

Master Fiscale Economie

Erasmus Universiteit Rotterdam

Erasmus School of Economics



Wet bankenbelasting

Is de houdbaarheidsdatum van de Wet bankenbelasting verstreken?

Abstract

In dit masteronderzoek heeft de schrijver onderzoek gedaan naar in hoeverre de doelstellingen overbodig zijn en de randvoorwaarden geschonden worden ten aanzien van de na de invoering van de Wet bankenbelasting geïntroduceerde wet- en regelgeving met betrekking tot de bancaire sector. Geconstateerd wordt dat de hoofddoelstelling en de tweede neven-doelstelling sterk zijn gemarginaliseerd. Tevens zijn er aanwijzingen dat de eerste en derde randvoorwaarde worden geschonden. Daartoe dient de Wet bankenbelasting bij de volgende evaluatie in 2021 door de wetgever te worden heroverwogen.

A.J.J.M. Voortman

Studentnummer: 407681

Rotterdam, november 2018

Scriptiebegeleider: Prof. Dr. P. Kavelaars

Tweede beoordelaar: Mr. Y. Vink

~ Voorwoord ~

Geachte lezer,

Voor u ligt mijn masterscriptie, hetgeen het sluitstuk vormt van de master Fiscale Economie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Ik heb besloten om deze scriptie te schrijven over de Wet bankenbelasting. Voor velen van u, maar ook voor menig fiscalist, een tamelijk onbekende belasting. Daarom zet ik allereerst kort uiteen waarom deze belasting is geïntroduceerd.

Met inachtneming van het bestaan van een impliciete overheidsgarantie voor systeembanken en de manier waarop banken debet waren aan het ontstaan van een kredietcrisis, heeft het toenmalige kabinet in 2012 een bankenbelasting geïntroduceerd. De Wet bankenbelasting dient daarmee meerdere doelen. In de eerste plaats dienen de belastingopbrengsten een bijdrage te leveren voor de in het verleden- en een eventuele toekomstige inlossing van de impliciete overheidsgarantie. Ook dienen de belastingopbrengsten een bijdrage te leveren aan de algemene middelen van het Rijk. Daarnaast is de grondslag zodanig vastgesteld dat deze belasting een positieve prikkel ter verbetering de risicobeheersing bij banken afgeeft en perverse prikkels in het beloningsbeleid tegengaat. De Wet bankenbelasting kent daarnaast drie randvoorwaarden die niet geschonden mogen worden.

De ondertitel van deze scriptie luidt: “Is de houdbaarheidsdatum van de Wet bankenbelasting verstreken?” Het woord “*houdbaarheidsdatum*” doet mogelijk uw wenkbrauwen fronsen. Ik heb hier een verklaring voor. Naar ik meen kan de Wet bankenbelasting worden gezien als een panacee, een geneesmiddel dat overal voor zou helpen. De Wet bankenbelasting dient immers meerdere doelen en kent drie randvoorwaarden. Met het dienen van meerdere doelen worden verschillende kwalen bestreden en de randvoorwaarden voorkomen eventuele bijwerkingen. Met de komst van nieuwe wet- en regelgeving met betrekking tot de bancaire sector, die na de invoering van de Wet bankenbelasting zijn geïntroduceerd, lijkt het panacee zijn effectiviteit te verliezen. Deze nieuwe wet- en regelgeving leiden mogelijk tot overbodigheid van de doelstellingen en schending van de randvoorwaarden. In een dergelijk geval verliest het panacee zijn werking en treden bijwerkingen op. Daarom kan worden afgevraagd of de houdbaarheidsdatum van de Wet bankenbelasting is verstreken. Daartoe onderzoek ik in deze scriptie of de doelstellingen overbodig en de randvoorwaarden van de Wet bankenbelasting worden geschonden. Op basis van mijn bevindingen doe ik aanbevelingen voor de volgende evaluatie van de Wet bankenbelasting in 2021.

Deze scriptie is mede tot stand gekomen met de steun en begeleiding van een aantal personen. Ik wil allereerst Peter Kavelaars bedanken die mij gedurende het schrijven heeft begeleid. Daarnaast wil ik ook de tweede lezer, Ymke Workum – Vink, bedanken. Ook wil ik mijn familie bedanken voor de steun bij het schrijven van deze scriptie. In het bijzonder wil ik mijn vriendin bedanken voor het nalezen en advies op taalkundig vlak.

Ik wens u veel leesplezier toe,

Rotterdam, november 2018

Jan Mark Voortman

Inhoudsopgave

Lijst van gebruikte afkortingen	6
Hoofdstuk 1 - Inleiding	7
1.1 – Aanleiding tot de Wet bankenbelasting.....	7
1.2 - Aankondiging van een bankenbelasting	8
1.3 - Evaluatie Wet bankenbelasting 2016.....	10
1.4 – De houdbaarheid van de Wet bankenbelasting	11
1.5 - Onderzoeksvraag en deelvragen	12
1.6 – Opzet	13
1.7 - Afbakening	14
Hoofdstuk 2 - De Wet bankenbelasting.....	15
2.1 - Inleiding	15
2.2 - Aanleiding tot de Wet bankenbelasting	15
2.3 - Doelstellingen	16
2.3.1 - De hoofddoelstelling	17
2.3.2 - Evaluatie van de hoofddoelstelling van de Wet bankenbelasting.....	17
2.3.3 - De eerste nevendoelstelling.....	19
2.3.4 - Evaluatie van de eerste nevendoelstelling	19
2.3.5 - De tweede nevendoelstelling	21
2.3.6 - Evaluatie van de tweede nevendoelstelling.....	22
2.3.7 - De nevendoelstellingen ten opzichte van de hoofddoelstelling.....	22
2.4 - De randvoorwaarden	22
2.4.1 - De eerste randvoorwaarde van de Wet bankenbelasting.....	23
2.4.2 - Evaluatie van de eerste randvoorwaarde van de Wet bankenbelasting.....	24
2.4.3 - De tweede randvoorwaarde	25
2.4.4 - Evaluatie van de tweede randvoorwaarde.....	26
2.4.5 - De derde randvoorwaarde	26
2.4.6 - Evaluatie van de derde randvoorwaarde van de Wet bankenbelasting.....	27
2.5 – Het subject.....	28
2.5.1 - Evaluatie van het subject	31
2.6 - De belastinggrondslag.....	31
2.6.1 - Evaluatie belastinggrondslag Wet bankenbelasting	33
2.7 - Het belastingtarief	34
2.7.1 - Het belastingtarief getoetst aan de doelstellingen.....	35
2.8 - De Wet bankenbelasting in Europees perspectief	35
2.8.1 - Staatssteun	36
2.8.2 - Dubbele belasting.....	36
2.8.3 - Andere vormen van een bankenbelasting	37
2.9 – Antwoord op de eerste deelvraag.....	39

Hoofdstuk 3 - Wet- en regelgeving aangaande de bancaire sector.....	41
3.1 - Inleiding	41
3.2 - De bankbalans	41
3.2.1 - Kapitaal van een bank	42
3.3 - Genomen maatregelen voor de invoering van de Wet bankenbelasting.....	43
3.3.1 - BASEL I & II	43
3.3.2 - Het oude Depositogarantiestelsel	43
3.3.3 - Code Banken: algemeen.....	44
3.3.4 - Code Banken I: principes.....	44
3.4 - Maatregelen na de invoering van de Wet bankenbelasting.....	46
3.4.1 - BASEL III: algemeen	46
3.4.2 - BASEL III: minimum kapitaaleisen aangescherpt	46
3.4.3 - BASEL III: Stresstest.....	46
3.4.4 - BASEL III: Gecombineerde buffer	47
3.4.5 - LCR en NSFR	49
3.5 - