



Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

**Directoraat-Generaal  
Belastingdienst**

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
www.rijksoverheid.nl

Datum

Betreft Vertrouwelijk Bevindingen Europese Commissie over  
douanerechten bij de import van zonnepanelen

**Ons kenmerk**

2020-0000122523

**Uw brief (kenmerk)**

Geachte voorzitter,

In april 2019 is Nederland door de Europese Commissie (hierna: de Commissie) geïnformeerd dat zij van mening is dat Nederland een juridische interpretatiefout heeft gemaakt bij het bepalen van de douaneheffingen bij de import van zonnepanelen. Zodoende heeft Nederland volgens de Commissie verzuimd om op deze zonnepanelen de antidumpingrechten en compenserende rechten te heffen en af te dragen. De Commissie verzoekt Nederland om deze rechten alsnog af te dragen. Ook enkele andere lidstaten zijn door de Commissie benaderd over een dergelijke vermeende te lage afdracht. In deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Financiën, Toeslagen en Douane, vertrouwelijk over de bevindingen van de Commissie en over het proces van inning van Traditionele Eigen Middelen (TEM) door de Commissie.

**De bevindingen van de Commissie**

Tussen 2013 en 2018 gold in de Europese Unie een antidumpingheffing en een compenserend recht op de import van (onderdelen van) zonnepanelen uit de Volksrepubliek China.<sup>1</sup> De Commissie had deze antidumpingheffing en het compenserend recht in 2013 ingesteld nadat onderzoek uitwees dat bij zonnepanelen uit China stelselmatig sprake was van dumping en subsidiëring: de panelen werden op de Europese markt gebracht voor een lagere prijs dan de normale verkoopprijs in China, de export werd bevorderd door maatregelen van de Chinese overheid. De antidumpingheffing en het compenserend recht waren niet alleen van toepassing op zonnepanelen die direct uit China werden verzonden, maar ook op panelen die (gedeeltelijk) geproduceerd waren in China en vanuit een derde land naar de Europese Unie werden verzonden. Op 4 september 2018 beëindigde de Commissie deze heffingen.

<sup>1</sup> Verordening van de Europese Commissie nummer 513/2013 d.d. 4 juni 2013

De Commissie is van mening dat Nederland in de periode van 30 mei 2015 tot 1 maart 2017 een onjuiste interpretatie van de antidumping Verordening en de antisubsidie Verordening heeft gehanteerd. Kort gezegd worden op grond van de verordeningen antidumpingrechten en compenserende rechten geheven op (onderdelen van) zonnepanelen die zijn verzonden uit Maleisië en Taiwan en/of oorsprong China hebben. De interpretatiefout zou zien op de invoer van deze goederen verzonden uit derde landen, als Vietnam en Mexico, met oorsprong Maleisië of Taiwan.

Specifiek verwijt de Commissie Nederland een interpretatiefout ten aanzien van het begrip "verzonden uit" en ten aanzien van de toepassing van een "weerlegbaar rechtsvermoeden" over de oorsprong van de zonnepanelen. Als gevolg daarvan heeft Nederland volgens de Commissie verzuimd de antidumpingrechten of compenserende rechten vast te stellen die hier mee gepaard zouden gaan.

**Directoraat-Generaal  
Belastingdienst**

**Ons kenmerk  
2020-0000122523**

### **Financieel belang**

Het komt vaker voor dat lidstaten door de Commissie worden geïnformeerd over een vermeende onjuiste toepassing van het douanerecht. Bij het in kaart brengen van het financiële belang in deze zaak is inmiddels gebleken dat dit beduidend groter is dan in vergelijkbare gevallen uit het verleden. Dit komt omdat in Nederland in de betreffende periode een omvangrijke invoer van zonnepanelen heeft plaatsgevonden. Het financiële belang van de heffingen over de periode van 30 mei 2015 tot 1 maart 2017 is voor Nederland € 281 miljoen aan TEM en € 156 miljoen aan verdragingsrente (peildatum 1 juli 2020). De Commissie zou kunnen besluiten deze periode uit te breiden tot de hele periode waarin douanerechten op zonnepanelen verschuldigd waren (dus tot 4 september 2018), zeker als Nederland tot betaling overgaat, waardoor het financiële belang nog groter zou worden.

### **De formele procedure**

De antidumping en compenserende rechten zijn onderdeel van de TEM van de Europese Unie. Indien een lidstaat volgens de Commissie een fout heeft gemaakt bij het heffen, innen en/of afdragen van TEM, dan kan de Commissie de betreffende lidstaat verzoeken om het financiële belang van deze rechten in kaart te brengen en om deze vervolgens alsnog af te dragen. Tevens wordt over dit bedrag rente berekend, de zogenoemde verdragingsrente. Deze verdragingsrente heeft een progressief karakter. De Commissie heeft Nederland verzocht om het financiële belang als gevolg van de vermeende interpretatiefout in kaart te brengen over de periode van 30 mei 2015 tot 1 maart 2017 en om de TEM en de verdragingsrente alsnog af te dragen.

Het initiatief om bij een verschil van inzicht over TEM vervolgstappen te ondernemen, ligt volledig bij de Commissie. Er is geen geschillenprocedure die het mogelijk maakt voor lidstaten om het potentieel verschuldigde bedrag te betalen om de verdragingsrente te stuiten en gelijktijdig tegen het verzoek van de Commissie in verweer te gaan. De lidstaat die een verzoek tot afdracht van TEM ontvangt, heeft twee opties: het bedrag voldoen; of richting de Commissie kenbaar maken het oneens te zijn met het verzoek. Alleen de Commissie kan in dit type geschillen, als laatste stap in een inbreukprocedure, een zaak aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof van Justitie) voorleggen. Na het voldoen van het verschuldigde bedrag, is er in de ogen van de Commissie echter geen

grond meer om vervolgstappen (als een inbreukprocedure) te ondernemen. De lidstaat heeft namelijk aan de afdrachtverplichtingen voldaan (en is het geld kwijt). Een andere mogelijkheid kan zijn om slechts gedeeltelijk te betalen, ervan uitgaande dat de Commissie dan wel een inbreukprocedure moet starten. Voor het betaalde deel loopt de rente niet langer op. Het is echter lastig te bepalen voor welk gemist bedrag de Commissie nog wel naar het Hof van Justitie zal stappen, aangezien zij in deze situatie ook al een flink bedrag heeft ontvangen.

Directoraat-Generaal  
Belastingdienst

Ons kenmerk  
2020-0000122523

Zolang Nederland niet betaalt, loopt de verdragingsrente fors op tot € 226 miljoen op 1 juli 2021 en tot € 275 miljoen op 1 juli 2022. De verdragingsrente kan kort daarna de hoofdsom zelfs overtreffen.

### **Nederland betaalt vooralsnog niet en onderzoekt oplossingsrichtingen**

Ter behoud van rechten gaat Nederland voorlopig nog niet over tot betaling aan de Commissie.

Nederland heeft de juridische aspecten van het standpunt van de Commissie onderzocht en deelt de interpretatie van de Commissie niet. Om nauwkeurig af te wegen of het wenselijk en zinvol is om een eventuele inbreukprocedure af te wachten, is advies aan de Landsadvocaat gevraagd.

Mede op basis van het advies van de Landsadvocaat ben ik van mening dat Nederland valide argumenten kan inbrengen tegen de visie van de Commissie. De Nederlandse douane had geen rechten hoeven of zelfs kunnen heffen bij de invoer van zonnepanelen die zijn geassembleerd in Mexico, India of Vietnam, waarvan de cellen van oorsprong zijn uit Maleisië of Taiwan. Door de assemblage van de zonnepanelen in Mexico (respectievelijk India of Vietnam) zijn de producten namelijk niet langer verzonden uit Maleisië of Taiwan, maar uit Mexico (respectievelijk India of Vietnam). De uitbreidingsverordeningen op grond waarvan de Commissie stelt dat de rechten verschuldigd zijn, zijn om die reden niet van toepassing. Daarnaast meen ik dat Nederland zich gelet op de (schriftelijke) mededelingen die vanuit de Commissie zijn gedaan kan beroepen op het vertrouwensbeginsel.

De juridische analyse van de Landsadvocaat betekent echter niet dat Nederland erop mag vertrouwen in een inbreukprocedure bij het Europese Hof gelijk te krijgen. Het Hof maakt een eigen afweging en kan ook de redenering van de Commissie volgen.

Onderdeel van het proces is verder dat Nederland met de Commissie in contact treedt om te onderzoeken of er andere oplossingen zijn voor het meningsverschil dan een formele inbreukprocedure. Informele contacten met de Commissie zijn daartoe al gelegd. Een reeds geplande afspraak is echter geannuleerd vanwege COVID-19 en het is nog niet gelukt om een nieuwe afspraak te maken. Ook staat Nederland in contact met een andere lidstaat die door de Commissie is benaderd vanwege een vermeende te lage afdracht van douaneheffingen bij de import van zonnepanelen. Dit traject neemt enige tijd in beslag en zal mogelijk pas na de zomer van 2020 meer inzicht in de positie van de Commissie en die van de andere lidstaat kunnen geven.

Tevens heeft Nederland geïntervenieerd in een zaak die Tsjechië is gestart tegen de Commissie (zaak C-575/18P). Tsjechië heeft de onevenwichtige procespositie van een lidstaat in een situatie waarin de Commissie een lidstaat verzoekt om alsnog TEM af te dragen, voorgelegd aan het Hof van Justitie. In deze zaak (dit

betreft niet zonnepanelen) betoogt Tsjechië dat er een lacune is in de rechtsbescherming van lidstaten, omdat de progressief oplopende verdragingsrente alleen kan worden gestuit door het gevraagde bedrag aan de Commissie te betalen en er vervolgens géén mogelijkheid is om over de inhoud van de zaak een proces te voeren. Nederland onderschrijft dat de huidige werkwijze onwenselijk is, en heeft Nederland zich daarom in deze zaak bij Tsjechië gevoegd. De uitspraak in deze zaak kan meer duidelijkheid geven over de mogelijkheden voor een lidstaat om een geschil over de interpretatie van TEM-regelgeving zelf voor de rechter te brengen. De advocaat-generaal heeft op 11 maart 2020 haar conclusie uitgesproken. Hoewel de advocaat-generaal concludeert tot verwerping van het beroep, roept zij het Hof op om de lacune in de rechtsbescherming van de lidstaten op te lossen, bij voorkeur door de Commissie in een situatie als deze te verplichten om een inbreukprocedure te starten.

Directoraat-Generaal  
Belastingdienst

Ons kenmerk  
2020-0000122523

De uitspraak wordt verwacht op 9 juli 2020.

Verder neemt Nederland, gezamenlijk met andere lidstaten, stappen om tot verandering van de betreffende EU-regelgeving te komen, met name waar het de sterke oploop van de verdragingsrente betreft. De sterke oploop van de verdragingsrente zorgt voor een potentieel zodanig groot budgettair risico, dat het lidstaten belemmert om een procedure bij het Hof over een inhoudelijke afweging af te wachten

#### **Vertrouwelijk informeren van uw Kamer**

Op dit moment is nog niet duidelijk of de Commissie voornemens is de kwestie door te zetten in de vorm van een inbreukprocedure of dat de Commissie open staat voor andere oplossingen. Om recht te doen aan het streven naar transparantie richting uw Kamer en tegelijkertijd de manoeuvreerruimte van de Commissie niet te beperken en de procesruimte van Nederland niet te verzwakken, is besloten om u vertrouwelijk over deze kwestie te informeren. Tot slot ga ik in op het dilemma over de heroverweging van het besluit om (nog) niet tot betaling aan de Commissie over te gaan.

#### **Wanneer heroverweging besluit om wel of niet te betalen?**

De vraag is wanneer een geschikt moment is om te heroverwegen of het wenselijk is om toch te betalen om het verder oplopen van de verdragingsrente te vermijden in relatie tot het daarmee verspelen van de toegang tot het Hof van Justitie.

Het lijkt verstandig om de uitkomst van het contact met de Commissie en de andere lidstaat en de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak C-575/18P af te wachten. Daarmee wordt voorkomen dat tot betaling wordt overgegaan zonder voldoende overtuiging van de juridische noodzaak daartoe. Tegelijkertijd wordt het risico van het te hoog oplopen van de verdragingsrente beperkt omdat uitsluitel op beide punten wordt verwacht in de tweede helft van 2020.

Op deze wijze is heroverweging van gehele of gedeeltelijke betaling aan de Commissie mogelijk:

- zodra bekend is of de Commissie open staat voor een andere oplossing dan verweer, en/of
- zodra het Hof van Justitie uitspraak heeft gedaan in de zaak C-575/18P.

Ik zal uw Kamer op gepaste momenten informeren over de verdere ontwikkelingen in dit dossier.

**Directoraat-Generaal  
Belastingdienst**

Hoogachtend,

**Ons kenmerk**  
2020-0000122523

de minister van Financiën,

W.B. Hoekstra