

No.W06.13.0121/III

's-Gravenhage, 23 mei 2013

Bij Kabinetsmissive van 2 mei 2013, no.13.000932, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot invoering van een tijdelijke heffing voor de bankensector (Tijdelijke wet resolutieheffing 2014), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel introduceert een nieuwe, tijdelijke heffing (met een opbrengst van € 1 miljard) over de op grond van het Nederlandse depositogarantiestelsel gegarandeerde deposito's die op 1 februari 2013 bij banken werden aangehouden. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de gevolgen van de resolutieheffing 2014 voor de bufferopbouw en over de wettelijke vormgeving van het voorstel. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Gevolgen van de resolutieheffing: bufferopbouw

In de memorie van toelichting bij het voorstel wordt uitvoerig ingegaan op de ingevolge scenario 2 te verwachten effecten van de resolutieheffing 2014 voor de kredietverlening door aan de heffing onderworpen banken.¹ Uit de toelichting blijkt dat de Nederlandsche Bank (DNB) heeft berekend dat het niet onwaarschijnlijk is dat de afname van de kredietverlening (aanmerkelijk) groter zal zijn dan de netto-lastenverzwaring van € 500 miljoen.² Dit is het geval omdat volgens DNB in dit scenario de banken de lastenverzwaring niet volledig zullen kunnen doorberekenen aan hun klanten, maar deze ten koste moeten laten gaan van de kapitaalbuffers.

De Afdeling heeft begrip voor de keuze om van de bancaire sector een eenmalige bijdrage van € 1 miljard te verlangen, maar merkt op dat in de toelichting niet afzonderlijk wordt ingegaan op de gevolgen van de resolutieheffing 2014 voor de bufferopbouw van banken. In het licht van de financiële crisis is geconcludeerd dat de kapitaalbuffers van banken onvoldoende waren. Om die reden zijn in het kader van het kapitaalakkoord Bazel III afspraken gemaakt die ertoe leiden dat banken hun buffers sterk zullen moeten verhogen.³ Uit de toelichting blijkt dat de sinds 2012 verslechterde economische omstandigheden zullen leiden tot een vertraging in het herstel van de kapitaalbuffers. Ziet de Afdeling het goed, dan zal, indien scenario 2 zich voordoet, de resolutieheffing 2014 mede bijdragen aan de vertraging van de versterking van kapitaalbuffers door banken.

Uit de toelichting blijkt voorts dat, om de negatieve gevolgen voor de kredietverlening enigszins te beperken, de invoering van een ex ante gefinancierd

¹ In scenario 2 zullen banken, anders dan in scenario 1, de lastenverzwaring die het gevolg is van de resolutieheffing niet volledig kunnen doorberekenen aan hun klanten, maar moeten zij deze verzwaring ten koste laten gaan van de kapitaalbuffers.

² Dit bedrag is opgebouwd uit enerzijds de beoogde opbrengst van de resolutieheffing van € 1 miljard en anderzijds een netto-voordeel van circa € 500 miljoen in verband met het uitstel van de verplichte betalingen aan het depositogarantiestelsel.

³ Deze afspraken worden thans op Europees niveau omgezet in bindende richtlijnen.

depositogarantiestelsel (dgs) opnieuw, nu met twee jaar, wordt uitgesteld.⁴ Gelet op de mogelijke effecten van scenario 2 is dat te begrijpen, maar de Afdeling wijst erop dat de invoering van een ex ante gefinancierd dgs een aantal doelen dient, waaronder het minder procyclisch maken van bijdragen van banken aan uitkeringen op grond van het dgs⁵ en het verminderen van het risicoprofiel van deelnemende banken door het invoeren van een risicoweging. Dit zou kunnen bijdragen aan de stabiliteit van het financiële systeem. Uitstel van de invoering leidt ertoe dat de genoemde doelen pas op langere termijn kunnen worden bereikt. De toelichting besteedt ook hieraan geen aandacht.

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting op beide vorengenoemde punten in te gaan.

