

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Aan de Koningin

**Directie Algemene Fiscale
Politiek**

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

Inlichtingen

Joris Wouters

T 070-3427011

F 070-3427989

j.c.j.wouters@minfin.nl

Datum

Betreft Nader rapport betreffende het voorstel houdende de invoering van een bankenbelasting (Wet bankenbelasting)

Ons kenmerk

AFP/2011/824 U

Uw brief (kenmerk)

W06.11.0426/III

Bijlagen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 oktober 2011, nr. 11.002438, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 9 november 2011, nr. W06.11.0426/III, bied ik U, mede namens de minister van Financiën, hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

1. Inleiding en rechtvaardiging

Bij de totstandkoming van de bankenbelasting is op ambtelijk niveau enkele malen gesproken met De Nederlandsche Bank (hierna: DNB) en de Nederlandse Vereniging van Banken (hierna: NVB). Daarnaast is de bankenbelasting onderwerp van gesprek geweest tijdens een overleg op 23 augustus jl. tussen de minister van Financiën en het bestuur van de NVB. Na dit overleg zijn NVB en DNB begin september 2011 gevraagd te reageren op de technische vormgeving van de op dat moment opgestelde conceptwetgeving. Hierna heeft op 27 september jl. nog een bilateraal overleg plaatsgevonden tussen de staatssecretaris van Financiën en de voorzitter van de NVB. Van deze vertrouwelijke gedachtewisselingen zijn geen verslagen gemaakt. Deze gedachtewisselingen waren constructief en hebben zeer zeker bijgedragen aan de uiteindelijke afwegingen rondom de vormgeving en tariefstelling van de bankenbelasting. Tijdens deze gesprekken zijn, in het bijzonder, de voorkoming van dubbele belasting, de uitvoerbaarheid, de link met het beloningsbeleid, de geraamde budgettaire opbrengst van de bankenbelasting en de relatie met eventuele Europese initiatieven ter sprake gekomen.

Hoewel de regering veel waarde hecht aan overleg met, en inbreng van de toezichthouder en de betrokken sector, maakt de regering met inachtneming van dat overleg en die inbreng een eigenstandige afweging waarmee volgens haar het algemene belang het beste is gediend. Om die reden kan het ook na de gedachtewisseling met DNB en NVB zo zijn dat, hoewel meer begrip is ontstaan voor elkaars standpunten, de eindconclusies van regering, toezichthouder en

betrokken sector over de bankenbelasting niet overeenkomen. De regering is desondanks overtuigd van de nut en noodzaak van de gedachtewisselingen die hebben plaatsgevonden en hebben naar de mening van de regering bijgedragen aan een meer afgewogen voorstel.

Directie Algemene Fiscale
Politiek

Ons kenmerk
AFP/2011/824 U

2. Doelstellingen

a. Bijdrage bancaire sector

Uit het recente verleden is gebleken dat problemen bij banken hun weerslag kunnen hebben op de financiële stabiliteit in het algemeen en daarmee ook op het functioneren van de reële economie. Het is daarbij noodzakelijk gebleken dat de Staat in sommige gevallen de noodlijdende bankensector te hulp schiet om zo de financiële stabiliteit te waarborgen. Een eerste doelstelling van de bankenbelasting is daarom dat er van de bancaire sector een bijdrage wordt gevraagd voor de impliciete garantie die de sector in het verleden van de Staat heeft genoten. De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Raad) merkt hierbij terecht op dat de steun verleend in het kader van de kredietcrisis slechts aan een beperkt aantal banken verleend is terwijl dit wetsvoorstel een generiek bereik heeft en dat de verleende steun inmiddels (grotendeels) met rente is terugbetaald. De Staat heeft de steun echter niet verleend met het doel om één specifieke bank te helpen, maar om de financiële stabiliteit zeker te stellen. Zodoende heeft de hele bancaire sector profijt gehad van de door de Staat verleende steun. Derhalve acht de regering het rechtvaardig om van de hele bancaire sector een bijdrage te vragen voor de verleende steun.

Met het oog op de risicovolle wijze van bedrijfsvoering bij sommige financiële instellingen wenst de Raad een toekomstvisie te zien waarin de wijze waarop vorm moet worden gegeven aan financiële instellingen, zodat zij hun functie vervullen op een duurzaam houdbare wijze, wordt belicht. Voor deze toekomstvisie verwijst de regering naar de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie De Wit¹, de nota over nuts- en zakenbankactiviteiten² en de "Beleids- en wetgevingsbrief op het terrein van de financiële markten" d.d. 20 oktober 2011.³

b. Bijdrage risicobeheersing

1°. risico's kortlopend/langlopend en overige risico's

Het wetsvoorstel richt zich op *ongedekt vreemd vermogen*, om overlap met het ex ante gefinancierde depositogarantiestelsel te voorkomen, waarvan de financiering zal gaan afhangen van de hoeveelheid (gegarandeerde) *deposito's* die een bank heeft.

De tariefstructuur in het wetsvoorstel wordt verder deels bepaald door de wijze van financiering van een bank, namelijk een bank trekt kortlopende middelen aan om langlopende uitzettingen te financieren. Het wetsvoorstel sluit dus aan bij een van de kernaspecten van het bankwezen, de zogenaamde looptijdtransformatie. Hoe groter de looptijdtransformatie hoe risicovoller een bank opereert. Dit komt omdat hoe korter een bank gefinancierd is, hoe meer hij elke periode moet herfinancieren, wat kwetsbaar is indien rentes oplopen of generieke liquiditeitsschokken op de markt optreden. Banken hebben desalniettemin een prikkel om kort te financieren. Dit komt doordat de rente op kortlopend vreemd

¹ Kamerstukken II 2010/11, 31 980, nr. 16.

² Kamerstukken II 2011/12, 31 980, nr. 51.

³ Kamerstukken II 2011/12, 31 980, nr. 55.

vermogen, met name voor grote financiële instellingen, aanzienlijk lager is dan op langlopend vreemd vermogen. Door nu een belasting aan te laten grijpen bij de verhouding tussen kort en langlopende vreemd vermogen, hebben banken een tegengestelde prikkel om meer langlopend vreemd vermogen aan te houden. Ook de Britse bankbelasting is op deze wijze vorm gegeven

Directie Algemene Fiscale
Politiek

Ons kenmerk
AFP/2011/824 U

De Raad merkt hier verder over op dat een bank die 1) veel kortlopende kredieten verstrekt, juist een groter risico loopt wanneer deze lang gefinancierd zijn, namelijk wanneer de rente omlaag gaat. Daarmee zou langfinanciering vanuit het oogpunt van risicomanagement niet altijd de voorkeur hebben. Daarbovenop merkt de Raad op dat 2) een bank met weinig kredietrisico's op grond van de solvabiliteitsregels kan volstaan met minder eigen vermogen in vergelijking met een bank met meer kredietrisico's. De bank met minder kredietrisico's kan zo over meer ongedekte schulden beschikken in vergelijking met de bank met meer kredietrisico's. Dientengevolge betaalt de bank met minder kredietrisico's wel meer bankenbelasting dan de bank met meer kredietrisico's.

Met betrekking tot het eerste punt kan worden opgemerkt dat dit punt voorbij lijkt te gaan aan het bovengenoemde kernaspect van het bankwezen: de zogenaamde looptijdtransformatie. Een bank zal in de regel (veel) korter gefinancierd zijn aan de passivazijde dan aan de gemiddelde looptijd van uitzettingen aan de activazijde. Daarbij geldt dat banken die korter gefinancierd zijn aan de passivazijde meer risicovol opereren dan banken die langer gefinancierd zijn aan de passivazijde. Daardoor grijpt de voorgestelde belasting dus eensluitend aan bij risico's die banken nemen.

Met betrekking tot het tweede punt kan worden opgemerkt dat de bancaire solvabiliteitseisen inderdaad voorzien in een lagere kapitaalsverplichting voor instellingen met minder risicovolle activa. Een theoretisch gevolg van bankenbelasting met als grondslag de ongedekte schuldfinanciering is dat banken met minder risico-gewogen activa meer belasting zouden betalen en daardoor geprikkeld zouden worden om de risico-gewogen activa van de balans te verhogen om de schuldpositie te verkleinen. De solvabiliteitseisen schrijven echter voor dat in dat geval een bank ook meer kapitaal moet gaan aanhouden, wat doorgaans voor een bank kostbaar is. Het is weinig realistisch dat een bank een dergelijke kostbare operatie zal uitvoeren om de belasting niet te betalen.

2°. effectiviteit

Risicobeheersing bij financiële instellingen gaat vanzelfsprekend veel verder dan de bij de bankenbelasting gekozen financieringswijze. De bankenbelasting moet daarom ook gezien worden als een onderdeel van het totaalpakket aan maatregelen dat moet bijdragen aan risicobeheersing. Voorbeelden van andere door de regering in te voeren maatregelen zijn: Basel III, dat nastreeft de solvabiliteit van banken te versterken door aangescherpte eisen voor het aanhouden van vermogen te stellen; het ex ante gefinancierde depositogarantiestelsel dat deposito's tot € 100.000 veilig stelt; en de onlangs in de Tweede Kamer ingediende Interventiewet.⁴ De bankenbelasting poogt aan dit pakket aan risicobeheersingmaatregelen bij te dragen door een prikkel in te bouwen zodat bankactiviteiten meer langlopend gefinancierd worden.

⁴ Kamerstukken II 2011/2012, 33 059, nr. 2.

Gekozen is voor het tariefonderscheid gebaseerd op de financieringsmix van kort lopende schulden ten opzichte van lang lopende schulden, omdat uit onderzoek (bijvoorbeeld Perotti en Suarez, 2011⁵) is gebleken dat met name kortlopende financiering in het recente verleden de verspreiding van liquiditeitsproblemen in de bankensector in de hand heeft gewerkt. De bankenbelasting richt zich zo dus met name op de funding mismatch tussen het aantrekken van spaardeposito's en het verstrekken van hypotheeken.

Directie Algemene Fiscale
Politiek

Ons kenmerk
AFP/2011/824 U

c. Terugdringen variabele beloningen

Het voorgestelde artikel 10, tweede lid, van dit voorstel heeft tot gevolg dat wanneer een bestuurder van een belastingplichtige een variabele beloning ontvangt die meer bedraagt dan 100% van het vaste salaris, de tarieven uit het eerste lid met 1,05 worden vermenigvuldigd. Hierbij wordt aangesloten bij een norm uit de Code Banken.

In de afgelopen jaren hebben de huidige, en vorige Minister van Financiën, benadrukt perverse prikkels, zoals te hoge bonussen, tegen te willen gaan. Hiertoe zijn, en worden nog steeds, verschillende maatregelen getroffen op het gebied van beloningsbeleid. Een voorbeeld daarvan is deze maatregel in de bankenbelasting. Het feit dat banken en verzekeraars nog bezig zijn met de implementatie van bepaalde maatregelen en volgens de tussenrapportage van de Monitoring Commissie Code Banken en de rapportage van DNB inzake de Regeling beheerst beloningsbeleid behoorlijke vorderingen maken, sluit nieuwe regelgeving op het terrein van beloningsbeleid echter niet uit. Overigens dienen banken de Code Banken al sinds 1 januari 2010 na te leven, en had de Regeling beheerst beloningsbeleid Wft 2011 op 31 maart jl. geïmplementeerd moeten zijn. Om deze redenen is de regering van mening dat maatregelen op het gebied van beloningsbeleid mogelijk zijn, en ook moeten blijven. De regering hecht aan de voorgestelde maatregel omdat deze een belangrijke bijdrage kan leveren aan het herstellen van vertrouwen in de financiële sector, wat belangrijk is voor de financiële stabiliteit, en daarnaast recht doet aan de maatschappelijke verontwaardiging die bestaat over te hoge bonussen.⁶ Deze maatregel geldt voor bestuurders, en sluit daarmee aan bij de norm uit de Code Banken die ook uitsluitend van toepassing is op bestuurders. Desalniettemin vertrouw ik er op dat de maatregel ook positieve uitstralingseffecten heeft naar de overige werknemers van de bank.

d. Bestemming budgettaire opbrengst/ inwerkingtreding

De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is zoals de Raad terecht opmerkt niet genoemd in de memorie van toelichting. Echter, in het kader van de behandeling van het Belastingplan 2012 is dat wel gebeurd.⁷ De regering streeft ernaar dat dit voorstel van wet medio 2012 in werking kan treden. De memorie van toelichting zal op dit punt worden aangevuld.

In artikel 15 is de inwerkingtreding voorzien op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De reden hiervoor is niet, zoals de Raad lijkt te suggereren, gelegen in het feit dat hierdoor de invoering van het voorstel afhangt van ontwikkelingen in Europees verband. De achtergrond van deze inwerkingtreding op een koninklijk

⁵ Perotti, E. en Suarez, J. (2011). A Pigovian Approach to Liquidity Regulation, DNB Working Paper No. 291, April 2011

⁶ Zie ook de motie Van Vliet (Kamerstukken II 2010/11, 31 980, nr. 30.), mede naar aanleiding waarvan deze maatregel wordt voorgesteld.

⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 10, blz. 85 en Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 17, blz. 57.

besluit te bepalen tijdstip is tweeledig. Ten eerste wordt door deze keuze flexibiliteit betracht. Omdat beide Kamers der Staten-Generaal als vanzelfsprekend over hun eigen agenda gaan, wordt op deze manier zo veel mogelijk gepoogd te voorkomen dat aan het einde van het wetgevende proces een onnodige tijdsdruk op dat proces ontstaat, hetgeen, zeker op deze relatief korte termijn, bij een specifieke datum halverwege 2012 sneller het geval zou zijn. Daarnaast biedt de inwerkingtreding bij koninklijk besluit het voordeel dat de regering tot op het laatste moment nog kan reageren op onvoorziene omstandigheden, in het bijzonder onder verwijzing naar de onzekere omstandigheden op de financiële markten. Het voorgaande doet op dit moment niets af aan het streven van de regering om dit voorstel van wet medio 2012 in werking te laten treden. In het geval dit voorstel van wet niet medio 2012 in werking zou kunnen treden, zal in beginsel deels in een alternatieve invulling van de dekking voor de tijdelijke verlaging van het overdrachtsbelastingtarief voor woningen moeten worden voorzien.

Directie Algemene Fiscale
Politiek

Ons kenmerk
AFP/2011/824 U

3. Randvoorwaarden

a. Europese coördinatie

Het level playing field is in de eerste plaats in het oog gehouden door ten aanzien van de systematiek aan te sluiten bij de systematiek die wordt gehanteerd in de meeste lidstaten met een bankenbelasting of resolutiefonds (waaronder Duitsland en het Verenigd Koninkrijk). Het gemeenschappelijk kenmerk van al die bankenbelastingen en resolutiefondsheffingen is dat de heffing plaatsvindt over de passiefzijde van de balans onder aftrek van het toetsingsvermogen en de daadwerkelijk onder het depositogarantiestelsel gedekte deposito's. Vanwege de risicobenadering in bankenbelasting in het Verenigd Koninkrijk (hierna: VK) is specifiek naar de systematiek van deze bankenbelasting gekeken.

In de tweede plaats is het level playing field in het oog gehouden door middel van de tariefstelling en de geraamde budgettaire opbrengst. De Raad stelt terecht vast dat bij de vaststelling van de hoogte van het tarief (en afgeleid daarvan de hoogte van de budgettaire opbrengst) in het bijzonder is gekeken naar de Franse bankenbelasting en de Duitse resolutiefondsheffing.

De Raad lijkt die onderbouwing te summier te vinden, te meer in de visie van de Raad ook naar de belastingdruk van de bankenbelasting in het VK moet worden gekeken. Hoewel de regering erkent dat de systematiek van de bankenbelasting in het VK, zoals gezegd, de grondslag vormt voor het onderhavige voorstel van wet, betekent dat in de ogen van de regering niet dat daarmee ook de daaruit voortvloeiende belastingdruk als uitgangspunt wordt genomen. De regering neemt daaromtrent een eigenstandig besluit. Hierbij hebben een drietal elementen een rol gespeeld, te weten 1) het minimaal benodigde bedrag ter dekking van de overdrachtsbelasting, 2) het voorkomen van een substantieel negatief effect op de kredietverlening en 3) het in het oog houden van het level playing field.

In de brief van 1 juli jl.⁸ is opgenomen dat de bankenbelasting voor € 300 miljoen moet bijdragen aan de dekking van de tijdelijke verlaging van het overdrachtsbelastingtarief voor woningen. Uit schattingen van DNB, waarover in dit nader rapport later meer, maakt de regering op dat bij een dergelijke budgettaire opbrengst het geïsoleerde effect van de in dit voorstel van wet opgenomen bankenbelasting op de kredietverlening niet substantieel negatief is te

⁸ Kamerstukken II 2010/11, 31 371, nr. 364, blz. 2.

noemen. Daarnaast blijkt een dergelijke budgettaire opbrengst als percentage van het Bruto Binnenlands Product (in marktprijzen, 2010)⁹ redelijk in lijn te liggen met de verhouding die kan worden berekend voor de Duitse resolutiefondsheffing¹⁰ en de Franse bankenbelasting.¹¹ De verhouding ligt voor de bankenbelasting in het VK¹² beduidend hoger. Omdat Nederlandse banken, net als andere continentale banken, in zijn algemeenheid meer dan banken in het Verenigd Koninkrijk zijn gericht op retailactiviteiten (en minder op wholesaleactiviteiten) alsmede op 'mature markets' (en minder op 'emerging markets'), is de regering van mening dat een vergelijking met de druk ter zake van een bankenbelasting of een resolutiefonds die banken ervaren in de twee grootste economieën op het Europese vasteland wel degelijk goed is te verdedigen. Om die reden worden ten aanzien van de belastingdruk niet het VK maar Frankrijk en Duitsland als ijkpunt genomen.

Ondanks het in het oog houden van het level playing field kan het voorkomen dat de belastingsystemen niet geheel op elkaar aansluiten, waardoor dubbele heffing en niet-heffing kan ontstaan. De Raad constateert dit terecht. In dergelijke gevallen kunnen regelingen ter voorkoming van dubbele belasting dit ongewenste effect wegnemen. De regering is voornemens dit in de eerste helft van 2012 ter hand te nemen, zodat op het moment van inwerkingtreding van dit voorstel van wet kan worden voorzien in de voorkoming van dubbele heffing.

In het kader van het level playing field binnen Europa wijst de Raad ten slotte op het voorstel voor een Europese richtlijn betreffende een gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties (FTT). Gezien het prille stadium van het voorstel en de onenigheid tussen de Lidstaten over dit voorstel, is het lastig in te schatten wanneer deze belasting zijn intrede zal doen. Daarbij wenst de regering in dit kader primair het effectenonderzoek van het Centraal Plan Bureau af te wachten. Volledigheidshalve wordt wel opgemerkt dat naar de mening van de regering deze bankenbelasting en de FTT op enig moment, in beginsel, niet naast elkaar zouden moeten bestaan. De memorie van toelichting wordt op dit punt verduidelijkt.

b. Stapeling van maatregelen

Met de bankenbelasting wordt stapeling van maatregelen voorkomen doordat de belasting zich richt op ongedekte schulden waardoor deze maatregel niet leidt tot stapeling over dezelfde onderdelen van de passivazijde van de balans als bijvoorbeeld de maatregelen inzake het depositogarantiestelsel en Basel III. De

⁹ Zie website Eurostat:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00001&language=en>. Volgens die tabel bedraagt het Nederlandse BBP in 2010 (in marktprijzen) € 588,414 miljard. De budgettaire opbrengst bedraagt derhalve 0,05098% van het BBP.

