

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's-GRAVENHAGE

Directie Financiële Markten

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

Ons kenmerk

FM/ 2012/1284 M

Datum 8 oktober 2012

Betreft Invoering van een bankenbelasting (Wet bankenbelasting)

Geachte Voorzitter,

Hierbij bied ik u de schriftelijke beantwoording aan naar aanleiding van het verslag van een schriftelijk overleg inzake de invoering van een bankenbelasting zoals op 13 juli jl. aan de staatssecretaris van Financiën is voorgelegd.

Hoogachtend,

de Staatssecretaris van Financiën,

mr. drs. F.H.H. Weekers

Geachte voorzitter,

Hierbij bied ik u de schriftelijke beantwoording aan van de vragen die de vaste commissie voor Financiën op 13 juli jl. aan de staatssecretaris van Financiën heeft voorgelegd. Het betreft een aantal vragen die de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA, de SP en de ChristenUnie aan mij hebben gesteld naar aanleiding van de brief¹ over de gevolgen voor de kredietverlening van de Wet bankenbelasting, die ik op 29 juni jl. aan uw Kamer heb doen toekomen.

Voordat ik in ga op deze vragen wil ik graag vooropstellen dat ik de zorgen, die zijn geuit door de leden van de verschillende fracties, over de gevolgen van de bankenbelasting op de kredietverlening deel. De effecten van de bankenbelasting, alsmede de overige maatregelen waarmee banken momenteel geconfronteerd worden, op de kredietverlening zijn echter zeer moeilijk in te schatten. De Nederlandsche Bank (hierna: DNB) heeft daarom ook twee uiteenlopende scenario's in haar brief² geschetst. Gezien het zeer moeilijk in te schatten effect op de kredietverlening ga ik geen uitspraken doen over mijn verwachtingen ten aanzien van de effecten op de kredietverlening. Wel onderstreep ik het belang dat DNB, conform mijn toezegging aan beide Kamers der Staten Generaal, de effecten op de kredietverlening van de verschillende maatregelen waarmee de banken worden geconfronteerd, goed zal monitoren. Zoals ik tijdens de Eerste Kamerbehandeling van het wetsvoorstel duidelijk heb gemaakt zal ik, mocht dat nodig zijn, tijdig, accuraat en passend kunnen ingrijpen.

Analyses inzake de effecten van de bankenbelasting op de kredietverlening

De leden van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA, de SP en de ChristenUnie hebben mij vragen gesteld over hoe de eerdere analyse van DNB over het effect van de bankenbelasting op de kredietverlening waarover melding is gemaakt in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State zich verhoudt tot de analyse van DNB d.d. 15 mei 2012³. Hiernaast hebben deze fracties vragen gesteld over de twee scenario's die DNB in deze laatste analyse heeft gebruikt.

Zoals ik al eerder heb aangegeven in zowel de Eerste Kamer als uw Kamer ga ik niet over de (technische) analyses van DNB en wil ik hier dus ook niet te diep op ingaan. Wel kan ik u kort de situatie schetsen hoe de analyses van DNB tot stand zijn gekomen.

Voor de Memorie van Toelichting is DNB om input gevraagd over de effecten van de bankenbelasting op de kredietverlening. De toen door DNB gemaakte analyse ging uit van omstandigheden waarin kapitaalschaarste geen beperkende factor is voor de kredietverlening en banken zodoende de bankenbelasting grotendeels kunnen opvangen via andere kanalen dan het verkleinen van het kredietvolume. DNB schatte zo het effect van een bankenbelastingopbrengst van €300 mln. in op een afname van het kredietvolume met ongeveer €500 mln. Dit waren de cijfers die ik voorhanden had tijdens de plenaire behandeling met uw Kamer op 17 en 18 april 2012.

Tijdens de plenaire behandeling is door de leden van verschillende fracties aandacht gevraagd voor de effecten op de kredietverlening. Naar aanleiding daarvan en de door de Tweede Kamer ingediende amendementen en moties heb ik DNB vervolgens om advies gevraagd over het effect van een verhoogde opbrengst van de bankenbelasting op de kredietverlening. DNB heeft toen in haar brief aangegeven dat het effect van een bankenbelasting op de kredietverlening zeer moeilijk te kwantificeren is gezien de marktomstandigheden en de vele maatregelen waarmee banken momenteel geconfronteerd worden. In een nieuwe analyse heeft DNB het voornemen uit het Begrotingsakkoord 2013 alsmede de wens van uw Kamer om de bankenbelastingopbrengst te

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 32

² Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 31

³ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 31

verhogen naar €600 mln. als uitgangspunt genomen. Tevens heeft DNB in deze analyse de verslechterende marktomstandigheden meegewogen waarbij banken wel degelijk te maken hebben met (enige) kapitaalschaarste.

DNB gaat in deze analyse uit van twee scenario's. Aan de ene kant van het spectrum ligt een scenario waarin de banken de kosten van de bankenbelasting volledig doorberekenen aan de klanten via hogere kredietrentes (scenario 1). Het effect van de bankenbelasting op de kredietverlening komt volgens DNB dan uit op gecumuleerd €10 mrd. in 10 jaar tijd waarbij de huizenprijzen maximaal zo'n 1 à 2% zullen dalen. Dit is het gevolg van hogere kredietrentes die leiden tot een lagere vraag naar krediet en, op de korte termijn, van een beperking van het aanbod van krediet vanwege kapitaalschaarste. Een bankenbelasting die ieder jaar wordt geheven, zal bij doorberekening leiden tot permanent hogere kredietrentes en een permanent lagere kredietvraag dan in een situatie zonder bankenbelasting.

Aan de andere kant van het spectrum is een scenario beschouwd waarbij de banken niet in staat zijn om de belasting door te berekenen en bovendien al hun winst nodig hebben om hun kapitaalbuffers te versterken (scenario 2). Dit heeft tot gevolg dat de bankenbelasting volledig ten koste gaat van het eigen vermogen van de bank. Dit gaat onvermijdelijk gepaard met balansverkortingen waardoor de kredietverlening in Nederland jaarlijks ruim €20 mrd. lager uitvalt dan in een situatie zonder bankenbelasting. In dit scenario heeft DNB een huizenprijzdaling van circa 19% ingeschat.

De geschetste scenario's geven als het ware een bandbreedte aan. Het verwachte effect van de bankenbelasting op de kredietverlening zal een combinatie zijn van de twee scenario's, aangezien verschillende banken in verschillende posities verkeren. De uitkomst zal daardoor ergens tussen deze twee scenario's in liggen. Wel is het zo dat naarmate de bankenbelasting hoger wordt meer banken te maken krijgen met kapitaalschaarste waardoor mogelijkheden uitgeput raken om bij balansverkleining de binnenlandse kredietverlening te ontzien. Het tweede scenario komt dan dichterbij.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen mij verder nog hoe de 'gemiddelde hefboom' van 33,33 is bepaald, waarmee de effecten in scenario 2 zijn berekend.

Scenario 2 is niet gebaseerd op een gemiddelde hefboom. De uitgangspunten voor dit scenario zijn: de bank-specifieke kosten van de bankenbelasting, de kapitaalcost van 9% die wordt gesteld door de European Banking Authority, en het bank-specifieke risicogewicht van de portefeuille met leningen aan bedrijven en huishoudens in Nederland.

De leden van de PvdA-fractie willen weten waarom door DNB geen gebruik is gemaakt van een gemengd scenario waarin zowel afwenteling op de consument als winstreductie plaatsvinden, dit ook met het oog op de inschatting van de effecten van de bankenbelasting door het Centraal Planbureau (CPB) waarin dit wel gebruikt wordt.

DNB schetst in haar analyse een bandbreedte. De huidige economische omstandigheden gaan met zulke onzekerheden gepaard dat DNB zich niet goed in staat acht een puntschatting te geven.

De leden van de PvdA-fractie hebben tevens vragen gesteld over de inschattingen van het CPB met betrekking tot de effecten van de bankenbelasting op de economie⁴.

