



Federale
Overheidsdienst
FINANCIEN

FEDERALE INVENTARIS VAN
SUBSIDIES
VOOR
**FOSSIELE
BRANDSTOFFEN**

Mei 2021



federale overheidsdienst
**VOLKSGEZONDHEID,
VEILIGHEID VAN DE VOEDSELKETEN
EN LEEFMILIEU**

SAMENVATTING

.be



Dit rapport werd geschreven door en is beschikbaar bij de volgende federale overheidsdiensten (FODs):

FOD Financiën

Beleidsexpertise en -ondersteuning – Studiedienst – Algemene Fiscale Politiek
Koning Albert II-laan 33 bus 22, 1030 Brussel

FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu

DG Leefmilieu - Dienst Klimaatverandering
Galileelaan 5/2, 1210 Brussel

Mei 2021

Een elektronische versie van het volledige rapport (in Nederlands en Frans) en van deze samenvatting (ook in Frans en Engels) zijn beschikbaar via het internet:

https://financien.belgium.be/nl/Statistieken_en_analysen/analysen/inventaris-van-subsidies-voor-fossiele-brandstoffen

<https://klimaat.be/2050-nl/bijkomende-analyses>

Wettelijk depot: D/2021/2196/15

1 Achtergrond

Dit rapport beantwoordt aan de eerste vereiste van het Nationaal Energie-Klimaatplan (NEKP), door de lijst van bestaande subsidies voor fossiele brandstoffen op federaal niveau op te maken en te evalueren. *“België zal in samenwerking met andere lidstaten van de Europese Unie geleidelijk een einde maken aan de financiële investeringen in en de steun aan fossiele brandstoffen en maakt een inventaris op van alle fossiele brandstofsubsidies om te communiceren aan de Europese Commissie tegen eind 2020”*. Deze vereiste van het NEKP verwijst naar die van de EU-verordening inzake het bestuur van de energie-unie en klimaatactie¹.

Deze werkzaamheden leggen de basis voor de in het NEKP voorziene besprekingen over manieren om deze subsidies te hervormen en/of geleidelijk af te schaffen. *“België maakt een actieplan op tegen 2021 om de subsidies voor fossiele brandstoffen stap voor stap te laten uitdoven rekening houdend met onder meer het garanderen van de bevoorradingszekerheid van het land. Dit plan moet concrete stappen én sociale corrigerende maatregelen omvatten om de transitie naar een klimaatneutrale maatschappij te begeleiden”*. Een dergelijke hervorming van de subsidies voor fossiele brandstoffen moet bijdragen tot de verwezenlijking van de Belgische doelstellingen op middellange en lange termijn inzake de vermindering van broeikasgasemissies. Deze is in lijn met het federale Regeerakkoord dat stelt dat *“De fiscaliteit zal worden bestudeerd om ze klimaat- en milieuvriendelijker te maken. We vertrekken vanuit het principe van de vervuiler betaalt, waarbij we het gebruik van fossiele brandstoffen zoveel mogelijk willen ontmoedigen door de invoering van een fiscaal sturend instrument”*.

Er werd een review van de bestaande literatuur uitgevoerd, enerzijds wat de methodologische aspecten betreft, en anderzijds wat de onderzoeken betreft die op internationaal niveau over dit thema zijn verricht, zowel in het kader van de OESO, het IMF als de WTO, alsmede wat betreft de verschillende kwantitatieve evaluaties van deze subsidies op federaal of nationaal niveau.

Hoewel deze subsidies over het algemeen werden ingevoerd om sociale doeleinden of voor het behoud van competitiviteit, gaan deze in hun huidige vorm in tegen de inspanningen om de samenleving koolstofarm te maken en de luchtkwaliteit te verbeteren. Ze houden economieën vast aan koolstofintensieve technologieën, ondermijnen inspanningen om het concurrentievermogen van sectoren die bijdragen tot het koolstofarm maken van de economie te vergroten, en kunnen sociaal onrechtvaardig zijn. Deze inventaris wenst een volledig overzicht te geven van de wijze waarop de subsidies voor fossiele brandstoffen de vraag naar en het aanbod van fossiele brandstoffen en de accumulatie van koolstofintensief kapitaal op de lange termijn beïnvloeden.

2 Het conceptuele kader

In deze inventaris is gekozen voor een benadering die de bottom-up benadering van de OESO en de WTO-benadering combineert. Een andere mogelijke benadering was de “price-gap” benadering, die met name door het IMF is ontwikkeld. Deze benadering werd niet weerhouden omdat subsidies niet rechtstreeks kunnen worden geïdentificeerd en de resultaten te zeer afhankelijk zijn van de hypothesen inzake productiekosten en externe kosten.

Wij hebben een systematisch onderzoek verricht naar de verschillende vormen van subsidies, zowel subsidies die in de vorm van begrotingsuitgaven worden toegekend als subsidies die via de fiscale weg worden toegekend. Deze laatste lijken het belangrijkste mechanisme te zijn waarmee België fossiele brandstoffen steunt. Hiervoor dient het referentiesysteem op voorhand te worden gedefinieerd. Een subsidie via de fiscale weg is namelijk een

¹ Zie de “Verordening inzake de governance van de energie-unie en klimaatactie (2018/1999/EU)” en de analyse van de Europese Commissie van het NEKP in dit verband (https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/staff_working_document_assessment_necp_belgium_en.pdf).

afwijking van het referentiestelsel. Voor de inkomstenbelasting en de BTW gebruiken wij het referentiesysteem zoals gedefinieerd in de federale inventaris van fiscale uitgaven. Voor de accijnzen hebben wij gekozen voor één enkel ijkpunt, namelijk het accijnstarief voor loodvrije benzine, en niet voor “één tarief per product”². Wij zijn van mening dat er geen reden is om de ene energiedrager minder te belasten dan de andere. Deze keuze vereist dat de tarieven die op de verschillende energiedragers worden toegepast, in een gemeenschappelijke eenheid worden uitgedrukt. In concreto worden zij uitgedrukt in ton olie-equivalent (toe).

Er wordt ook een onderscheid gemaakt tussen directe subsidies, die van toepassing zijn op het verbruik van fossiele brandstoffen, en indirecte subsidies, die van toepassing zijn op de productie van diensten die sterk afhankelijk zijn van fossiele brandstoffen.

Het criterium voor het vaststellen van subsidies is derhalve het gebruik van fossiele brandstoffen. Sommige subsidies hebben specifieke doelstellingen. Dit blijkt duidelijk in het geval van sociale tarieven voor energieverbruik en soortgelijke sociale interventies. De fiscale regeling voor bedrijfswagens heeft ook tot doel de belastingdruk op arbeid te verlichten, met name wat het marginale tarief betreft. Dit sluit niet uit dat het gebruik van fossiele brandstoffen - direct of indirect - wordt gesubsidieerd. Met het bestaan van andere doelstellingen moet rekening worden gehouden, niet in de identificatiefase, maar in de hervormingsfase, door te zoeken naar een betere manier om de specifieke doelstelling te bereiken zonder negatieve gevolgen voor het milieu.

3 Belangrijkste resultaten

In dit rapport wordt ernaar gestreefd zo volledig mogelijk te zijn wat de directe subsidies betreft. Wat de indirecte subsidies betreft, konden wij niet exhaustief zijn en de keuze van de behandelde gevallen mag niet worden geïnterpreteerd als een volgorde van prioriteit. Dit is meer ingegeven door de beschikbare gegevens en door de complexiteit van de verschillende gevallen, vooral wat de transportsector betreft.

Voor subsidies via de fiscale weg biedt de federale Inventaris van fiscale uitgaven een uitgangspunt. Het moest echter worden aangevuld wegens het ontbreken van ramingen van inkomstenderving voor bepaalde belangrijke posten, zoals bedrijfswagens, tankkaarten, accijnsvrijstellingen op intermediair verbruik en de accijnsvrijstelling voor kerosine. Een andere belangrijke wijziging betreft het opnemen in de subsidies van de verschillen in accijnstarieven tussen de diverse energieproducten.

Tabel 1 geeft een overzicht van de in dit rapport geïdentificeerde subsidies. De directe subsidies bedragen 11.202 miljoen euro voor 2019, of 2,4 procentpunten van het bbp, en vertonen een dalende tendens gedurende de vijf jaar waarvoor de gegevens in deze tabel zijn opgenomen. Tussen 2015 en 2019 zijn deze gedaald van 3,2% tot 2,4% van het bbp, d.w.z. een daling met een kwart. De onderstaande tabellen en grafieken geven details per instrument (accijnzen, BTW, belastingen op inkomen en overdrachten) en per product.

De indirecte subsidies bedragen 0,4% van het BBP en de belangrijkste post is de fiscale regeling voor bedrijfswagens.

Tabel 1 geeft een gedetailleerd overzicht van de **directe subsidies** per instrument en deze indeling is ook terug te vinden in [Grafiek 1](#).

De subsidies in de vorm van overdrachten bedroegen 182 miljoen euro in 2019³ en zijn in licht stijgende lijn in de afgelopen vijf jaar. Dit zijn overdrachten aan individuen en hebben sociale doelstellingen. Tankkaarten zijn de enige directe subsidie die via de inkomstenbelastingen wordt toegekend. Het geraamde bedrag is 480 miljoen euro in 2019 en het neemt de laatste vijf jaar toe door het toenemende aantal bedrijfswagens. Wat de BTW

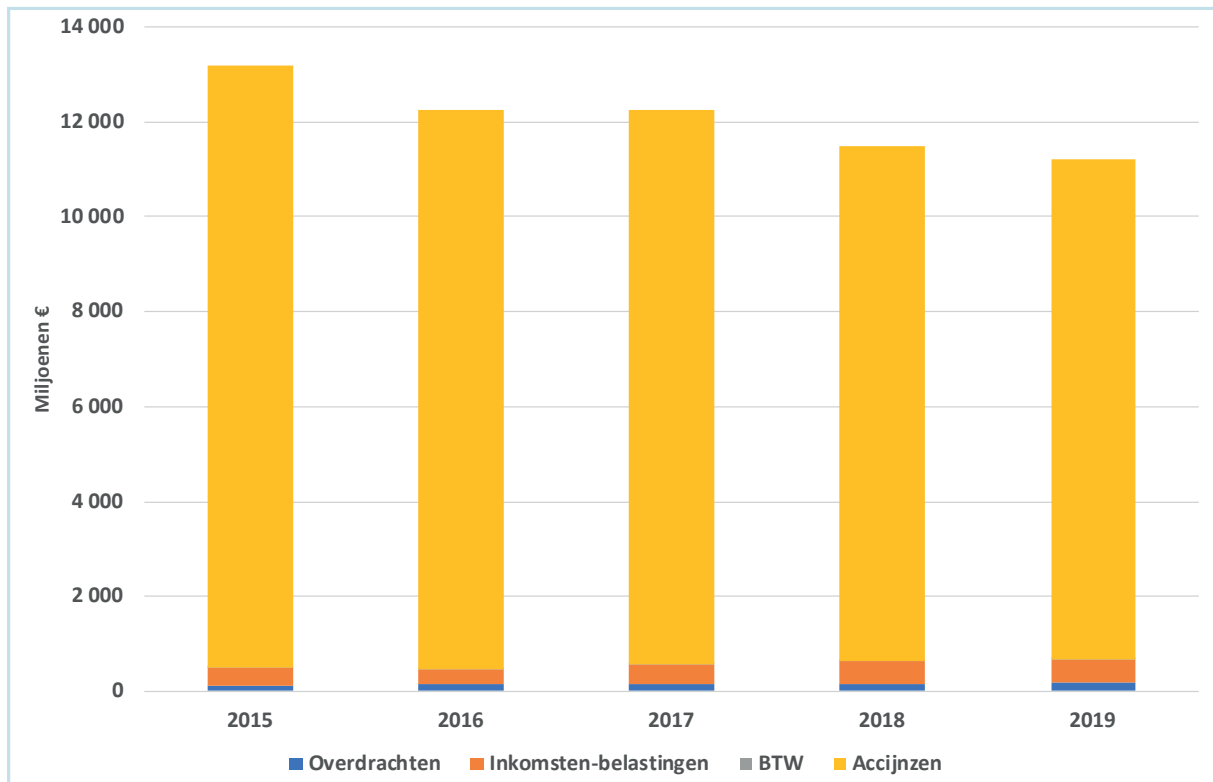
² In de Federale Inventaris van fiscale uitgaven wordt een productspecifiek tarief gekozen op grond van het feit dat accijnzen specifieke belastingen zijn.

³ Rekening houdend, voor subsidies in verband met elektriciteit, met het aandeel van fossiele brandstoffen in de energiemix.

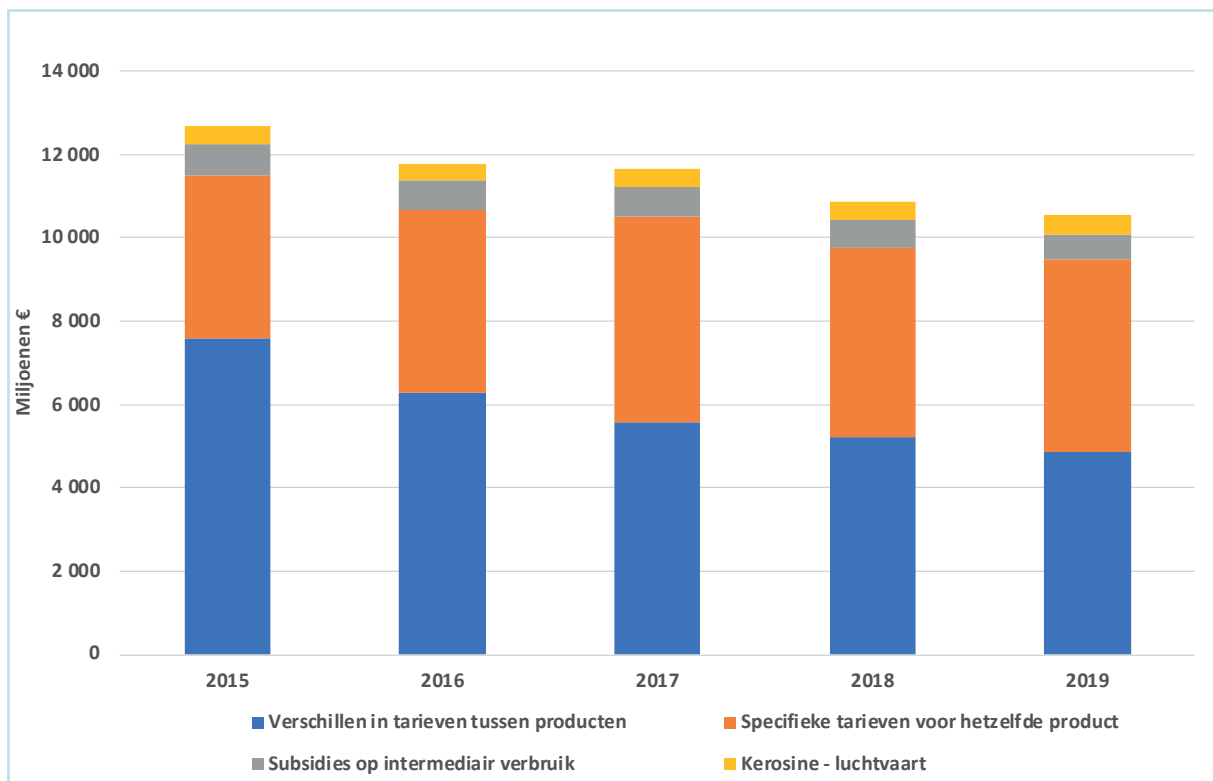
Tabel 1. Lijst van de subsidies voor fossiele brandstoffen
(in miljoenen euro)

	2015	2016	2017	2018	2019
Directe subsidies					
Overdrachten	135,1	147,4	154,8	159,8	181,9
Sociaal tarief - aardgas	59,0	65,0	70,0	74,0	89,0
Sociaal tarief - elektriciteit	25,5	33,7	35,1	36,1	39,2
OCMW-steunfonds voor toegang tot energie - aardgas	22,0	22,0	22,0	22,0	25,0
OCMW-steunfonds voor toegang tot energie - elektriciteit	10,7	10,7	10,7	10,7	11,7
Stookoliefonds	18,0	16,0	17,0	17,0	17,0
Inkomstenbelastingen	348,4	327,4	412,2	472,0	480,8
Tankkaarten	348,4	327,4	412,2	472,0	480,8
BTW	4,0	4,0	4,3	4,6	4,5
Verlaagd tarief op steenkool	4,0	4,0	4,3	4,6	4,5
Accijnzen	12.703,3	11.788,6	11.664,0	10.866,7	10.534,6
Verschillen in tarieven tussen producten					
Diesel	1.638,0	1.441,8	1.043,8	690,0	399,3
Kerosine	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zware stookolie	5,3	26,1	23,7	22,5	17,4
LPG	9,3	5,9	8,0	5,7	4,6
Aardgas	5.610,1	4.706,5	4.517,8	4.483,7	4.385,1
Steenkool en cokes	332,1	95,3	0,2	8,6	46,5
Subtotaal	7.594,7	6.275,6	5.593,5	5.210,6	4.852,9
Specifieke tarieven voor hetzelfde product					
Stookolie	2.586,5	2.385,6	2.530,9	2.262,7	2.126,7
Diesel - industrieel en commercieel gebruik	370,7	361,6	428,0	385,8	415,0
Terugbetaling van professionele diesel	812,3	692,7	700,8	666,3	981,0
Kerosine gebruikt als verwarmingsbrandstof	33,3	32,3	32,4	32,4	30,6
Kerosine gebruikt als motorbrandstof	3,7	3,9	5,0	4,0	2,9
LPG gebruikt als verwarmingsbrandstof	94,6	99,4	101,7	102,8	92,8
Aardgas tegen verlaagd tarief	0,0	801,3	1.122,9	1.104,8	964,1
Subtotaal	3.901,0	4.376,8	4.921,7	4.558,7	4.613,0
Subsidies op intermediair verbruik					
Fabricage, ontwikkeling, testen en onderhoud van vliegtuigen en schepen	28,0	26,9	28,8	27,3	27,5
Vervoer per spoor	21,6	19,3	17,7	17,1	17,7
Binnenvaart	168,3	153,7	136,1	147,8	133,0
Baggerwerkzaamheden	86,2	87,2	87,6	89,1	89,5
Land- en tuinbouw, visteelt en bosbouw	453,5	422,2	436,2	370,9	354,4
Subtotaal	757,6	709,3	706,5	652,2	622,2
Vrijstelling kerosine voor de luchtvaart	450,0	426,8	442,3	445,2	446,5
Totaal directe subsidies	13.190,8	12.267,4	12.235,2	11.503,1	11.201,8
In % BBP	3,2%	2,9%	2,7%	2,5%	2,4%
Indirecte subsidies					
Bedrijfswagens	1.541,1	1.670,0	1.781,3	1.821,4	1.873,9
BTW - Vrijstelling voor vliegtickets	202,0	194,1	213,8	222,2	228,3
Totaal indirecte subsidies	1.743,1	1.864,2	1.995,1	2.043,6	2.102,2
In % BBP	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%

Grafiek 1. Directe subsidies voor fossiele brandstoffen per instrument (2015-2019)



Grafiek 2. Subsidies voor fossiele brandstoffen, accijnzen, per type van subsidie (2015-2019)



betreft, is de enige directe subsidie die kan worden geïdentificeerd het verlaagde tarief dat wordt toegepast op het eindverbruik van steenkool en het bedrag ervan is verwaarloosbaar, gezien het zeer lage gebruik van deze energiedrager.

Accijnzen zijn duidelijk het belangrijkste instrument dat wordt gebruikt om subsidies te verlenen voor fossiele brandstoffen. De vrijstellingen en verlaagde accijnstarieven worden geraamd op 10,535 miljoen euro in 2019 en zijn de afgelopen vijf jaar gedaald. Het is uit deze rubriek dat de daling van alle directe subsidies voortvloeit.

Zoals voor alle fiscale uitgaven hangt het geraamde bedrag af van de gebruikte maatstaf, met name de "benchmark". Zoals hierboven aangegeven, waren wij van mening dat er geen argumenten waren die verschillen in belastingtarieven tussen energieproducten rechtvaardigden. Daarom hebben wij het belastingtarief voor loodvrije benzine als benchmark genomen en de tarieven vergeleken door ze uit te drukken in energie-eenheden.

In de [Grafiek 2](#) zijn de "**accijnzen**"-subsidies in verschillende categorieën onderverdeeld. De eerste komt voort uit de verschillen in tarieven tussen de producten. Het overeenkomstige bedrag is 4,853 miljard euro in 2019 ⁴ en is de afgelopen vijf jaar aanzienlijk gedaald: in 2015 was het 7,595 miljard euro. Deze daling wordt verklaard door de verhoging van de accijnzen op diesel, die dichterbij de accijnzen op loodvrije benzine zijn komen te liggen, die hier het referentiepunt vormen. Er dient echter te worden opgemerkt dat deze gelijktrekking niet in energie-eenheden (toe) maar in volume wordt uitgevoerd, zodat aan het eind van de periode een bedrag aan subsidie voor diesel overblijft. Het grootste deel van de subsidies die voortvloeien uit de verschillen in tarieven tussen de producten is echter toe te schrijven aan de lage belasting op aardgas.

Specifieke tarieven voor hetzelfde product vallen onder de tweede categorie. Deze subsidies zijn opgenomen in de federale inventaris van fiscale uitgaven, maar het bedrag van de subsidie is niet hetzelfde als in dit rapport, als gevolg van het gebruik van verschillende referentiepunten ⁵. Het bedrag van deze categorie subsidies wordt geraamd op 4,613 miljard euro in 2019 en neemt de laatste vijf jaar toe. De drie belangrijkste elementen zijn de vrijstelling van accijns op stookolie, de terugbetaling van professionele diesel en het verlaagde tarief voor aardgas.

Een derde categorie omvat de subsidies op intermediair verbruik die niet zijn opgenomen in de federale inventaris van fiscale uitgaven. Voor deze categorie hebben wij verschillende informatiebronnen gecombineerd, waaronder de input-outputtabellen en de gegevens die zijn verzameld voor de inventaris van broeikasgasemissies. Het bedrag van deze subsidies wordt aldus geraamd op 622 miljoen euro in 2019. Landbouw (en aanverwante activiteiten) is de belangrijkste post, gevolgd door de binnenvaart.

De laatste categorie betreft de vrijstelling van accijns op kerosine. Het bedrag van de subsidie wordt geraamd op 447 miljoen euro in 2019.

Accijnzensubsidies kunnen ook per product worden ingedeeld, zoals weergegeven in [Grafiek 3](#).

Het leeuwendeel van de subsidies slaat op diesel en aardgas.

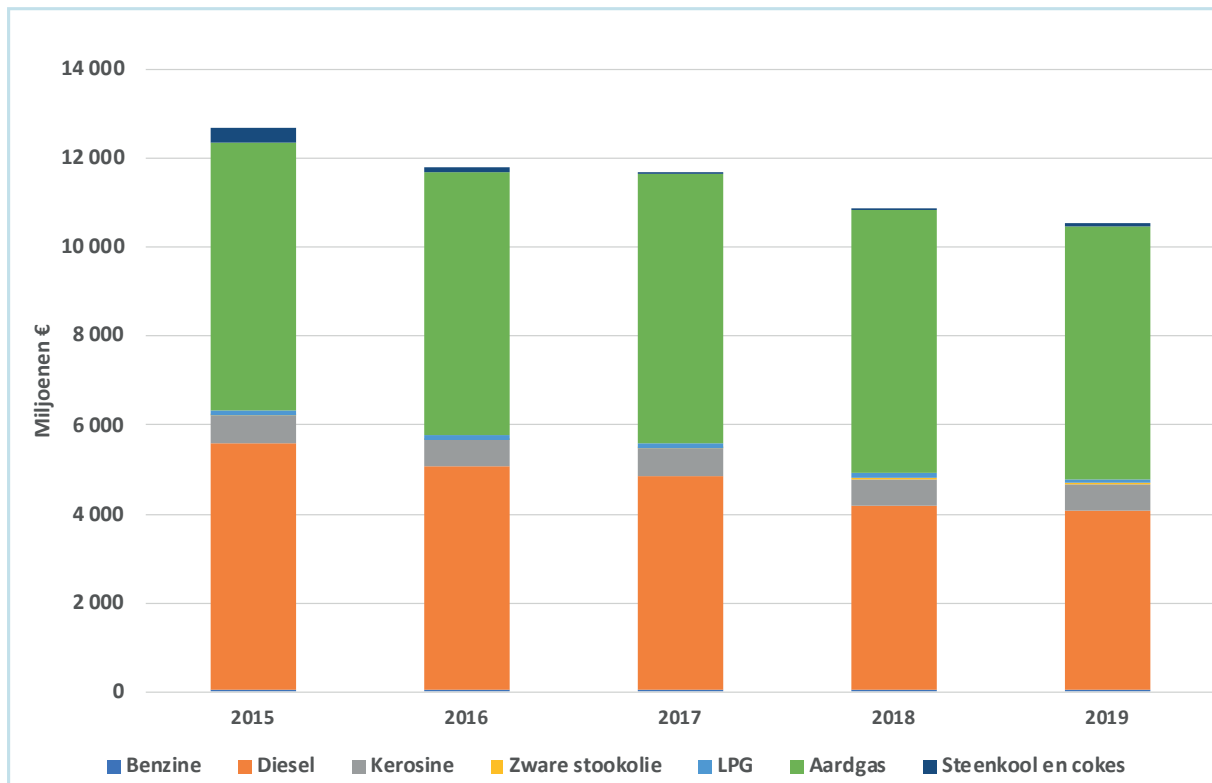
In het geval van diesel is een deel van de subsidie afkomstig van het verschil in belastingheffing (in energie-eenheden) dat overblijft ten opzichte van ongelode benzine. Het grootste deel is echter afkomstig van de speciale regelingen voor huisbrandolie, professionele diesel en de land- en bosbouwsector. In het geval van aardgas vloeit de subsidie voort uit de algemene lagere belasting ten opzichte van het referentiepunt voor loodvrije benzine en uit het verlaagde tarief dat op deze energiedrager wordt toegepast in het kader van sectorale overeenkomsten.

De totale subsidies kunnen worden opgesplitst in de grote sectoren transport, industrie, gebouwen en landbouw en aanverwante activiteiten. [Grafiek 4](#) toont het resultaat van deze uitsplitsing voor het jaar 2019. Het omvat zowel directe als indirecte subsidies.

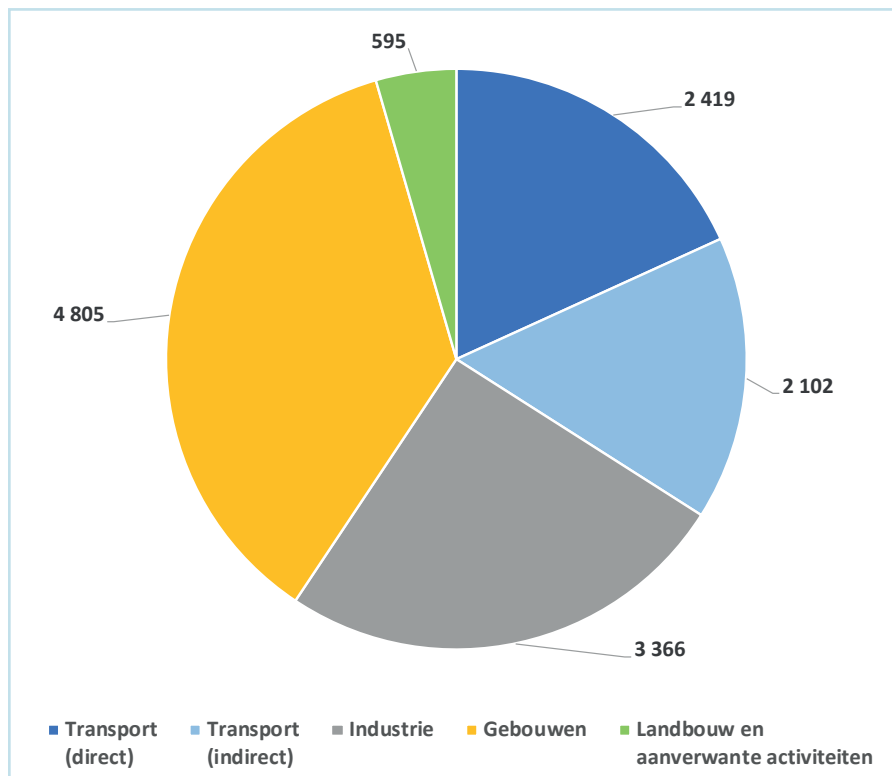
⁴ Het bedrag van de subsidie wordt berekend op basis van de hoeveelheden die zijn onderworpen aan het referentietarief voor de accijns op een bepaald product. Wanneer er een bijzondere regeling is, zijn de betrokken volumes in de tweede categorie opgenomen. Er is dus geen sprake van dubbeltelling.

⁵ In de federale inventaris van fiscale uitgaven worden deze subsidies gekwantificeerd door het standaardtarief als benchmark te nemen voor elk product. In dit rapport worden de subsidies gekwantificeerd ten opzichte van het enige referentietarief, uitgedrukt in toe.

Grafiek 3. Subsidies voor fossiele brandstoffen, accijnzen per product (2015-2019)



Grafiek 4 . Verdeling van de subsidies per sector, 2019



De transportsector ontvangt 2.419 miljoen euro aan directe subsidies, d.w.z. 22% van het totaal aan directe subsidies. De indirecte subsidies aan deze sector bedragen 2.197 miljoen euro. De andere sectoren ontvangen alleen directe subsidies: de industrie voor 3.386 miljoen euro (30% van de directe subsidies), gebouwen voor 4.805 miljoen euro (43%) en landbouw en aanverwante activiteiten voor 595 miljoen euro (5%). Deze bedragen en verhoudingen moeten worden gezien in het licht van het relatieve belang van de verschillende betrokken sectoren of activiteiten. Zo wordt aan herinnerd dat de landbouw in 2019 slechts 0,3% vertegenwoordigt van de toegevoegde waarde die door de ganse economie wordt geproduceerd.

Tabel 2. Details van belangrijke subsidieposten in 2019 per sector

	<i>miljoenen euro's</i>	<i>% van sub totaal</i>
Transport		
Tankkaarten	480,8	19,9%
Verskil in basistarieven tussen producten	267,1	11,0%
Terugbetalingen voor professionele diesel	981,0	40,6%
Vrijstelling voor de binnenvaart	133,0	5,5%
Vrijstelling voor baggerwerkzaamheden	89,5	3,7%
Vrijstelling van accijnzen op vliegtuigbrandstof	446,5	18,5%
Andere	20,7	0,9%
Subtotaal - directe subsidies	2.418,6	100,0%
Bedrijfswagens	1.968,3	
BTW-vrijstelling voor vliegtickets	228,3	
Subtotaal - indirecte subsidies	2.196,5	
Totaal Transport	4.615,1	
Industrie		
Verskil in basistarieven tussen producten	1.887,7	56,1%
Verlaagd dieseltarief	415,0	12,3%
Verlaagd aardgastarief	964,1	28,6%
Andere	98,9	2,9%
Totaal Industrie	3.365,7	100,0%
Gebouwen		
Overdrachten aan individuele personen (sociale tarieven enz.)	181,9	3,8%
Verskil in basistarieven tussen producten	2.440,3	50,8%
Vrijstelling voor stookolie	2.126,7	44,3%
Andere	56,4	1,2%
Totaal Gebouwen	4.805,3	100,0%
Landbouw en aanverwante activiteiten		
Verskil in basistarieven tussen producten	240,4	40,4%
Vrijstellingen op intermediair verbruik	354,4	59,6%
Totaal Landbouw en aanverwante activiteiten	594,8	100,0%

Tabel 2 bevat een uitsplitsing van de **belangrijkste posten**, voor elk van deze sectoren, voor het jaar 2019.

In de transportsector is de grootste directe subsidiepost de terugbetaling van professionele diesel, die alleen al goed is voor 40% van de totale directe subsidies in deze sector. Daarna komen de tankkaarten en de vrijstelling van accijns op kerosine voor de luchtvaart. Sectorale vrijstellingen vormen slechts een klein deel van de totale subsidies, maar kunnen relatief groot zijn in verhouding tot de activiteit van deze sectoren. Het effect van de verschillen in tarieven tussen de producten is hier relatief beperkt, gezien het geringe verschil in belastingheffing tussen benzine en diesel, de twee belangrijkste betrokken brandstoffen.

In de industrie komt meer dan de helft (56%) van de directe subsidies voort uit de verschillen in tarieven tussen de producten en meer in het bijzonder uit de lage belasting op aardgas. Het verlaagde tarief voor aardgas voor bepaalde bedrijven is de op een na belangrijkste post.

In de bouwsector zijn de twee belangrijkste posten de subsidies uit productdifferentiaties en de vrijstelling van stookolie voor verwarming. Voor de eerste post betreft het voornamelijk aardgas.

Ten slotte dienen twee posten te worden vermeld wat betreft landbouw en aanverwante activiteiten. De te lage belasting op aardgas (tariefverschillen tussen de producten) is goed voor 40% van het totaal en de sectorale regelingen voor 60%.

Slotbeschouwingen

Zoals in de inleiding is vermeld, wordt met dit rapport voldaan aan de eerste vereiste van het Nationaal Energie- en Klimaatplan, namelijk de identificatie van subsidies. Het identificatiecriterium is de directe of indirecte subsidiëring van het gebruik van fossiele brandstoffen.

De identificatie bracht een probleem van transparantie aan het licht. De meeste subsidies worden namelijk toegekend via de fiscale weg. In tegenstelling tot de begrotingsuitgaven zijn de "fiscale uitgaven" echter niet rechtstreeks identificeerbaar, omdat de belastingontvangsten worden uitgedrukt na aftrek van de door de fiscale uitgaven gederfde ontvangsten. Bovendien bleek dat een aanzienlijk deel van de via de fiscale weg verleende subsidies niet was gekwantificeerd in de federale inventaris van fiscale uitgaven.

De tweede vereiste van het Nationaal Energie- en Klimaatplan betreft de geleidelijke afschaffing van deze subsidies. In deze tweede fase zal rekening moeten worden gehouden met de specifieke doelstellingen van bepaalde subsidies, met name sociale doelstellingen. Bij de hervorming ervan moet de opheffing van de voor het milieu schadelijke gevolgen worden verzoend met de verwezenlijking van de specifieke doelstellingen die worden nagestreefd met andere, niet voor het milieu schadelijke middelen. ■