



Federale  
Overheidsdienst  
**FINANCIEN**

FEDERALE INVENTARIS VAN  
**SUBSIDIES**  
VOOR  
**FOSSIELE  
BRANDSTOFFEN**

April 2023



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  
Galilleelaan 5/2, 1210 Brussel

**April 2023**

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

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

Wettelijk depot: D/2023/2196/22

# 1 Achtergrond

Dit document is een bijwerking van de eerste editie van de federale Inventaris van subsidies voor fossiele brandstoffen. De tekst van het vorige rapport is volledig aangepast. Dit rapport kan dus onafhankelijk van het vorige worden gelezen.

In mei 2021 werd een eerste inventaris opgemaakt van de federale steunmaatregelen voor fossiele brandstoffen in het kader van de verbintenis in het Nationaal Energie-Klimaatplan (NEKP) om een dergelijke inventaris op te maken en een plan aan te nemen voor de geleidelijke afschaffing van deze subsidies voor fossiele brandstoffen.

Hoewel deze subsidies over het algemeen werden ingevoerd om te beantwoorden aan sociale doelstellingen of voor het behoud van de competitiviteit, gaan zij in hun huidige vorm in tegen de inspanningen om de samenleving koolstofarm te maken en de luchtkwaliteit te verbeteren. Ze zorgen ervoor dat economieën vasthouden aan koolstofintensieve technologieën, ze ondermijnen de inspanningen om het concurrentievermogen van sectoren die bijdragen tot het koolstofarm maken van de economie te vergroten, en kunnen sociaal onrechtvaardig zijn.

Sinds de publicatie van de eerste editie zijn er nieuwe rapportageverplichtingen ontstaan als onderdeel van de uitvoering van de Europese verordening inzake Governance van de energie-unie en van de klimaatactie<sup>1</sup>. Voorts wijzen recente ontwikkelingen op een bereidheid om de steun voor fossiele brandstoffen geleidelijk af te schaffen, zowel op Europees niveau (voorstel tot herziening van de richtlijn inzake de belasting van energieproducten) als op Belgisch niveau (publicatie van een studie over milieubelastingen in het bijzonder).

## 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 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”<sup>2</sup>. 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.

<sup>1</sup> *Regulation on the Governance of the Energy Union and Climate Action (2018/1999/EU).*

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

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 accijnsstarieven tussen de diverse energieproducten.

**Tabel 1** geeft een overzicht van de in dit rapport geïdentificeerde subsidies. De directe subsidies bedragen 10.910 miljoen euro voor 2020, of 2,4 procentpunten van het bbp, en daalde met ongeveer een kwart tussen 2015 en 2019. Tussen 2019 en 2020 zette de neerwaartse trend die tussen 2015 en 2019 werd waargenomen zich door als gevolg van de gevolgen van de covidcrisis voor de economische activiteit. De voor 2021 beschikbare gedeeltelijke cijfers, die derhalve niet in dit verslag zijn opgenomen, lijken er evenwel op te wijzen dat de subsidies tussen 2020 en 2021 kunnen zijn gestegen. Voor 2022 zouden de ex-ante ramingen van de maatregelen die in reactie op de stijging van de energieprijzen zijn genomen (zie kader) ook moeten leiden tot een aanzienlijke stijging van de subsidies voor fossiele brandstoffen. De volgende actualisering van de inventaris zouden deze verwachtingen moeten bevestigen. 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 **Figuur 1**.

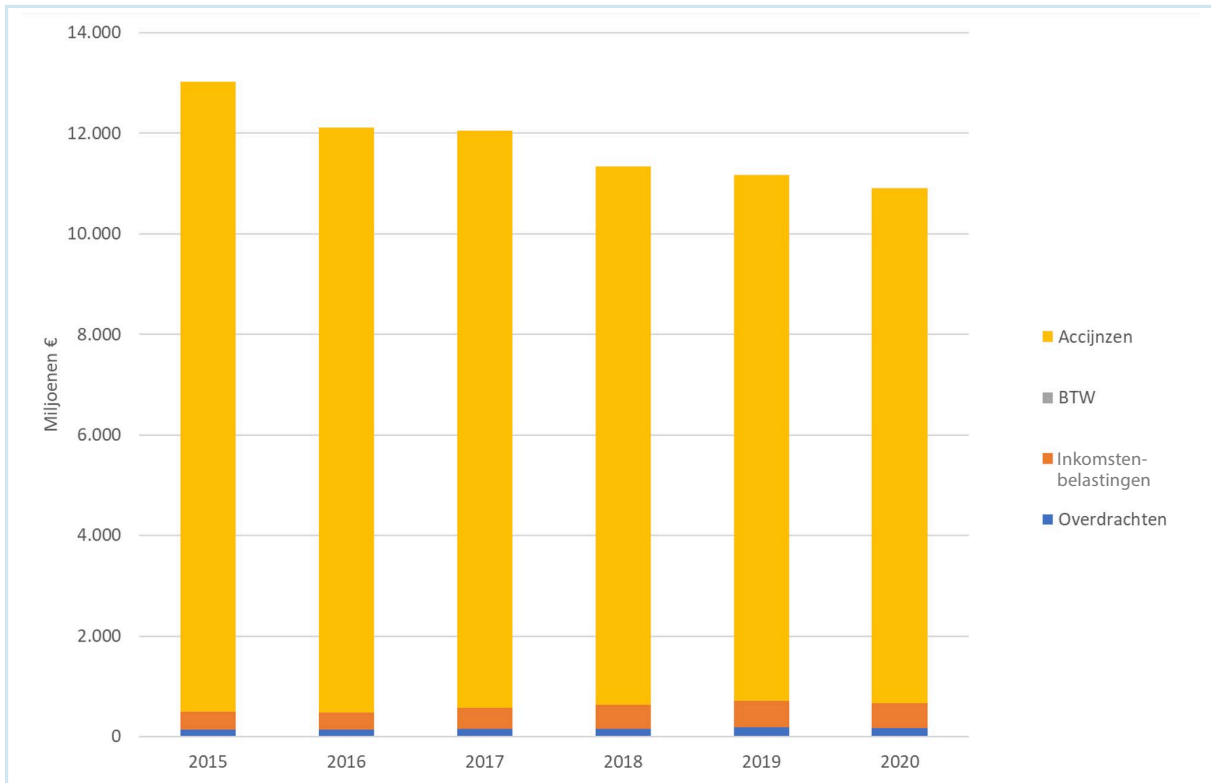
De subsidies in de vorm van overdrachten bedroegen 166 miljoen euro in 2020<sup>3</sup> en zijn in licht stijgende lijn tussen 2015 en 2019, maar vertoont een daling in 2020. Dit zijn overdrachten aan individuen en hebben sociale doelstellingen. Tankkaarten zijn de enige directe subsidie die via de inkomstenbelastingen wordt toegekend. Het geraamde bedrag is 492 miljoen euro in 2020 en het stijgt tussen 2015 en 2019 door het toenemende aantal bedrijfswagens. In 2020 is er een daling door de daling van de brandstofprijzen.

Wat de BTW 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.

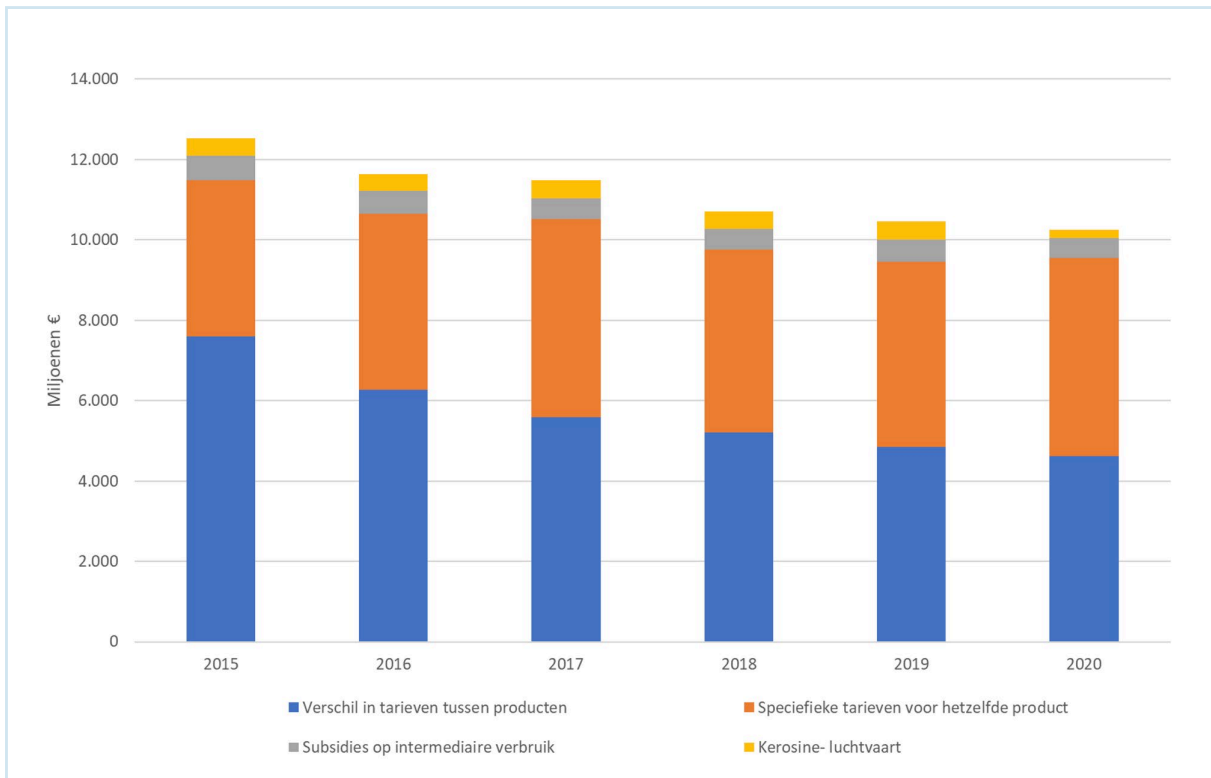
<sup>3</sup> Rekening houdend, voor subsidies in verband met elektriciteit, met het aandeel van fossiele brandstoffen in de energiemix.