¹⁰ De geraamde opbrengst van de Duitse resolutiefondsheffing (Bankenabgabe) is te vinden op de website van de Bundesregierung (<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2011/03/2011-03-02-verordnung-bankenabgabe.html>). De opbrengst bedraagt jaarlijks € 1 miljard. Volgens Eurostat bedraagt het Duitse BBP in 2010 (in marktprijzen) € 2.476,8 miljard. De budgettaire opbrengst bedraagt derhalve 0,04037% van het BBP.

¹¹ De geraamde opbrengst van de Franse bankenbelasting (taxe systématique sur les banques) is te vinden op de website van de Nationale Assemblée (pagina 20 van het document dat door middel van deze link raadpleegbaar is: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r2857-ti.pdf>). De opbrengst bedraagt uiteindelijk structureel € 800 miljoen. Volgens Eurostat bedraagt het Franse BBP in 2010 (in marktprijzen) € 1.932,8015 miljard. De budgettaire opbrengst bedraagt derhalve 0,04139% van het BBP.

¹² De geraamde opbrengst van de bankenbelasting in het VK (bank levy) is te vinden op de website van HM Treasury (http://www.hm-treasury.gov.uk/press_14_11.htm). De opbrengst bedraagt uiteindelijk structureel £ 2,6 miljard, hetgeen bij een koers van £ 1 = € 1,15 neerkomt op € 2,99 miljard. Volgens Eurostat bedraagt het VK BBP in 2010 (in marktprijzen) € 1.700,1445 miljard. De budgettaire opbrengst bedraagt derhalve 0,17586% van het BBP.

Raad geeft echter aan bezorgd te zijn over de gevolgen van een cumulatie van maatregelen als zodanig en verwijst daarbij naast de bankenbelasting naar de strengere kapitaaleisen, de ex-ante bijdragen aan het depositogarantiestelsel, strengere regulering en overheidstoezichtregels, (eventuele) afboeking van vorderingen op Griekenland en de Europese Financial Transaction Tax.

Directie Algemene Fiscale
Politiek

Ons kenmerk
AFP/2011/824 U

Ten eerste wil de regering de opvatting van de Raad nuanceren dat de (eventuele) afboeking van vorderingen op Griekenland bijdraagt aan een cumulatie van maatregelen. Deze afboekingen van vorderingen vallen, anders dan de andere wetgevende maatregelen, onder de marktrisico's waar financiële instellingen mee te maken hebben en die direct voortvloeien uit het beleggingsbeleid van de financiële instellingen.

De strengere kapitaaleisen, de bijdragen aan het ex ante gefinancierde depositogarantiestelsel, de bankenbelasting en de strengere regulering en overheidstoezichtregels leiden inderdaad tot hogere lasten voor de financiële sector. De strengere regulering en overheidstoezichtregels zijn echter toezichtmaatregelen die te rechtvaardigen zijn vanuit het toezicht op de financiële instellingen, en waar banken direct zelf belang bij hebben. Het zijn dan ook geen collectieve lasten. Daarnaast raken de strengere kapitaaleisen, de bijdragen aan het ex ante gefinancierde depositogarantiestelsel en de bankenbelasting alle drie andere delen van de passivabalans waardoor stapeling van maatregelen over dezelfde onderdelen van de passivazijde van de balans beperkt wordt. Daarbij kan met betrekking tot de strengere kapitaaleisen worden opgemerkt dat recentelijk is gebleken dat veel banken te weinig kapitaal aanhielden. Er zou dus gesteld kunnen worden dat de banken niet zozeer extra kapitaaleisen worden opgelegd, maar meer dat de banken nu verplicht worden om kapitaal aan te houden wat ze eigenlijk allang hadden moeten aanhouden. Bij de invoering van een ex ante gefinancierd depositogarantiestelsel merkt de regering op dat de garantieverplichting voor banken om deposito's te garanderen tot een bedrag van €100.000 niet nieuw is. Veranderd wordt wel dat door de invoering van een ex ante gefinancierd fonds de kosten voor deze garantie voor de banken nu echter gespreid worden over de tijd waardoor het depositogarantiestelsel minder procyclisch wordt.

Tot slot, wat betreft de mogelijke komst van een FTT wordt verwezen naar hetgeen daarover hiervoor is opgemerkt onder het kopje '*a. Europese coördinatie*'.

c. Gevolgen voor de kredietverlening

De Raad stelt vast dat de staatssecretaris van Financiën tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen (hierna: AFB) heeft opgemerkt dat 'DNB heeft gezegd dat het geïsoleerde effect van de bankenbelasting op de kredietverlening waarschijnlijk niet meetbaar is'. De minister van Financiën heeft tijdens diezelfde AFB een gelijklopende uitlating gedaan. De regering wijst erop dat op grond van die uitspraken niet kan worden geconcludeerd dat zij ten tijde van die uitlatingen hebben gesteld dat het geïsoleerde effect van de bankenbelasting op de kredietverlening niet meetbaar is. Wel kan daaruit worden geconcludeerd dat de verwachtingen omtrent de kwantitatieve inschatting van dat geïsoleerde effect als laag werd ingeschat. Desalniettemin heeft de staatssecretaris van Financiën tijdens de AFB laten weten dat 'DNB om input (is) gevraagd en (dat hij) (...) ervoor (zal)

zorgen dat in de memorie van toelichting aandacht aan het aspect kredietverlening wordt besteed'.

Op dat moment was de inschatting dat DNB weliswaar geen kwantitatieve maar wel een kwalitatieve inschatting zou kunnen maken van het geïsoleerde effect van de bankenbelasting op de kredietverlening.

Inmiddels heeft DNB het effect van de bankenbelasting op het uitstaande kredietvolume echter wel kwantitatief kunnen inschatten. DNB verwacht dat het uitstaande kredietvolume zal afnemen met 0,05%, hetgeen neerkomt op omstreeks € 500 miljoen. De inschatting van het effect op de kredietvraag is wel slechts kwalitatief, al verwacht DNB dat de bankenbelasting zal leiden tot een toename van de leenspread met één basispunt. Naar aanleiding van het voorgaande schat DNB in dat de bankenbelasting een relatief beperkte negatieve impact op de kredietverlening aan Nederlandse huishoudens en bedrijfsleven zal hebben. De inschattingen van DNB bevestigen het beeld van de regering dat deze bankenbelasting (met een tarief van 0,022% voor kortlopende schulden en 0,011% voor langlopende schulden) geen substantieel negatief (geïsoleerd) effect op de kredietverlening heeft. In zoverre zijn de uitlatingen tijdens de AFB en de door de Raad aangehaalde passage uit de memorie van toelichting bij dit voorstel van wet geenszins met elkaar in tegenspraak. In reactie op de vragen van de Raad wordt de memorie van toelichting op het punt van de kredietverlening dan ook aangevuld. In die aanvulling zullen met name de inschattingen van DNB worden opgenomen.

Directie Algemene Fiscale
Politiek

Ons kenmerk
AFP/2011/824 U

4. Overige opmerkingen

a. Lichamen/bijkantoren

De tekst van de memorie van toelichting wordt conform de opmerking van de Raad in overeenstemming gebracht met de tekst van het voorstel.

b. Bestuurders

Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is de passage hieromtrent in het algemeen deel van de memorie van toelichting aangepast.

5. Redactionele kanttekeningen

Aan alle redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft, is gevolg gegeven.

Ik moge U, mede namens de minister van Financiën, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,

mr. drs. F.H.H. Weekers

No.W06.11.0426/III

's-Gravenhage, 9 november 2011

Bij Kabinetsmissive van 12 oktober 2011, no.11.002438, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende invoering van een bankenbelasting (Wet bankenbelasting), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel introduceert een nieuwe rijksbelasting, te weten de bankenbelasting. De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de doelstellingen van de bankenbelasting en de vervulling van de randvoorwaarden voor de introductie ervan. Zij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden overwogen.

1. Inleiding en rechtvaardiging

Met de voorgestelde Wet bankenbelasting (hierna: de bankenbelasting) wordt een nieuwe rijksbelasting ingevoerd die geldt voor iedereen die bevoegd is in Nederland het bankbedrijf uit te oefenen. Blijkens de toelichting kent de bankenbelasting drie doelstellingen, die onderling sterk van elkaar verschillen. In de eerste plaats wordt er een bijdrage mee gevraagd van de bancaire sector omdat de Staat in het verleden bereid is geweest om noodlijdende banken een helpende hand te bieden teneinde daarmee de financiële stabiliteit te waarborgen.¹ In de tweede plaats wordt met de bankenbelasting beoogd een bijdrage te leveren aan risicobeheersing binnen het financiële systeem.² In de derde plaats wordt er mee beoogd de omvang van de variabele beloningen van bestuurders van banken terug te dringen.³ Van de structurele opbrengst van € 300 miljoen per jaar is de opbrengst die is voorzien voor het jaar 2012 ingeboekt als onderdeel van de financiering van de tijdelijke⁴ verlaging van het tarief van de overdrachtsbelasting.⁵

De Afdeling is van mening dat elke nieuwe belasting een toereikende rechtvaardiging behoeft. Vanuit dat perspectief beziet de Afdeling de doelstellingen van het voorstel (punt 2) en de randvoorwaarden voor de introductie ervan (punt 3). Hieraan voorafgaand merkt de Afdeling op dat in de toelichting op het voorstel geen aandacht wordt geschonken aan de eventuele reacties uit de bancaire sector op het voornemen om een bankenbelasting in te voeren en op de vormgeving van een bankenbelasting. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen met de eventuele reacties uit de bancaire sector.

2. Doelstellingen

De Afdeling plaatst de volgende kanttekeningen bij de drie doelstellingen van het voorstel, en gaat daarna in op de bestemming van de budgettaire opbrengst en op de inwerkingtreding.

¹ Algemeen deel van de memorie van toelichting, paragraaf 1, tweede tekstblok.

² Algemeen deel van de memorie van toelichting, paragraaf 1, tweede tekstblok, alsmede paragraaf 2, onder "Belastingtarief", voorlaatste tekstblok.

³ Algemeen deel van de memorie van toelichting, paragraaf 2, onder "Belastingtarief", laatste tekstblok.

⁴ Tot 1 juli 2012.

⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 3, blz. 45 en 46.

a. Bijdrage bancaire sector

De Afdeling onderkent dat in de samenleving breed het gevoelen leeft dat de financiële sector moet meebetalen aan de in het verleden verleende overheidssteun aan financiële instellingen ("de vervuiler betaalt"⁶). Dat kan een reden zijn om invoering van een bankenbelasting te overwegen.

De Afdeling wijst er echter op dat het oogmerk "de vervuiler betaalt" in die zin de nodige nuancering behoeft, dat de bedoelde steun slechts is verleend aan een beperkt aantal banken, terwijl het voorstel (behoudens de in artikel 9 voorgestelde doelmatigheidsvrijstelling) een generiek bereik heeft. Verder verdient het aandacht dat de betreffende banken de kapitaalinjecties van de Staat inmiddels (gedeeltelijk) hebben terugbetaald, terwijl over de verleende kapitaalinjecties rente wordt berekend en betaald.⁷ Ook mag in dit kader bepaald niet worden voorbijgegaan aan de effecten van de voorgestelde belasting op de betreffende financiële instellingen en hun kredietverlening; hierna, onder 3.b en 3.c, zal de Afdeling daar nader op ingaan. Ten slotte merkt de Afdeling op dat financiële instellingen in onze samenleving en economie een vitale functie vervullen. De risicovolle wijze van bedrijfsvoering waarvan vele financiële instellingen blij hebben gegeven, roept, gezien de maatschappelijke betekenis van de financiële instellingen, spanning op. Dit noopt tot een visie op de wijze waarop vorm moet worden gegeven aan financiële instellingen zodat zij hun functie vervullen op duurzaam houdbare wijze. De Afdeling mist in de toelichting zo'n toekomstvisie. Zij acht het ten zeerste gewenst dat een dergelijke toekomstvisie wordt ontwikkeld alvorens op verantwoorde wijze een - in die visie passende - bankenbelasting kan worden ingevoerd.

De Afdeling adviseert het voorstel in het licht van het voorgaande, en mede in het perspectief van hetgeen onder 3 wordt opgemerkt, nader te overwegen.

b. Bijdrage risicobeheersing

Met de bankenbelasting wordt onder meer beoogd een bijdrage te leveren aan risicobeheersing binnen het financiële systeem. Daartoe hanteert het voorstel voor kortlopende schulden een tarief dat tweemaal zo hoog is als dat voor langlopende schulden.⁸ Met dit tariefonderscheid wordt beoogd een prikkel te geven om bankactiviteiten zoveel mogelijk langlopend te financieren, zonder dat kortlopende financiering onmogelijk wordt gemaakt, aldus de toelichting.⁹

De Afdeling plaatst hier twee kanttekeningen bij.

1°. risico's kortlopend/langlopend en overige risico's

De Afdeling leidt uit het gemaakte tariefonderscheid af dat dit onderscheid berust op de opvatting dat langfinanciering de voorkeur heeft. Zij wijst er echter op dat de vanuit een oogpunt van risicobeheersing gewenste financieringsmix niet los kan worden gezien van de samenstelling van de activa. Een bankinstelling die veel korte kredieten heeft verstrekt, loopt juist risico's wanneer deze lang zijn gefinancierd, namelijk wanneer de rente omlaag gaat. Langfinanciering heeft uit een oogpunt van risicomangement dus niet altijd de voorkeur. Bovendien kan een instelling met weinig kredietrisico's op grond van de solvabiliteitsregels volstaan met minder eigen vermogen dan een instelling met meer kredietrisico's (en een verder overeenkomstige balansstructuur). Het is dan ook denkbaar dat een bankinstelling met minder kredietrisico's over meer ongedekte

⁶ Zoals verwoord in de mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en de Europese Centrale Bank, COM(2010) 254 definitief, 26.5.2010, blz. 3.

⁷ Algemeen deel van de memorie van toelichting, paragraaf 1, tweede tekstblok.

⁸ Artikel 10, eerste lid, onderdeel a respectievelijk onderdeel b, van het voorstel.

⁹ Algemeen deel van de memorie van toelichting, paragraaf 2, onder "Belastingtarief", voorlaatste tekstblok.

schulden¹⁰ beschikt dan een vergelijkbare bankinstelling met meer kredietrisico's. Op grond van het voorstel betaalt de hiervoor bedoelde bankinstelling met minder kredietrisico's en (bijgevolg) meer ongedekte schulden dan meer bankenbelasting dan de bankinstelling met meer kredietrisico's. De Afdeling is daarom van mening dat het gemaakte tariefonderscheid onvoldoende rekening houdt met de validiteit van keuzes voor kortlopende of langlopende financiering, geen garantie biedt voor een goed risicomanagement (*asset en liability management*) en zelfs verkeerd kan uitwerken in de zin dat goed risicomanagement kan leiden tot hogere belastingheffing dan minder goed risicomanagement.

Onverminderd het vorenstaande merkt de Afdeling nog het volgende op over het oogmerk van het voorstel om een bijdrage te leveren aan risicobeheersing binnen het financiële systeem. Voor zover het voorstel al een adequaat risicomanagement stimuleert, betreft dit alleen de samenstelling van de financieringsmix. Minstens even belangrijk zijn echter de risico's die derivaten en andere financiële instrumenten bij een onverantwoord gebruik mee kunnen brengen en de risico's van *high frequency trading*¹¹. Nu het stimuleren van adequaat risicomanagement als belangrijk argument voor de invoering van de bankenbelasting wordt beschouwd vanuit het oogmerk de kans op een financiële crisis zo klein mogelijk te doen zijn, ligt het naar het oordeel van de Afdeling voor de hand om in de toelichting ook aandacht te besteden aan de afwegingen die bij de keuze van de voorgestelde belasting zijn gemaakt met betrekking tot het risicomanagement bij het gebruik van derivaten en andere financiële instrumenten en de toepassing van *high frequency trading*.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling af te zien van het onderscheid in tarief tussen kort- en langlopende schulden en in de toelichting aandacht te besteden aan de gemaakte afweging met betrekking tot risicovolle elementen als het gebruik van derivaten en andere financiële instrumenten en de toepassing van *high frequency trading*.

2°. *effectiviteit*

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting niet blijkt waarop de verwachting is gebaseerd dat met deze fiscale maatregel het beoogde effect - bijdragen aan risicobeheersing - wordt gerealiseerd. Uit de toelichting blijkt bovendien niet welke niet-fiscale beleidsopties in deze zijn overwogen en waarom uiteindelijk juist een fiscale maatregel de beste optie is voor het bijdragen aan risicobeheersing. Het komt de Afdeling daarbij overigens voor dat de keuze van een financiële instelling voor een bepaalde financieringsmix vooral zal zijn gebaseerd op bedrijfseconomische overwegingen en dat deze keuze niet of nauwelijks zal worden beïnvloed door fiscale overwegingen.

De Afdeling adviseert in de toelichting gelet op het vorenstaande de effectiviteit van de voorgestelde maatregel uit een oogpunt van risicobeheersing meer dragend te motiveren.

c. *Terugdringen variabele beloningen*

In het voorgestelde artikel 10, tweede lid, wordt een koppeling gelegd met het beloningsbeleid, met als doelstelling bovenmatige variabele beloningen van

¹⁰ Zoals omschreven in het algemeen deel van de memorie van toelichting, paragraaf 1, tweede tekstblok.

¹¹ Het door marktspelers extreem snel inspelen op veranderende financiële omstandigheden door gebruik van geavanceerde software die automatisch grote aantallen relatief kleine financiële transacties genereert.

bestuurders van banken terug te dringen. Voor deze koppeling wordt aansluiting gezocht bij de norm uit de Code Banken. In deze Code is vastgelegd dat de variabele beloning van een lid van de raad van bestuur niet meer mag bedragen dan 100% van de vaste beloning van dat lid; overschrijding van deze norm is toegestaan mits daar een afdoende verklaring voor wordt gegeven ("pas toe of leg uit"). Het voorstel legt een koppeling met de Code Banken door het tarief met een factor 1,05 te vermenigvuldigen ingeval de variabele beloning van ten minste één bestuurder van de belastingplichtige meer bedraagt dan 100% van de variabele beloning van deze bestuurder.

De Afdeling acht de voorgestelde koppeling oneigenlijk. Zij wijst er bovendien op dat de norm uit de Code Banken niet dwingend is, omdat de Code Banken is gebaseerd op het "pas toe of leg uit"-beginsel. De nu voorgestelde nieuwe fiscale maatregel staat hiermee naar het oordeel van de Afdeling op gespannen voet, omdat ook bij een afdoende verklaring voor een variabele beloning boven de 100% altijd een fiscale sanctie volgt. Verder wijst de Afdeling op de tussenrapportage van de Monitoring Commissie Code Banken en de rapportage van De Nederlandsche Bank inzake de Regeling beheerst beloningsbeleid.¹² Uit deze rapportages blijkt dat er behoorlijke vorderingen zijn gemaakt met de naleving van het beloningsbeleid door banken en verzekeraars. Banken en verzekeraars zijn druk doende de Code Banken en de Regeling beheerst beloningsbeleid te implementeren en na te leven. De timing van de maatregel van koppeling met het beloningsbeleid is daarom ongelukkig. Bovendien geldt ook voor deze maatregel dat uit de toelichting niet blijkt waarop de verwachting is gebaseerd dat met deze fiscale maatregel het beoogde effect wordt gerealiseerd en dat een fiscale maatregel de beste optie is. Tot slot merkt de Afdeling op dat, zo de maatregel al effectief is, deze slechts een oplossing biedt voor bovenmatige variabele beloningen van bestuurders en niet voor bovenmatige variabele beloningen van functionarissen (bijvoorbeeld sommige handelaren van de dealingroom) in lagen onder de bestuurders.

