

Vergaderjaar 2012–2013

33 653

Invoering van een tijdelijke heffing voor de bankensector (Tijdelijke wet resolutieheffing 2014)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 23 mei 2013 en het nader rapport d.d. 31 mei 2013, aangeboden aan de Koning door de minister van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 mei 2013, nr.13.000932, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 mei 2013, nr. W06.13.0121/III, bied ik U hierbij aan.

Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet is uitgebracht.

Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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.² 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.³ 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.⁴ 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 depositogarantiestelsel (dgs) opnieuw, nu met twee jaar, wordt uitgesteld.⁵ 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 dgs⁶ 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.

1. Gevolgen van de resolutieheffing: bufferopbouw

Naar aanleiding van de overweging van de Afdeling om in de memorie van toelichting in te gaan op het effect van de resolutieheffing 2014 op de versterking van de kapitaalbuffers van banken, is de memorie van

² 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.

³ 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.

⁴ Deze afspraken worden thans op Europees niveau omgezet in bindende richtlijnen.

⁵ 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.

⁶ 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.»

toelichting op dit punt aangevuld. Zoals De Nederlandsche Bank (DNB) in de «Onderbouwing maximale resolutieheffing i.v.m. nationalisatie SNS Reaal»⁷ aangeeft, moet de bufferopbouw van Nederlandse banken bijna volledig door winstinhouding tot stand komen. Dit betekent dat omstandigheden die de winstgevendheid van het bankwezen verminderen, het bufferherstel kunnen vertragen. Daartoe behoort volgens DNB ook de voorgestelde resolutieheffing.

Mede met het oog op mogelijke gevolgen voor de kredietverlening is besloten de invoering van een ex ante gefinancierd depositogarantiestelsel met twee jaar uit te stellen. Gevolg hiervan is evenwel dat de met de introductie van een ex ante gefinancierd depositogarantiestelsel beoogde doelstellingen in een later stadium worden bereikt. De memorie van toelichting is ook op dit punt aangevuld.

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.⁸ 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.⁹ 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,¹⁰ terwijl het algemeen deel van de toelichting het heeft over deelname aan het depositogarantiestelsel op «(een of meer van) die data».¹¹ De toelichting op artikel 3 heeft het voorts

⁷ Bijlage 2 bij brief van 17 april 2013 betreffende beantwoording schriftelijke vragen naar aanleiding van de wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën voor het jaar 2013 (incidentele suppletoire begroting staatsinterventie), Kamerstukken II 2012/13, 33 533, nr. 4.

⁸ Waarbij het belastbare bedrag wordt gevormd door de depositobasis op 1 februari 2013 (artikelen 5 en 6, eerste lid, van het voorstel).

⁹ Mits op die bank ook op 1 februari 2013 het depositogarantiestelsel van toepassing was.

¹⁰ Eerste tekstblok, tweede volzin.

¹¹ Paragraaf 2, vierde tekstblok, tweede volzin.

over het aanmerken als belastingplichtige van «in 2014 in Nederland gevestigde banken met een Nederlandse bankvergunning».¹²

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.

2. Wettelijke vormgeving

a. Verschuldigdheid resolutieheffing 2014

De Afdeling leidt terecht uit de voorgestelde artikelen 7 en 8 af dat het in 2014 verschuldigde bedrag aan resolutieheffing in beginsel driemaal de in artikel 7 genoemde «resolutieheffing 2014» bedraagt. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is de artikelsgewijze toelichting op artikel 7 op dit punt aangevuld.

Op verzoek van de Nederlandse Vereniging van Banken is voorgesteld om de heffing op drie tijdstippen verschuldigd te doen worden. Het eenmaal verschuldigd worden en vervolgens in drie termijnen betalen van de resolutieheffing 2014, zoals de Afdeling als alternatief noemt, zou niet tot het door de banken gewenste effect leiden. Bij die vormgeving zouden de banken namelijk alsnog direct een voorziening moeten treffen voor de verschuldigde resolutieheffing 2014, terwijl de banken de totale last van de heffing over de eerste drie kwartalen van 2014 willen verdelen. Spreiding is voor de banken gewenst om schokeffecten in de resultaten van de banken te beperken. Dit is van belang omdat financiële markten en rating agencies veel waarde hechten aan stabiele resultaten.

b. Belastingplicht

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling dat de toelichting niet eenduidig is inzake het moment waarnaar moet worden beoordeeld of op een bank het depositogarantiestelsel van toepassing is, is de memorie van toelichting verduidelijkt. Daarbij is tot uitdrukking gebracht dat de belastingplicht van een op 1 februari 2013 onder het depositogarantiestelsel vallende bank naar de toestand op 1 maart 2014, 1 mei 2014 en 1 juli 2014 wordt vastgesteld. Dit heeft inderdaad tot gevolg dat het kan gebeuren dat een bank op een of meer van die drie tijdstippen niet (langer) belastingplichtig is voor de resolutieheffing 2014, omdat op deze bank het depositogarantiestelsel op één of meer van die drie tijdstippen niet van toepassing is. Het kabinet behoudt zich de mogelijkheid voor om in 2014 voorstellen voor aanvullende maatregelen te doen indien de ontvangsten uit de resolutieheffing achterblijven.

¹² Tweede tekstblok, derde volzin.

3. Redactionele kanttekeningen

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

3. Redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft in de bijlage bij haar advies is gevolg gegeven, met uitzondering van de kanttekening inzake de aanduiding van de resolutieheffing als belasting. Het kabinet hecht aan de aanduiding «resolutieheffing». Dat deze heffing voor de toepassing van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Invorderingswet 1990 als een rijksbelasting in aanmerking dient te worden genomen, is reeds tot uitdrukking gebracht in de wettekst. Het is naar het oordeel van het kabinet niet nodig om dit ook in de naam van deze heffing tot uitdrukking te brengen.

Ten slotte is van de gelegenheid gebruikgemaakt om het in eerste instantie op PM gestelde tarief van de resolutieheffing 2014 toe te voegen aan het wetsvoorstel. Het tarief was nog niet opgenomen in het wetsvoorstel, omdat daarvoor nog informatie van DNB werd afgewacht. Inmiddels is deze informatie ontvangen en het tarief berekend. Het tarief dat thans opgenomen is in artikel 7 bedraagt 0,075%.

Voorts is een aantal redactionele verbeteringen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangebracht.

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 vicepresident van de Raad van State,
J.H.B. van der Meer*

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

De minister van Financiën,
J.V.R.A. Dijsselbloem

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.