

Vergaderjaar 2020–2021

31 934

Douane

Nr. 38

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2020

Eerder dit jaar heb ik u per brief vertrouwelijk op de hoogte gebracht van de bevindingen van de Europese Commissie (hierna Commissie) over douanerechten (oftewel: Traditionele Eigen Middelen (TEM)) bij de import van zonnepanelen en de beweegredenen voor die vertrouwelijkheid (Kamerstuk 31v934, nr. 31) (zie bijlagen bij deze brief).¹ Nederland is door de Commissie geïnformeerd dat zij van mening is dat Nederland een juridische interpretatiefout heeft gemaakt bij het bepalen van de heffingen bij de import van zonnepanelen. Zodoende heeft Nederland, volgens de Commissie, verzuimd om over de zonnepanelen de TEM, meer specifiek antidumpingrechten en compenserende rechten, te heffen en af te dragen aan de Europese Unie (EU).

De Commissie heeft Nederland verzocht de TEM alsnog ter beschikking te stellen aan de begroting van de EU. Het kabinet is het niet eens met deze bevinding en betwist dat de TEM zijn verschuldigd. In mijn eerdere brieven heb ik toegezegd om u te informeren over verdere ontwikkelingen in dit dossier en daarbij de vertrouwelijkheid te herijken. Inmiddels heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan die ik deel door middel van deze brief. Daarbij informeer ik uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, Toeslagen en Douane, over de vervolgstappen van het kabinet.

Interpretatiegeschil

De Commissie is van mening dat Nederland in de periode van 30 mei 2015 tot 1 maart 2017 een onjuiste interpretatie van een toepasselijke antidumpingverordening en een antisubsidieverordening heeft gehanteerd. De verordeningen betreffen zogenoemde uitbreidingsverordeningen, waarbij bestaande antidumping en antisubsidie maatregelen ten aanzien van (onderdelen van) zonnepanelen van oorsprong of verzonden uit China zijn uitgebreid naar (onderdelen van) zonnepanelen verzonden uit Maleisië en Taiwan, al dan niet aangegeven als van oorsprong uit

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Maleisië en Taiwan. Kort gezegd worden op grond van de verordeningen antidumpingrechten en compenserende rechten geheven op zonnepanelen en zonnecellen die zijn verzonden uit Maleisië en Taiwan en/of die van oorsprong zijn uit China of van daar zijn verzonden. De interpretatiefout zou zien op de invoer van deze goederen die zijn verzonden uit andere derde landen, als Vietnam, India en Mexico, met oorsprong Maleisië of Taiwan. Specifiek stelt de Commissie dat Nederland een interpretatiefout heeft gemaakt 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.

Gesprekken met de Commissie

Er zijn inmiddels gesprekken gevoerd met de Commissie om te zoeken naar een andere oplossing dan een formele inbreukprocedure. Hoewel de Commissie kennis heeft genomen van de argumenten van Nederland, heeft de Commissie tot op heden haar standpunt niet gewijzigd.

Officiële reactie op bevinding

De Commissie heeft Nederland gevraagd een officiële reactie te geven op de bevinding inzake de zonnepanelen. Nederland zal daar op korte termijn aan voldoen en in die reactie uiteenzetten dat de Nederlandse douane geen rechten had hoeven of zelfs kunnen heffen bij de invoer van zonnepanelen die zijn geassembleerd in derde landen als 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 deze 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 naar de mening van Nederland. Dit is het twistpunt tussen de Commissie en Nederland. Daarnaast zal Nederland de Commissie wijzen op de (schriftelijke) mededelingen die bij de inwerkingtreding van de uitbreidingsverordeningen door de Commissie zijn gedaan over de vaststelling van het land van verzending in het geval van assemblage en die Nederland het vertrouwen hebben gegeven dat de rechten niet hoefden te worden geheven. Nederland heeft overeenkomstig die mededelingen gehandeld.

Rechtsbescherming

Het Hof van Justitie heeft op 9 juli 2020 een arrest gewezen in de zaak die Tsjechië had aangespannen tegen de Commissie (HvJ EU 9 juli 2020, ECLI:EU:C:2020:520, Zaak C-575/18 P (Tsjechië/Commissie), hierna: Tsjechische zaak) over het ontbreken van rechtsbescherming voor EU-lidstaten in het geval een EU-lidstaat het niet eens is met de Commissie over de betaling van TEM. Het ontbreken van de rechtsbescherming was eerder voor het kabinet de reden om de hoofdsom niet onder voorbehoud af te dragen. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat een EU-lidstaat in een dergelijk geval onder voorbehoud ten aanzien van de gegrondheid van het standpunt van de Commissie (hierna: voorbehoud) kan betalen, waarna de Commissie verplicht is om overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking een constructieve dialoog aan te gaan met de EU-lidstaat.

Door de betaling van de TEM (onder voorbehoud) wordt de zogenaamde vertragingsrente gestuit. Mocht die constructieve dialoog niet leiden tot een bevredigende oplossing, dan kan de EU-lidstaat een procedure

starten vanwege ongerechtvaardigde verrijking bij het Gerecht. Door de betaling onder voorbehoud kan een EU-lidstaat dus zelf het initiatief nemen om het geschil voor het Hof van Justitie van de Europese Unie te brengen en is de EU-lidstaat niet meer afhankelijk van het initiatief van de Commissie om een inbreukprocedure te starten.

Procespositie

Het Kabinet is van mening dat Nederland een juridisch pleitbaar standpunt heeft. Ook is het Kabinet van mening dat, door de uitspraak van het Hof van Justitie in de Tsjechische zaak, een betaling onder voorbehoud de procespositie van Nederland niet schaadt. Een betaling onder voorbehoud zal de procespositie van Nederland eerder versterken, omdat de Commissie na de betaling onder voorbehoud verplicht is een constructieve dialoog met de betreffende EU-lidstaat aan te gaan. Indien de constructieve dialoog niet tot een bevredigend resultaat leidt, hoeft Nederland niet af te wachten tot de Commissie een inbreukprocedure start, maar heeft Nederland door de betaling onder voorbehoud zelf de mogelijkheid om het geschilpunt voor het Hof van Justitie te brengen. Overigens kan vanzelfsprekend geen garantie worden gegeven over de uitkomst van een eventuele procedure bij het Hof van Justitie. De constructieve dialoog is een nieuw concept in de relatie tussen de Commissie en de lidstaten in het kader van een geschil over betalingen van TEM. Hoe een dergelijke dialoog er precies uit zal zien is daarom niet bekend. Ik hoop de Commissie in die dialoog alsnog van ons gelijk te kunnen overtuigen.

Making Available Regulation (MAR)

De zogenaamde Making Available Regulation (MAR, (EU)609/2014) bevat de regels omtrent de afdracht van TEM en vertragingsrente in geval van verlate afdracht aan de EU. In de Europese Raadsconclusies van juli 2020 over het Meerjarig Financieel Kader wordt de Commissie verzocht om te overwegen een voorstel tot herziening van de MAR in te dienen. Deze conclusie is mede op aandringen van Nederland opgenomen in de ER-conclusies (conclusie 142 van de ER van 17-21 juli) en op dit moment werkt Nederland samen met de andere EU-lidstaten om de Commissie te overtuigen een dergelijk voorstel in te dienen. Doel is tot een verbetering te komen van de positie van de EU-lidstaten in situaties waarin de Commissie een nabetaling TEM vraagt. Met name de sterke oploop van de vertragingsrente is een punt van aandacht. Omdat de vertragingsrente loopt vanaf het moment dat de douaneschuld is ontstaan en de boeking had moeten plaatsvinden, kan deze hoog oplopen en kunnen de financiële consequenties voor een EU-lidstaat groot zijn.

Budgettaire verwerking bij de Najaarsnota

Zoals ik in mijn eerste brief heb aangegeven gaat de bevinding van de Commissie over een bedrag van 281 miljoen euro aan TEM voor de periode van 30 mei 2015 tot 1 maart 2017. Ik heb daarbij opgemerkt dat dit bedrag groter zou kunnen worden als de Commissie de periode zou gaan uitbreiden naar de gehele werkingsduur van de Europese wetgeving voor zonnepanelen. Er zijn indicaties dat met inachtneming van de totale werkingsduur van de uitbreidingsverordeningen het bedrag aan TEM kan oplopen naar maximaal netto 659 miljoen euro. Dit bedrag bestaat uit 824 miljoen aan af te dragen TEM en 165 miljoen aan te ontvangen perceptie-kostenvergoeding voor de inningskosten. Door deze toename van de hoofdsom is ook het bedrag aan potentiële vertragingsrente toegenomen van naar schatting 180 miljoen euro naar 300 miljoen euro (beiden peildatum 1 december 2020).

Gezien het verloop van de gesprekken met de Commissie en de mogelijkheden die de uitspraak van het Hof van Justitie in de Tsjechische zaak biedt, heb ik besloten om de maximale hoofdsom aan TEM onder voorbehoud nog in 2020 ter beschikking te stellen aan de EU en de Commissie te vragen de constructieve dialoog op te starten. Door het maximale bedrag onder voorbehoud te betalen aan de Commissie loopt de potentiële renterekening niet verder op. Wanneer alleen de TEM uit de onderzoeksperiode zouden worden afgedragen, zou de potentiële renterekening over de periode tot het einde van de verordeningen verder oplopen. Dat acht ik onwenselijk, aangezien een procedure voor het Gerecht en eventueel het Hof van Justitie lang kan duren en EU-lidstaten nu de mogelijkheid hebben onder voorbehoud te betalen.

De afdracht van genoemde maximale hoofdsom onder voorbehoud zal worden ingepast in de tweede supplettoire begroting 2020 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken onder artikel 3 «Effectieve Europese Samenwerking». Het huidige inzicht van het maximale risico is 659 miljoen euro. Het daadwerkelijke betwiste bedrag kan lager uitkomen door eventuele vrijstellingen in de totale aangiftestroom. Voor die aangiftes zou dan ook in de lezing van de Commissie geen TEM verschuldigd zijn. De Douane doet hier nu onderzoek naar. Het betreft ongeveer 10.000 aangiftes waarvoor onder meer additionele documentatie bij klanten moet worden opgevraagd en vervolgens geanalyseerd. De afdracht onder voorbehoud zal eind 2020 plaatsvinden waarbij de laatste inzichten van het onderzoek worden meegenomen. De begroting zal hiervoor zo nodig bij Slotwet worden bijgewerkt. Het onderzoek naar de vrijstellingen loopt door tot in 2021. Het is een handmatig, intensief en specialistisch proces. Eventueel te veel (onder voorbehoud) afgedragen bedragen kunnen ook worden teruggevorderd wegens ongerechtvaardigde verrijking van de Unie en lopen zodoende als ontvangst terug de begroting in via de afdrachten op artikel 3 van de begroting van Buitenlandse Zaken.

De vertragingsrente zal ik, eveneens onder voorbehoud, afdragen nadat de Commissie hier om heeft gevraagd. Dit is, afhankelijk van de constructieve dialoog, vermoedelijk in 2021.

Herijking vertrouwelijkheid

In het licht van de hiervoor beschreven ontwikkelingen kom ik tot de conclusie dat verdere vertrouwelijkheid in dit dossier niet langer noodzakelijk is. De vertrouwelijkheid op de eerdere brieven die in het kader van dit dossier aan uw Kamer zijn verstuurd wordt daarom opgeheven, u treft deze brieven als bijlagen aan.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra