

Brussel, 12 juni 2025
(OR. en)

7819/25

**Interinstitutioneel dossier:
2021/0213 (CNS)**

**FISC 93
ECOFIN 401
ENER 97
ENV 240
CLIMA 102**

NOTA I/A-PUNT

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Herziening van de energiebelastingrichtlijn - Voortgangsverslag

Het voortgangsverslag in de bijlage bevat de standpunten van het voorzitterschap over de stand van de werkzaamheden en de vorderingen met de bespreking van bovengenoemd voorstel in de eerste helft van 2025.

Het Comité van permanente vertegenwoordigers wordt verzocht nota te nemen van het voortgangsverslag van het voorzitterschap in de bijlage en het toe te zenden aan de Raad.

De Raad (Economische en Financiële Zaken) wordt verzocht om als A-punt op de agenda van een komende zitting nota te nemen van dit voortgangsverslag van het voorzitterschap.

Herziening van de energiebelastingrichtlijn**Voortgangsverslag van het voorzitterschap****I. INLEIDING**

1. Op 14 juli 2021 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een richtlijn van de Raad tot herstructurering van de Unieregeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (herschikking)¹ (“EBR-voorstel”).
2. Het EBR-voorstel maakt deel uit van het “Fit for 55-pakket”², dat tot doel heeft uitvoering te geven aan de ambitieuze EU-doelstellingen om de emissies tussen nu en 2030 met ten minste 55 % te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990 en in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken. Dat pakket bestaat uit een reeks onderling verbonden voorstellen, die allemaal hetzelfde doel beogen: zorgen voor een eerlijke, concurrerende en groene transitie in de periode tot 2030 en daarna. Het bestrijkt een aantal beleidsterreinen en economische sectoren: klimaat, energie en brandstoffen, vervoer, gebouwen, landgebruik en bosbouw.
3. Het EBR-voorstel heeft als doelstellingen:
 - a) totstandbrenging van een aangepast kader om te kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van de EU-doelstellingen voor 2030 en klimaatneutraliteit in 2050 in het kader van de Europese Green Deal. Hiervoor moet de belasting van energieproducten en elektriciteit worden afgestemd op het EU-beleid inzake energie, milieu en het klimaat, teneinde bij te dragen tot de inspanningen van de EU om de emissies te verlagen;
 - b) totstandbrenging van een kader dat de interne markt van de EU in stand houdt en verbetert door het toepassingsgebied van belastbare energieproducten en de tariefstructuur te actualiseren en het gebruik van belastingvrijstellingen en -verlagingen door de lidstaten te rationaliseren; en
 - c) behoud van de capaciteit om inkomsten voor de begrotingen van de lidstaten te genereren.

¹ Doc. 10872/21.

² Doc. 10849/21.

4. Volgens de Commissie zullen deze doelstellingen worden bereikt door over te schakelen van belastingen op basis van volume naar belastingen op basis van energie-inhoud, door een ranglijst van tarieven volgens de milieuprestaties in te voeren en door prikkels voor het gebruik van fossiele brandstoffen te beperken. Volgens deze ranglijst zullen conventionele fossiele brandstoffen, zoals diesel en benzine, belast worden tegen het hoogste tarief en elektriciteit tegen het laagste tarief.
5. Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's hebben op respectievelijk 20 januari 2022³ en 27 april 2022⁴ advies uitgebracht. Het advies van het Europees Parlement is nog in voorbereiding.

II. STAND VAN ZAKEN IN DE RAAD

6. De analyse van het EBR-voorstel is in september 2021 gestart in de Groep belastingvraagstukken (indirecte belasting – accijnzen/energiebelasting). De Groep op hoog niveau belastingvraagstukken (GHN) heeft het dossier meermaals besproken.
7. Op 7 december 2021 heeft de Raad Ecofin nota genomen van het voortgangsverslag van het voorzitterschap over de voorstellen van het “Fit for 55-pakket”, waarvan het EBR-voorstel deel uitmaakt⁵. Op 17 juni 2022 heeft de Raad Ecofin nota genomen van het voortgangsverslag van het voorzitterschap over het EBR-voorstel⁶. Op 6 december 2022 heeft de Raad Ecofin een oriënterend debat⁷ gehouden over het EBR-voorstel en politieke sturing aangereikt voor de verdere stappen. In het algemeen steunden de ministers de flexibelere aanpak van het voorzitterschap en vroegen zij om oplossingen voor onopgeloste kwesties.
8. Op 10 december 2024 heeft de Raad Ecofin een oriënterend debat⁸ gehouden over het EBR-voorstel en politieke sturing aangereikt.
9. Rekening houdend met de politieke richtsnoeren is de technische analyse in de voorbereidende instanties van de Raad voortgezet.

³ Doc. 5615/22.

⁴ Doc. 7822/25.

⁵ Doc. 14574/21.

⁶ Doc. 9874/22.

⁷ Doc. 14736/22.

⁸ Doc. 16174/24 REV 1.

III. VOORUITGANG GEBOEKT IN DE EERSTE HELFT VAN 2025

10. Voortbouwend op de tijdens de voorgaande voorzitterschappen geboekte vooruitgang heeft het Poolse voorzitterschap de werkzaamheden betreffende de herziening van de EBR voortgezet. Het dossier is tijdens de vergaderingen van de Groep belastingvraagstukken van 30 januari, 1 april en 20 mei 2025 verder onderzocht.
11. In het eerste semester van 2025 heeft het voorzitterschap op basis van de besprekingen in de groep drie teksten opgesteld waarover een volledig compromis bestond; de meest recente compromistekst⁹ is op 20 mei aan de Groep belastingvraagstukken voorgelegd. Daarnaast heeft het voorzitterschap zijn analyses van specifieke bepalingen in toelichtingen gepresenteerd, wat de besprekingen tussen de delegaties heeft vergemakkelijkt en heeft geholpen om vooruitgang te boeken met het ontwikkelen van oplossingen voor de resterende vraagstukken.
12. Een van de besproken onderwerpen was de vraag hoe in de veranderende mondiale context het gemeenschappelijke doel van concurrerend blijvende EU-industrieën kan worden verwezenlijkt en welke rol energiebelasting daarin kan spelen. De Commissie presenteerde de energiebelastingaspecten van haar mededelingen “De Clean Industrial Deal: Een gezamenlijke routekaart voor concurrentievermogen en decarbonisatie”¹⁰, “Actieplan voor betaalbare energie - De werkelijke waarde van onze energie-unie ontsluiten om betaalbare, efficiënte en schone energie voor alle Europeanen te waarborgen”¹¹, “Het EU-kompas voor concurrentievermogen”¹² en “Een Europees actieplan voor staal en metaal”¹³. In het licht van deze mededelingen is het voorzitterschap van oordeel dat energie-intensieve sectoren, met bijvoorbeeld mineralogische en metallurgische procedés, meer steun nodig hebben. Daarom is het volgens het voorzitterschap gerechtvaardigd de lidstaten toe te staan dat zij verder steun verlenen in de vorm van een uitsluiting van het toepassingsgebied van de richtlijn.

⁹ Doc. 9008/25.

¹⁰ Doc. 6515/25.

¹¹ Doc. 6601/25.

¹² Doc. 5785/25.

¹³ Doc. 7288/25.

13. Een nieuw element dat met het EBR-voorstel wordt ingevoerd, is de automatische indexering van minimumbelastingniveaus. Het doel van de indexering is voorkomen dat de economische gevolgen van de EBR in de loop van de tijd worden uitgehold. Het voorzitterschap faciliteerde de bespreking van de indexeringsregelingen, met name het tijdsbestek en het indexeringsplafond.
14. De begrippen “enkelvoudig gebruik” en “ander enkelvoudig gebruik” zijn verduidelijkt. Aangezien deze termen twijfels deden rijzen over de interpretatie en de reikwijdte ervan, heeft het voorzitterschap een discussie op gang gebracht om de betekenis ervan te verduidelijken. Voor sommige specifieke toepassingen van energieproducten en elektriciteit in bepaalde sectoren van de economie waarin energieproducten of elektriciteit worden gebruikt, kan aanvullende steun nodig zijn. Daarom kunnen de lidstaten voor dergelijke specifieke toepassingen welbepaalde verlaagde belastingniveaus toepassen (volledige vrijstellingen van accijnzen of verlaagde belastingtarieven). Die gevallen zijn in de compromistekst aangemerkt als “ander enkelvoudig gebruik”. In het kader van de discussie werd naar voren gebracht dat het begrip “ander enkelvoudig gebruik” ondergeschikt is aan het bredere begrip “enkelvoudig gebruik”. Tegelijkertijd werd het nodig geacht het begrip “enkelvoudig gebruik” te behouden, aangezien dat betrekking heeft op alle gevallen van gebruik van energieproducten en elektriciteit die binnen het toepassingsgebied van de richtlijn vallen, dat wil zeggen: die welke niet voldoen aan de definitie van duaal gebruik van energieproducten en elektriciteit. De term “enkelvoudig gebruik” is in de compromistekst gehandhaafd, maar de door het voorzitterschap op gang gebrachte discussie heeft geholpen om dit begrip te verduidelijken, zodat marktdeelnemers, belastingdiensten en burgers de tekst van de toekomstige richtlijn beter kunnen begrijpen en interpreteren.

15. De delegaties wezen op het probleem van kleine installaties die voor eigen gebruik elektriciteit verbruiken die zij uit reeds belaste niet-hernieuwbare energiebronnen produceren. De momenteel geldende EBR staat de lidstaten toe om, op voorwaarde dat energie-inputs worden belast, de elektriciteitsproductie van kleine producenten vrij te stellen wanneer die voor eigen gebruik is bestemd. In het EBR-voorstel is het algemene doel van de regeling voor kleine producenten behouden; er is echter een drempel ingevoerd om kleine installaties te definiëren. De drempel is ingevoerd met betrekking tot de productie van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, en om rekening te houden met de mogelijkheid dat grootschalige installaties een onevenredig belastingvoordeel genieten. Dit heeft echter geleid tot een beperking van de mogelijkheid tot vrijstelling van kleine installaties die voor eigen gebruik elektriciteit verbruiken die zij uit reeds belaste niet-hernieuwbare energiebronnen produceren. Daarom heeft het voorzitterschap de desbetreffende bepalingen in de compromistekst gewijzigd. Derhalve zullen de lidstaten vrijstelling kunnen verlenen voor a) elektriciteitsproductie voor eigen gebruik wanneer de als input gebruikte energieproducten niet belastbaar zijn (wind, zon, afval enz.). Het doel hiervan is onnodige productiebelasting voor niet-professionele of zeer kleine producenten te voorkomen en de ontwikkeling van dergelijke installaties te stimuleren; b) elektriciteit die is geproduceerd uit energieproducten die reeds overeenkomstig de richtlijn zijn belast. Dit geldt voor gevallen waarin de in industriële processen gebruikte elektriciteit door de fabrikant voor eigen gebruik wordt opgewekt uit bijvoorbeeld aardgas.
16. Na de verzoeken van sommige delegaties te hebben bekeken, heeft het voorzitterschap besloten alle afvalstoffen die voor verwarmingsdoeleinden worden gebruikt, van het toepassingsgebied van de richtlijn uit te sluiten. Een extra last in de vorm van accijnzen kan leiden tot een prijsstijging van de diensten van bedrijven die afval inzamelen en verwijderen. Als gevolg daarvan kan het aantal gevallen waarin individuele entiteiten afval zelf verbranden, toenemen. Bij gebrek aan passende infrastructuur kan dat leiden tot een grotere verontreiniging van de atmosfeer met schadelijke gassen of tot koolstoflekage als gevolg van een toename van de uitvoer van afval naar landen buiten de EU. Het is daarom volgens het voorzitterschap gerechtvaardigd dat afvalstoffen uitgesloten blijven van het toepassingsgebied van de ontwerp-EBR.

17. In de compromistekst zijn enkele wijzigingen aangebracht om de rechtszekerheid te waarborgen en de toekomstige EBR af te stemmen op andere wetgevingshandelingen ter zake. Meer in het bijzonder in het geval van toekomstige wijzigingen van bijlage IX bij Richtlijn (EU) 2018/2001 (richtlijn hernieuwbare energie, RED II) is de Commissie bevoegd gedelegeerde handelingen vast te stellen om bijlage III bij de toekomstige EBR te wijzigen teneinde deze in overeenstemming te brengen met de herziene versie van RED II. Ook in de lijst van grondstoffen voor de productie van “geavanceerde biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biogas” (bijlage III bij de compromistekst van de EBR) zijn de nodige wijzigingen aangebracht.
18. Voorts heeft het voorzitterschap de omschrijvingen in de kolom “Productnaam” en een aantal codes van de gecombineerde nomenclatuur (GN) geactualiseerd teneinde de omzettingstabel van calorische onderwaarden (bijlage II bij de compromistekst van het EBR) in overeenstemming te brengen met de GN.
19. In een eerdere versie van de compromistekst stond dat de Raad uitvoeringshandelingen kan vaststellen om de categorie van om het even welk energieproduct te wijzigen wanneer die niet in overeenstemming is met de milieuprestaties ervan. Tijdens de bespreking werd echter benadrukt dat volgens het VWEU de basishandeling normaliter niet door middel van een uitvoeringshandeling kan worden gewijzigd. Een categoriewijziging van een energieproduct zou als een essentieel onderdeel van het EBR-voorstel kunnen worden beschouwd. Een juridisch haalbare optie bleek erin te bestaan de bevoegdheidsdelegatie om te zetten in een herzieningsclausule en het voorzitterschap heeft de compromistekst dienovereenkomstig herzien.
20. De overwegingen zijn verder aangepast met het oog op samenhang met het dispositief van EBR-voorstel.
21. Over een aantal andere punten hebben de delegaties hun welbekende standpunten herhaald. Het voorzitterschap heeft de bespreking daarvan echter niet opnieuw geopend omdat die zijns inziens de afgelopen jaren grondig zijn behandeld en de tekst een precair compromis vormt.

IV. MOGELIJKE VERDERE STAPPEN

22. Het voorzitterschap is van oordeel dat de stand van de onderhandelingen een delicaat evenwicht vormt tussen de verschillende standpunten van de delegaties, waarbij ook rekening wordt gehouden met het concurrentievermogen, een aspect dat onlangs door veel delegaties aan de orde is gesteld. Alle aspecten van het EBR-voorstel zijn sinds het begin van de onderhandelingen grondig besproken en de standpunten van de delegaties zijn over het algemeen welbekend, ook al zijn sommige daarvan opgeschoven.
23. Toch zijn verdere werkzaamheden nodig om de standpunten van de delegaties te verzoenen. Daarnaast is het voorzitterschap zich ervan bewust dat de compromistekst nog een aantal technische aanpassingen en een juridische toetsing nodig heeft. Het voorzitterschap neemt er nota van dat de delegaties vastbesloten zijn de werkzaamheden op basis van de geboekte vooruitgang voort te zetten.

V. CONCLUSIE

24. Tegen deze achtergrond verzoekt het Poolse voorzitterschap de Raad nota te nemen van dit verslag teneinde, voortbouwend op de tot dusver gemaakte vorderingen, vooruitgang te boeken in de onderhandelingen.
-