

Vergaderjaar 1998–1999

26 200 IXB

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 1999

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 1999

Door de vaste Commissie voor Financiën is aan ons een aantal vragen voorgelegd over de Tijdelijke regeling subsidie tankstations grensstreek Duitsland. Deze vragen hebben betrekking op de informatieverstrekking aan de Europese Commissie, de handelwijze van het kabinet met betrekking tot die informatieverstrekking, het te verwachten verdere verloop en eventuele alternatieven en de eventuele gevolgen voor de reeds verstrekte subsidies. Er is eveneens gevraagd naar een reactie op de brief van de BETA, BOVAG, NOVE en OCC van 29 januari 1999. Wij geven er de voorkeur aan om het samenstel van deze vragen in hun samenhang te beantwoorden. Daarbij zullen ook de verschillende onderdelen van de hiervoor genoemde brief van de brancheorganisaties aan de orde komen.

Een groot aantal vragen heeft betrekking op de door de Europese Commissie verlangde informatie, de wijze waarop het kabinet pogingen heeft ondernomen die informatie te verkrijgen en de rol die de brancheorganisaties en de individuele subsidie-aanvragers daarin hebben gespeeld. In reactie op deze vragen willen wij het volgende opmerken.

De Tijdelijke regeling subsidie tankstations grensstreek Duitsland heeft als uitgangspunt om binnen de kaders van het Europese recht de individuele pomphouders in de Nederlands-Duitse grensstreek zoveel mogelijk te compenseren. De regeling is gebaseerd op de zogenoemde *de minimis*-regeling die aan de lidstaten de mogelijkheid biedt om zonder toestemming van de Europese Commissie subsidie te verlenen voor zover deze subsidie de 100 000 euro per onderneming per drie jaar niet overschrijdt. Tot een dergelijke regeling is besloten nadat de Raad Nederland de toestemming (een zogenoemde derogatie) had geweigerd om een verlaagd accijnstarief toe te passen in de grensstreek met Duitsland.

Nadat de subsidieregeling was opgezet is aan de Europese Commissie de vraag voorgelegd of de *de minimis*-regeling ook zo kan worden uitgelegd dat het maximumbedrag van 100 000 euro kan worden verstrekt per

tankstation, met andere woorden: of een onderneming waarbinnen verschillende tankstations worden geëxploiteerd meer dan één keer in aanmerking kan komen voor het maximum van 100 000 euro. Een daartoe strekkende verruiming van de subsidieregeling is daarbij, voor zover rechtens nodig, overeenkomstig artikel 93, derde lid, van het EG-Verdrag aan de Commissie gemeld. Een en ander is voor de Europese Commissie aanleiding geweest tot het stellen van vragen. Deze zijn – omdat het om gegevens gaat die slechts in zeer beperkte mate bij ons voorhanden zijn – in eerste instantie (oktober 1997 en februari 1998) in nauw overleg met de brancheorganisaties BETA, BOVAG, NOVE en OCC beantwoord. Zo is antwoord gegeven op de vragen inzake het aantal tankstations waarvoor subsidie is aangevraagd, het aantal subsidie-aanvragers die meer dan één tankstation exploiteren, de verschillende vormen van distributie-overeenkomsten (Do-Do, Co-Do of Co-Co¹; in dat kader is ook een standaard contract meegestuurd), de mate waarin de verschillende distributievormen zich voordoen bij de tankstations waarvoor subsidie wordt verleend, het aantal tankstations in Nederland en het percentage dat de stations in de grensstreek daarin vertegenwoordigen en de marktaandelen van de verschillende oliemaatschappijen in Nederland. Begin juni 1998 is aan de brancheorganisaties gemeld dat de Europese Commissie nadere vragen zou stellen, waarbij is aangegeven wat de (vermoedelijke) aard van de vragen zou zijn en is tevens medegedeeld dat de Europese Commissie naar alle waarschijnlijkheid een onderzoeks-procedure overeenkomstig artikel 93, tweede lid, van het EG-Verdrag zou inleiden. Voorts is aangegeven dat rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat de Europese Commissie terugvordering van de verleende steun zal eisen. Onzerzijds is toentertijd gepoogd om in overleg met de brancheorganisaties een methode uit te werken waarmee de door de Europese Commissie verlangde gegevens konden worden verzameld. Daarbij is de suggestie gedaan om – in samenwerking met de branche-organisaties – de individuele subsidie-aanvragers te benaderen. Van de kant van de organisaties is toen benadrukt dat de contacten bij voorkeur uitsluitend via de branche-organisaties als vertegenwoordigers van de subsidie-aanvragers zouden moeten verlopen (de organisaties waren bevreesd dat een rechtstreekse benadering aanleiding zou geven tot onnodige onrust). De organisaties waren overigens voorts van mening dat men niet kon of wilde reageren zolang er nog geen officiële kennisgeving was ontvangen van de Europese Commissie. Ook nadat in juli 1998 de kennisgeving officieel was ontvangen hebben de organisaties zich geen voorstander betoond van het rechtstreeks benaderen van de subsidie-aanvragers. Wel werd toen duidelijk dat de organisaties zich aarzeland opstelden waar het ging om het verstrekken van de benodigde gegevens. In een (in die fase laatste) overleg van 16 oktober 1998 tussen de organisaties en vertegenwoordigers van het ministerie hebben de organisaties te kennen gegeven niet mee te willen werken aan het verkrijgen van de noodzakelijke gegevens. De Europese Commissie hebben wij vervolgens daarvan op de hoogte gesteld. Op dat moment ontbrak – gelet op het feit dat de (reeds verlengde) termijnen voor de beantwoording van de vragen vrijwel waren verstreken – de tijd om de gegevens alsnog op andere wijze te verzamelen. Gezien deze gang van zaken menen wij er van uit te mogen gaan dat de branche-organisaties zelf hun leden – in casu de subsidieaanvragers – op adequate wijze van de ontwikkelingen en de mogelijke consequenties op de hoogte hebben gebracht c.q. gehouden.

De Europese Commissie heeft op 20 januari 1999 de Nederlandse regering in kennis gesteld van haar besluit tot de vaststelling van een voorlopige beschikking, waarin zij alsnog de verstrekking van de eerder gevraagde gegevens gelast. Het in deze kennisgeving aangekondigde uitgebreide schrijven is inmiddels ook ontvangen. In het persbericht van de Europese Commissie waarmee op 20 januari 1999 de beschikking werd aange-

¹ Respectievelijk Dealer- Owned en Dealer- Operated, Company-Owned en Dealer- Operated en Company-Owned en Company- Operated.

kondigd, is het volgende opgenomen: «Indien de Nederlandse autoriteiten de verlangde informatie niet binnen 15 dagen na de datum van kennisgeving van deze beschikking verstrekken, zal de Europese Commissie een negatieve beschikking geven op basis van de informatie waarover zij momenteel beschikt». Er heeft in dit kader nog een overleg plaatsgevonden met de brancheorganisaties; deze hebben toen – eigenlijk voor de eerste maal – aangegeven dat de informatie het beste bij de individuele subsidie-aanvragers kan worden verkregen. Op de kortst mogelijke termijn is toen een mailing aan de subsidie-aanvragers verzonden met het verzoek vóór 28 januari 1999 de gevraagde informatie te verstrekken; dit omdat wij de subsidie-aanvragers in ieder geval in de gelegenheid wilden stellen de gevraagde informatie te verstrekken. We zijn er ons van bewust dat deze termijn krap was. Gelet op de 15-dagen termijn uit het persbericht en de benodigde tijd voor verwerking van de ontvangen informatie en doorgeleiding daarvan naar de Europese Commissie hadden wij op dat moment weinig andere mogelijkheden. Overigens is daarna uit informele contacten met de Europese Commissie vernomen dat verdere stappen pas zouden worden ondernomen nadat zij het zogenoemde uitgebreide schrijven aan de Nederlandse regering zou hebben doen toekomen. Eerst dan gaat een termijn van 15 werkdagen lopen waarbinnen de Commissie een reactie verlangt en pas als die termijn is verstreken kan de Europese Commissie – zo zij alsdan daartoe aanleiding ziet – een negatieve beslissing vaststellen. Zoals gezegd, is het uitgebreide schrijven inmiddels ontvangen. Dit schrijven is gedateerd op 25 februari 1999. Naar aanleiding van voornoemde mailing hebben de geadresseerden massaal gereageerd. De uitvoerende organisatie Senter heeft thans van meer dan 75% van de 630 ondernemingen die subsidie ontvangen een reactie ter doorgeleiding aan de Europese Commissie ontvangen. Naar aanleiding van het uitgebreide schrijven zijn de subsidie-aanvragers nogmaals benaderd. Aan hen is toegezonden het uitgebreide schrijven van de Europese Commissie. In de mailing is nogmaals expliciet aangegeven welke informatie de Europese Commissie verlangt en de vraag gesteld of het uitgebreide schrijven nog aanleiding vormt voor het geven van (mogelijk additionele) informatie.

De brancheorganisaties waren weigerachtig om de Europese Commissie de gevraagde informatie te verschaffen omdat – zoals zij zelf hebben aangegeven – er naar hun mening onduidelijkheid bestaat over de in de vraagstelling gehanteerde begrippen als «onderneming» en «bedrijf» en zij de vragen van de Europese Commissie niet kunnen beantwoorden alvorens dergelijke begrippen nader worden gedefinieerd. Daarnaast stellen zij niet over alle verlangde informatie te beschikken terwijl zij voorts hebben aangegeven dat een deel van de vragen van de Europese Commissie naar hun mening niet relevant is. De Europese Commissie is overigens met het standpunt van de organisaties bekend, zowel omdat de organisaties zich ook rechtstreeks tot de Commissie hebben gewend, als omdat de Nederlandse regering het standpunt van de organisaties ook harerzijds integraal ter kennis van de Europese Commissie heeft gebracht. Wij beschikken overigens niet over informatie die er op zou wijzen dat de oliemaatschappijen er belang bij zouden hebben dat de subsidieregeling wordt afgekeurd; evenmin is er aanleiding om te veronderstellen dat er een relatie is met de MDW-operatie voor de benzinemarkt. Naar aanleiding van het argument van de brancheorganisaties inzake de relevantie van de door de Europese Commissie verlangde informatie merken wij op dat naar het oordeel van de Europese Commissie de door haar gestelde vragen van belang zijn voor de beoordeling van de onderhavige subsidieregeling. Ongetwijfeld komt de Europese Commissie daarbij een ruime beoordelingsvrijheid toe. Mede gelet op die beoordelingsvrijheid kan de door de Europese Commissie gevraagde informatie niet op voorhand iedere relevantie worden ontzegd. Uit het

door de Europese Commissie op 20 januari 1999 genomen besluit blijkt dat zij vasthoudt aan de beantwoording van de door haar gestelde vragen en niet de eerder door Nederland gedane suggestie overneemt om te volstaan met het inzenden van accountantsverklaringen.

De vaste Commissie voor Financiën heeft ook een aantal vragen gesteld over het verdere (te verwachten) verloop met betrekking tot de subsidie-regeling, de rol van het kabinet daarin en de eventuele gevolgen van een negatieve beschikking.

Voor de korte termijn hangt het verdere verloop in het bijzonder af van de mate waarin wij tegemoet kunnen komen aan de vraag naar informatie van de Europese Commissie. Gezien de tot nu toe door de Europese Commissie ingenomen standpunten is het zeer aannemelijk dat de Europese Commissie tot een negatief eindoordeel zal komen indien zij niet de beschikking krijgt over de door haar gevraagde gegevens, juist omdat is gebleken dat het voor de Europese Commissie van belang is in hoeverre de compensatie direct of indirect ten goede zou kunnen komen aan de (grote) oliemaatschappijen. De meetlat die de Europese Commissie blijkbaar aanlegt is dat de *de minimis*-regeling uitsluitend van toepassing is voor zover het tankstations betreft die als een afzonderlijke onderneming kunnen worden beschouwd. Een tankstation kan volgens de Europese Commissie niet als een afzonderlijke onderneming worden beschouwd wanneer de eigenaar verschillende tankstations in bezit heeft of wanneer de vrijheid van «onafhankelijke» exploitanten dermate beperkt is door zowel huur- als exclusieve afnamecontracten, dat zij de facto door de grote oliemaatschappijen worden gecontroleerd. De eigenaar of degene die het marktgedrag van verschillende tankstations bepaalt, kan in deze opvatting met betrekking tot deze tankstations slechts eenmaal in aanmerking komen voor de toepassing van de *de minimis*-regeling. De Europese Commissie heeft daarbij aangegeven dat met betrekking tot tankstations die vallen onder de categorie «company-owned/dealer-operated» niet valt uit te sluiten dat de directe begunstigden van de steun in casu de oliemaatschappijen zijn. Indien de Europese Commissie bij dit oordeel zou blijven, zou toepassing van de *de minimis*-regeling op de afzonderlijke tankstations in deze categorie in de visie van de Europese Commissie niet mogelijk zijn. Het kan niet worden uitgesloten dat de vraag in hoeverre volgens contracten een deel van de winst als huur wordt afgestaan, daarbij een rol speelt.

Naast de hiervoor genoemde problematiek met betrekking tot de vraag in hoeverre een exploitant als onafhankelijk kan worden beschouwd, stelt de Europese Commissie nog ten principale de vraag of de *de minimis*-regeling in dit speciale geval – compensatie van de pomphouders in de grensstreek – wel van toepassing kan zijn, omdat er sprake zou zijn van steun die een merkbare invloed heeft op het handelsverkeer en de mededinging tussen lidstaten en als zodanig ongeoorloofd zou kunnen zijn.

Het is niet bekend op welke termijn een eindbeschikking van de Europese Commissie tegemoet kan worden gezien. Er geldt in het Gemeenschapsrecht ter zake geen harde termijn. Ingeval de Europese Commissie tot een – gehele of gedeeltelijke – negatieve eindbeschikking zou komen, zal aan de hand van die beschikking een analyse worden gemaakt van de kansen om tegen een dergelijke beschikking met succes in beroep te komen bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJ EG). De mate waarin aan het verzoek om informatieverstreking wordt voldaan, is van groot belang voor de mogelijkheden om een eventuele negatieve eindbeschikking van de Europese Commissie met succes bij het HvJ EG aan te kunnen vechten. Het ondernemen van verdere acties richting Europese Commissie moet evenwel worden gezien met inachtneming van de juridische (gemeenschapsrechtelijke) context en geschieden met een zorgvuldige weging van de procesrisico's.

Over de eventuele gevolgen van een negatieve beschikking van de Europese Commissie en eventuele schadeclaims van ondernemers kunnen wij het volgende opmerken. Indien en voor zover een negatieve beschikking betrekking zou hebben op subsidie welke reeds is verleend, heeft de Europese Commissie bij een dergelijke beschikking de mogelijkheid om te eisen dat ten onrechte verleende steun door de Nederlandse overheid wordt teruggevorderd (tot en met 31 januari 1999 is zo'n 95 mln gulden uitgekeerd). In dat geval zal wel moeten worden bezien of het vertrouwensbeginsel, zoals dat als algemeen rechtsbeginsel deel uitmaakt van het gemeenschapsrecht dat door het HvJ EG in acht wordt genomen, zich tegen het opleggen van de verplichting tot terugvordering zou verzetten. Indien aan de voorwaarden voor terugvordering is voldaan, is de terugvordering een plicht waaraan een lidstaat zich niet op grond van overwegingen van nationaal recht kan onttrekken. Wel kunnen zich situaties van absolute onmogelijkheid voordoen. Dat ondernemers schadeclaims zullen indienen kan niet worden uitgesloten.