De Afdeling adviseert de koppeling van de tariefstructuur met het beloningsbeleid te schrappen.

d. Bestemming budgettaire opbrengst/inwerkingtreding

Zoals uit het vorenstaande naar voren komt, plaatst de Afdeling vraagtekens bij de geformuleerde doelstellingen. Zij missen overtuigingskracht. Het voorstel lijkt met name te zijn ingegeven door de wens om te voorzien in een bijdrage - € 300 miljoen in 2012 - aan het gat¹³ dat is ontstaan door de tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting. In dit licht bezien komt de vraag op waarom in de toelichting geen indicatie is gegeven van het voorziene tijdstip van inwerkingtreding. Een reden zou kunnen zijn de invoering van het voorstel af te laten hangen van ontwikkelingen in Europees verband. In dat geval zou er echter sprake zijn van spanning met de budgettaire doelstelling al in 2012 € 300 miljoen te innen. De toelichting biedt geen helderheid welke de criteria zijn die gelden voor het tijdstip van inwerkingtreding.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan.

3. Randvoorwaarden

De invoering van een bankenbelasting is al langere tijd onderwerp van discussie, ook binnen de Europese Unie. Daarbij heeft de regering de invoering van een bankenbelasting steeds nadrukkelijk afhankelijk gemaakt van het vervuld zijn van drie randvoorwaarden:

¹² Kamerstukken II 2011/12, 32 013, nr. 18.

¹³ € 600 miljoen voor de eerste helft van 2012.

- a. er is sprake van Europese coördinatie;
- b. er is oog voor de stapeling van maatregelen (geen onnodige stapeling); en
- c. de gevolgen voor de kredietverlening worden overwogen (er mag geen substantiële negatieve impact op de kredietverlening zijn).¹⁴

In de toelichting wordt de voorgestelde bankenbelasting gewogen ten opzichte van deze drie voorwaarden. De Afdeling plaatst voorwaardegewijs de volgende kanttekeningen bij de gemaakte afwegingen.

a. *Europese coördinatie*

Aan de eerste voorwaarde voor invoering van de bankenbelasting - er is sprake van Europese coördinatie zodat het internationale *level playing field* zo veel mogelijk gehandhaafd blijft - is voldaan, aldus de toelichting.¹⁵ De Afdeling plaatst evenwel kanttekeningen bij de daartoe aangedragen argumenten.

Het eerste argument luidt dat bij de vormgeving van de bankenbelasting uitdrukkelijk is gekeken naar de bankenbelastingen en resolutieheffingen die momenteel door andere EU-lidstaten zijn ingevoerd of daar in ontwikkeling zijn. De Afdeling constateert dat zich thans de situatie voordoet dat individuele lidstaten bankenheffingen en -belastingen invoeren die tussen de lidstaten aanzienlijke verschillen vertonen qua grondslag, tarief en reikwijdte.¹⁶ Dit bergt het gevaar in zich van dubbele heffing, niet-heffing, verlegging van activiteiten en concurrentievervalsing. De Afdeling is van mening dat met het oog op een gezamenlijke aanpak van de landen- en bankencrisis op het terrein van de bankenheffingen en -belastingen meer coördinatie in de EU noodzakelijk is om aan de eerste voorwaarde te voldoen. In dit verband wijst de Afdeling ook op het recente voorstel¹⁷ voor een Europese richtlijn betreffende een gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties (F.T.T)¹⁸, waarbij per definitie sprake zal zijn van een gecoördineerde en gezamenlijke aanpak.

Het tweede argument is dat het *level playing field* in het oog is gehouden door middel van de tariefstelling en de geraamde budgettaire opbrengst.¹⁹ Daarbij is vooral gekeken, zo stelt de toelichting, naar lidstaten als Frankrijk en Duitsland en niet naar het Verenigd Koninkrijk, omdat de concurrenten van de Nederlandse banken eerder zijn te vinden op het Europese vasteland dan in het Verenigd Koninkrijk.

De Afdeling is van mening dat het *level playing field* niet moet worden beoordeeld vanuit het perspectief van de geraamde budgettaire opbrengst, maar vanuit de individuele lasten die de desbetreffende instellingen in de verschillende landen ondervinden. Ook kan worden betwijfeld of op dit punt kan worden volstaan met een vergelijking met de op het Europese vasteland gelegen landen. Ook de bancaire sector van het Verenigd Koninkrijk is immers wel degelijk een concurrent van de bancaire sector in ons land. Daar voegt de Afdeling aan toe dat de vormgeving van de voorgestelde bankenbelasting juist gebaseerd is op de in het Verenigd Koninkrijk van toepassing zijnde bankenbelasting.²⁰

¹⁴ Algemeen deel van de memorie van toelichting, paragraaf 3, eerste tekstblok.

¹⁵ Algemeen deel van de memorie van toelichting, paragraaf 3, onder "Coördinatie", voorlaatste volzin.

¹⁶ Zie het overzicht in de bijlage bij de brief van de Minister van Financiën van 3 februari 2011, Kamerstukken II 2010/11, 21 501-07, nr. 776, blz. 4.

¹⁷ Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende een gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties en tot wijziging van Richtlijn 2008/7/EG, COM(2011) 594 definitief, 29.9.2011.

¹⁸ In de toelichting op het voorstel geeft de Europese Commissie aan dat deze F.T.T. de voorkeur verdient boven een belasting op financiële activiteiten (F.A.T.).

¹⁹ Algemeen deel van de memorie van toelichting, paragraaf 3, onder "Coördinatie", tweede alinea.

²⁰ Algemeen deel van de memorie van toelichting, paragraaf 2, tweede volzin.

b. Stapeling van maatregelen

De tweede voorwaarde betreft "de voorkoming van onnodige stapeling van maatregelen". In de toelichting wordt opgemerkt dat stapeling van maatregelen wordt voorkomen omdat in het voorstel wordt gekozen voor een belasting over ongedekte schulden, zodat er geen stapeling van maatregelen is "over dezelfde onderdelen van de passivazijde van de balans".

De Afdeling merkt op dat hier sprake is van een nadere clausulering. Deze clausulering leidt tot de op zich terechte constatering dat stapeling van maatregelen over dezelfde onderdelen van de passivazijde van de balans wordt voorkomen. Dat laat echter onverlet dat er wel degelijk sprake is van cumulatie van maatregelen als zodanig: de financiële instellingen worden immers ook geconfronteerd met strengere kapitaaleisen, ex-ante bijdragen aan het depositogarantiestelsel, strengere regulering en overheidstoezichtregels, (eventuele) afboeking van vorderingen op Griekenland alsmede - na inwerkingtreding - met vorengenoemde Europese F.T.T.-richtlijn. Om die reden is de Afdeling bezorgd dat de mogelijke effecten van het voorstel onvoldoende zijn afgewogen. Als gevolg van deze stapeling, en de onzekerheid die ermee is verbonden, moet worden verwacht dat de kredietverlening door financiële instellingen duurder en moeizamer wordt, terwijl juist nu, onder de vigerende economische omstandigheden, het op peil houden van de kredietverlening door de financiële instellingen van het grootste belang is. Immers, niet valt uit te sluiten dat als gevolg van deze cumulatie van maatregelen de financiële lasten voor de banken toenemen en in belangrijke mate zullen worden doorberekend aan de afnemers, in de vorm van een hogere rente op kredieten of een lagere rente op spaartegoeden, dan wel zullen leiden tot minder winst. Een hogere rente op kredieten kan uiteindelijk negatieve gevolgen hebben voor de economische groei in vooral de sectoren die afhankelijk zijn van bankkredieten.

Daarnaast is van belang dat banken zullen moeten gaan voldoen aan strengere kapitaaleisen. Onder de huidige economische omstandigheden zal het extern aantrekken van risicodragend vermogen veelal niet mogelijk zijn dan wel hoge kosten meebrengen. De banken zullen daarom hun risicodragend vermogen bijna alleen maar kunnen vergroten door winstinhouding. Cumulatie van maatregelen, waaronder de bankenbelasting, leidt tot een stijging van kosten. Voor zover de stijging van kosten niet kan worden doorberekend, zal deze tot een lagere winst leiden, waardoor het ook moeilijker wordt aan de strengere kapitaaleisen te voldoen.

c. Gevolgen voor de kredietverlening

De derde voorwaarde voor invoering van de bankenbelasting luidt dat invoering van de bankenbelasting "geen substantiële negatieve impact mag hebben" op de kredietverlening.²¹ Met deze voorwaarde is rekening gehouden bij het vaststellen van de voorgestelde tariefstructuur en de daaruit volgende budgettaire opbrengst van € 300 miljoen, aldus de toelichting.²²

Tijdens de recente Algemene financiële beschouwingen heeft de Staatssecretaris van Financiën opgemerkt dat "De Nederlandsche Bank inmiddels al heeft gezegd dat het geïsoleerde effect van de bankenbelasting op de kredietverlening waarschijnlijk niet meetbaar is".²³ Dit verdraagt zich niet met de hiervoor bedoelde passage uit de toelichting inzake de voorgestelde tariefstructuur, die ervan uitgaat dat het effect wel meetbaar is. Verder is geenszins duidelijk hoe en waarom de hier bedoelde

²¹ Algemeen deel van de memorie van toelichting, paragraaf 3, onder "Kredietverlening", derde volzin.

²² Algemeen deel van de memorie van toelichting, paragraaf 3, onder "Kredietverlening", laatste volzin.

²³ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 9^e vergadering, 6 oktober 2011.

randvoorwaarde heeft kunnen leiden tot de voorgestelde tariefstructuur. Voor het overige verwijst de Afdeling naar hetgeen hiervoor onder 3.b is opgemerkt over de gevolgen voor de kredietverlening.

De Afdeling adviseert gelet op de voorgaande opmerkingen, in samenhang bezien, het voorstel nader te overwegen.

4. Overige opmerkingen

Onverminderd het vorenstaande plaatst de Afdeling tot slot nog twee kanttekeningen bij het voorstel.

a. *Lichamen/bijkantoren*

Ingevolge het voorstel²⁴ is het "lichaam" zelf²⁵ belastingplichtig. In de toelichting²⁶ wordt daarentegen gesteld dat bankenbelasting wordt geheven van "bijkantoren"²⁷. De tekst van het voorstel en de toelichting sluiten daarmee niet op elkaar aan. De Afdeling adviseert de tekst van het voorstel en de toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

b. *Bestuurders*

Ingevolge het voorstel is de hoogte van het tarief van de bankenbelasting mede afhankelijk van de hoogte van de variabele beloning van een "bestuurder".²⁸ Met deze normering is aangesloten bij de normering voor leden van de raad van bestuur uit de Code Banken, aldus de toelichting.²⁹ Het begrip "bestuurder" is ruimer dan het begrip "lid van de raad van bestuur". Uit de toelichting komt niet eenduidig naar voren of deze ruimere betekenis ook beoogd is. De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

²⁴ Artikel 3, onderdelen b en c.

²⁵ Met zetel in een andere (lid)staat dan Nederland, welk lichaam vanuit een in NL gelegen "bijkantoor" het bankbedrijf uitoefent en nog aan enkele voorwaarden voldoet.

²⁶ Algemeen deel van de memorie van toelichting, paragraaf 2, onder "Belastingplichtige", eerste tekstblok.

²⁷ Van "lichamen" met zetel in een andere (lid)staat.

²⁸ Artikel 10, tweede lid.

²⁹ Algemeen deel van de memorie van toelichting, paragraaf 2, onder "Belastingtarief", laatste tekstblok.

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W06.11.0426/III met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- De in artikel 2 van het voorstel opgenomen definities voorzien van een onderdeelaanduiding, in overeenstemming met de systematiek in andere rijksbelastingen. Voorts in artikel 2 van het voorstel de definitie van "zetel" uit artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht opnemen.
- In artikel 3, onderdeel c, van het wetsvoorstel "in artikel 2:16, eerste lid, of 2:20, eerste lid" vervangen door: in de artikelen 2:16, eerste lid, of 2:20, eerste lid.
- In het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 6, tweede volzin, en paragraaf 7, vierde volzin) wordt gesteld dat door het invoeren van de doelmatigheidsvrijstelling van € 20 miljard het aantal belastingplichtigen wordt beperkt. Deze toelichting in overeenstemming brengen met het gegeven dat een belastingplichtige die onder de doelmatigheidsvrijstelling van artikel 9 van het voorstel blijft, gewoon (nihil)aangifte moet doen.