gevolg van hogere normen (Grondwet en bijzondere wetten, Europees recht en eventueel ook internationaal recht), of de verschillende mogelijke kwalificaties van de heffing.

Deze studie, die werd uitgevoerd door het Tax Institute van de universiteit van Luik, gaat dieper op deze vragen in en wil **het Belgische wettelijke en institutionele kader waarin een mechanisme van koolstofarifiering in de toekomst zou kunnen passen, mee helpen verduidelijken**. De studie heeft een louter juridische insteek en de resultaten ervan bevatten dus geen enkele beleidsmatige, economische of budgettaire beoordeling.

Daartoe werden **verschillende scenario's** uitgetekend voor het tot stand brengen van een koolstofprijs in de niet-ETS-sectoren, **die verder zijn onderverdeeld in verschillende varianten**. Die scenario's werden vervolgens beoordeeld op hun juridische en institutionele haalbaarheid en hun respectieve voor- en nadelen (vanuit juridisch oogpunt). Daarbij werd rekening gehouden met verschillende criteria, waaronder het bestaan van juridische precedentes, de moeilijkheidsgraad van implementatie, de doelstelling om een coherent prijssignaal te handhaven, het vermogen om het systeem te hervormen, de noodzaak om de geïnde inkomsten te herverdelen over verschillende bevoegdheidsniveaus en de mogelijkheid om de inkomsten te herverdelen over bepaalde bevolkingscategorieën.

De studie richt zich voornamelijk op de invoering van een koolstofbelasting in de gebouwensector en de transportsector² en zoomt in op de fiscale optie die is opgenomen in de conclusies van het Nationaal Debat over Koolstofarifiering, die meer bepaald de vorm aanneemt van een **bijkomende**

¹ Belgian National Debate on Carbon Pricing, *Final Report*, juni 2018, <https://klimaat.be/2050-nl/koolstofarifiering>.

² De andere betrokken sectoren zijn: niet-ETS-industrie; landbouw; afval; gefluoreerde gassen.

accijnscomponent. Er wordt voorzien in enkele uitzonderingen op deze configuratie³, maar die worden slechts terloops behandeld.

I. Institutionele scenario's

Er werden **drie scenario's** uitgetekend voor de juridische totstandkoming van een mechanisme van koolstoftarifiering (voornamelijk in de transportsector en de bouwsector). **Het belangrijkste element dat hen onderscheidt**, betreft de **mogelijkheid om de opbrengst van de belasting over te dragen van het bevoegdheidsniveau dat de belasting heft naar één of meer andere politieke overheden**. Elk scenario is vervolgens opgedeeld in **verschillende varianten**, afhankelijk van het type van de ingevoerde heffing.

In het **eerste scenario** worden de *inkomsten* uit de koolstofbelasting *rechtstreeks gebruikt door de overheid die deze belasting heft, zonder dat er sprake is van een "overdracht" naar een ander bevoegdheidsniveau*.

Scenario I. - Zonder overdracht van inkomsten naar een ander bevoegdheidsniveau
Variant I-1 - Federale koolstofbelasting De federale overheid voert de koolstofbelasting in en int die op grond van haar fiscale autonomie; ze gebruikt de opbrengst van deze belasting om haar eigen overheidsuitgaven te dekken. De gewesten zijn op geen enkele manier bij deze koolstoftarifiering betrokken.
Variant I-2 - Gewestelijke koolstofbelastingen⁴ De koolstoftarifiering wordt door elk van de drie gewesten ingevoerd. Elke gewestelijke overheid voert de koolstofbelasting in en int die op grond van haar fiscale autonomie; de opbrengst van deze belasting voedt enkel de begroting - en dus de overheidsuitgaven - van de gewesten (onder voorbehoud van de mogelijkheid voor de gewesten om te beslissen tot een verhoging van de financiële middelen die aan de provincies en gemeenten ter beschikking worden gesteld, als gevolg van deze nieuwe inkomsten.). In principe moet de federale overheid eerst de institutionele wetgeving wijzigen, door middel van een gewone wet, om "het pad te effenen" voor de gewesten door te voorzien in een uitzondering op de zogenaamde federale <i>non bis in idem</i> -regel.
Variant I-3 - Afzonderlijke en onafhankelijke federale koolstofbelasting en gewestelijke koolstofbelastingen⁵ Zowel de federale overheid als de gewesten heffen onafhankelijk van elkaar hun eigen koolstofbelasting; elk bevoegdheidsniveau gebruikt vervolgens de inkomsten uit de eigen belasting om, volledig autonoom, de eigen overheidsuitgaven te dekken.

Het **tweede scenario** gaat uit van het idee dat het bevoegdheidsniveau dat de koolstofbelasting heft niet kan beschikken over (alle) inkomsten uit die belasting. Bij alle varianten in dit scenario is het de federale overheid die de (grondslag van de) koolstofbelasting vaststelt, maar de opbrengst van die belasting wordt (gedeeltelijk) overgedragen aan de gewesten.

Het feit dat de belasting door de federale overheid wordt geheven, garandeert de uniformiteit van de koolstofprijs voor het volledige Belgische grondgebied.

Scenario II. - Met (gedeeltelijke) overdracht van inkomsten naar een ander bevoegdheidsniveau - Federale koolstofbelasting
Variant II-4 - Federale koolstofbelasting met (gedeeltelijke) overdracht van inkomsten aan de gewesten in de vorm van een dotatie Net als bij variant I-1 voert de federale overheid de koolstofbelasting in en bepaalt ze het stelsel ervan.

³ Bijvoorbeeld de invoering van een koolstoftarifiering via het rekeningrijden voor de transportsector, of een hervorming van de bestaande gewestelijke systemen van vrijwillige overeenkomsten (*Energiebeleidsovereenkomsten* in Vlaanderen en *Accords de Branche* in Wallonië) om rekening te houden met een expliciete koolstofprijs bij de beoordeling van uit te voeren projecten of investeringen, voor de sector van de niet-ETS-industrie.

⁴ Het scenario gaat uit van het idee dat de drie gewesten elk een eigen belasting heffen, waarbij de hypothese van een koolstoftarifiering in slechts één of twee gewesten wordt uitgesloten.

⁵ Het scenario gaat uit van het idee dat de drie gewesten elk een eigen belasting heffen, waarbij de hypothese van een koolstoftarifiering in slechts één of twee gewesten wordt uitgesloten.

Het verschil met variant I-1 is dat het bedrag van de inkomsten (ten minste gedeeltelijk) wordt overgedragen aan de gewesten door middel van een dotatie. De BFW⁶ moet worden aangepast door middel van een met een bijzondere meerderheid goedgekeurde wet. De gewesten hebben geen enkele manoeuvreerruimte wat betreft het bedrag en het stelsel van de koolstofbelasting. Het bedrag van de dotatie *hangt niet af* van het bedrag van de inkomsten die de koolstofbelasting oplevert.

Variant II-5 - Federale koolstofbelasting: gedeelde belasting federale overheid en gewesten

Net als bij variant I-1 en variant II-4 voert de federale overheid de koolstofbelasting in en bepaalt ze het stelsel ervan. Net als variant II-4 verschilt deze variant van variant I-1 door het feit dat het bedrag van de opbrengst (ten minste gedeeltelijk) wordt overgedragen aan de gewesten door middel van een dotatie. De BFW moet worden aangepast door middel van een met een bijzondere meerderheid goedgekeurde wet. De gewesten hebben geen enkele manoeuvreerruimte wat betreft het bedrag en het stelsel van de koolstofbelasting.

In tegenstelling tot variant II-4 gaat een percentage van de koolstofbelasting, zoals vastgesteld in de BFW, naar de gewesten. Wat elk gewest ontvangt, *hangt hier dus wel degelijk af* van het bedrag van de opbrengst van de koolstofbelasting.

Variant II-6 - Federale koolstofbelasting: samengevoegde belasting federale overheid en gewesten

Net als bij variant I-1, variant II-4 en variant II-5 voert de federale overheid de koolstofbelasting in en bepaalt ze het stelsel ervan.

In het financieringssysteem van de gewesten wordt de koolstofbelasting gekwalificeerd als een "samengevoegde belasting": het is een Rijksbelasting die op uniforme wijze over het gehele grondgebied van het Rijk wordt geheven en waarvan een deel (onafhankelijk - zie variant II-4 - of afhankelijk - zie variant II-5 - van de werkelijke opbrengst van de belasting) aan de gewesten wordt toegewezen overeenkomstig de bepalingen van de BFW en waarop de gewesten, in tegenstelling tot variant II-4 en variant II-5, opcentiemen of verminderingen mogen toepassen (mits die niet hoger zijn dan het bedrag van de toegewezen opbrengst).

Variant II-7 - Federale koolstofbelasting met gewestelijke opcentiemen

De federale overheid voert de koolstofbelasting in en int die op grond van haar fiscale autonomie; ze gebruikt de opbrengst van deze belasting om haar eigen overheidsuitgaven te dekken. In casu ontvangen de gewesten, in tegenstelling tot variant II-4, variant II-5 en variant II-6, geen deel van de opbrengst van de basiskoolstofbelasting.

Op dit op het federale niveau berekende bedrag passen de gewesten echter hun eigen fiscale autonomie toe (art. 170, §2 van de Grondwet) en stellen ze gewestelijke opcentiemen vast die bovenop de door de federale overheid vastgestelde basiskoolstofbelasting komen. De federale overheid int die gewestelijke opcentiemen samen met de basiskoolstofbelasting en stort ze door aan de gewesten naargelang de plaats van het belastbare feit op hun respectieve grondgebied. Deze regeling vereist de aanpassing van de federale *non bis in idem*-regel door middel van een gewone federale wet.

Variant II-8 - Koolstofbelasting als gewestelijke belasting (in de zin van artikel 3 van de BFW)

De koolstofbelasting is een "gewestelijke belasting", d.w.z. een belasting die oorspronkelijk door de federale (of nationale) overheid werd ingevoerd, maar waarvoor de BFW voorziet in de decentralisatie, ten voordele van de gewesten, enerzijds van de opbrengst (die geheel of gedeeltelijk aan de gewesten toekomt) en anderzijds van alle of een deel van de belangrijkste normatieve bevoegdheden (belastinggrondslag, belastingtarieven en vrijstellingen). Het administratieve beheer van hun inning, controle, invordering en geschillen (d.w.z. de "dienst" van de belasting) wordt gratis verzorgd door de federale overheid, waarbij elk gewest de mogelijkheid heeft om zelf te beslissen om deze dienst op zich te nemen. Als de federale overheid de dienst van de belasting zelf voor haar rekening neemt, stort ze de opbrengst (of een deel daarvan) door aan de gewesten; dit "doorstorten" gebeurt dus niet via een dotatie (in tegenstelling tot variant II-4, variant II-5 en variant II-6).

Het **derde scenario** gaat uit van het idee dat het bevoegdheidsniveau dat de koolstofbelasting heft niet kan beschikken over (alle) inkomsten uit die belasting. Bij alle varianten in dit scenario zijn het de gewesten die de (grondslag van de) koolstofbelasting invoeren, maar de opbrengst van die belasting wordt (gedeeltelijk) overgedragen aan de federale overheid. Het perspectief is dus het omgekeerde van de verschillende varianten van scenario II.

Scenario III. - Met (gedeeltelijke) overdracht van inkomsten naar een ander bevoegdheidsniveau - Gewestelijke koolstofbelastingen⁷

Variant III-9 - Gewestelijke koolstofbelastingen met federale opcentiemen

Net als bij variant I-2 wordt de koolstofarifiering door elk van de drie gewesten ingevoerd. Elke gewestelijke overheid voert de koolstofbelasting in en int die op grond van haar fiscale autonomie; De opbrengst van deze belasting voedt enkel de begroting - en dus de overheidsuitgaven- van de gewesten (onder voorbehoud van de mogelijkheid voor de

⁶ Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

⁷ Het scenario gaat uit van het idee dat de drie gewesten elk een eigen belasting heffen, waarbij de hypothese van een koolstofarifiering in slechts één of twee gewesten wordt uitgesloten.

gewesten om te beslissen tot een verhoging van de financiële middelen die aan de provincies en gemeenten ter beschikking worden gesteld, als gevolg van deze nieuwe inkomsten. Het is waarschijnlijk dat de federale overheid eerst de institutionele wetgeving moet wijzigen, door middel van een gewone wet, om "het pad te effenen" voor de gewesten door te voorzien in een uitzondering op de zogenaamde federale *non bis in idem*-regel.

Net als bij variant II-7 stelt een ander bevoegdheidsniveau, in casu de federale overheid (op grond van haar eigen fiscale autonomie die is vastgelegd in artikel 170, § 1 van de Grondwet), opcentiemen vast op basis van het bedrag van de gewestelijke belastingen. Aangezien de basisbelastingen mogelijk verschillend zijn in de drie gewesten, is het noodzakelijk om de plaats van de belastbare feiten op het grondgebied van elk gewest te bepalen alvorens de uniforme federale opcentiemen op het desbetreffende basisbedrag toe te passen. Deze opcentiemen komen dus bovenop de door elk van de drie gewesten vastgestelde basiskoolstofbelasting. In dit model int elk gewest deze federale opcentiemen samen met de basiskoolstofbelasting en storten de gewesten die door aan de federale overheid.

Variant III-10 - Gewestelijke koolstofbelastingen met (gedeeltelijke) overdracht van inkomsten aan de federale overheid in de vorm van een dotatie

Deze variant is vergelijkbaar met de hierboven beschreven variant III-9, met dien verstande dat, ongeacht het al dan niet bestaan van federale opcentiemen, een deel van de inkomsten uit het gewestelijke basisbedrag van de koolstofbelasting zou worden overgedragen aan de federale overheid (in de vorm van een budgettaire of extrabudgettaire dotatie), volgens modaliteiten die in principe moeten worden vastgelegd in de BFW (die dus gewijzigd zou moeten worden).

Al deze scenario's, met hun verschillende varianten, dienen als leidraad voor de studie en weerspiegelen de complexiteit van het institutionele landschap van het federale België. We benadrukken in dit verband dat dit onderzoek uitgaat van de veronderstelling dat, wanneer de gewesten speelruimte hebben om het koolstofbelastingstelsel vast te stellen, ze daar alle drie gebruik van maken. Deze optie sluit dus die gevallen van de werkhypothese uit waarin niet alle gewesten (maar wel één gewest of twee gewesten) zich zouden verbinden tot het invoeren van een mechanisme van koolstoftarifiering (met uitsluiting van de andere). De aanpak is in dat opzicht dus symmetrisch en veronderstelt een gemeenschappelijke politieke wil van de drie gewesten.

II. De kwalificatie van de koolstoftarifiering als "belasting"

Om een mechanisme van koolstoftarifiering tot stand te brengen in de vorm van een verplichte heffing moeten de **juridische aard** en de **kwalificatie** die een dergelijk mechanisme moet of kan hebben worden bepaald. Het Belgische recht voorziet immers in verschillende soorten verplichte heffingen (belasting, vergoeding of retributie, (sociale) bijdrage, parafiscale heffingen enz.) waaraan telkens een specifiek juridisch regime verbonden is. De kwalificatie van de heffing hangt dus nauw samen met de vaststelling van het toepasselijke rechtsstelsel, waarbij ook de bevoegdheid van de instantie die de heffing oplegt wordt bepaald. Overigens hebben de bevoegde **rechtbanken en hoven** de **bevoegdheid om een heffing te herkwalficeren**, zonder gebonden te zijn aan de juridische kwalificatie die de instantie, die de heffing oplegt, er in eerste instantie aan heeft gegeven.

Nadat het juridische begrip "belasting"⁸ precies werd vastgesteld en vergeleken met verschillende categorieën van heffingen of inningen (retributie-vergoeding, prijs, heffing *sui generis*, parafiscale bijdrage, sanctie), lijkt het erop dat de **fiscale kwalificatie (als "belasting") van de koolstoftarifiering** moet worden gehandhaafd. De regels in verband met fiscaliteit zullen dus eveneens van toepassing zijn op de koolstof"belasting". Bovendien verwijzen de in dit verslag onderzochte scenario's, behoudens uitzonderingen van beperkte draagwijdte⁹, die gebaseerd zijn op de richtsnoeren uit het eindverslag van het *Belgian National Debate on Carbon Pricing*, naar een scenario waarbij koolstof wordt "gefiscaliseerd" (voornamelijk in de vorm van een bijkomende accijnscomponent).

⁸ Gezien de begrippen "belasting", "heffing" en "fiscaal" in het Belgische recht worden gelijkgesteld, worden ze in het verslag door elkaar gebruikt.

⁹ Voor de transportsector, de invoering van een koolstofprijs via het rekeningrijden; voor de sector van de niet-ETS-industrie, een hervorming van de bestaande gewestelijke systemen van vrijwillige overeenkomsten om rekening te houden met een expliciete koolstofprijs bij de beoordeling van uit te voeren projecten of investeringen.

Aangezien een koolstofbelasting naast een financiële functie ook een **regulerende functie heeft (stimuleren of ontraden)**, moet worden benadrukt dat het feit dat een heffing andere dan budgettaire doelstellingen nastreeft, onvoldoende is om deze niet als een belasting te kwalificeren. Het effect ervan op het inhoudelijke beleid en de gedragssturing die ze teweegbrengt, volstaan op zich niet om die als reglementaire maatregel te herkwalficeren. Deze precisering is belangrijk, meer bepaald om het bevoegde bevoegdheidsniveau te bepalen: de mogelijkheid om een belasting vast te stellen hangt af van de regels in verband met de verdeling van de fiscale bevoegdheden tussen de federale overheid en de gewesten, terwijl de bevoegdheid om een reglementaire maatregel vast te stellen wordt toegekend door de regels in verband met de verdeling van de materiële bevoegdheden. In het Belgische federale systeem zijn deze twee sets van regels verschillend, wat maakt dat het des te belangrijk is om op zorgvuldige wijze een antwoord te formuleren op de vraag over de kwalificatie van de koolstofarifiering¹⁰.

Met betrekking tot regulerende belastingen, met inbegrip van milieubelastingen, is het criterium van de toewijzing van de inkomsten volgens de rechtspraak niet relevant voor de kwalificatie van een bepaalde heffing als belasting. Het Grondwettelijk Hof gaf aan dat *het feit dat de opbrengst van een heffing een vooraf bepaalde bestemming heeft, hetzij ten gunste van een fonds dat binnen de begroting van de overheid tot stand wordt gebracht voor het verwezenlijken van specifieke doelstellingen (organieke begrotingsfondsen), hetzij ten gunste van een afzonderlijke rechtspersoon, op zich niet voldoende is om de aard van een dergelijke heffing, die eigenlijk een belasting is, te ontkennen*. Met andere woorden, het principe van niet-toewijzing van ontvangsten is geen kenmerkende eigenschap voor de aard van een belasting.

III. Regeling voor de verdeling van de materiële bevoegdheden in het federale België

Het Belgische institutionele systeem maakt een onderscheid tussen twee soorten bevoegdheden, waarvan de verdeling door afzonderlijke regels wordt geregeld: materiële bevoegdheden enerzijds en fiscale bevoegdheden anderzijds. De **materiele bevoegdheden** hebben betrekking op de regeling van aangelegenheden door middel van wetten, decreten, ordonnanties en besluiten, alsmede de invoering van niet-fiscale economische instrumenten (zoals rechtstreekse tussenkomsten, subsidies of premies), maar ook retributies. Zij moeten onderscheiden worden van de **fiscale bevoegdheden**, die verband houden met de bevoegdheid om belastingen te heffen..

Een koolstofbelasting dient in het Belgische recht te worden ingevoerd door de politieke overheid (overheden) die wordt (worden) aangeduid door de **regels voor de verdeling van de fiscale bevoegdheden**. Aangezien het echter gaat om een vorm van regulerende fiscaliteit, is het interessant om deze te toetsen aan de **regels die de materiële bevoegdheden tussen de federale overheid en de gefedereerde entiteiten verdelen**¹¹. Naast het belang van een globale aanpak van het beleid dat in het kader van de klimaatproblematiek moet worden gevoerd, maakt deze uitbreiding van de studiescope

¹⁰ Er bestaan precedentes in de rechtspraak, in het bijzonder met betrekking tot de "ecotaksen" die in 1993 in het Belgische recht werden ingevoerd in de vorm van een "met accijnzen gelijkgestelde belasting", met als wezenlijk of zelfs uitsluitend doel het gedrag van de producenten en consumenten van producten die ongewenste afvalstoffen genereren, bij te sturen in de richting van een milieuvriendelijker gedrag.

¹¹ De leidende beginselen die aan de grondslag liggen van de verdeling daarvan moeten steeds in aanmerking worden genomen: het (niet-absolute) beginsel van exclusiviteit of uniciteit van bevoegdheden; het beginsel van hiërarchische gelijkheid tussen de federale overheid en de gefedereerde entiteiten; het adagium *'in foro interno, in foro externo'*; het beginsel van homogeniteit of volheid van bevoegdheid. Wat betreft de wijze waarop de verdeling wordt geregeld, moet ook een onderscheid worden gemaakt tussen de *bevoegdheden toegekend* aan de gefedereerde entiteiten of aan de federale overheid (door de Grondwet of de wetten die op grond daarvan zijn aangenomen) en de *residuaire bevoegdheden* waarvoor niet expliciet bepaald is welke overheid bevoegd is en die dus toekomen aan de federale overheid.

het mogelijk om, naast de fiscaliteit in strikte zin, ook na te gaan hoe de inkomsten uit de koolstofbelasting kunnen worden aangewend. Hier komen we verder in deze samenvatting op terug.

IV. Regeling voor de verdeling van de fiscale bevoegdheden in het federale België

Voor de invoering van een koolstofarifiering in de vorm van een belasting is het noodzakelijk om de overheid te bepalen die daartoe bevoegd is. Binnen het federale België is de fiscale bevoegdheid echter versnipperd over heel wat verschillende bevoegdheidsniveaus.

De *Grondwet* bepaalt welke overheden belastingen mogen invoeren en welke beginselen in acht moeten worden genomen bij de uitoefening van de fiscale bevoegdheid (art. 170 tot 173 van de Grondwet). De *bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten ("BFW")* consolideert de fiscale voorrechten van de gewesten door tegelijkertijd de bewegingsruimte van de federale overheid op fiscaal gebied te beperken.

Elke uitoefening van fiscale bevoegdheden in België moet in overeenstemming zijn met een aantal beginselen van grondwettelijke waarde (legaliteitsbeginsel, eenjarigheidsbeginsel, gelijkheid en non-discriminatie, fundamentele rechten en vrijheden van Titel II van de Grondwet, federale loyaleit). Sommige daarvan hebben een jurisprudentiële oorsprong (territorialiteit, economische unie, proportionaliteit¹², rechtszekerheid en niet-retroactiviteit). Een aantal algemene beginselen vinden hun bestaansreden in de erkenning van het openbare orde-karakter van het belastingrecht. Tot slot gelden er allerlei beperkingen voor de federale, gewestelijke en lokale belastingwetgevers ingevolge het internationale recht en het recht van de Europese Unie.

Om te bepalen wie van de federale overheid of de gewesten een mechanisme van koolstofarifiering kan invoeren, moet eerst de marge van autonomie van elk van hen op fiscaal vlak worden bepaald.

Op dit moment beschikt de **federale overheid** nog steeds over de meest uitgebreide fiscale bevoegdheden. De tekst van artikel 170, § 1 van de Grondwet, die de grondslag vormt voor de bevoegdheid om belastingen te heffen, voorziet niet in enige beperking. Op grond van artikel 177 van de Grondwet, dat de federale wetgever, die optreedt met een bijzondere meerderheid, de bevoegdheid verleent om het financieringstelsel van de gewesten te bepalen, kan de fiscale bevoegdheid van de federale overheid evenwel worden beperkt door middel van een bijzondere wet (in dit geval de "BFW"). Deze beperkingen houden rechtstreeks verband met de fiscale voorrechten die deze bijzondere wet, al dan niet uitsluitend, aan de gewesten toekent.

Zoals hieronder verder zal worden besproken, kan de federale overheid zeer zeker een koolstofbelasting invoeren, ook in de vorm van een bijkomende accijnscomponent.

De inkomsten die door de federale belastingen worden opgehaald, worden gebruikt om de eigen uitgaven van de federale overheid te dekken, onder voorbehoud van overdrachten naar andere bevoegdheidsniveaus die door de BFW zouden worden geregeld.

¹² Het Grondwettelijk Hof heeft aanvaard dat de bevoegde wetgever bij de vaststelling van een fiscale maatregel ook tot doel kan hebben om daarmee bepaalde gedragingen bij de belastingplichtigen aan te moedigen of integendeel te ontmoedigen. Het gegeven dat hij daarmee zou bijdragen aan het bereiken van een doel dat binnen de materiële bevoegdheid van een andere wetgever valt, zou er niet toe kunnen leiden dat de betrokken fiscale maatregel noodzakelijkerwijs in strijd zou zijn met de regels inzake de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten. De belastingwetgever moet evenwel het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen: hij mag bij een wijziging van zijn belastingwetgeving de uitoefening van de bevoegdheden van andere materieel bevoegde wetgevers niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken. De arresten van het Grondwettelijk Hof van 1995 over de "ecotaksen" zijn een interessante illustratie van de toepassing van dit evenredigheidsbeginsel in de praktijk.

De **gewesten** beschikken over drie fiscale voorrechten.

Ten eerste kunnen de gewesten hun **eigen gewestelijke belastingen** invoeren. Artikel 170, § 2 van de Grondwet geeft hen de bevoegdheid om hun eigen belastingen in het leven te roepen, de rechtsregeling daarvan vast te stellen en ze zelf te beheren. Het voorwerp van de gewestelijke belastingen mag echter niet overeenkomen met een "materie" die reeds door de federale overheid wordt belast (of met de belastbare materie van een in de BFW opgenomen belasting); bovendien mag een gewest in principe geen opcentiemen innen op belastingen en heffingen ten gunste van de staat, noch een vermindering daarop toestaan. Die algemene beperking, die ook "federale *non bis in idem*-regel" wordt genoemd (art. 1 van de wet van 23 januari 1989; art. 11 BFW), kan de bewegingsruimte die de gewesten effectief hebben flink beperken en vereist van hen dus een zekere creativiteit¹³. Verschillende varianten van de scenario's voor de invoering van een koolstofbelasting in het Belgische recht, waarbij de gewesten betrokken zijn, doen evenwel een beroep op deze primaire vorm van gewestelijke fiscale autonomie die rechtstreeks gebaseerd is op de Grondwet. Een uitzondering op de *non bis in idem*-regel moet echter door de federale overheid worden ingevoerd, door middel van (in principe) een gewone wet. De gewone federale wetgever heeft in het verleden trouwens al een dergelijke afwijking ingevoerd (via zijn deelname aan een samenwerkingsakkoord met de gewesten): het betreft meer bepaald de *minerale oliën overeenkomstig het samenwerkingsakkoord van 25 juli 2018 betreffende de uitvoering en financiering van de bodemsanering van tankstations en gasolietanks voor verwarmingsdoeleinden*.

Ten tweede profiteren de gewesten van afgeleide belastingen in de vorm van **gewestelijke belastingen**. Deze vorm van autonomie, die het gevolg is van de decentralisatie van de aanvankelijk door de nationale staat vastgestelde en geïnde fiscale heffingen, heeft betrekking op een reeks belastingen die limitatief worden opgesomd in artikel 3 van de BFW en waarvoor de BFW voorziet in de volledige toewijzing van de opbrengst aan de gewesten, de toekenning aan deze laatste van de exclusieve bevoegdheid om de belastinggrondslag, het tarief en de vrijstellingen daarvan te wijzigen¹⁴, alsook de mogelijkheid om de dienst daarvan over te nemen (d.w.z. de daadwerkelijke vaststelling van de grondslag, de berekening van de belasting, de controle, de inning, de invordering, het beheer van de *administratieve* beroepen). Slechts één scenario voor de invoering van een koolstofbelasting (variant II.8) maakt gebruik van een dergelijke gewestelijke belasting.

Tot slot bestaat er een gewestelijke autonomie ten aanzien van de **personenbelasting ("gewestelijke PB")**, waarvan de inhoud bij de zesde staatshervorming werd geconsolideerd. Deze voorrechten van de gewesten, die hoofdzakelijk betrekking hebben op de opcentiemen die berekend worden op de gereduceerde belasting Staat, alsook op de belastingverminderingen en -kredieten die gekoppeld zijn aan de materiële bevoegdheden van de gewesten, worden buiten beschouwing gelaten in het plan om een koolstofbelasting in het Belgische recht in te voeren, althans in de scenario's die hier worden onderzocht. In het belang van een coherent algemeen beleid moet echter rekening worden gehouden met de ontwikkeling van het PB-stelsel, zowel op federaal als op gewestelijk niveau, zodat het prijssignaal dat het mechanisme van koolstoffarifiering geeft, niet wordt gedwarsboomd of zelfs geneutraliseerd door de regels inzake deze belasting, die de belangrijkste bron van inkomsten in het Belgische belastingstelsel blijft.

¹³ Wat belastingen betreft, behoudt de wet van 23 januari 1989 echter de domeinen water en afval voor aan de gewesten.

¹⁴ De federale overheid kan dus geen wetgeving meer opstellen over de betrokken elementen (grondslag, tarieven en vrijstellingen) van de gewestelijke belastingen, maar behoudt de exclusieve bevoegdheid om de belastbare materie ervan te wijzigen, mits aanneming van een met een bijzondere meerderheid goedgekeurde wet, zoals bepaald in het laatste lid van artikel 4 van de Grondwet.

V. Invoering van een koolstofbelasting in het Belgische recht: welke overheid (overheden) is (zijn) bevoegd? welke procedure moet er worden gevolgd? waar gaan de inkomsten naartoe?

Uitgaande van de drie hiervoor beschreven scenario's (die op hun beurt zijn onderverdeeld in verschillende varianten) is het dus noodzakelijk om, **op basis van de regels inzake de verdeling van de fiscale bevoegdheden**, het (de) bevoegdheidsniveau(s) te bepalen dat (die) bevoegd is (zijn) om een koolstofbelasting in te voeren in de Belgische niet-ETS-sectoren, alsook de beperkingen die kenmerkend zijn voor de toepasselijke normatieve procedures.

In de transportsector en de gebouwensector zou de koolstofbelasting, overeenkomstig de aanbevelingen van het *Nationaal Debat over Koolstoftarifiering in België*, meer bepaald de vorm kunnen aannemen van een bijkomende accijnscomponent¹⁵. Daarbij zou er dus een nauw verband bestaan tussen het nieuwe mechanisme van koolstoftarifiering en een reeds bestaande belasting op federaal niveau, namelijk de accijnzen.

Ter herinnering, in **scenario I** is het bevoegdheidsniveau dat de koolstofbelasting invoert en int, ook het niveau dat de opbrengst ervan gebruikt om de eigen overheidsuitgaven te dekken. Dit bevoegdheidsniveau is *ofwel* de federale overheid, *ofwel* de gewesten. Dit globale scenario kan op drie afzonderlijke en alternatieve manieren worden ingevuld: een **federale koolstofbelasting** (I-1), **gewestelijke koolstofbelastingen**¹⁶ (I-2) of een **federale koolstofbelasting en afzonderlijke en onafhankelijke gewestelijke koolstofbelastingen**¹⁷ (I-3).

De eerste variant (**federale koolstofbelasting**) heeft het voordeel dat die een uniforme koolstofprijs over het volledige Belgische grondgebied garandeert. De tweede en derde variant (**gewestelijke koolstofbelastingen, eventueel gecombineerd met een afzonderlijke federale koolstofbelasting**) houden daarentegen het risico in van gedifferentieerde koolstofprijzen tussen de gewesten, maar hebben wel de verdienste dat ze de verantwoordelijkheid voor het invoeren van de koolstoftarifiering volledig of gedeeltelijk toevertrouwen aan het bevoegdheidsniveau dat de meest uitgebreide materiële bevoegdheden heeft wat betreft milieu en energie, namelijk de gewesten. Deze twee uiterste varianten vereisen echter de invoering, door middel van een gewone federale wet, van een uitzondering op de federale *non bis in idem*-regel.

In het kader van de tweede en derde variant van scenario I (**gewestelijke koolstofbelastingen, eventueel gecombineerd met een afzonderlijke federale koolstofbelasting**) rijst onvermijdelijk de vraag in verband met de haalbaarheid van een koolstoftarifiering in de vorm van een bijkomende accijnscomponent: de accijnzen worden immers door de federale overheid (FOD Financiën) beheerd en het is dus moeilijk voor te stellen dat een deel van die accijnzen voortaan onder het afzonderlijke beheer van de drie gewesten zou vallen voor wat de koolstofcomponent betreft. Dat zou een

¹⁵ Zoals aangegeven in de inleiding van dit verslag, werden uitzonderingen overwogen in het eindverslag van de raadpleging die door het Nationaal Debat over Koolstoftarifiering in België werd georganiseerd: in het transportdomein is het niet ondenkbaar dat een koolstoftarifiering zou passen in de ontwikkeling van een systeem van rekeningrijden dat in een van de drie gewesten van het land (Wallonië) en alleen voor vrachtwagens in de huidige situatie kan worden gekwalificeerd als een "retributie" en niet als een belasting; voor de sector van de niet-ETS-industrie werd ook de hypothese van geen belasting onder de loep genomen en werd een hervorming van de bestaande gewestelijke systemen van vrijwillige overeenkomsten (*Energiebeleidsovereenkomsten* in Vlaanderen en *Accords de Branche* in Wallonië) overwogen om rekening te houden met een expliciete koolstofprijs bij de beoordeling van uit te voeren projecten of investeringen.

¹⁶ Het scenario gaat uit van het idee dat de drie gewesten elk een eigen belasting heffen, waarbij de hypothese van een koolstoftarifiering in slechts één of twee gewesten wordt uitgesloten.

¹⁷ Het scenario gaat uit van het idee dat de drie gewesten elk een eigen belasting heffen, waarbij de hypothese van een koolstoftarifiering in slechts één of twee gewesten wordt uitgesloten.

verspilling van administratieve middelen betekenen. Bovendien is het nog maar de vraag of de inning ervan efficiënt kan gebeuren. Een oplossing voor dit probleem zou kunnen zijn om een coördinatie- of samenwerkingsregeling te treffen, meer bepaald een samenwerkingsakkoord, om het beheer van de gewestelijke belastingen door de FOD Financiën mogelijk te maken.

Er wordt in dat verband aan herinnerd dat de **drie hierboven beschreven varianten van scenario I** gemeen hebben dat ze voorzien in een **koolstoftarifiering zonder dat de inkomsten die daaruit voortvloeien kunnen worden overgedragen naar een ander bevoegdheidsniveau dan hetgeen dat de belasting invoert.**

De conclusies in verband met de bevoegde overheden, de te volgen procedures en de ontvangers van de inkomsten worden hieronder samengevat:

SCENARIO I. - ZONDER OVERDRACHT VAN INKOMSTEN NAAR EEN ANDER BEVOEGDHEIDSNIVEAU	
Variant I-1 - Federale koolstofbelasting	
Samenvatting: De federale overheid voert de koolstofbelasting in en int deze.	
<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegde bevoegdheidsniveau(s) 	Federale overheid
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Soort handeling 	<ul style="list-style-type: none"> • Gewone federale wet voor de essentiële elementen van de koolstofbelasting (art. 170, § 1 van de Grondwet) • Delegatie aan de uitvoerende macht mogelijk voor de niet-essentiële elementen van de koolstofbelasting
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Normatief traject 	Gewone procedure voor de uitwerking van federale wetgeving voor de essentiële elementen van de koolstofbelasting
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Te behalen meerderheid 	Gewone meerderheids- en quorumvoorwaarden (art. 53 van de Grondwet): volstreekte meerderheid van stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van de vergadering aanwezig is
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Bevoegde uitvoerende overheid 	Federale regering, via de federale administraties
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Regeling voor het wijzigen of aanpassen van de systeemp parameters 	In principe, een handeling die dezelfde vorm heeft als de gewijzigde handeling: <ul style="list-style-type: none"> • Gewone federale wet voor de essentiële elementen van de belasting; • Besluiten voor de niet-essentiële elementen van de belasting. Tenzij er factoren of parameters in de wet zijn opgenomen die een automatische aanpassing van het te betalen bedrag mogelijk maken
<ul style="list-style-type: none"> • Bestemming van de inkomsten 	De inkomsten uit de federale koolstofbelasting worden alleen gebruikt om uitgaven te financieren die binnen de materiële bevoegdheden van de federale overheid vallen (Samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten?)
Variant I-2 - Gewestelijke koolstofbelastingen	
Samenvatting: De koolstoftarifiering wordt door elk van de drie gewesten ingevoerd.	
<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegde bevoegdheidsniveau(s) 	Gewesten
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Soort handeling 	<ul style="list-style-type: none"> • Gewone federale wet tot wijziging van de wet van 23 januari 1989 om een uitzondering op de federale <i>non bis in idem</i>-regel in te voeren • Decreet (Waals en Vlaams Gewest) of ordonnantie (Brussels Hoofdstedelijk Gewest) voor de essentiële elementen van de gewestelijke koolstofbelastingen (art. 170, § 2 van de Grondwet)

	<ul style="list-style-type: none"> • Delegatie aan de uitvoerende macht (gewestelijke besluiten) mogelijk voor de niet-essentiële elementen van de belasting • Samenwerkingsakkoord mogelijk tussen de drie gewesten (facultatief).
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Normatief traject 	<ul style="list-style-type: none"> • Gewone procedure voor de uitwerking van federale wetgeving voor goedkeuring van de uitzondering op de federale <i>non bis in idem</i>-regel • Gewone procedure voor de uitwerking van decreten of ordonnanties om de essentiële elementen van de gewestelijke koolstofbelastingen te bepalen • Gewone procedure voor de uitwerking van decreten of ordonnanties om het eventuele samenwerkingsakkoord goed te keuren
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Te behalen meerderheid 	Gewone meerderheids- en quorumvoorwaarden: volstreekte meerderheid van stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van de vergadering aanwezig is (art. 53 Grondwet, voor federale wet; art. 35, §§ 1 en 2 van de BWHI ¹⁸ , voor Waalse en Vlaamse decreten; art. 28 en 72, vierde lid van de BWBxl ¹⁹ , voor Brusselse ordonnantie)
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Bevoegde uitvoerende overheid 	Gewestregeringen, via de gewestelijke administraties
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Regeling voor het wijzigen of aanpassen van de systeemp parameters 	<p>In principe, een handeling die dezelfde vorm heeft als de gewijzigde handeling:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Decreet of ordonnantie voor de essentiële elementen van de belasting; • Besluiten voor de niet-essentiële elementen van de belasting. <p>Tenzij er factoren of parameters in het decreet of de ordonnantie zijn opgenomen die een automatische aanpassing van het te betalen bedrag mogelijk maken.</p> <p>In geval van een samenwerkingsakkoord, wijziging door een ander samenwerkingsakkoord dat het voorwerp uitmaakt van een goedkeuringsdecreet of -ordonnantie.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Bestemming van de inkomsten 	De inkomsten uit de gewestelijke koolstofbelastingen worden alleen gebruikt om uitgaven te financieren die binnen de materiële bevoegdheden van de gewesten vallen. (Samenwerkingsakkoord tussen de gewesten - en zelfs met de federale overheid - in verband met de aanwending van de inkomsten?)
Variant I-3 - Afzonderlijke en onafhankelijke federale koolstofbelasting en gewestelijke koolstofbelastingen	
Samenvatting: De federale overheid en de gewesten heffen onafhankelijk van elkaar hun eigen koolstofbelasting.	
<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegde bevoegdheidsniveau(s) 	Federale overheid en gewesten
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Soort handeling 	<ul style="list-style-type: none"> • Federale wet voor de essentiële elementen van de federale koolstofbelasting (art. 170, § 1 van de Grondwet) • Gewone federale wet tot wijziging van de wet van 23 januari 1989 om een uitzondering op de federale <i>non bis in idem</i>-regel in te voeren • Decreet (Waals en Vlaams Gewest) of ordonnantie (Brussels Hoofdstedelijk Gewest) voor de essentiële elementen van de gewestelijke koolstofbelastingen (art. 170, § 2 van de Grondwet) • Delegatie aan de uitvoerende macht mogelijk (federale en gewestelijke besluiten) voor de niet-essentiële elementen van de belasting

¹⁸ Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

¹⁹ Bijzondere wet van 12 januari 1989 betreffende de Brusselse instellingen.

	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerkingsakkoord mogelijk tussen de federale overheid en de drie gewesten (facultatief), met goedkeuringswet, -decreten en -ordonnantie.
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Normatief traject 	<ul style="list-style-type: none"> • Gewone procedure voor de uitwerking van federale wetgeving voor goedkeuring van de uitzondering op de federale <i>non bis in idem</i>-regel • Gewone procedure voor de uitwerking van federale wetgeving voor de essentiële elementen van de federale koolstofbelasting • Gewone procedure voor de uitwerking van decreten of ordonnanties om de essentiële elementen van de gewestelijke koolstofbelastingen te bepalen • Gewone procedure voor de uitwerking van federale wetgeving, decreten of ordonnanties om het eventuele samenwerkingsakkoord goed te keuren
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Te behalen meerderheid 	Gewone meerderheids- en quorumvoorwaarden: volstreekte meerderheid van stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van de vergadering aanwezig is (art. 53 van de Grondwet; art. 35, §§ 1 en 2 van de BWHI; art. 28 en 72, vierde lid van de BWBxl)
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Bevoegde uitvoerende overheid 	Federale regering en gewestregeringen, via hun respectieve administraties (mits er een samenwerkingsakkoord is)
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Regeling voor het wijzigen of aanpassen van de systeemparemeters 	<p>In principe, een handeling die dezelfde vorm heeft als de gewijzigde handeling:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wet, decreet of ordonnantie voor de essentiële elementen van de federale en gewestelijke koolstofbelastingen; • Besluiten voor de niet-essentiële elementen van de belasting. <p>Tenzij er factoren of parameters in de wet, het decreet of de ordonnantie zijn opgenomen die een automatische aanpassing van het te betalen bedrag mogelijk maken.</p> <p>In geval van een samenwerkingsakkoord, wijziging door een ander samenwerkingsakkoord dat het voorwerp uitmaakt van een goedkeuringwet-, -decreet of -ordonnantie.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Bestemming van de inkomsten 	<p>De inkomsten uit de federale koolstofbelasting worden alleen gebruikt om uitgaven te financieren die binnen de materiële bevoegdheden van de federale overheid vallen.</p> <p>De inkomsten uit de gewestelijke koolstofbelastingen worden alleen gebruikt om uitgaven te financieren die binnen de materiële bevoegdheden van de gewesten vallen.</p> <p>(Samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten in verband met de aanwending van de inkomsten?)</p>

Ter herinnering: in **scenario II** voert de federale overheid de belasting in en int deze, maar de opbrengst ervan gaat, ten minste gedeeltelijk, naar de gewesten. In tegenstelling tot het vorige scenario gaat het hier dus om een (volledige of gedeeltelijke) overdracht van de opbrengst van de koolstofarifiering tussen de politieke overheden (van de federale overheid naar de gewesten).

Er werden verscheidene varianten onderscheiden, afhankelijk van de mate van betrokkenheid en de bewegingsruimte van de gewesten ten aanzien van de federale koolstofbelasting (II-4, II-5, II-6, II-7 en II-8). Vanuit juridisch-institutioneel oogpunt vereisen al deze varianten, met uitzondering van variant II-7 (federale koolstofbelasting met gewestelijke opcentiemen), een voorafgaande wijziging van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten (de "BFW") om ze concreet te kunnen uitvoeren. De noodzaak om een bijzondere

meerderheid op federaal niveau te behalen, zoals voorgeschreven in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet²⁰, is een bijkomende uitdaging.

SCENARIO II. - MET (GEDEELTELIJKE) OVERDRACHT VAN INKOMSTEN NAAR EEN ANDER BEVOEGDESNIVEAU - FEDERALE KOOLSTOFBELASTING	
Variant II-4 - Federale koolstofbelasting met (gedeeltelijke) overdracht van inkomsten aan de gewesten in de vorm van een dotatie	
Samenvatting: De federale overheid voert het koolstofbelastingstelsel in en stelt het vast, maar het bedrag van de inkomsten wordt (ten minste gedeeltelijk) overgedragen aan de gewesten, via een dotatie (waarvan het bedrag <u>niet afhangt</u> van het bedrag van de inkomsten die de koolstofbelasting oplevert).	
• Bevoegde bevoegdheidsniveau(s)	Federale overheid
• Procedure - Soort handeling	<ul style="list-style-type: none"> • Gewone federale wet voor de essentiële elementen van de koolstofbelasting (art. 170, § 1 van de Grondwet) • Delegatie aan de uitvoerende macht mogelijk voor de niet-essentiële elementen van de koolstofbelasting • Bijzondere wet tot hervorming van de BFW (wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten)
• Procedure - Normatief traject	Gewone procedure voor de uitwerking van federale wetgeving voor de essentiële elementen van de koolstofbelasting. Procedure voor goedkeuring van een bijzondere wet voor de dotatie aan de gewesten.
• Procedure - Te behalen meerderheid	Gewone meerderheids- en quorumvoorwaarden (art. 53 van de Grondwet - Volstreekte meerderheid van stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van de vergadering aanwezig is) voor het koolstofbelastingstelsel. Buitengewone meerderheids- en quorumvoorwaarden (art. 4, laatste lid van de Grondwet - In elk van de Kamers een tweederde meerderheid, meerderheid in elke taalgroep, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is) voor het vaststellen van de dotatie aan de gewesten.
• Procedure - Bevoegde uitvoerende overheid	Federale regering, via de federale administraties (voor de dienst van de koolstofbelasting)
• Procedure - Regeling voor het wijzigen of aanpassen van de systeemparameters	<u>Koolstofbelasting</u> In principe, een handeling die dezelfde vorm heeft als de gewijzigde handeling: <ul style="list-style-type: none"> • Gewone federale wet voor de essentiële elementen van de belasting; • Besluiten voor de niet-essentiële elementen van de belasting. Tenzij er factoren of parameters in de wet zijn opgenomen die een automatische aanpassing van het te betalen bedrag mogelijk maken. <u>Dotatie</u> Federale wet met bijzondere meerderheid, zoals bepaald in artikel 4, laatste lid van de Grondwet
• Bestemming van de inkomsten	De inkomsten uit de koolstofbelasting worden in de begroting van de federale overheid opgenomen (in de veronderstelling dat er gebruik wordt gemaakt van de toewijzingsfondsen). Ingevolge de wijziging van de BFW wordt echter voorzien in een nieuwe dotatie aan de gewesten. Die wordt berekend op basis van parameters die rechtstreeks in de BFW zijn opgenomen, onafhankelijk van de werkelijke inkomsten uit de koolstofbelasting. De BFW bepaalt ook een "verdeelsleutel" voor de verdeling van deze dotatie onder de drie gewesten.

²⁰ Wet, aangenomen met de meerderheid van de stemmen in elke taalgroep van elke Kamer - Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat - op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is en voor zover het totaal van de ja-stemmen in beide taalgroepen twee derden van de uitgebrachte stemmen bereikt.

(Samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten in verband met de aanwending van de inkomsten?)

Variant II-5 - Federale koolstofbelasting: gedeelde belasting federale overheid en gewesten

Samenvatting: De federale overheid voert het koolstofbelastingstelsel in en stelt het vast, maar het bedrag van de inkomsten wordt (ten minste gedeeltelijk) overgedragen aan de gewesten, via een dotatie (waarvan het bedrag afhangt van het bedrag van de inkomsten die de koolstofbelasting oplevert).

<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegde bevoegdheidsniveau(s) 	Federale overheid (Verplicht akkoord van de gewesten?)
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Soort handeling 	<ul style="list-style-type: none"> • Gewone federale wet voor de essentiële elementen van de koolstofbelasting (art. 170, § 1 van de Grondwet) • Delegatie aan de uitvoerende macht mogelijk voor de niet-essentiële elementen van de koolstofbelasting • Bijzondere wet tot hervorming van de BFW (wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten)
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Normatief traject 	Gewone procedure voor de uitwerking van federale wetgeving voor de essentiële elementen van de koolstofbelasting. Procedure voor goedkeuring van een bijzondere wet voor het principe van het delen van de inkomsten ten gunste van de gewesten.
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Te behalen meerderheid 	Gewone meerderheids- en quorumvoorwaarden (art. 53 van de Grondwet - Volstreckte meerderheid van stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van de vergadering aanwezig is) voor het koolstofbelastingstelsel. Buitengewone meerderheids- en quorumvoorwaarden (art. 4, laatste lid van de Grondwet - In elk van de Kamers een tweederde meerderheid, meerderheid in elke taalgroep, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is) voor het principe van het delen van de inkomsten ten gunste van de gewesten.
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Bevoegde uitvoerende overheid 	Federale regering, via de federale administraties (voor de dienst van de koolstofbelasting)
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Regeling voor het wijzigen of aanpassen van de systeemparameters 	<u>Koolstofbelasting</u> In principe, een handeling die dezelfde vorm heeft als de gewijzigde handeling: <ul style="list-style-type: none"> • Gewone federale wet voor de essentiële elementen van de belasting; • Besluiten voor de niet-essentiële elementen van de belasting. Tenzij er factoren of parameters in de wet zijn opgenomen die een automatische aanpassing van het te betalen bedrag mogelijk maken. <u>Principe van het delen van de opbrengst van de belasting</u> Federale wet met bijzondere meerderheid, zoals bepaald in artikel 4, laatste lid van de Grondwet
<ul style="list-style-type: none"> • Bestemming van de inkomsten 	Verdeling van de opbrengst van de koolstofbelasting, volgens een percentage bepaald in de BFW, tussen de federale overheid en de gewesten. De BFW bepaalt ook een "verdeelsleutel" voor de verdeling van dit percentage van de inkomsten uit de koolstofbelasting onder de drie gewesten. (Samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten in verband met de aanwending van de inkomsten?)

Variant II-6 - Federale koolstofbelasting: samengevoegde belasting federale overheid en gewesten

Samenvatting: De koolstofbelasting is een "samengevoegde belasting": het is een Rijksbelasting die op uniforme wijze over het gehele grondgebied van het Rijk wordt geheven en waarvan een deel (onafhankelijk of afhankelijk van de werkelijke opbrengst van de belasting) aan de gewesten wordt toegewezen en waarop de gewesten opcentiemen of verminderingen mogen toepassen (mits die niet hoger zijn dan het bedrag van de toegewezen opbrengst).

<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegde bevoegdheidsniveau(s) 	Federale overheid (Verplicht akkoord van de gewesten?) Gewesten voor de eventuele opcentiemen of verminderingen
---	--

<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Soort handeling 	<ul style="list-style-type: none"> • Gewone federale wet voor de essentiële elementen van de koolstofbelasting (art. 170, § 1 van de Grondwet) • Delegatie aan de uitvoerende macht mogelijk voor de niet-essentiële elementen van de koolstofbelasting • Bijzondere wet tot hervorming van de BFW (bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten) voor het principe van de "samengevoegde belasting" • Decreet (Waals en Vlaams Gewest) of ordonnantie (Brussels Hoofdstedelijk Gewest) voor de opcentiemen of verminderingen <p>Samenwerkingsakkoord?</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Normatief traject 	<p>Gewone procedure voor de ontwikkeling van federale wetgeving voor de essentiële elementen van de koolstofbelasting.</p> <p>Procedure voor goedkeuring van een bijzondere wet voor het principe van de "samengevoegde belasting".</p> <p>Gewone procedure voor het opstellen van decreten of ordonnanties voor de opcentiemen of verminderingen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Te behalen meerderheid 	<p>Gewone meerderheids- en quorumvoorwaarden (art. 53 van de Grondwet - Volstreekte meerderheid van stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van de vergadering aanwezig is) voor het koolstofbelastingstelsel.</p> <p>Buitengewone meerderheids- en quorumvoorwaarden (art. 4, laatste lid van de Grondwet - In elk van de Kamers een tweederde meerderheid, meerderheid in elke taalgroep, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is) voor het principe van de "samengevoegde belasting".</p> <p>Gewone meerderheids- en quorumvoorwaarden: volstreekte meerderheid van stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van de vergadering aanwezig is (art. 35, §§ 1 en 2 van de BWHI, voor Waalse en Vlaamse decreten; art. 28 en 72, vierde lid van de BWBxl, voor Brusselse ordonnantie) voor de opcentiemen of verminderingen van de gewesten.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Bevoegde uitvoerende overheid 	<p>Federale regering, via de federale administraties (voor de dienst van de koolstofbelasting, met inbegrip van de opcentiemen en verminderingen van de gewesten).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Regeling voor het wijzigen of aanpassen van de systeemp parameters 	<p><u>Koolstofbelasting</u></p> <p>In principe, een handeling die dezelfde vorm heeft als de gewijzigde handeling:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gewone federale wet voor de essentiële elementen van de belasting; • Besluiten voor de niet-essentiële elementen van de belasting. <p>Tenzij er factoren of parameters in de wet zijn opgenomen die een automatische aanpassing van het te betalen bedrag mogelijk maken.</p> <p><u>Principe van de "samengevoegde belasting"</u></p> <p>Federale wet met bijzondere meerderheid, zoals bepaald in artikel 4, laatste lid van de Grondwet</p> <p><u>Opcentiemen of verminderingen van de gewesten</u></p> <p>Gewestelijk decreet of ordonnantie</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Bestemming van de inkomsten 	<p>Een bepaald deel van de opbrengst wordt aan de gewesten toegewezen overeenkomstig de bepalingen van de BFW (bedrag al dan niet afhankelijk van de werkelijke opbrengst van de belasting). De BFW bepaalt ook een "verdeelsleutel" voor de verdeling van dit percentage van de inkomsten uit de koolstofbelasting onder de drie gewesten.</p>

	De opcentiemen komen toe aan de gewesten die ze invoeren; de verminderingen worden in mindering gebracht op het aandeel dat aan de betrokken gewesten wordt toegewezen. (Samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten in verband met de aanwending van de inkomsten?)
--	---

Variant II-7, die hierna wordt besproken, is de enige variant die geen voorafgaande wijziging van de BFW (en dus de goedkeuring van een bijzondere wet) vereist. Voorwaarde is wel dat via een gewone federale wet (wijziging van de wet van 23 januari 1989) de federale *non bis in idem*-regel (die de gewesten verbiedt opcentiemen te heffen voor belastingen en invorderingen ten gunste van de federale staat) wordt gewijzigd.

Variant II-7 - Federale koolstofbelasting met gewestelijke opcentiemen	
Samenvatting: De federale overheid voert de koolstofbelasting in en int deze. Ze gebruikt de opbrengst van deze belasting om haar eigen overheidsuitgaven te dekken.	
De gewesten ontvangen geen deel van de opbrengst van de basiskoolstofbelasting; op dit op het federale niveau berekende bedrag passen de gewesten echter hun eigen fiscale autonomie toe en voeren ze gewestelijke opcentiemen in die bovenop de door de federale overheid vastgestelde basiskoolstofbelasting komen.	
<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegde bevoegdheidsniveau(s) 	Federale overheid (Verplicht akkoord van de gewesten?) Gewesten voor de opcentiemen
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Soort handeling 	<ul style="list-style-type: none"> • Gewone federale wet voor de essentiële elementen van de koolstofbelasting (art. 170, § 1 van de Grondwet) • Delegatie aan de uitvoerende macht mogelijk voor de niet-essentiële elementen van de koolstofbelasting • Gewone federale wet tot wijziging van de wet van 23 januari 1989 om een uitzondering op de federale <i>non bis in idem</i>-regel in te voeren • Decreet (Waals en Vlaams Gewest) of ordonnantie (Brussels Hoofdstedelijk Gewest) voor de opcentiemen • Samenwerkingsakkoord tussen de drie gewesten en de federale overheid?
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Normatief traject 	Gewone procedure voor de uitwerking van federale wetgeving voor de essentiële elementen van de koolstofbelasting. Gewone procedure voor de uitwerking van federale wetgeving voor goedkeuring van de uitzondering op de federale <i>non bis in idem</i> -regel. Gewone procedure voor het uitwerking van decreten of ordonnanties voor de opcentiemen.
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Te behalen meerderheid 	Gewone meerderheids- en quorumvoorwaarden (art. 53 van de Grondwet - Volstreekte meerderheid van stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van de vergadering aanwezig is) voor het koolstofbelastingstelsel en de uitzondering op de federale <i>non bis in idem</i> -regel. Gewone meerderheids- en quorumvoorwaarden: volstreekte meerderheid van stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van de vergadering aanwezig is (art. 35, §§ 1 en 2 van de BWHI, voor Waalse en Vlaamse decreten; art. 28 en 72, vierde lid van de BWBxl, voor Brusselse ordonnantie) voor de opcentiemen of verminderingen van de gewesten.
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Bevoegde uitvoerende overheid 	Federale regering, via de federale administraties (voor de dienst van de koolstofbelasting, met inbegrip van de opcentiemen van de gewesten).

<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Regeling voor het wijzigen of aanpassen van de systeemp parameters 	<p><u>Koolstofbelasting</u> In principe, een handeling die dezelfde vorm heeft als de gewijzigde handeling:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gewone federale wet voor de essentiële elementen van de belasting; • Besluiten voor de niet-essentiële elementen van de belasting. <p>Tenzij er factoren of parameters in de wet zijn opgenomen die een automatische aanpassing van het te betalen bedrag mogelijk maken.</p> <p><u>Gewestelijke opcentiemen</u> Gewestelijk decreet of ordonnantie. <u>Indien er een samenwerkingsakkoord is</u> Wijziging door samenwerkingsovereenkomst en goedkeuringwet, -decreten en -ordonnanties.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Bestemming van de inkomsten 	<p>De inkomsten uit de basiskoolstofbelasting worden gebruikt om de uitgaven van de federale overheid te financieren die binnen haar eigen materiële bevoegdheden vallen.</p> <p>De opcentiemen komen toe aan de gewesten die ze invoeren en worden gebruikt om de uitgaven te financieren die verband houden met de materiële bevoegdheden van de gewesten.</p> <p>(Samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten in verband met de aanwending van de inkomsten?)</p>

De laatste variant van scenario II (II-8) maakt gebruik van het begrip "gewestelijke belasting" zoals dat ook in de BFW wordt gebruikt. In de zin van artikel 3 van de BFW is een "gewestelijke belasting" een belasting die oorspronkelijk door de federale (of nationale) overheid werd ingevoerd, maar waarvoor de desbetreffende bijzondere wet, op grond van de lokalisatiecriteria die ze definieert, voorziet in de decentralisatie, ten voordele van de gewesten, enerzijds van de opbrengst (die geheel of gedeeltelijk aan de gewesten toekomt) en anderzijds van alle of een deel van de belangrijkste normatieve bevoegdheden (belastinggrondslag, belastingtarieven en vrijstellingen).

<p>Variant II-8 - Koolstofbelasting als gewestelijke belasting in de zin van artikel 3 van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989</p>	
<p>Samenvatting: De koolstofbelasting is een "gewestelijke belasting", d.w.z. een belasting die oorspronkelijk door de federale overheid werd ingevoerd, maar waarvoor de BFW voorziet in de decentralisatie, ten voordele van de gewesten, enerzijds van de opbrengst (die geheel of gedeeltelijk aan de gewesten toekomt) en anderzijds van alle of een deel van de belangrijkste normatieve bevoegdheden (belastinggrondslag, belastingtarieven en vrijstellingen).</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegde bevoegdheidsniveau(s) 	<p>Federale overheid (verplicht akkoord van de gewesten?) Gewesten voor de door de BFW toegekende exclusieve normatieve bevoegdheden (grondslag, tarieven en vrijstellingen?)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Soort handeling 	<ul style="list-style-type: none"> • Gewone federale wet voor de essentiële elementen van de koolstofbelasting (art. 170, § 1 van de Grondwet) • Delegatie aan de uitvoerende macht mogelijk voor de niet-essentiële elementen van de koolstofbelasting • Bijzondere wet tot hervorming van de BFW (bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten) voor het principe van de "gewestelijke belasting" • Decreet (Waals en Vlaams Gewest) of ordonnantie (Brussels Hoofdstedelijk Gewest) voor de door de BFW toegekende exclusieve normatieve bevoegdheden • Samenwerkingsakkoord (verplicht of facultatief?- tussen de gewesten (en de federale overheid?)?)
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Normatief traject 	<p>Gewone procedure voor de uitwerking van federale wetgeving voor de essentiële elementen van de koolstofbelasting.</p>

	<p>Buitengewone procedure voor goedkeuring van een bijzondere wet voor het principe van de "gewestelijke belasting".</p> <p>Gewone procedure voor de uitwerking van decreten of ordonnanties voor de door de BFW toegekende exclusieve normatieve bevoegdheden (+ eventuele goedkeuring van het samenwerkingsakkoord).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Te behalen meerderheid 	<p>Gewone meerderheids- en quorumvoorwaarden (art. 53 van de Grondwet - Volstreckte meerderheid van stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van de vergadering aanwezig is) voor het initiële koolstofbelastingstelsel.</p> <p>Buitengewone meerderheids- en quorumvoorwaarden (art. 4, laatste lid van de Grondwet - In elk van de Kamers een tweederde meerderheid, meerderheid in elke taalgroep, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is) voor het principe van de "gewestelijke belasting".</p> <p>Gewone meerderheids- en quorumvoorwaarden: volstreckte meerderheid van stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van de vergadering aanwezig is (art. 35, §§ 1 en 2 van de BWHI, voor Waalse en Vlaamse decreten; art. 28 en 72, vierde lid van de BWBxl, voor Brusselse ordonnantie) voor de door de BFW toegekende exclusieve normatieve bevoegdheden.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Bevoegde uitvoerende overheid 	<p>Federale regering, via de federale administraties (voor de dienst van de koolstofbelasting)</p> <p>ONDER VOORBEHOUD VAN:</p> <p>Overname van de dienst door de gewestelijke besturen (indien de opbrengst van de koolstofbelasting volledig wordt doorgestort aan de gewesten)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Regeling voor het wijzigen of aanpassen van de systeemp parameters 	<p><u>Koolstofbelasting</u></p> <p>In principe, een handeling die dezelfde vorm heeft als de gewijzigde handeling (gewone federale wet voor de essentiële elementen van de belasting, besluiten voor de niet-essentiële elementen van de belasting) (akkoord van de gewesten?).</p> <p>ONDER VOORBEHOUD VAN:</p> <p>Overdracht van de normatieve bevoegdheden uitsluitend aan de gewesten: een gewestelijk decreet of ordonnantie kan de aanvankelijk geldende federale wet wijzigen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Bestemming van de inkomsten 	<p>De opbrengst van de koolstofbelasting komt volledig of gedeeltelijk toe aan de gewesten, overeenkomstig de bepalingen van de BFW met betrekking tot de gewestelijke belasting/koolstofbelasting en volgens een verdeelmodel dat is gebaseerd op de in de BFW vastgestelde lokalisatiecriteria. Deze (integrale of gedeeltelijke) opbrengst die de gewesten ontvangen kan alleen worden gebruikt om uitgaven te financieren die binnen de materiële bevoegdheden van de gewesten vallen.</p> <p>Als een deel van de opbrengst van de koolstofbelasting op het niveau van de federale overheid blijft, zal dit enkel worden gebruikt om de uitgaven te dekken die binnen de materiële bevoegdheden van de federale overheid vallen.</p> <p>(Samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten in verband met de aanwending van de inkomsten?)</p>

Net als scenario II gaat **scenario III** uit van het idee dat het **bevoegdheidsniveau dat de koolstofbelasting heft niet of niet het enige niveau is dat de inkomsten zal gebruiken om de eigen overheidsuitgaven te financieren (die binnen de eigen materiële bevoegdheden vallen)**. Er vindt dus een (volledige of gedeeltelijke) overdracht van de opbrengst van de koolstofarifiering tussen verschillende politieke overheden plaats. Precies op dat punt verschilt scenario III (net als scenario II) van scenario I. Het model wordt hier echter omgekeerd ten opzichte van scenario II: **in scenario III zijn het de gewesten die het initiatief voor de koolstofarifiering nemen en wordt een deel van de inkomsten uit deze belastingen overgedragen aan de federale overheid**. In dat opzicht kunnen twee alternatieve varianten worden onderscheiden. Eén daarvan - variant III-10 - vereist een voorafgaande wijziging van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989.

SCENARIO III. - MET (GEDEELTELIJKE) OVERDRACHT VAN INKOMSTEN NAAR EEN ANDER BEVOEGDHEIDSNIVEAU - GEWESTELIJKE KOOLSTOFBELASTINGEN	
Variant III-9 - Gewestelijke koolstofbelastingen met federale opcentiemen	
Samenvatting: Elke gewestelijke overheid voert de koolstofbelasting in en int deze en de opbrengst ervan voedt de begroting - en dus de overheidsuitgaven - van de gewesten. De federale overheid voert opcentiemen in op basis van het bedrag van de gewestelijke belastingen.	
<ul style="list-style-type: none"> Bevoegde bevoegdheidsniveau(s) 	<p>Gewesten Federale overheid (opcentiemen)</p>
<ul style="list-style-type: none"> Procedure - Soort handeling 	<ul style="list-style-type: none"> Gewone federale wet tot wijziging van de wet van 23 januari 1989 om een uitzondering op de federale <i>non bis in idem</i>-regel in te voeren Decreet (Waals en Vlaams Gewest) of ordonnantie (Brussels Hoofdstedelijk Gewest) voor de essentiële elementen van de gewestelijke koolstofbelastingen (art. 170, § 2 van de Grondwet) Delegatie aan de uitvoerende macht (gewestelijke besluiten) mogelijk voor de niet-essentiële elementen van de belasting Samenwerkingsakkoord mogelijk tussen de drie gewesten (facultatief?) (met federale overheid?). Gewone federale wet voor federale opcentiemen (art. 170, § 1 van de Grondwet)
<ul style="list-style-type: none"> Procedure - Normatief traject 	<ul style="list-style-type: none"> Gewone procedure voor de uitwerking van federale wetgeving voor goedkeuring van de uitzondering op de federale <i>non bis in idem</i>-regel Gewone procedure voor de uitwerking van decreten of ordonnanties om de essentiële elementen van de gewestelijke koolstofbelastingen te bepalen Gewone procedure voor het uitwerking van decreten of ordonnanties om het eventuele samenwerkingsakkoord goed te keuren Gewone procedure voor het uitwerking van federale wetgeving voor federale opcentiemen en om het eventuele samenwerkingsakkoord goed te keuren
<ul style="list-style-type: none"> Procedure - Te behalen meerderheid 	<p>Gewone meerderheids- en quorumvoorwaarden: volstreekte meerderheid van stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van de vergadering aanwezig is (art. 53 Grondwet, voor federale wet; art. 35, §§ 1 en 2 van de BWHI, voor Waalse en Vlaamse decreten; art. 28 en 72, vierde lid van de BWBxl, voor Brusselse ordonnantie).</p> <p>Geen goedkeuring van een bijzondere wet vereist.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Procedure - Bevoegde uitvoerende overheid 	<p>Gewestregeringen, via de gewestelijke administraties (voor de dienst van de koolstofbelasting, met inbegrip van de federale opcentiemen). Samenwerkingsakkoord met de federale overheid (inning gelijktijdig met accijnzen door de FOD Financiën?).</p>
<ul style="list-style-type: none"> Procedure - Regeling voor het wijzigen of aanpassen van de systeemparemeters 	<p><u>Gewestelijke koolstofbelastingen</u> In principe, een handeling die dezelfde vorm heeft als de gewijzigde handeling:</p> <ul style="list-style-type: none"> Decreet of ordonnantie voor de essentiële elementen van de belasting; Besluiten voor de niet-essentiële elementen van de belasting. <p>Tenzij er factoren of parameters in het decreet of de ordonnantie zijn opgenomen die een automatische aanpassing van het te betalen bedrag mogelijk maken.</p> <p>In geval van een samenwerkingsakkoord, wijziging door een ander samenwerkingsakkoord dat het voorwerp uitmaakt van een goedkeuringsdecreet, -ordonnantie en/of -wet.</p> <p><u>Federale opcentiemen</u> Gewone federale wet</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Bestemming van de inkomsten 	<p>De opbrengst van de koolstofbelastingen wordt gebruikt om de gewestelijke overheidsuitgaven te financieren (die binnen de materiële bevoegdheden van de gewesten vallen).</p> <p>De opbrengst van de federale opcentiemen wordt gebruikt om de federale overheidsuitgaven te financieren (die binnen de materiële bevoegdheden van de federale overheid vallen).</p> <p>(Samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten in verband met de aanwending van de inkomsten?)</p>
--	---

De optie van een koolstofbelastingmodel op basis van accijnzen ("bijkomende accijnscomponent") is in de bovengenoemde variant moeilijk uitvoerbaar. De huidige accijnzen zouden immers nog steeds door de federale overheid (FOD Financiën) worden beheerd, terwijl de koolstofbelastingen door de gewestelijke besturen zouden worden geheven. Juridisch gezien lijkt een samenwerkingsakkoord dat de mogelijkheid biedt om gebruik te maken van de diensten van de federale overheid en om alle gewestelijke koolstofbelastingen door de FOD Financiën te laten heffen, ons echter denkbaar en aanvaardbaar, met voorbehoud van de vast te leggen betalingsmodaliteiten ten gunste van deze laatste.

Wat de laatste variant van scenario III (III-10) betreft, kunnen de volgende institutionele conclusies worden gemaakt.

Variant III-10 - Gewestelijke koolstofbelastingen met (gedeeltelijke) overdracht van inkomsten aan de federale overheid in de vorm van een dotatie	
Samenvatting: Elke gewestelijke overheid voert de koolstofbelasting in en int deze, en de opbrengst ervan voert de begroting - en dus de overheidsuitgaven - van de gewesten. De federale overheid stelt opcentiemen vast op basis van het bedrag van de gewestelijke belastingen. Bovendien zou, ongeacht het al dan niet bestaan van federale opcentiemen, een deel van de inkomsten uit het gewestelijke basisbedrag van de koolstofbelasting worden overgedragen aan de federale overheid (in de vorm van een budgettaire of extrabudgettaire dotatie).	
<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegde bevoegdheidsniveau(s) 	<p>Gewesten Federale overheid (opcentiemen)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Soort handeling 	<ul style="list-style-type: none"> • Decreet (Waals en Vlaams Gewest) of ordonnantie (Brussels Hoofdstedelijk Gewest) voor de essentiële elementen van de gewestelijke koolstofbelastingen (art. 170, § 2 van de Grondwet) • Delegatie aan de uitvoerende macht (gewestelijke besluiten) mogelijk voor de niet-essentiële elementen van de belasting • Samenwerkingsakkoord mogelijk tussen de drie gewesten (facultatief?) en de federale overheid (?) • Gewone federale wet voor de eventuele federale opcentiemen • Bijzondere wet tot hervorming van de BFW (bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten) voor het principe van de dotatie van de gewesten aan de federale overheid en de uitzondering op de federale <i>non bis in idem</i>-regel
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Normatief traject 	<p>Gewone procedure voor de uitwerking van decreten of ordonnanties voor de essentiële elementen van de koolstofbelasting/om het eventuele samenwerkingsakkoord goed te keuren.</p> <p>Procedure voor goedkeuring van een bijzondere wet voor het principe van de dotatie van de gewesten aan de federale overheid en de uitzondering op de federale <i>non bis in idem</i>-regel.</p> <p>Gewone procedure voor de uitwerking van federale wetgeving voor federale opcentiemen / om het eventuele samenwerkingsakkoord goed te keuren.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Procedure - Te behalen meerderheid 	<p>Gewone meerderheids- en quorumvoorwaarden: volstreekte meerderheid van stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van de vergadering aanwezig is (art. 35, §§ 1 en 2 van de BWHI, voor Waalse en Vlaamse decreten; art. 28 en 72, vierde lid van de BWBxl, voor Brusselse ordonnantie) voor het stelsel van de essentiële elementen van de</p>

	<p>koolstofbelasting en om het eventuele samenwerkingsakkoord goed te keuren.</p> <p>Gewone meerderheids- en quorumvoorwaarden (art. 53 van de Grondwet - Volstreckte meerderheid van stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van de vergadering aanwezig is) voor de federale opcentiemen en om het eventuele samenwerkingsakkoord goed te keuren.</p> <p>Buitengewone meerderheids- en quorumvoorwaarden (art. 4, laatste lid van de Grondwet - In elk van de Kamers een tweederde meerderheid, meerderheid in elke taalgroep, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is) voor het principe van de dotatie van de gewesten aan de federale overheid en de uitzondering op de federale <i>non bis in idem</i>-regel.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Procedure - Bevoegde uitvoerende overheid 	<p>Gewestregeringen, via de gewestelijke administraties (voor de dienst van de koolstofbelasting, met inbegrip van de federale opcentiemen). Samenwerkingsakkoord met de federale overheid (inning gelijktijdig met accijnzen door de FOD Financiën?)</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Procedure - Regeling voor het wijzigen of aanpassen van de systeemparemeters 	<p><u>Gewestelijke koolstofbelastingen</u></p> <p>In principe, een handeling die dezelfde vorm heeft als de gewijzigde handeling:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Decreet of ordonnantie voor de essentiële elementen van de belasting; ● Besluiten voor de niet-essentiële elementen van de belasting. <p>Tenzij er factoren of parameters in het decreet of de ordonnantie zijn opgenomen die een automatische aanpassing van het te betalen bedrag mogelijk maken.</p> <p>In geval van een samenwerkingsakkoord, wijziging door een ander samenwerkingsakkoord dat het voorwerp uitmaakt van een goedkeuringsdecreet of -ordonnantie.</p> <p><u>Federale opcentiemen</u></p> <p>Gewone federale wet</p> <p>In geval van een samenwerkingsakkoord, wijziging door een ander samenwerkingsakkoord dat het voorwerp uitmaakt van een goedkeuringsdecreet of -ordonnantie.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Bestemming van de inkomsten 	<p>De opbrengst van de koolstofbelastingen wordt gedeeltelijk overgedragen aan de federale overheid via een in de BFW voorziene dotatie. De federale overheid zal de opbrengst gebruiken om de overheidsuitgaven te financieren die verband houden met haar eigen materiële bevoegdheden.</p> <p>Voor het overige wordt het deel van de opbrengst dat in handen blijft van de gewesten gebruikt om de gewestelijke overheidsuitgaven te financieren (die binnen de materiële bevoegdheden van de gewesten vallen).</p> <p>De opbrengst van de federale opcentiemen wordt gebruikt om de federale overheidsuitgaven te financieren (die binnen de materiële bevoegdheden van de federale overheid vallen).</p> <p>(Samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten in verband met de aanwending van de inkomsten?)</p>

Aangezien de koolstofarifiering in principe de vorm van een belasting moet aannemen, hangt de aanduiding van de bevoegde overheid af van de **regels voor de verdeling van de fiscale bevoegdheden** tussen de federale overheid en de gewesten. Een verduidelijking van de **regeling voor de verdeling van de materiële bevoegdheden tussen de federale overheid en de gewesten** met betrekking tot milieu- en klimaataangelegenheden in ruime zin is echter noodzakelijk om te kunnen begrijpen wat er op het spel staat bij de aanwending van de opbrengst van de belasting.

De bevoegdheden ten dienste van een klimaatbeleid zijn niet beperkt tot de bescherming van het leefmilieu en zijn dus erg versnipperd tussen de federale overheid en de gewesten. Deze versnippering

van bevoegdheden verklaart onze keuze om te werken op basis van **vijf** specifieke sectoren (leefmilieu, energie, gebouwen, transport en economisch beleid²¹). In het volledige verslag wordt voor elke geïdentificeerde sector een tabel opgenomen met daarin de materiële bevoegdheden die de wetgever via de BWHI en de BWBxl aan de gewesten heeft toegekend of aan de federale overheid heeft voorbehouden. Een andere, meer omvattende tabel schetst in algemene termen de toegewezen en residuaire bevoegdheden van de federale overheid.

VI. Invoering van een koolstofbelasting in het Belgische recht: welke coördinatie of samenwerking tussen de federale overheid en de gewesten?

Het Belgische institutionele recht bevat heel wat mogelijkheden voor coördinatie of samenwerking tussen de politieke overheden.

Het instrument bij uitstek is het samenwerkingsakkoord, een verdrag naar intern recht dat wordt gesloten tussen twee of meer federale en/of gefedereerde entiteiten en dat tot doel heeft de samenwerking tussen deze entiteiten op een bepaald gebied te formaliseren. Het sluiten van dergelijke samenwerkingsakkoorden is ofwel verplicht, ofwel facultatief. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ("BWHI") bepaalt uitdrukkelijk de gevallen waarin het sluiten van een dergelijk akkoord verplicht is. Het Grondwettelijk Hof is evenwel van oordeel dat *het sluiten van een samenwerkingsakkoord verplicht* is wanneer de betrokken bevoegdheden zo nauw met elkaar verweven zijn dat ze alleen door middel van een samenwerkingsakkoord op nuttige wijze kunnen worden uitgeoefend. Op fiscaal vlak kan een gelijkaardige redenering worden gevolgd, met name indien de koolstofbelasting (ten minste gedeeltelijk) afkomstig is van de gewesten en de vorm aanneemt van een bijkomende accijnscomponent: de overlapping met de federale bevoegdheid inzake accijnzen lijkt duidelijk, vooral wat de "dienst" van de belasting (d.w.z. de administratie ervan) betreft; bovendien lijkt het noodzakelijk dat de betrokken entiteiten overeenstemming bereiken over de lokalisering van de koolstofbelasting op het respectieve grondgebied van elk gewest (plaats van het belastbare feit).

Hoewel er in veel gevallen nog steeds twijfel kan bestaan over de vraag of het gebruik van een samenwerkingsakkoord verplicht is, is dit sowieso een optie die warm wordt aanbevolen (zelfs wanneer het sluiten van een samenwerkingsakkoord facultatief is).

Eén cruciaal punt moet hier echter worden benadrukt: **het samenwerkingsakkoord mag niet raken aan de verdeling van de bevoegdheden**. De regels voor de verdeling van de bevoegdheden staan bijvoorbeeld niet toe dat een overheid financiële middelen toewijst aan projecten die niet tot haar beleidsdomeinen behoren. Met andere woorden, een samenwerkingsakkoord mag er niet toe leiden dat een overheid gemachtigd wordt om een beleid te financieren dat niet tot haar materiële bevoegdheden behoort. Zo'n akkoord mag de federale overheid dus bijvoorbeeld niet toestaan om een gewestelijk beleid te financieren. Zo zijn de bevoegdheden van de federale overheid, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of in de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, ondergeschikt aan de materiële bevoegdheid waaraan deze financiële middelen worden toegewezen. Elke overheid kan dus slechts een samenwerkingsakkoord sluiten voor zover het betrekking heeft op haar eigen bevoegdheden. Indien er door middel van een samenwerkingsakkoord een fonds wordt opgericht,

²¹ Deze bevoegdheidsdomeinen zijn die domeinen die in de meest recente literatuur aan het klimaatbeleid worden gekoppeld (zie M. EL BERHOUMI en C. NENNEN, "Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme", *Amén.*, 2018/4, p. 61 e.v.).

eventueel met eigen rechtspersoonlijkheid, dat wordt belast met opdrachten die tegelijk tot de gewestelijke en de federale materiële bevoegdheden behoren, moet er, wat de financiering ervan betreft, op worden toegezien dat zowel de federale overheid als de gewesten middelen inbrengen om de acties te financieren die op deze afzonderlijke bevoegdheidsniveaus worden ondernomen.

Eén **voorbeeld** van een mogelijke samenwerking in het kader van de invoering van een belastingmechanisme dat nauw verband houdt met een milieuaangelegenheid, is de **fiscale bijdrage** die wordt geheven door middel van een **samenwerkingsakkoord betreffende de uitvoering en financiering van de bodemsanering van tankstations** (die onlangs werd uitgebreid met gasolietanks voor verwarmingsdoeleinden). In het kader van dit akkoord wordt een fonds met eigen rechtspersoonlijkheid opgericht, dat wordt gefinancierd door een fiscale bijdrage die lastens de accijnsplichtige ondernemingen wordt geheven. Datzelfde akkoord stelt het stelsel van de betrokken fiscale heffing vast en bepaalt dit, met dien verstande dat **de ontvangsten de uitgaven moeten dekken die hoofdzakelijk verband houden met gewestelijke beleid**. Het zijn dus de gewesten die, in het samenwerkingsakkoord, de bijdrage in het leven roepen, die bijgevolg het karakter heeft van een gewestelijke belasting (bijkomende federale accijnscomponent). De federale overheid, die ook partij is bij het samenwerkingsakkoord, komt echter (bijna uitsluitend) tussenbeide op grond van de bevoegdheid om de gewestelijke fiscale autonomie te regelen die zij heeft krachtens artikel 170, § 2, tweede lid van de Grondwet: wat de federale overheid persoonlijk inbrengt in het samenwerkingsakkoord is een **uitzondering op de federale non bis in idem -regel** waarin de wet van 23 januari 1989 voorziet; in afwijking van dit principe kunnen de gewesten dus een eigen belasting op **minerale oliën** invoeren, terwijl deze materie op federaal niveau al door accijnzen wordt belast.

Het model, dat aldus als een illustratief precedent wordt voorgesteld, kan, in het kader van de invoering van een mechanisme van koolstoftarifiering, een inspiratiebron zijn met het oog op institutionele optimalisering.

VII. Invoering van een koolstofbelasting in het Belgische recht: hoe worden de inkomsten bestemd?

De aanwending van de inkomsten uit een koolstoftarifiering die wordt geheven in de vorm van een belasting, roept twee vragen op:

- 1/ wie kan de inkomsten uit deze belasting gebruiken²² om de kosten van de overheidsuitgaven te dekken?
- 2/ hoe kan de opbrengst van deze belasting worden gebruikt²³ om de doeltreffendheid van het instrument en het onderliggende beleid te verbeteren, of om de negatieve effecten voor bepaalde categorieën van belastingplichtigen te compenseren?

Wat de *eerste vraag* betreft, werden al enkele essentiële antwoordelementen gegeven in de tabellen in deel V hierboven.

Wanneer een bepaalde belastingopbrengst - in dit geval de opbrengst van een koolstofbelasting - kan worden gebruikt door een specifiek bevoegdheidsniveau (federale overheid of gewesten), is het nog steeds nodig om de precieze bestemming ervan te bepalen. En dat is net het voorwerp van de *tweede vraag*, die de aanzet geeft:

- om de materiële bevoegdheden van elk van de politieke entiteiten te herzien;

²² Daarbij wordt op middellange en lange termijn rekening gehouden met het doel om, wanneer de koolstofbelasting doeltreffend is, de CO₂-uitstoot terug te schroeven, waardoor de door dit belastinginstrument gegenereerde inkomsten eveneens verminderen.

²³ Daarbij wordt op middellange en lange termijn rekening gehouden met het doel om, wanneer de koolstofbelasting doeltreffend is, de CO₂-uitstoot terug te schroeven, waardoor de door dit belastinginstrument gegenereerde inkomsten eveneens verminderen.

- om die te toetsen aan de manier waarop de opbrengst van de belasting wordt aangewend, zoals aanbevolen in het eindverslag van het *Nationaal Debat* over Koolstofarifiering²⁴;
- om verschillende begrotingstechnieken in overweging te nemen die het tot op zekere hoogte mogelijk maken om de door de koolstofbelasting gegenereerde inkomsten vooraf toe te wijzen, hetzij om de doeltreffendheid van het instrument te vergroten, hetzij om de negatieve effecten voor de belastingplichtigen te compenseren.

Ter herinnering: de regels voor de verdeling van de bevoegdheden verhinderen dat een overheid financiële middelen toewijst aan projecten die niet tot haar materiële bevoegdheden behoren. De **bestrijding van klimaatopwarming** lijkt echter een transversale bevoegdheid te zijn die heel wat verschillende materiële bevoegdheden omvat, zowel op het federale niveau als op het niveau van de gefedereerde entiteiten. Er kunnen echter wel *samenwerkingen* tussen de politieke overheden tot stand worden gebracht om te zorgen voor een gemeenschappelijke en gecoördineerde aanwending van hun financiële middelen. Een dergelijke methode mag echter niet leiden tot een uitwisseling, overdracht of restitutie van bevoegdheden. Met andere woorden, volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, toegepast door de afdeling wetgeving van de Raad van State, mag een samenwerkingsakkoord niet raken aan de verdeling van de materiële bevoegdheden.

We merken evenwel op dat een gewest, waaraan de volledige opbrengst van een koolstofbelasting of een deel daarvan toekomt, zou kunnen beslissen om die opbrengst over te dragen aan de **lokale overheden** (gemeenten en/of provincies), voornamelijk via gemeentelijke of provinciale fondsen.

Wanneer een gewest een dotatie in de ruime zin van het woord krijgt van de federale overheid (in principe geregeld door de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 (BFW)), garandeert de Grondwet bovendien de *vrijheid van bestemming*, zonder dat de federale overheid (dus ook *via* de BFW) op rechtsgeldige wijze een specifieke bestemming kan opleggen.

Binnen de institutionele structuur van het federale België moet het geld dat een politieke overheid via een nieuw fiscaal instrument ontvangt, dus door die overheid worden gebruikt om *overheidsuitgaven te financieren die verband houden met haar materiële bevoegdheden*.

In principe, en in overeenstemming met de fundamentele regels van het begrotingsrecht, komt elke euro aan inkomsten terecht in de "gemeenschappelijke pot" van de entiteit en moet die worden gebruikt om alle overheidsuitgaven te financieren (*principe van niet-toewijzing van inkomsten*). Met andere woorden, de totale inkomsten van de politieke overheid vormen samen één massa die, zonder onderscheid naar bron, alle globale uitgaven dekt. Het verband dat in voorkomend geval wordt gelegd tussen de opbrengst van een koolstofbelasting en de overheidsuitgaven die als gevolg daarvan worden gemaakt overeenkomstig de materiële bevoegdheden heeft in wezen een "politieke" dimensie, behoudens uitzonderingen waarbij gebruik wordt gemaakt van afwijkende begrotingstechnieken zoals "begrotingsfondsen"²⁵, of de oprichting van een afzonderlijke rechtspersoon (die specifiek met onder andere bepaalde (fiscale) inkomsten wordt gefinancierd).

Het mechanisme van een koolstofarifiering zal derhalve inkomsten opleveren die bij benadering kunnen worden voorspeld. Hoe kunnen deze extra inkomsten beleidsmatig worden ingezet? Welke beleidsprioriteiten moet de betrokken overheid met deze nieuwe financiële bewegingsruimte nastreven?

²⁴ Belgian National Debate on Carbon Pricing, *Final Report*, juni 2018, <https://klimaat.be/2050-nl/koolstofarifiering>.

²⁵ De techniek van de organieke begrotingsfondsen mag niet worden verward met twee afzonderlijke categorieën van fondsen, op federaal niveau, met elk een eigen statuut en definitie: de *terugbetalingsfondsen* en vooral de *toewijzingsfondsen*. De toewijzingsfondsen worden meer bepaald gebruikt in het kader van "dotaties", in ruime zin, van de federale overheid aan de gewesten en zouden een rol kunnen spelen in sommige van de hierboven beschreven varianten van scenario II en eventueel ook van scenario III.

Vanuit die optiek kan een onderscheid worden gemaakt tussen twee vertakkingen van het volgende alternatief:

- *ofwel* wordt de verwachte opbrengst van de koolstofbelasting gebruikt om **de overheidsuitgaven te verhogen** (om de kosten van een nieuwe overheidsuitgave te dekken of om het krediet voor een bestaande overheidsuitgave te verhogen);
- *ofwel* wordt de verwachte opbrengst van de koolstofbelasting gebruikt om **andere belastingen te verlagen** (bijv. belasting op inkomsten uit arbeid).

Wanneer de **eerste optie** wordt gekozen - het verhogen van een bepaalde overheidsuitgave - is het nodig om erop toe te zien dat de begunstigde van de opbrengst van de koolstofbelasting inderdaad de **materiële bevoegdheid** heeft die verband houdt met de overheidsuitgave(n) die hij wenst te doen of te verhogen.

Bij de **tweede optie** - de verlaging van andere belastingen - spelen de regels voor de verdeling van de **fiscale bevoegdheden** mee om de bewegingsruimte te bepalen van de overheid die de opbrengst van de koolstofbelasting ontvangt.

Beide opties worden overwogen *in nauwe samenhang met de voorstellen in het eindverslag van het Nationaal Debat over Koolstofarifiering*²⁶ en in overeenstemming met het idee van *begrotingsneutraliteit* dat naar voren werd geschoven tijdens de nationale raadpleging die daaraan voorafging.

Wat de **eerste optie** betreft, waarbij de opbrengst van de koolstofbelasting wordt gebruikt om nieuwe overheidsuitgaven te dekken, worden in de lange versie van dit onderzoeksverslag verschillende scenario's aan het geldende institutionele recht getoetst.

Wanneer we kijken naar de **gebouwensector**, wordt in de eerste plaats uitgegaan van een *forfaitaire transfer naar personen die het risico lopen op energiearmoede (bijvoorbeeld energiecheques), de toekenning van forfaitaire bedragen aan elke burger, renovatieprogramma's voor gezinnen, of specifiek beleid ter ondersteuning van kmo's*.

De complexe versnippering van de bevoegdheden met betrekking tot energie maakt dat dit een delicate oefening is en laat niet toe om een duidelijk en definitief antwoord te geven op de vraag in verband met de aanduiding van de overheid die bevoegd is voor de hierboven aangehaalde bestemmingen (van de opbrengst van de koolstofbelasting). Alles hangt immers af van de concrete structurering van de ingevoerde maatregelen (energiecheques, forfaitaire bedragen voor iedereen enz.) en het precieze doel daarvan. In dat verband is het belangrijk om de *materiële bevoegdheden* (die op een exclusieve manier worden verdeeld tussen de federale overheid en de gefedereerde entiteiten) niet te verwarren met de *niet-fiscale economische instrumenten* (zoals rechtstreekse tussenkomsten, subsidies of premies) waarvan elk bevoegdheidsniveau gebruik kan maken in dienst van zijn eigen materiële bevoegdheden. Dit zou dus betekenen dat zowel de federale overheid als de gewesten in staat zijn om een systeem van "energiecheques" op te zetten, op voorwaarde dat het nagestreefde doel duidelijk kan worden gekoppeld aan hun materiële bevoegdheden. Het model moet bijgevolg op basis van die bevoegdheden worden opgebouwd.

Wanneer we kijken naar de **transportsector**, kan worden gedacht aan een forfaitaire herverdeling onder de gezinnen, een toewijzing aan infrastructuurinvesteringen of een toewijzing ter bevordering van koolstofarme verplaatsingswijzen (met inbegrip van het openbaar vervoer, actieve vervoerswijzen en elektrische mobiliteit). De keuze voor een forfaitaire herverdeling onder de gezinnen - het *instrument* van de cheque, premie of subsidie - roept vragen op die vergelijkbaar zijn met de hierboven

²⁶ Belgian National Debate on Carbon Pricing, Final Report, juni 2018, <https://climat.be/2050-nl/koolstofarifiering>.

besproken vragen over de bestemming van de opbrengst van de koolstofbelasting in de gebouwensector ter financiering van een energiecheque. Wat het gebruik van de nieuwe inkomsten voor investeringen in infrastructuur of ter bevordering van koolstofarme verplaatsingswijzen betreft, is de verdeling van de bevoegdheden duidelijker: de bewegingsruimte van de federale overheid is vrij beperkt (hoofdzakelijk de ontwikkeling van de spoorweginfrastructuren en de bevordering van het spoorvervoer), terwijl de gewesten bevoegd zijn voor de wegen, de waterwegen en het openbaar vervoer, met uitzondering van de trein.

Het aandeel van de inkomsten uit de tarifiering van de uitstoot door goederenvervoer zou kunnen worden gebruikt om investeringen in infrastructuur te betalen, waaronder actieve vervoerswijzen en multimodaliteit, of om een fonds te financieren dat gericht is op technologische innovatie en de ontwikkeling van alle vormen van goederenvervoer. Ook hier is de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten duidelijk, zodanig dat er bij het invoeren van de koolstoffarifiering rekening moet worden gehouden met het feit dat de opbrengst op het relevante bevoegdheidsniveau moet kunnen worden gebruikt om de gewenste overheidsuitgaven te realiseren.

Voor de **industriële sector** betreft een van de niet-fiscale bestemmingen van de verwachte inkomsten uit de koolstofbelasting de wens om niet-ETS-industrieën, in het bijzonder kmo's, te steunen door de financiering van begeleidingsmaatregelen (bijvoorbeeld de oprichting van een Innovatiefonds). Wat de bevoegdheden betreft, hangt de aanduiding van de overheid die materieel bevoegd is om deze begeleidingsmaatregelen te nemen, nauw samen met de aard van de begeleidingsmaatregelen, waarvan de inhoud binnen de bevoegdheid van de gewesten (bijvoorbeeld in het kader van hun bevoegdheden inzake rationeel energiegebruik of economisch beleid) of van de federale overheid moet vallen. Het kan alleen maar worden aanbevolen om een dergelijk fonds op te richten door middel van een samenwerkingsakkoord, waarbij eraan wordt herinnerd dat elke partij bij dit akkoord op haar eigen manier moet kunnen bijdragen aan de financiering ervan.

Wat de **tweede optie** betreft, die uitgaat van het idee van een *tax shift* (de nieuwe inkomsten uit de koolstofbelasting zouden worden gebruikt om lastenverlagingen in verband met andere belastingen te compenseren), kunnen de volgende alternatieven worden aangevoerd:

- (een deel van) de inkomsten uit de koolstoffarifiering gebruiken om de **lasten op arbeid** te verlagen, zoals socialezekerheidsbijdragen of de personenbelasting;
- de **heffingen en belastingen op elektriciteit** verlagen.

Wat de **verlaging van de lasten op arbeid** betreft, blijft de federale overheid in de eerste plaats bevoegd voor de socialezekerheidsbijdragen. Een andere manier om de lasten op arbeid te verlagen zou kunnen zijn dat de federale overheid de maatregelen verlengt die tijdens de vorige legislatuur al werden ingevoerd bij de opeenvolgende *tax shifts* in het stelsel van de personenbelasting. Als de gewesten de opbrengst van de koolstofbelasting zouden ontvangen, zou een verlaging van de arbeidslasten kunnen worden gerealiseerd door de gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting te verlagen (indien nodig met een differentiatie per belastingschijf, om beter de laagste inkomens te ondersteunen), of door belastingverlagingen of -kredieten toe te staan op basis van het inkomen uit activiteiten.

Wat de **verlaging van de heffingen en belastingen op elektriciteit** betreft, is het belangrijk om te weten dat de bevoegdheden met betrekking tot de kosten van elektriciteit zijn onderverdeeld in verschillende componenten (energie, btw, belastingen en netkosten) die op hun beurt over verschillende bevoegdheidsniveaus versnipperd zijn.

VIII. Invoering van een koolstofbelasting in het Belgische recht: juridische beperkingen voortvloeiend uit hogere normen van het Belgische recht

Elke uitoefening van een fiscale bevoegdheid in België moet voldoen aan een aantal normen en algemene beginselen (al dan niet grondwettelijk) die stuk voor stuk juridische beperkingen vormen voor degene die de belasting heft (de "fiscale wetgever").

De tekst van de Grondwet stelt allereerst drie hoofdbeginselen in:

- het *legaliteitsbeginsel van de belasting* (art. 170 en 172, tweede lid van de Grondwet), volgens hetwelk de beslissing om een belasting te heffen en de essentiële elementen ervan moeten worden opgenomen in een door de bevoegde verkozen vergadering vastgestelde norm (federale wet, gewestelijk decreet, gewestelijke ordonnantie of lokaal belastingreglement);
- het *eenjarigheidsbeginsel van de belasting* (voor de federale en gewestelijke belastingen) (art. 171 van de Grondwet), volgens hetwelk de regels voor het invoeren van belastingen slechts voor een jaar van kracht zijn indien ze niet worden vernieuwd;
- het *gelijkheidsbeginsel en non-discriminatie* (art. 10, 11 en 172 van de Grondwet), dat de enige waarborg voor materiële rechtvaardigheid van de fiscale norm vormt en dat degene die de belasting heft verplicht om objectief en redelijk - onder toezicht van een rechterlijke instantie - situaties te kunnen rechtvaardigen die ofwel een verschil in behandeling tussen vergelijkbare situaties, ofwel een identieke behandeling tussen in wezen verschillende situaties tot gevolg hebben.

In Titel II van de Grondwet zijn ook een aantal fundamentele rechten en vrijheden vastgelegd waaraan het fiscale recht, onder toezicht van het Grondwettelijk Hof, moet voldoen op het gebied van de federale of gewestelijke belastingen. Bovendien erkennen instrumenten van internationaal verdragsrecht ook een reeks grondrechten, waarvan sommige van toepassing kunnen zijn in fiscale aangelegenheden en waarvan de inhoud eventueel een "gelijkaardige draagwijdte" kan hebben als de fundamentele rechten die in de tekst van de Belgische Grondwet zijn vastgelegd (bijvoorbeeld het recht op eerbiediging van het eigendomsrecht of het recht op privacy).

Naast de tekst van de Grondwet zelf hebben het Grondwettelijk Hof en, in voorkomend geval, andere hogere rechtscolleges een aantal beginselen van grondwettelijke waarde vastgesteld die moeten worden nageleefd wanneer een normatieve overheid haar fiscale bevoegdheid uitoefent:

- het ***territorialiteitsbeginsel***;
- het ***beginsel van de economische unie*** en, meer in het algemeen, van de vrijheid van mededinging, de vrijheid van handel en industrie (die inbreuken op de kern van het recht om een bepaalde economische activiteit uit te oefenen bestraffen) en de vrijheid van verkeer in België (die elke ongerechtvaardigde belemmering voor de handhaving van de economische eenheid van het grondgebied bestraft, teneinde de gevolgen van de politieke versnippering voor de interne handel te beperken, en die rechtstreeks is geïnspireerd op het Europese beginsel van de interne markt en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie inzake vrij verkeer);
- het ***evenredigheidsbeginsel*** (dat de bevoegde belastingautoriteit verplicht zich ervan te onthouden om bij de vaststelling van het rechtsstelsel van een belasting de uitoefening van de materiële bevoegdheden van andere politieke overheden onmogelijk of uiterst moeilijk te maken);
- het ***beginsel van rechtszekerheid*** en, meer in het algemeen, van goede wetgeving (wat onder meer inhoudt dat de inhoud van het recht in principe voorzienbaar en toegankelijk moet zijn, zodat het rechtssubject in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan

voorzien op het moment dat die handeling wordt verricht en dus zijn gedrag kan aanpassen aan de inhoud van de rechtsnorm).

Nauw verbonden met dit laatste beginsel van rechtszekerheid is het **beginsel van niet-retroactiviteit**, dat in principe verbiedt dat een nieuwe norm een toepassingsgebied heeft dat zich uitstrekt tot situaties die reeds definitief zijn verworven op het moment dat die nieuwe norm in werking treedt. Met andere woorden, de nieuwe belastingwet kan alleen toekomstige situaties of de toekomstige gevolgen van eerder ontstane situaties regelen.

Het fiscale recht is **van openbare orde**, wat een aantal principiële gevolgen heeft, waaronder: het verbod op belastingfraude, de onafdwingbaarheid van overeenkomsten over rechtsvragen tussen het bestuur en de belastingplichtigen, evenals geformaliseerde transacties tussen de belastingdienst en de belastingplichtigen en het principiële verbod op civielrechtelijke verhaalmogelijkheden in belastingzaken.

Tot slot moet elke normatieve fiscale overheid zich houden aan de eisen van het **internationale recht** en van het **recht van de Europese Unie**.

In deze reeks beginselen neemt het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie een bijzondere plaats in, in het bijzonder wanneer het gaat om het creëren van categorieën binnen het stelsel, het voorzien in verlaagde tarieven of vrijstellingen waar nodig, of het beslissen dat de last voor bepaalde belastingplichtigen geheel of gedeeltelijk zal worden gecompenseerd door overheidsprestaties. Wat de milieubelasting betreft, moet rekening worden gehouden met de vroegere rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, die ook moet worden gebruikt om de indeling in categorieën in het kader van de invoering van een mechanisme van koolstofarifiering daarmee af te stemmen. Dit wordt in het rapport geïllustreerd en de aan te houden redenering wordt toegelicht. Ter vergelijking wordt ook de rechtspraak van de Franse grondwettelijke raad over milieubelasting en meer in het bijzonder over de "koolstofbijdrage" belicht.

We wijzen er voorts op dat de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten ("BFW") thans een artikel 1ter bevat dat het volgende bepaalt: "*De uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gewesten als bedoeld in deze wet gebeurt met naleving van de in artikel 143 van de Grondwet bedoelde federale loyaleiteit en het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, alsmede van de volgende principes: 1° de uitsluiting van elke deloyale fiscale concurrentie; 2° de vermijding van dubbele belasting; 3° het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal.*" Die bepaling is alleen van toepassing als de koolstofbelasting op gewestelijk niveau ten uitvoer wordt gelegd, op grond van een bevoegdheid die rechtstreeks door de BFW wordt toegekend (waardoor het toepassingsgebied ervan aanzienlijk wordt beperkt). Aangezien sommige van de daarin vervatte principes echter ook in andere bronnen zijn vastgelegd, blijft het effect van deze beperking (van het toepassingsgebied) beperkt.

IX. Invoering van een koolstofbelasting in het Belgische recht: juridische beperkingen voortvloeiend uit hogere normen van het Europese recht

Het laatste deel van het rapport geeft een overzicht van bepaalde Europese beperkingen met betrekking tot de invoering van een koolstofbelasting in België. De volgende overwegingen, die in dit stadium van het denkproces nog behoorlijk algemeen zijn, dienen als richtsnoer. Verdere juridische analyse zal nodig zijn, afhankelijk van de uiteindelijk gekozen opties en de concrete configuratie van het uiteindelijke belastingmodel.

De Europese Unie streeft naar een zekere mate van fiscale neutraliteit, die als essentieel wordt beschouwd voor de voltooiing van de interne markt en de totstandbrenging en handhaving van een systeem van onvervalste en eerlijke concurrentie. Die integratie, dat wil zeggen het geleidelijk opheffen van de economische grenzen tussen onafhankelijke staten om hun economieën als één geheel te laten functioneren, is een proces dat traditioneel in twee fasen verloopt, namelijk negatieve integratie en positieve integratie.