Gelet op de huidige stand van de discussie met de Europese Commissie achten wij het niet wenselijk thans concrete uitspraken te doen over eventuele andere beleidsinstrumenten om de pomphouders te compenseren indien de huidige subsidieregeling zou worden aangemerkt als een steunmaatregel die onverenigbaar is met het Europese recht. Wel kan in het algemeen worden opgemerkt dat indien de subsidieregeling als zodanig zou worden aangemerkt, ook andere beleidsmaatregelen die zich specifiek richten op deze groep – zo die er al zijn –, als ongeoorloofde steunmaatregelen zullen worden aangemerkt. In het antwoord van de tweede ondergetekende d.d. 17 december 1997 inzake kamervragen van de heer Reitsma is dit reeds aangegeven. Het terugdraaien van de accijnsverhoging ligt in dit verband niet in de rede. In hoeverre een afwijzing van de Nederlandse subsidieregeling aanleiding zou kunnen zijn om te stoppen met de automatische inflatiecorrectie van de accijnstarieven zolang de accijnstarieven tussen Nederland en Duitsland nog niet op hetzelfde niveau zijn, is een vraag die mede zal moeten worden bezien in het licht van het accijnsverschil zoals zich dat op dat moment voordoet. Een verdere reële verhoging van de accijnstarieven is – gelet op de huidige prijsverschillen met onze buurlanden – thans niet aan de orde. Zoals in het regeerakkoord is aangegeven, is een verdere verhoging afhankelijk van de ontwikkelingen in Duitsland en België.

Naar aanleiding van de vraag of de Staatssecretaris van Financiën bereid is de harmonisatie van «grensgevoelige» accijnzen versneld in Europees verband ter hand te nemen, merken wij op dat in Europees verband wordt gewerkt aan de totstandkoming van een richtlijn ter zake van de belasting van energieproducten. Deze ontwerprichtlijn strekt – naast de instelling van een geharmoniseerde belasting voor die energiedragers waarvoor zo'n belasting thans (nog) niet van toepassing is (zoals bijvoorbeeld voor elektriciteit en aardgas) – tot een verhoging van de reeds bestaande minimumtarieven voor de accijns op brandstoffen zoals benzine. Nederland streeft de totstandkoming van deze richtlijn uitdrukkelijk na, met inbegrip van de daarin voorziene verdergaande harmonisatie van de Europese accijnstarieven door middel van verhogingen van de bestaande minimumtarieven. In dat kader wordt door Nederland dus nadrukkelijk al een verdere harmonisatie van de «grensgevoelige» accijnzen, zoals de benzineaccijns nagestreefd. Hier past echter de kanttekening dat deze richtlijn weinig of geen invloed zal hebben op de verschillen tussen de tarieven in Duitsland en Nederland. De verhoging van de minimumtarieven zullen voornamelijk gevolgen hebben voor die lidstaten die lage tarieven hanteren. Zowel Duitsland als Nederland voldoen in het algemeen reeds aan de voorgestelde verhoogde minimumtarieven. Het nastreven van nog hogere minimumtarieven is vooralsnog echter

kansloos en maakt de totstandkoming van de thans voorgestelde verhogingen eveneens onwaarschijnlijk.

Er is ook gevraagd naar de invloed van de accijnsverhoging in Duitsland met ingang van 1 april 1999 op de subsidieregeling. Ingevolge artikel 5 van de Tijdelijke regeling subsidie tankstations grensstreek Duitsland wordt het subsidiebedrag verminderd met 10/11 deel van de Duitse accijnsverhoging voor zover het een tankstation betreft dat op maximaal 10 kilometer van de grensovergang is gelegen en met 5/11 deel van de Duitse accijnsverhoging voor zover het een tankstation betreft dat op meer dan 10 kilometer maar niet meer dan 20 kilometer van de grensovergang is gelegen. Indien de in Duitsland voorgenomen accijnsverhoging van DM 0,06 per liter (f 0,068) doorgang vindt, wordt, met ingang van de maand volgende op die waarin de verhoging in Duitsland van toepassing wordt, het subsidiebedrag van f 100 per 1000 liter voor de eerste 10 kilometer teruggebracht tot f 38. Het subsidiebedrag van f 50 per 1000 liter voor de andere subsidie-aanvragers wordt teruggebracht tot f 19.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend