



**Instituut
voor de nationale
rekeningen**

Milieubelastingen naar economische activiteit

2008-2018

September 2020

Belliardstraat, 14-18
1040 Brussel

e-mail: contact@plan.be
<https://www.plan.be>

Federaal Planbureau

Het Federaal Planbureau (FPB) is een instelling van openbaar nut die beleidsrelevante studies en vooruitzichten maakt over economische, socio-economische en milieuvraagstukken. Daarnaast bestudeert het de integratie van die vraagstukken in een context van duurzame ontwikkeling. Het stelt zijn wetenschappelijke expertise onder meer ter beschikking van de regering, het Parlement, de sociale gesprekspartners, nationale en internationale instellingen.

De werkzaamheden van het FPB worden steeds gekenmerkt door een onafhankelijke benadering, transparantie en aandacht voor het algemeen welzijn. De kwaliteit van de gegevens, een wetenschappelijke methodologie en de empirische geldigheid van de analyses staan daarbij centraal. Tot slot zorgt het FPB voor een ruime verspreiding van de resultaten van zijn werkzaamheden en draagt zo bij tot het democratisch debat.

Het Federaal Planbureau is EMAS en Ecodynamische Onderneming (drie sterren) gecertificeerd voor zijn milieubeheer.

<https://www.plan.be>

Contactpersoon voor deze publicatie: Jana Watelle, wj@plan.be

Overname wordt toegestaan, behalve voor handelsdoeleinden, mits bronvermelding.

Verantwoordelijke uitgever: Philippe Donnay

Woord vooraf

De Europese Verordening 538/2014 (tot wijziging van Verordening 691/2011) verplicht de lidstaten van de Europese Unie om zes milieu-economische rekeningen aan Eurostat te leveren. Het gaat om drie rekeningen die sinds 2013 worden overgemaakt: de rekeningen voor milieubelastingen naar economische activiteit (Environmental Taxes by Economic Activity, ETEA), de luchtmissierekeningen (Air Emissions Accounts, AEA) en de materiaalstroomrekeningen voor de gehele economie (Economy-Wide Material Flow Accounts, EW-MFA), aangevuld met drie rekeningen die vanaf 2017 worden geleverd: de rekeningen voor de productie van milieugoederen en -diensten (Environmental Goods and Services Sector, EGSS), de uitgavenrekeningen voor milieubescherming (Environmental Protection Expenditure Accounts, EPEA) en de fysieke-energiestroomrekeningen (Physical Energy Flow Accounts, PEFA).

Het Instituut voor de nationale rekeningen (INR) presenteert in deze publicatie de rekeningen voor de milieubelastingen naar economische activiteit voor de jaren 2008-2018.

Milieu-economische rekeningen zijn satellietrekeningen van de nationale rekeningen. De wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, Titel VIII, hoofdstuk 1, wijst het opstellen van satellietrekeningen van de nationale rekeningen toe aan het Federaal Planbureau (FPB).

De door het FPB uitgewerkte methodologie werd goedgekeurd door het Wetenschappelijk Comité voor de nationale rekeningen.

De voorzitter a.i. van de Raad van bestuur
van het Instituut voor de nationale rekeningen

Réginald Massant

Brussel, september 2020

Inhoudstafel

1. Commentaar	1
1.1. Milieubelastingen in cijfers	1
1.2. Methodologische verschilpunten ten opzichte van de vorige publicatie	8

1. Commentaar

In wat volgt, worden eerst kort de resultaten besproken. Vervolgens wordt ingegaan op de methodologische verschillpunten met de publicatie van 2019. Die verschillpunten vloeien voort uit updates van enkele basisgegevens en de identificatie van zes nieuwe energiebelastingen.

1.1. Milieubelastingen in cijfers

Volgens de definitie van Eurostat¹ dient elke belasting die geheven wordt op een belastingbasis die milieuvervuilend of grondstof-uitputtend is, te worden beschouwd als een milieubelasting. Het scala aan belastingen dat in rekening wordt gebracht is dus veel ruimer dan belastingen die geheven worden op de vervuiling zelf. De accijnzen op olieproducten worden bijvoorbeeld ook als milieubelastingen beschouwd. Btw wordt dan weer buiten beschouwing gelaten omdat dit een algemene belasting betreft die op alle producten geheven wordt.

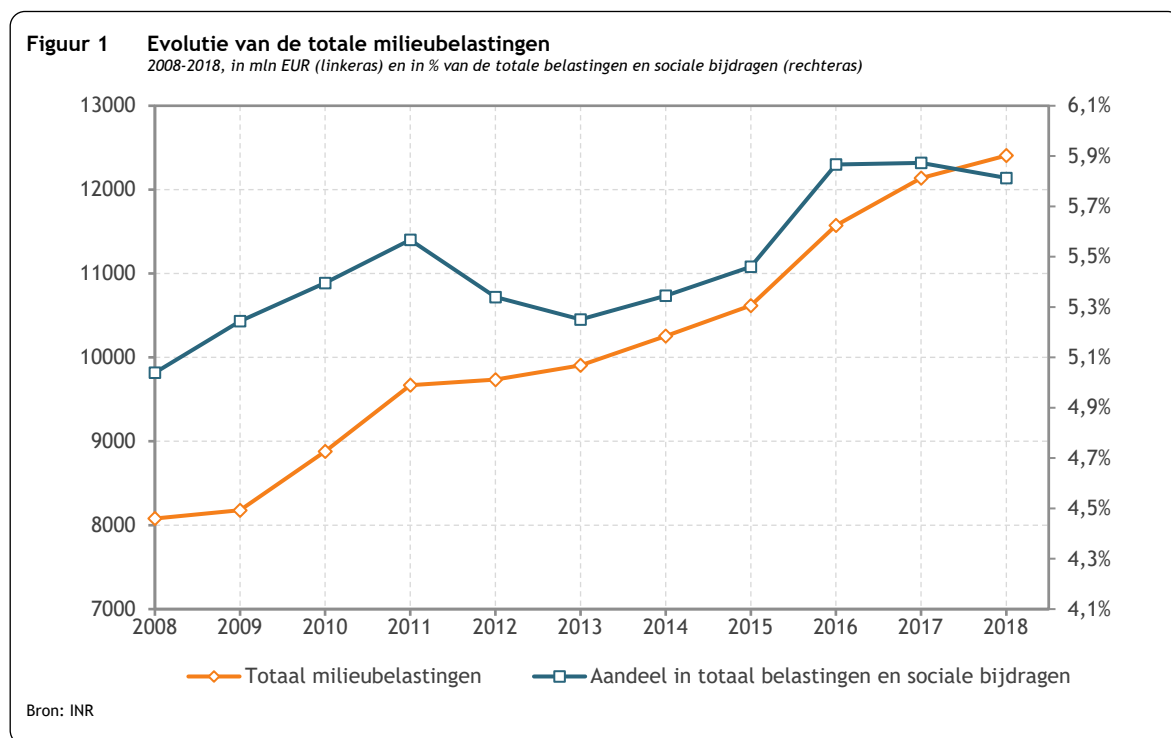
Eurostat deelt de milieubelastingen in vier verschillende categorieën in: energiebelastingen, transportbelastingen, belastingen op vervuiling en belastingen op hulpbronnen. Alle belastingen die geheven worden op energieproducten gebruikt voor zowel vervoersdoeleinden als stationaire doeleinden, worden aan de eerste categorie toegewezen. De transportbelastingen omvatten dus enkel belastingen op transport die los staan van het energieverbruik. Het gaat om belastingen die gerelateerd zijn aan het bezit van een motorvoertuig (zoals de jaarlijkse verkeersbelasting) en het gebruik ervan (zoals het eurovignet² voor vrachtwagens met een maximaal toegelaten totaalgewicht van minstens 12 ton). Belastingen op vervuiling omvatten belastingen op het beheer van vast afval, op geluidsoverlast, en op gemeten of geschatte water- of luchtvervuiling. De emissierechten die betaald worden op de uitstoot van koolstofdioxide maken hier evenwel geen deel van uit. Zij worden volgens afspraak toegewezen aan de categorie van de energiebelastingen. Belastingen op hulpbronnen omvatten belastingen op de onttrekking van water en de onttrekking van grondstoffen afkomstig uit bos- en mijnbouw. In België zijn er enkel belastingen op de onttrekking van water.

Figuur 1 toont dat de totale milieubelastingen in België in de periode 2008-2018 toenamen van € 8,1 miljard (2,24 % van het bbp) tot een niveau van € 12,4 miljard (2,68 % van het bbp). De milieubelastingen kenden een bijna lineair stijgend verloop. In de periode 2008-2011 stegen de milieubelastingen met 19,6 %, om in 2011 een opbrengst van € 9,7 miljard (2,57 % van het bbp) te bereiken. Gedurende de periode 2011-2015 nam de stijging af in kracht (9,8 %). Daarna, met een groeipercentage van 16,9 % tijdens de periode 2015-2018, stegen de milieubelastingen opnieuw sterker. De totale belastingen en sociale bijdragen stegen in de volledige periode onafgebroken, met uitzondering van een kleine terugval in 2009, van € 160 miljard in 2008 naar € 213 miljard in 2018. Het aandeel van de milieubelastingen in de totale belastingen en sociale bijdragen nam toe van 5,0 % in 2008 tot 5,6 % in 2011 en viel vervolgens

¹ Zie: Eurostat (2001), Environmental taxes – a statistical guide, Methods and Nomenclatures in Economy and finance, Luxembourg.

² Sinds 1 april 2016 is het eurovignet voor in België afgelegde kilometers vervangen door een systeem van kilometerheffing (rekeningrijden).

terug tot 5,3 % in 2013. Na 2013 steeg dit aandeel opnieuw om vanaf 2016 te stabiliseren op ruwweg 5,9 %.



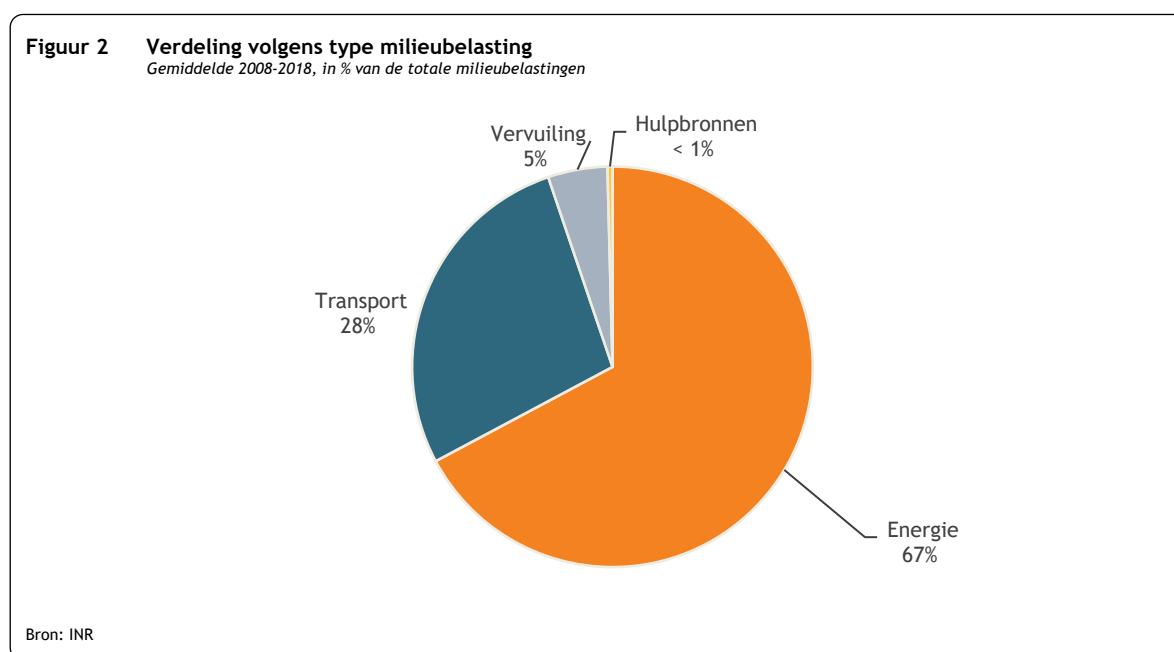
De stijging van de totale milieubelastingen tussen 2009 en 2011 met € 1,5 miljard is voor 81 % te wijten aan de stijging van de opbrengsten uit de energiebelastingen en voor 18 % aan de transportbelastingen. De tragere toename van de totale milieubelastingen tussen 2011 en 2015 kan verklaard worden door een afname in het groeitempo van de energiebelastingen. Daarnaast is in die periode ook een daling vast te stellen van de transportbelastingen en de belastingen op vervuiling en op hulpbronnen met respectievelijk 3 %, 2 % en 0,2 %. De stijging van de milieubelastingen tussen 2015 en 2018 met € 1,8 miljard is voor 86 % te verklaren door een stijging in de energiebelastingen en voor respectievelijk 9 %, 3 % en 2 % door een stijging van de transportbelastingen en de belastingen op vervuiling en op hulpbronnen. Hieruit kan men concluderen dat het voornamelijk de energiebelastingen zijn die hun stempel drukken op het verloop van de milieubelastingen.

Een daling in de opbrengst van de accijnzen op minerale oliën tussen 2011 en 2013 was grotendeels verantwoordelijk voor de afnemende groei van de energiebelastingen. De daling van de opbrengsten uit accijnzen op minerale oliën met 6 % tussen 2011 en 2013 zou op het eerste gezicht verwondering kunnen wekken, aangezien de gemiddelde accijnstarieven op benzine, LPG en gasolie voor verwarming tijdens die periode niet veranderden en de gemiddelde accijnstarieven op diesel en extra zware stookolie zelfs stegen. De daling moet dus te wijten zijn aan een afname van het totale verbruik (in hoeveelheid) van minerale oliën, en/of aan verschuivingen in de mix in de richting van minerale oliën waarop een lagere accijns geheven wordt. Cijfers van de Belgische petroleumfederatie tonen dat het verbruik van diesel tussen 2011 en 2013 sterk afnam. Ook het verbruik van benzine daalde in de betrokken periode, maar in mindere mate, waardoor dus een verschuiving in de richting van producten met een hogere accijns optrad, die het neerwaartse effect van de daling in de totale verbruikte hoeveelheden enigszins afzwakte. Terzelfdertijd steeg het verbruik van huisbrandolie, een product

waarop de accijns per liter veel lager ligt dan die op diesel, wat dan weer een verschuiving inhoudt in de richting van producten met een lagere accijns.

Na 2013 stegen de opbrengsten van de accijnzen op minerale oliën opnieuw. Enerzijds, door het stijgen van de gemiddelde accijnzen op diesel en zware stookolie in de periode 2013-2018. Anderzijds, door een toenemend verbruik van diesel en benzine gedurende die periode. Ook vond er een stijging van de inkomsten uit de verkoop van emissierechten plaats. Omdat de veiling van emissierechten de meest efficiënte toewijzingsmethode vormt en in de lijn ligt met het principe van “de vervuiler betaalt”, wordt in de periode 2013-2020 de veiling geleidelijk de primaire wijze van de verdeling van emissierechten. Dat verklaart de stijgende inkomsten uit emissierechten na 2013. Daarnaast zorgde ook de intrede van de Waalse toeslag op de transmissietarieven voor de financiering van groenestroomcertificaten (GSC's) in 2012 voor een significante opbrengst vanaf 2013. De toename van de opbrengsten van de accijnzen op minerale oliën, de verkoop van emissierechten en de toeslag op de transmissietarieven in Wallonië zijn de belangrijkste factoren achter de stijging van de energiebelastingen en de milieubelastingen in zijn geheel na 2013. In 2016 werd verder de Vlaamse energieheffing ingevoerd. Hiermee wou de Vlaamse overheid de opgestapelde schuld voor het financieren van de GSC's wegwerken.³

Figuur 2 toont dat energiebelastingen gemiddeld het grootste deel (67 %) van de Belgische milieubelastingen uitmaakten in de periode 2008-2018. Transportbelastingen leverden 28 % van de totale milieubelastingen op. De belastingen op vervuiling waren slechts verantwoordelijk voor 5 % van de milieubelastingen, en de belastingen op hulpbronnen droegen minder dan een percent bij aan het totaal. Over de beschouwde periode nam het aandeel van de energiebelastingen jaarlijks toe. Deze toename werd weerspiegeld in een daling van het aandeel van de transportbelastingen.