Figuur 1. Directe subsidies voor fossiele brandstoffen per instrument  
2015-2020



Figuur 2. Subsidies voor fossiele brandstoffen, accijnzen, per type van subsidie  
2015-2020



Accijnzen zijn duidelijk het belangrijkste instrument dat wordt gebruikt om subsidies te verlenen voor fossiele brandstoffen. De vrijstellingen en verlaagde accijnstarieven worden geraamd op 10.251 miljoen euro in 2020 en zijn tussen 2015 en 2020 gedaald.

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 [Figuur 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 4.613 miljoen euro in 2020<sup>4</sup> en is tussen 2015 en 2019 aanzienlijk gedaald: in 2015 was het 7.595 miljoen euro. Deze daling wordt verklaard door de verhoging van de accijnzen op diesel, die dicht bij 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. In 2020 is de daling te wijten aan de daling van de verbruikte volumes als gevolg van de covidcrisis.

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<sup>5</sup>. Het bedrag van deze categorie subsidies wordt geraamd op 4.934 miljoenen euro in 2020 en neemt de laatste zes 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 495 miljoen euro in 2020. Landbouw (en aanverwante activiteiten) is de belangrijkste post, gevolgd door baggeractiviteiten.

De laatste categorie betreft de vrijstelling van accijns op kerosine. Het bedrag van de subsidie wordt geraamd op 209 miljoen euro in 2020, sterk gedaald in vergelijking met voorgaande jaren als gevolg van de impact van de covidcrisis op de luchtvaartsector.

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

Het leeuwendeel van de subsidies slaat op diesel en aardgas.

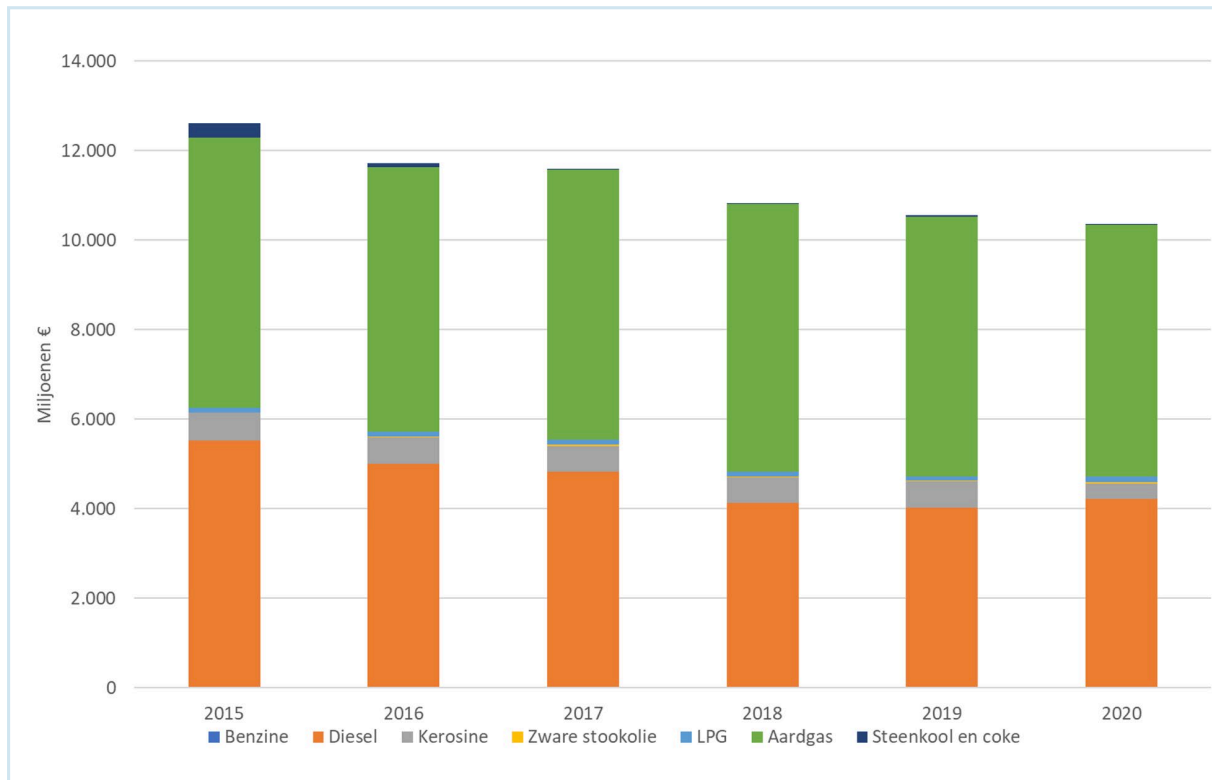
In het geval van diesel is een deel van de subsidie afkomstig van het verschil in belastingheffing (in energie-eenheden) dat overblijft ten opzichte van ongelode benzine. Het grootste deel is echter afkomstig van de speciale regelingen voor huisbrandolie, professionele diesel en de land- en bosbouwsector. 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. [Figuur 4](#) toont het resultaat van deze uitsplitsing voor het jaar 2020. Het omvat zowel directe als indirecte subsidies.

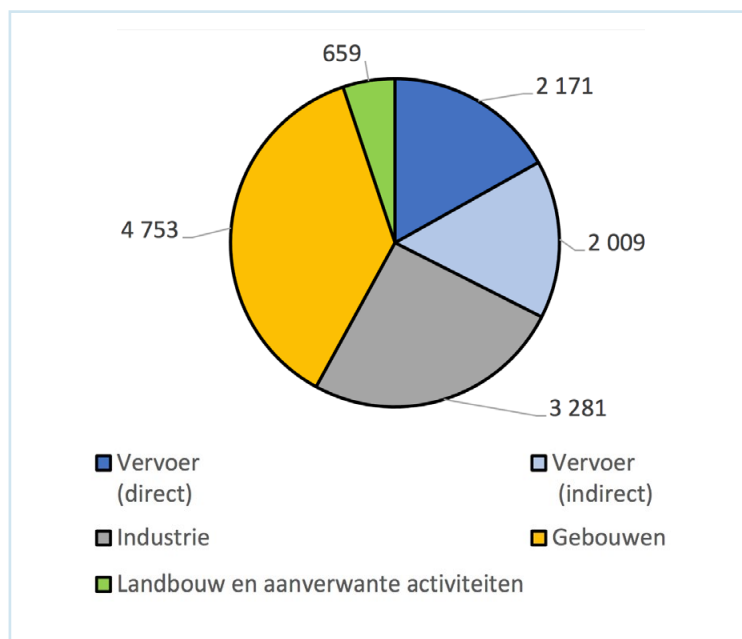
<sup>4</sup> Het bedrag van de subsidie wordt berekend op basis van de hoeveelheden die zijn onderworpen aan het referentietarief voor de accijns op een bepaald product. Wanneer er een bijzondere regeling is, zijn de betrokken volumes in de tweede categorie opgenomen. Er is dus geen sprake van dubbeltelling.

<sup>5</sup> 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.

Figuur 3. Subsidies voor fossiele brandstoffen, accijnzen per product  
2015-2020



Figuur 4. Verdeling van de subsidies per sector  
2020 - in miljoen €





De transportsector ontvangt 2.171 miljoen euro aan directe subsidies, d.w.z. 20 % van het totaal aan directe subsidies. De indirecte subsidies aan deze sector bedragen 2.009 miljoen euro. De andere sectoren ontvangen alleen directe subsidies: de industrie voor 3.281 miljoen euro (30 % van de directe subsidies), gebouwen voor 4.755 miljoen euro (44 %) en landbouw en aanverwante activiteiten voor 659 miljoen euro (6 %). 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 2020 slechts 0,71 % vertegenwoordigt van de toegevoegde waarde die door de ganse economie wordt geproduceerd.

[Tabel 2](#) bevat een uitsplitsing van **de belangrijkste posten**, voor elk van deze sectoren, voor het jaar 2020.

**Tabel 2.**  
Details van belangrijke subsidieposten in 2020 per sector

	in miljoenen euro	% van subtotaal
<b>Transport</b>		
Tankkaarten	492,0	22,7%
Verskil in basistarieven tussen producten	165,4	7,6%
Terugbetalingen voor professionele diesel	1.230,5	56,7%
Vrijstelling voor de binnenvaart	10,3	0,5%
Vrijstelling voor baggerwerkzaamheden	59,7	2,8%
Vrijstelling van accijnzen op vliegtuigbrandstof	208,9	9,6%
Andere	3,9	0,2%
<b>Subtotaal - directe subsidies</b>	<b>2.170,7</b>	<b>100,0%</b>
Bedrijfswagens	1.947,2	96,9%
BTW-vrijstelling voor vliegtickets	61,9	3,1%
<b>Subtotaal - indirecte subsidies</b>	<b>2.009,0</b>	<b>100,0%</b>
<b>Totaal Transport</b>	<b>4.179,7</b>	
<b>Industrie</b>		
Verskil in basistarieven tussen producten	1.888,6	57,6%
Verlaagd dieseltarief	383,2	11,7%
Verlaagd aardgastarief	911,2	27,8%
Andere	98,5	3,0%
<b>Totaal Industrie</b>	<b>3.281,5</b>	<b>100,0%</b>
<b>Gebouwen</b>		
Overdrachten aan individuele personen (sociale tarieven enz.)	165,6	3,5%
Verskil in basistarieven tussen producten	2.261,4	47,6%
Vrijstelling voor stookolie	2.260,0	47,6%
Andere	65,8	1,4%
<b>Totaal Gebouwen</b>	<b>4.752,8</b>	<b>100,0%</b>
<b>Landbouw en aanverwante activiteiten</b>		
Verskil in basistarieven tussen producten	251,5	38,1%
Vrijstellingen op intermediair verbruik	407,9	61,9%
<b>Totaal Landbouw en andere activiteiten</b>	<b>659,3</b>	<b>100,0%</b>

In de transportsector is de grootste directe subsidiepost de terugbetaling van professionele diesel, die alleen al goed is voor 57 % 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 (57 %) 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

Het identificatiecriterium voor de inventaris van de subsidies in dit rapport is de directe of indirecte subsidiëring van het gebruik van fossiele energie.

Sommige opmerkingen uit de eerste editie van de federale Inventaris van subsidies voor fossiele brandstoffen blijven bestaan. Een daarvan is het probleem van de transparantie. De meeste subsidies worden namelijk toegekend via de fiscale weg. De «fiscale uitgaven» zijn echter niet rechtstreeks identificeerbaar, in tegenstelling tot de begrotingsuitgaven, omdat de belastingontvangsten worden uitgedrukt na aftrek van de gederfde ontvangsten uit fiscale uitgaven. Bovendien is een aanzienlijk deel van de via de fiscale weg verleende subsidies niet gekwantificeerd in de federale inventaris van fiscale uitgaven.

De actualisering van het Nationaal Energie- en Klimaatplan, die in de loop van 2024 moet worden uitgevoerd en waarvan een voorlopige versie eind juni 2023 aan de Europese instanties moet worden meegedeeld, is een gelegenheid om opnieuw te wijzen op de noodzaak en de urgentie van de uitdoving van de subsidies voor fossiele brandstoffen, met een duidelijk traject voor de geleidelijke afschaffing ervan.

Bij de bespreking van de geleidelijke afschaffing van deze subsidies zal rekening moeten worden gehouden met de specifieke doelstellingen van bepaalde subsidies, met name sociale doelstellingen. De hervorming ervan moet de opheffing van milieuschadelijke effecten verzoenen met de verwezenlijking van de specifieke doelstellingen die met andere, niet milieuschadelijke middelen worden nagestreefd. ■