2. Wettelijke vormgeving

De Afdeling plaatst twee kanttekeningen bij de vormgeving van het voorstel.

a. *Verschuldigdheid resolutieheffing 2014*

Ingevolge het voorgestelde artikel 7 bedraagt “de resolutieheffing 2014” een percentage van het belastbare bedrag.⁶ Daarmee lijkt het bedrag dat een belastingplichtige in 2014 aan resolutieheffing is verschuldigd, te zijn bepaald. Uit artikel 8 van het voorstel vloeit echter voort dat in 2014 “de resolutieheffing 2014” drie keer wordt verschuldigd (namelijk op 1 maart 2014, op 1 mei 2014 en op 1 juli 2014). Deze artikelen in onderling verband gelezen, leiden de Afdeling tot de slotsom dat het in 2014 verschuldigde bedrag aan resolutieheffing, driemaal de “resolutieheffing 2014” bedraagt. De formulering van het voorgestelde artikel 8 is derhalve verwarrend. Bovendien roept het de vraag op waarom niet is volstaan met een op enig moment in 2014 verschuldigd bedrag (de “resolutieheffing 2014”), dat in drie termijnen moet worden betaald.

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting op het vorenstaande in te gaan en het voorstel zodanig aan te passen dat verwarring wordt voorkomen.

b. *Belastingplicht*

Ingevolge het voorgestelde artikel 3 is een bank “waarop het depositogarantiestelsel van toepassing is” belastingplichtig.⁷ De Afdeling merkt op dat niet duidelijk is naar welk moment moet worden beoordeeld of op een bank het depositogarantiestelsel van toepassing is. De toelichting is op dit punt niet eenduidig. Zo stelt de toelichting op artikel 3 dat een bank op de in artikel 8 genoemde data belastingplichtig is indien op “die data” (1 maart 2014, 1 mei 2014 en 1 juli 2014) het depositogarantiestelsel van toepassing is,⁸ terwijl het algemeen deel van de toelichting het heeft over deelname aan het depositogarantiestelsel op “(een of

⁴ De invoering van de bankenbelasting vormde voor de regering aanleiding om de invoering van het ex ante gefinancierd depositogarantiestelsel een jaar, tot 1 juli 2013, uit te stellen.

⁵ In de nota van toelichting bij het Besluit ex ante financiering werd hierover opgemerkt: ‘Ex ante financiering helpt [...] in het spreiden van de kosten van het depositogarantiestelsel over de tijd; banken behoeven minder te betalen op het moment dat een bank failliet gaat; het is, met andere woorden, minder procyclisch.’

⁶ Waarbij het belastbare bedrag wordt gevormd door de depositobasis op 1 februari 2013 (artikelen 5 en 6, eerste lid, van het voorstel).

⁷ Mits op die bank ook op 1 februari 2013 het depositogarantiestelsel van toepassing was.

⁸ Eerste tekstblok, tweede volzin.

meer van) die data".⁹ De toelichting op artikel 3 heeft het voorts over het aanmerken als belastingplichtige van "in 2014 in Nederland gevestigde banken met een Nederlandse bankvergunning".¹⁰

Deze laatste interpretatie impliceert dat in een situatie waarin een bank in januari 2014 nog een Nederlandse bankvergunning heeft, maar op bijvoorbeeld 1 februari 2014 niet meer (waardoor op deze bank op 1 februari 2014 het depositogarantiestelsel niet meer van toepassing is), deze bank toch belastingplichtig is en de resolutieheffing verschuldigd wordt. Indien artikel 3 van het voorstel echter zo moet worden begrepen dat de belastingplicht er op alle of op een of meer van de data 1 maart 2014, 1 mei 2014 en 1 juli 2014 moet zijn, dan is er in de geschetste situatie geen belastingplicht en geen verschuldigde resolutieheffing. Daardoor zal het beoogde bedrag van € 1 miljard niet worden bereikt. Niet duidelijk is op welke wijze daarin alsnog wordt voorzien.

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting op het vorenstaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

3. 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 te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

⁹ Paragraaf 2, vierde tekstblok, tweede volzin.

¹⁰ Tweede tekstblok, derde volzin.

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W06.13.0121/III met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- Gelet op het feit dat de Tijdelijke wet resolutieheffing 2014 een rijksbelasting is, in het voorstel de termen “resolutieheffing” en “heffing” telkens vervangen door “resolutiebelasting” onderscheidenlijk “belasting”.
- Aangezien de Tijdelijke wet resolutieheffing 2014 een tijdelijke wet is, in paragraaf 7 van het voorstel tevens voorzien in het vervallen van de wet, gelet ook op aanwijzing 181 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In lijn daarmee ook voorzien in het terugdraaien van de in artikel 11 van het voorstel opgenomen wijziging van artikel 10, eerste lid, onderdeel f, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969.