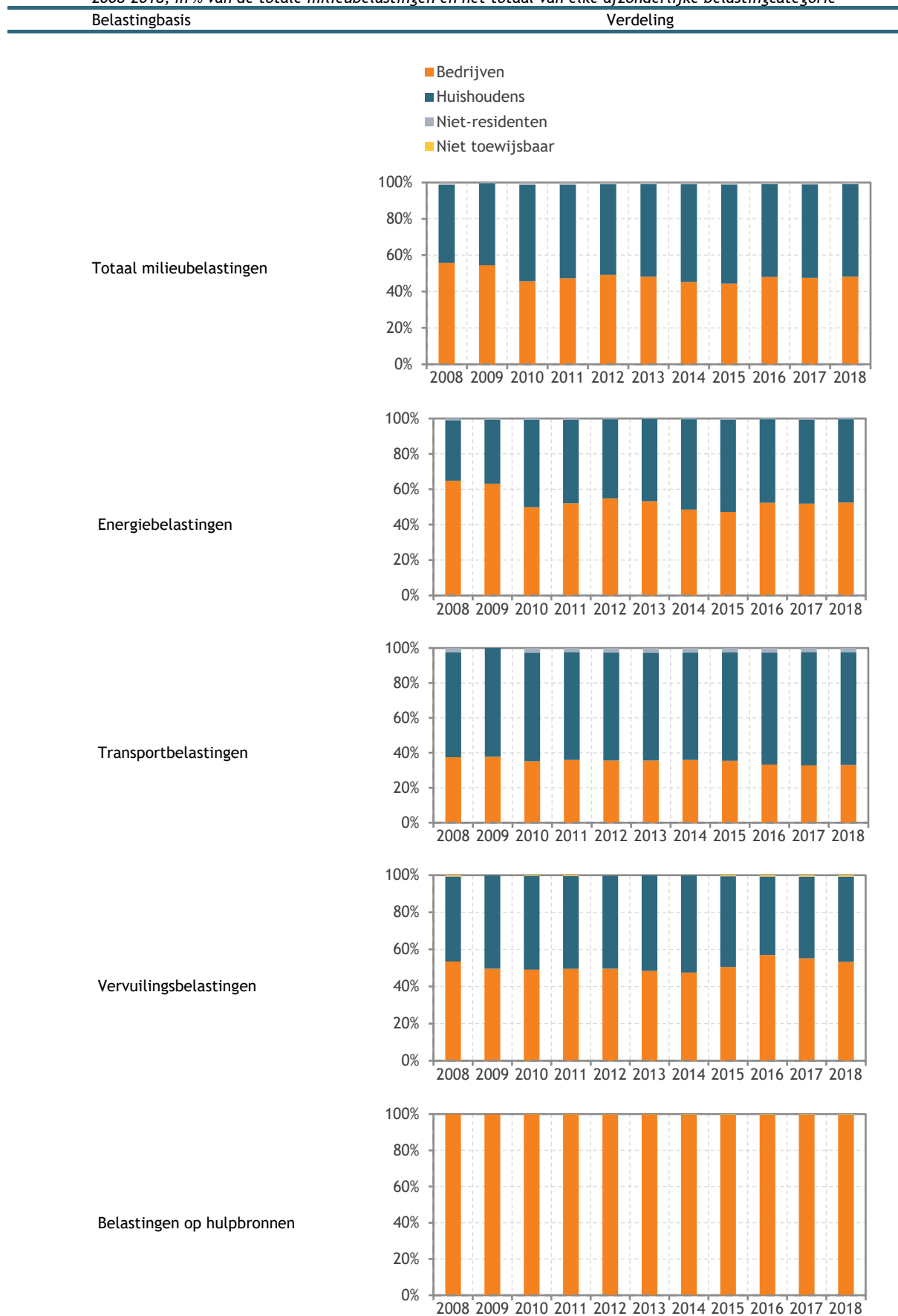
³ Deze energieheffing was volgens het Grondwettelijk Hof echter in strijd met de fiscale regel dat de gewesten geen belastingen mogen heffen op zaken waarop reeds een federale heffing bestaat. Bijgevolg werd de heffing met ingang van 2018 grotendeels afgeschaft.

Tabel 1 toont dat er in de periode 2008-2018 een verschuiving is geweest in de verdeling van de **totale milieubelastingen** per categorie van belastingbetaler. In 2008 betaalden de huishoudens 43 % van de milieubelastingen. Dit percentage steeg over de beschouwde periode tot 51 % in 2018. Het aandeel van de bedrijven in de totale milieubelastingen daalde van 56 % in 2008 naar 48 % in 2018. Een zeer gering deel van de totale milieubelastingen kon niet worden toegewezen. Het aandeel van de niet-residenten was zo goed als verwaarloosbaar over de beschouwde periode.⁴

Wanneer we elke belastingcategorie apart beschouwen, wordt het duidelijk dat de verdeling volgens betaler in de periode 2008-2018 het meest varieert voor de **energiebelastingen**. De verandering in de verdeling van de energiebelastingen wordt voornamelijk gedreven door de verandering in de betalingen van de accijnzen op minerale oliën. Het aandeel van de huishoudens in de accijnzen op minerale oliën nam toe van 31 % in 2008 tot 46 % in 2018, terwijl de bedrijven hun aandeel zien dalen. De **transportbelastingen** werden over de beschouwde periode voornamelijk door de huishoudens betaald, en hun aandeel nam de laatste jaren nog toe. Wat de **vervuilingsbelastingen** betreft, werd er gemiddeld evenveel door de huishoudens als door de bedrijven betaald. Aangezien de **belastingen op hulpbronnen** voor België enkel belastingen zijn op het onttrekken van water uit de natuur en bedrijven dit als enige in grote hoeveelheden doen, werd deze belasting voor bijna 100 % betaald door de bedrijven.

⁴ Hierbij dienen we er echter wel op te wijzen dat er geen accijnzen op benzine of diesel aan niet-residenten werden toegewezen, aangezien er geen gegevens bestaan over de hoeveelheid brandstof die in België door niet-residenten getankt wordt. Alle accijnzen op benzine en diesel werden toegewezen aan Belgische residenten

Tabel 1 Evolutie aandeel betalers milieubelastingen 2008-2018, in % van de totale milieubelastingen en het totaal van elke afzonderlijke belastingcategorie



Bron: INR

Wanneer we verder de bedrijven apart beschouwen, maakt tabel 2 duidelijk dat de transportsector (NACE H) gemiddeld 28 % van de **energiebelastingen** (betaald door bedrijven) voor zijn rekening nam over de beschouwde periode. Dat aandeel nam echter af in de tijd, van 40 % in 2008 naar 20 % in 2018. Die daling is te wijten aan een terugval in de betalingen van accijnzen op minerale oliën door de transportsector vanaf 2010. In 2013 werden de emissierechten geïntroduceerd. De voornaamste gebruikers van deze rechten zijn bedrijven die elektriciteit, gas, stoom en gekoelde lucht produceren, wat de toename van het aandeel in de energiebelastingen van NACE D verklaart vanaf 2013.

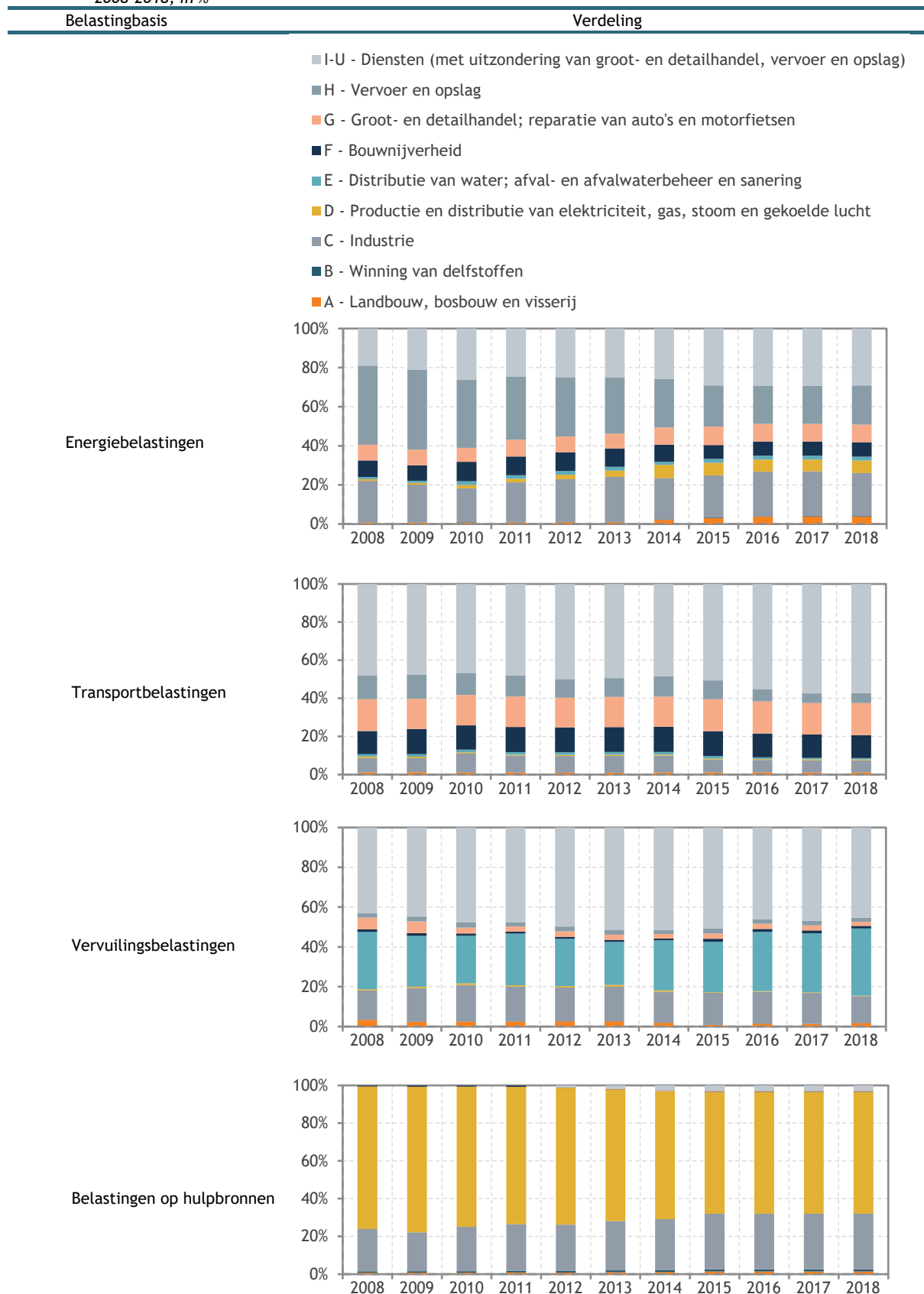
Wat de **transportbelastingen** betreft, is de verdeling per sector vrijwel constant gebleven. Het grootste aandeel werd over de beschouwde periode steeds door de dienstensector betaald, en door de sector die instaat voor de lease van auto's (NACE 77) in het bijzonder. Een opvallende evolutie in 2016 is de terugval van het aandeel van de transportsector, veroorzaakt door de afschaffing van het Eurovignet voor vrachtwagens. Sinds 1 april 2016 is er voor het gebruik van de Belgische wegen geen Eurovignet meer nodig, maar moet er een kilometerheffing worden betaald door vrachtwagens. Aangezien in ESR-termen deze kilometerheffing geen belasting is maar een retributie, wordt deze heffing niet opgenomen in de milieubelastingen.⁵

In 2008 namen, naast de dienstensector (met uitzondering van groot- en detailhandel, vervoer en opslag) (NACE I-U), de bedrijven die instaan voor de distributie van water, het beheer van afval(water) en saneringen (NACE E) een behoorlijk aandeel van de **vervuilingsbelastingen** betaald door bedrijven voor hun rekening (29 %). Dat aandeel daalde naar 22 % in 2013 en kende daarna een toename tot 34 % in 2018. Die toename werd gedreven door een stijging in de betalingen van de Vlaamse waterbelasting voor grootverbruikers en de Waalse industriële waterbelasting door die sector.