Het CPB gaat uit van een gemengd scenario, waarbij banken een deel van de belasting doorberekenen (circa $\frac{3}{4}$, bij een belasting van 600 mln.) en een deel ten laste brengen van de winst (circa $\frac{1}{4}$). In dit scenario is het effect op het BBP -0,08 procent. Daarbij gaat het CPB ervan uit dat de veronderstelde winstverlaging geen negatief effect heeft op de kredietverlening. Deze veronderstelling is plausibel bij een gunstige winstontwikkeling en de mogelijkheid de leentarieven te verhogen. Onder ongunstige omstandigheden kan het negatieve effect van de winstverlaging op kredietverlening echter niet buiten beschouwing worden gelaten. In dat geval is de methode zoals in het tweede scenario van DNB plausibel. Door twee scenario's te hanteren kan DNB wijzen op de negatieve gevolgen van de bankenbelasting voor de benodigde opbouw van buffers van banken,

⁴ <http://www.cpb.nl/publicatie/verkiezingsprogrammas-doorgerekend-keuzes-kaart-2011-2015>

wat past bij haar rol als banktoezichthouder. Het CPB kiest voor één centraal scenario om zo het in haar ogen gemiddeld verwachte effect te onderzoeken.

Internationale vergelijking

De leden van de fracties van de PvdA en de SP hebben vragen gesteld over de effecten van vergelijkbare bankenbelastingen in het buitenland, en specifiek het Verenigd Koninkrijk, op de kredietverlening in die landen.

De bankenbelasting is nog maar zeer kort geleden ingevoerd, in de meeste landen die deze kennen bestaat een dergelijke belasting pas sinds 2011. Zodoende is ook in die landen onvoldoende data beschikbaar voor een gedegen analyse over de effecten op de kredietverlening. Onderzoeken en/of cijfers uit bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, dat een dergelijke bankenbelasting als een van de eerste landen invoerde, zijn bij mij niet bekend. Maar ook dit is niet erg verwonderlijk aangezien er ook in het Verenigd Koninkrijk nog te kort ervaring is met de bankenbelasting om goede data te hebben over de effecten van een bankenbelasting op de kredietverlening.

Overigens zal het ook in de toekomst, wanneer meer informatie voorradig zal zijn, zeer lastig worden om de effecten op de kredietverlening in de verschillende landen goed met elkaar te vergelijken. Zoals al eerder gesteld is het effect van een bankenbelasting slechts bij grove benadering te kwantificeren en is het bovendien zeer lastig om dit effect te isoleren. De kredietverlening is immers afhankelijk van vele factoren zoals het effect van andere maatregelen die drukken op de financiële sector (zoals de invoering van het ex ante gefinancierde depositogarantiestelsel en de kapitaaleisen) als ook van de economische omstandigheden. Een grote diversiteit in het bankenlandschap van de verschillende lidstaten maakt een goede vergelijking van de effecten tussen de lidstaten bovendien moeilijk.

Hoewel de Nederlandse bankenbelasting qua systematiek inderdaad goed vergelijkbaar is met de Britse Bank Levy is het Nederlands bankenlandschap niet goed vergelijkbaar met het Britse bankenlandschap. In het algemeen zijn Nederlandse banken in tegenstelling tot Britse banken meer gericht op retail activiteiten en minder op zakenbankactiviteiten. Daarom kan de hoogte van de Britse tariefstelling niet vergeleken worden met de hoogte van de Nederlandse tariefstelling. Dit verschil in bankenlandschap is mogelijk ook een verklaring waarom een bankenbelasting in Nederland tot grotere zorgen over het effect op de kredietverlening heeft geleid dan in het Verenigd Koninkrijk.

Rapportage over effecten op de kredietverlening

De leden van de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen mij of de Tweede Kamer te zijner tijd geïnformeerd kan worden over de bevindingen van DNB die de effecten van diverse maatregelen op de kredietverlening zal gaan monitoren en bij welke effecten op de kredietverlening ik van plan ben om in te grijpen.

Conform de aangenomen gewijzigde motie van het Lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal mevrouw Sent⁵, zal de Eerste Kamer uiterlijk 1 juni 2013 geïnformeerd worden over de kredietverleningssituatie in Nederland middels een rapport van DNB. Als vanzelfsprekend wordt uw Kamer op datzelfde moment gelijklopend geïnformeerd.

Op voorhand is het niet mogelijk in te schatten wanneer het concrete punt wordt bereikt waarop er sprake is van een substantieel negatief effect op de kredietverlening ten gevolge van de bankenbelasting. De bankenbelasting is immers niet de enige maatregel die een effect op de kredietverlening kan hebben. Ook de stand van de economie, de toestand op financiële markten, de invoering van Basel III en ex ante financiering van het depositogarantiestelsel spelen hier bijvoorbeeld een rol.

Ik herhaal dan ook graag mijn standpunt dat ik in de Eerste Kamer heb gemeld ten aanzien van signalen omtrent de kredietverlening die mij de bankenbelasting zullen doen heroverwegen. Allereerst zal ik de groei van de kredietverlening nauwlettend in de gaten houden. Wanneer deze enkele opeenvolgende kwartalen negatief zal zijn, zal dit voor mij een reden kunnen zijn om in te

⁵ Kamerstukken I 2011/12, 33 121, J.

grijpen. Ook een acuut forse krimp van de bancaire kredietverlening zal mij hier toe nopen. Ik zal dan bestuderen of er instrumenten zijn om de kredietverlening minder te belasten.

Verhoging bankenbelastingopbrengst

De leden van de CDA-fractie en ChristenUnie-fractie vragen mij naar een realistische factor voor de gevolgen voor de kredietverlening bij een verdubbeling van de bankenbelastingopbrengst en of ik een inschatting kan maken wat de gevolgen zijn van een verhoging van de bankenbelasting naar € 1 mrd.

Zoals ik al meerdere malen heb aangegeven, is het niet goed mogelijk om het geïsoleerde effect van een (verhoging van de) bankenbelasting op de kredietverlening te kwantificeren. Dit blijkt ook helder uit de brief van DNB. Enerzijds worden er momenteel verschillende maatregelen genomen die banken raken en die een effect zullen hebben op de kredietverlening. Anderzijds zijn ook de huidige marktomstandigheden zeer turbulent. Een schatting van een factor waarmee de kredietverlening geraakt wordt bij verdubbeling van de bankenbelastingopbrengst kan ik dan ook niet geven.

De effecten van een verhoging van de bankenbelastingopbrengst van € 1 mrd zijn niet door DNB berekend en hier kan ik dan ook geen uitspraken over doen. Zoals ik ook aangegeven heb tijdens het debat in de Eerste Kamer vind ik een bankenbelasting met een opbrengst van € 600 miljoen gegeven de door DNB berekende effecten nog net aanvaardbaar en daarom acceptabel. Wel wil ik uw Kamer er nogmaals op wijzen dat ik een eventuele verdere verhoging van de bankenbelasting, gezien de effecten hiervan op onder andere de kredietverlening, niet verstandig acht.

Overige vragen

De leden van de PvdA-fractie merken op dat hoewel er sprake is van een laagconjunctuur, met alle macro-economische risico's van dien, op het monetaire vlak ook sprake is van een verruiming door de LTRO-operaties van de ECB en de herfinancieringsrente een historisch laag niveau heeft bereikt, waardoor liquiditeitsproblemen makkelijker ondervangen moeten kunnen worden. DNB geeft aan dat de bankenbelasting in een laagconjunctuur en in de context van Basel II extra hard aankomt. Deze leden vragen mij naar mijn beoordeling in het licht van bovenstaande argumentatie van DNB aangaande de verhoging van de bankenbelasting.

De verruiming op monetair vlak en de LTRO-faciliteit zorgen ervoor dat banken makkelijker toegang tot *liquiditeit* hebben. De bankenbelasting kan echter ten koste gaan van het eigen vermogen van banken en daarmee ten koste van de *solvabiliteit* van banken. In een tijd dat de winst van banken onder druk staat door de economische laagconjunctuur en banken deze winst nodig hebben om buffers (conform de Bazelse afspraken) te versterken, ligt het voor de hand dat de bankenbelasting de solvabiliteit van banken zal raken.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de bankenbelasting zorgt voor prudentiële risico's of juist bijdraagt aan financiële stabiliteit.