Negatieve integratie heeft betrekking op de tenuitvoeringlegging van de verbodsbepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) door de nationale en Europese rechters. De lidstaten moeten hun fiscale bevoegdheid *uitoefenen in overeenstemming met het recht van de Europese Unie* en dienen verschillende beginselen in acht nemen die zijn vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie: het verbod op belemmeringen van de economische vrijheden (vrij verkeer van werknemers, kapitaal en diensten, plus vrijheid van vestiging), het verbod op douanerechten tussen de lidstaten en op heffingen met gelijke werking als douanerechten evenals discriminerende binnenlandse belastingen (vrij verkeer van goederen) en, tot slot, het verbod op staatssteun aan ondernemingen.

Positieve integratie verwijst naar de onderlinge aanpassing van de nationale wetgevingen. De Europese Unie heeft op het gebied van belastingen beperkte, maar niet te verwaarlozen bevoegdheden. Zo verleent artikel 113 van het VWEU fiscale bevoegdheden aan de Unie met het oog op de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake indirecte belastingen. Wat de directe belastingen betreft, kan, ondanks het ontbreken van een soortgelijke specifieke bepaling, worden teruggegrepen naar de algemene bepaling die bevoegdheden verleent inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten (artikel 115 van het VWEU). In dat opzicht is het contrast tussen de harmonisatie van de indirecte belastingen - die al *vergevorderd* is - en de directe belastingen - die *minimaal* is - bijzonder groot.

Zowel de positieve harmonisatiemaatregelen op belastinggebied als de verbodsbepalingen en fundamentele vrijheden die in het VWEU zijn vastgelegd, beperken derhalve de soevereiniteit van de lidstaten wat betreft het belastingbeleid dat ze willen voeren. De uitvoering van een milieubelastingbeleid door een lidstaat kan dus leiden tot conflicten met het Europese recht, die kunnen ontstaan in het kader van het recht op staatssteun, maar ook in het kader van de douane-unie, de Europese beginselen van non-discriminatie en het vrij verkeer.

Bijgevolg moet de invoering van een koolstoftarifering in België volgens de verschillende beschreven scenario's worden onderzocht met oog voor de beginselen en normen van het recht van de Europese Unie.

Met betrekking tot de vrijheden van verkeer moet met name bijzondere aandacht worden besteed aan het vrij verkeer van goederen. Het gaat hoofdzakelijk om artikel 30 van het VWEU, dat heffingen met gelijke werking als douanerechten verbiedt, en om artikel 110 van het VWEU, dat bepaalt dat een lidstaat niet rechtstreeks of onrechtstreeks hogere binnenlandse belastingen op producten van andere lidstaten mag heffen dan die welke rechtstreeks of onrechtstreeks op soortgelijke binnenlandse producten worden geheven. Die vrijheid is uitvoerig aan bod gekomen in de rechtspraak van het Hof van Justitie, waaraan aandacht moet worden besteed in het kader van de invoering van een mechanisme van koolstoftarifering in België. Het eindverslag belicht enkele belangrijke ontwikkelingen in dit domein.

De bescherming van het milieu kan niet worden aangevoerd als rechtvaardiging voor discriminatie. Zoals de advocaat-generaal in het *Tatu*-arrest verklaarde: "het feit dat milieubescherming en de vermindering van de verontreiniging het doel en de grondslag van de heffing kunnen zijn, is niet van

invloed op een eventuele vaststelling van een inbreuk wanneer de betrokken heffing discriminerend is. Maatregelen om de toestand van het milieu te verbeteren moeten natuurlijk worden aangemoedigd. Zij mogen echter niet worden vastgesteld op een wijze die tot discriminatie van ingevoerde producten leidt"²⁷.

Hoewel milieuoverwegingen dus geen rechtvaardiging kunnen zijn voor een discriminerende belasting, belet het Europese recht de lidstaten niet om een onderscheid te maken tussen producten die, op het eerste gezicht, gelijkaardig lijken, op basis van milieuoverwegingen (bijvoorbeeld door hogere belastingen te heffen op producten die meer vervuילend zijn of op een meer vervuילende manier zijn geproduceerd). Het Hof van Justitie interpreteert de bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen zodanig dat de lidstaten enige speelruimte hebben om fiscale maatregelen met een milieudoel vast te stellen. Alleen wanneer dit doel op een coherente manier wordt nagestreefd, zal hun milieubelasting in principe worden gezien als in overeenstemming zijnde met artikel 110 van het VWEU.

Om deze reden lijkt het erop dat het beoogde koolstofbelastingstelsel niet kan worden ondermijnd door het verbod van fiscale beperkingen op het vrije verkeer van goederen, mits de nagestreefde milieudoelstelling coherent wordt toegepast.

Artikel 107, § 1 van het VWEU bepaalt dat: "Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt". Om te beoordelen of er sprake is van **staatssteun**, moet aan vier voorwaarden voldaan zijn: een voordeel zonder tegenprestatie - steun (1), die selectief is (2), die door de staat of met staatsmiddelen wordt bekostigd (3), en die het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt en de mededinging vervalst (4). Het bestaan van een steunmaatregel en het **selectieve karakter** ervan zijn de criteria die bepalend worden geacht in de redenering over de tenuitvoerlegging van het betrokken verbod.

Om een steunmaatregel te kunnen identificeren, moet een onderscheid worden gemaakt tussen twee elementen: een *voordeel* enerzijds, en het *ontbreken van een tegenprestatie voor dat voordeel* anderzijds. Alleen het *effect* van de maatregel is relevant, in tegenstelling tot de reden of het doel dat aan de tussenkomst van de staat ten grondslag ligt.

Het begrip "steun" is algemener dan het begrip "subsidie". Een voordeel is immers niet alleen een positieve prestatie, maar kan bijvoorbeeld ook een vrijstelling zijn van economische lasten (zoals het verlenen van belastingvoordelen) en, meer algemeen, alle tussenkomsten die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaal gesproken op de begroting van een onderneming drukken.

Uitsluitend selectieve steun wordt beoogd. Mits een maatregel van toepassing is op alle ondernemingen en alle producties, zonder onderscheid (het gaat hier om *algemene* steun), betekent het feit dat bepaalde ondernemingen of bepaalde sectoren daar meer voordeel uit halen dan andere niet noodzakelijk dat die maatregel binnen het toepassingsgebied van het mededingingsrecht inzake staatssteun valt. Fiscale stimuleringsmaatregelen voor milieu-investeringen begunstigen bijvoorbeeld alleen ondernemingen die dergelijke investeringen doen, zonder dat zij noodzakelijk een vorm van staatssteun zijn.

²⁷ HvJ-EU, 27 januari 2011, zaak 402/09, *Ioan Tatu v. Statul român prins Ministerul Finanțelor și Economiei, Direcția Generală a Finanțelor Publice Sibiu, Administrația Finanțelor Publice Sibiu, Administrația Fondului pentru Mediu en Ministerul Mediului*, Opinion AG Scharpston.

De beoordeling van de selectiviteitsvoorwaarde houdt in dat *wordt bepaald of de betrokken nationale maatregel binnen het kader van een bepaalde rechtsregeling bepaalde ondernemingen of bepaalde producties kan begunstigen ten opzichte van andere, die zich, gelet op de doelstelling van de betrokken regeling, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden*. Eerst moet worden bepaald welke gemeenschappelijke of "normale" belastingregeling in de betrokken lidstaat van toepassing is, voordat het *a priori* selectieve karakter van een maatregel kan worden vastgesteld, wanneer daarbij onderscheid wordt gemaakt tussen marktdeelnemers die zich, gelet op de doelstelling van het belastingstelsel van die lidstaat, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden.

Indien wordt vastgesteld dat de maatregel *a priori* selectief is, moet nog worden nagegaan of die al dan niet kan worden gerechtvaardigd "door de aard of de algemene opzet van het stelsel". In een dergelijk geval zal de selectiviteit worden gediskwalificeerd en is er *in fine* geen sprake van staatssteun.

Elk voornemen tot invoering van steunmaatregelen moet in principe aan de Europese Commissie worden gemeld (artikel 108, § 3 van het VWEU). Er gelden evenwel verscheidene uitzonderingen op deze meldingsplicht. Verschillende soorten steunmaatregelen hoeven niet vooraf te worden gemeld. Er gelden enerzijds gerichte uitzonderingen voor diensten van algemeen economisch belang en anderzijds nog andere uitzonderingen. Daarbij moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de *algemene groepsvrijstellingsverordening* (AGVV) die op 17 juni 2014 werd aangenomen.

Indien de beoogde nationale maatregel moet worden gemeld (d.w.z. indien de uitzonderingen niet van toepassing zijn), betekent dat niet noodzakelijk dat die niet ten uitvoer kan worden gelegd: uit artikel 107 van het VWEU volgt dat staatssteun *onverenigbaar* is met de interne markt, behoudens de afwijkingen waarin de verdragen voorzien. Artikel 107 van het VWEU vermeldt de steunmaatregelen die *van rechtswege* verenigbaar zijn met de interne markt (§ 2) en de steunmaatregelen die *als verenigbaar met de interne markt* kunnen worden beschouwd (§ 3). In principe heeft de Europese Commissie de exclusieve bevoegdheid om de verenigbaarheid van een fiscale steunmaatregel met de interne markt te beoordelen.

De bescherming van het milieu is een van de fundamentele doelstellingen van de Gemeenschap.

In de context van nationale milieubelastingmaatregelen kan het probleem van de staatssteun effectief opduiken. Veel van die maatregelen maken namelijk een onderscheid tussen de economische actoren, bijvoorbeeld tussen minder of meer vervuilende economische actoren of tussen die actoren die een tijdelijke vrijstelling nodig hebben om concurrerend te blijven en diegene die de kosten van de belasting kunnen dragen. Een gedifferentieerde behandeling van economische actoren kan leiden tot concurrentievervalsing en zou dus een vorm van staatssteun kunnen inhouden. De milieudoelstelling van een selectieve belastingmaatregel impliceert immers geenszins dat die automatisch wordt uitgesloten van een controle op staatssteun. De nationale autoriteiten moeten erop toezien dat belastingvrijstellingen niet tot gevolg hebben dat bepaalde ondernemingen worden bevoordeeld ten nadele van hun concurrenten. Daarom moet het selectieve karakter van de maatregel, in voorkomend geval, gerechtvaardigd kunnen worden op een manier die coherent is met de milieudoelstelling van de maatregel, om ervoor te zorgen dat die verenigbaar is met het Europese recht inzake staatssteun. Dit spanningsveld wordt in het verslag verder geïllustreerd.

Uit de analyse van de rechtspraak blijkt dat de definitie van de selectiviteit van de structurelementen van de belasting met milieudoelstellingen alleen kan worden gerechtvaardigd (wat leidt tot een diskwalificatie van de maatregel als zijnde "selectief") door de logica van de belasting indien de belastingstructuur in overeenstemming is met de milieudoelstelling en deze doelstelling nauwkeurig is gedefinieerd. Wanneer de inkomsten uit de belasting bestemd zijn voor een concreet doel, zal de belasting als zodanig, indien de structuur ervan in overeenstemming is met dat doel, nooit als staatssteun worden beschouwd. De situatie is helemaal anders wanneer de structurelementen van

de belasting discrimineren tussen ondernemingen die zich, wat het doel van de heffing betreft, in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden. Volgens de rechtsleer kan het verband tussen de structuur van de belasting en het doel ervan ook worden vastgesteld als er een rechtstreeks verband bestaat tussen het gebruik van de inkomsten en het niet-financiële doel. Er moet echter rekening worden gehouden met het feit dat wanneer milieudoelstellingen worden gecombineerd met andere doelstellingen die bepalend zijn voor de invoering van de belasting, het risico bestaat dat de maatregel onvoldoende nauwkeurig is en derhalve niet vanuit dit oogpunt kan worden gerechtvaardigd.

Naast de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie kunnen de lidstaten zich baseren op de richtsnoeren van de Commissie terzake, waarin specifieke criteria zijn opgenomen voor de beoordeling van de verenigbaarheid van staatssteun op het gebied van milieu en energie²⁸. Die richtsnoeren bieden een strikt kader voor steun aan de ontwikkeling van hernieuwbare energieën, die verenigbaar zal worden geacht met de regels van de interne markt. De betrokken richtsnoeren hebben slechts een residueel belang, aangezien ze alleen betrekking hebben op maatregelen die niet binnen het toepassingsgebied van de AGVV vallen.

Concluderend kan worden gesteld dat het verbod op staatssteun niet absoluut en onvoorwaardelijk is. Integendeel, staatssteun kan als verenigbaar met de interne markt worden erkend op basis van de AGVV en, voor steun die niet onder de AGVV valt, door de Commissie op basis van haar richtsnoeren. Het is van essentieel belang om er in de eerste plaats voor te zorgen dat de beoogde maatregel binnen het toepassingsgebied van de AGVV valt of op zijn minst voldoet aan de door de Commissie vastgestelde voorwaarden om in overeenstemming met het Europese recht te worden verklaard. De maatregel moet derhalve, wat betreft de keuze van het belastbare feit en de uitzonderingen daarop (vrijstellingen, verlagingen enz.), voldoen aan de voorwaarden van de AGVV of aan de voorwaarden van de richtsnoeren van de Commissie.

De energiebelastingrichtlijn (2003/96/EG) en de algemene accijnsrichtlijn (2008/118/EG) kunnen eveneens een invloed hebben op de belastingwetgeving van de lidstaten in het energiedomein. Dat is meer bepaald het geval wanneer de betrokken lidstaat een mechanisme van koolstofarifiering wil invoeren in de vorm van een bijkomende accijnscomponent.

Mits de vastgestelde minimumbelastingniveaus worden gerespecteerd, laat de energiebelastingrichtlijn de lidstaten een grote mate van autonomie bij de invoering van milieubelastingen op motorbrandstoffen, verwarmingsbrandstoffen en elektriciteit. De energiebelastingrichtlijn moet echter in samenhang met richtlijn 2008/118/EG houdende een algemene regeling inzake accijns worden gelezen. Om belastingen te kunnen heffen op producten die binnen het toepassingsgebied van de accijnsrichtlijn vallen, moeten de lidstaten aantonen dat die belastingen een specifiek doel nastreven, bijvoorbeeld de bescherming van het milieu. Het is daarom belangrijk om te bepalen wanneer een heffing geacht wordt een specifiek doel na te streven. Verschillende beslissingen in de rechtspraak geven invulling aan deze voorwaarde.

Uiteindelijk mogen de bovengenoemde richtlijnen in principe geen belemmering vormen voor de invoering van een mechanisme van koolstofarifiering zoals dat wordt gepland, op voorwaarde dat die belasting (of component van een reeds bestaande belasting) op zich een echt milieudoel nastreeft.

²⁸ Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020, *PBEU*, C 200, 28 juni 2014.