In de beschouwde periode betaalde NACE D gemiddeld 70 % van de **belastingen op hulpbronnen** betaald door alle Belgische bedrijfstakken. De elektriciteitssector is de belangrijkste drager van deze belasting, omdat het gebruik maakt van oppervlaktewater in de koeltorens van haar elektriciteitscentrales. In de periode 2008-2018 nam de verwerkende nijverheid (NACE C) 26 % van de belastingen op hulpbronnen voor haar rekening.

⁵ Zie: Eurostat (2008), Eurostat Guidance on accounting for EDP – Classification of payments for the use of roads of pay, Luxembourg.

Tabel 2 Evolutie aandeel bedrijfstakken (NACE) in verschillende types milieubelastingen betaald door bedrijven 2008-2018, in %



Bron: INR

1.2. Methodologische verschilpunten ten opzichte van de vorige publicatie

In vergelijking met de methodologie die werd toegepast voor de berekening van de ETEA gepubliceerd in september 2019 vonden lichte herzieningen plaats in de verdeling van een aantal milieubelastingen over de verschillende bedrijfstakken en huishoudens voor de periode 2015-2017. Voor de berekening van de voorgaande publicatie werd gebruik gemaakt van de initiële gebruikstabel voor 2015. Voor deze publicatie werd gebruik gemaakt van een geüpdatete versie van de gebruikstabel voor 2015. Bovendien werd de gebruikstabel voor het jaar 2016 beschikbaar gesteld, en bijgevolg toegepast voor de berekening van de verdeling in de periode 2016-2018, dit in afwachting van de gebruikstabellen voor de jaren 2017 en 2018.

Verder werden zes nieuwe energiebelastingen geïdentificeerd: de toeslag op het transmissietarief voor offshore windenergie (FED), de inlevering van GSC's (VG, WG, BHG), de Vlaamse toeslag op de distributietarieven voor de financiering van GSC's en de Waalse toeslag op de transmissietarieven voor de financiering van GSC's. Sinds 2002 hebben de federale overheid en de drie gewesten een systeem van GSC's geïmplementeerd om energie uit hernieuwbare bronnen te stimuleren. In 2019 heeft België, overeenkomstig de aanbevelingen van Eurostat, een occasionele methodologische herziening van zijn nationale rekeningen uitgevoerd. Naar aanleiding van deze herziening werd er door het INR beslist om nieuwe economische verschijnselen zoals het mechanisme van de GSC's op te nemen in de nationale rekeningen. Zo kon een boekhoudkundig raamwerk worden opgesteld, waarbij de overheid een subsidie verleent aan groenestroomproducenten (D.31) en een belasting heft op elektriciteitsleveranciers (D.214A). Omdat het systeem neutraal is op lange termijn voor het vorderingssaldo van de overheid, vloeit er in principe geen kasstroom via de rekeningen van de overheid. Toch zal het systeem van jaar tot jaar een verschillende invloed uitoefenen op de overheidsfinanciën, omdat de subsidie en belasting op een verschillend tijdstip wordt aangerekend. De introductie van deze energiebelastingen in de ETEA heeft de totale milieubelastingen met gemiddeld 17 % verhoogd. Alle nieuwe belastingen werden verdeeld op basis van de gebruikstabellen voor 2008 tot en met 2016 volgens de gebruikers van het product 35A01, dat betreft de opwekking, het transport en de distributie van elektriciteit. De gebruikstabel voor het jaar 2016 werd ook toegepast voor de verdeling in de jaren 2017 en 2018.

Verder werden nieuwe gegevens in verband met het voertuigenpark en de registratie van voertuigen gebruikt voor de verdeling van de belasting op inverkeerstelling, de verkeersbelasting betaald door de bedrijven en het eurovignet. Ook wijzigingen in de Belgische waterstatistieken hebben gezorgd voor aanpassingen in de verdeling van de belastingen op hulpbronnen. Nieuwe data over het verschil tussen de gratis ontvangen emissiequota en de geverifieerde emissies voor België leveren een nieuwe verdeelsleutel op voor de emissierechten. Deze aanpassingen leiden tot verschillen in elk jaar van de beschouwde periode.

Het toepassen van al deze nieuwe informatie verklaart de herziening van de cijfers voor de periode 2008-2017 in vergelijking met de versie van de ETEA van 2019.