Uiteraard kan een bankenbelasting tot een toename van de prudentiële risico's leiden. Dit kan zich voordoen wanneer banken geen mogelijkheid zien om de bankenbelasting volledig door te berekenen in de kredietrentes. De bankenbelasting zal dan (deels) ten koste gaan van het eigen vermogen van banken en dus ten koste van de opbouw van kapitaalbuffers die banken aanhouden. Doordat het voor banken zo moeilijker wordt om buffers op te bouwen, wordt de weerbaarheid van het financiële systeem verkleind.

De overheid heeft in het recente verleden, noodgedwongen, fors moeten investeren in de stabiliteit van de sector. De hoofddoelstelling van het wetsvoorstel is om hiervoor een bijdrage van de bancaire sector te vragen, maar het wetsvoorstel kent ook een nevendoelelstelling die een bijdrage beoogt te leveren aan de risicobeheersing van banken en dus aan beheersing van risico's binnen het financiële systeem. Door middel van de tariefsdifferentiatie wordt kortlopende financiering namelijk fiscaal hoger aangeslagen dan de langlopende financiering.

Kortom, de vormgeving van de bankenbelasting met daarin een prikkel om langer te financieren levert een bijdrage aan risicobeheersing binnen het financiële systeem. Het effect hiervan moet echter niet worden overschat. Tegelijk is het een feit dat deze belastingafdracht mogelijk ten koste

gaat van de opbouw van kapitaalbuffers en dus leidt tot een zekere toename van prudentiële risico's.

De leden van de CDA-fractie hebben een aantal vragen gesteld over de timing van het toesturen van de brief van DNB aan uw Kamer en specifiek over de volgende passage uit mijn brief d.d. 25 mei: "Uw Kamer heeft echter niet willen wachten op de bevindingen van DNB, waardoor de stemmingen hebben plaatsgevonden op 22 mei jl., enkele dagen voordat uw Kamer de brief van DNB had ontvangen".

Naar aanleiding van de door uw Kamer ingediende amendementen en moties heb ik DNB om input gevraagd om de effecten van de bankenbelasting op de kredietverlening nader te onderzoeken. Op 25 april jl. heb ik uw Kamer vervolgens een brief gestuurd met daarin het verzoek om de op 26 april 2012 geplande stemmingen inzake de Wet bankenbelasting in ieder geval tot na het meireces uit te stellen. Mijn verzoek was ingegeven vanwege veranderingen in de politieke situatie sinds de plenaire behandeling van 17 en 18 april jl. en een veelheid aan signalen dat uw Kamer de bankenbelasting wenste te verhogen tot €1 mrd. Door uw Kamer te verzoeken de stemmingen uit te stellen, zou DNB in de gelegenheid gesteld kunnen worden om een verhoging van de bankenbelastingopbrengst mee te nemen in haar analyse en zou deze analyse ook meegewogen kunnen worden in de stemmingen over het wetsvoorstel, de amendementen en de moties. Ik ben uw Kamer zeer erkentelijk voor het feit dat de stemmingen niet op 26 april jl. hebben plaatsgevonden zodat ik DNB om advies kon vragen. Op 15 mei jl. heb ik van DNB de brief ontvangen waarin zij haar bevindingen heeft uiteengezet. Aangezien ik nadere vragen had voor DNB naar aanleiding van de analyse van DNB wilde ik daarover eerst opheldering van DNB alvorens ik de brief aan uw Kamer zou doorgeleiden. Ik stel vast dat uw Kamer over haar eigen agenda gaat. Uw Kamer heeft het zelf niet nodig heeft geacht te wachten op de bevindingen van DNB alvorens tot stemming over de Wet bankenbelasting over te gaan. Vervolgens heb ik de brief op 25 mei jl., nadat mijn verhelderingsvragen door DNB waren beantwoord, alsnog aan uw Kamer gezonden.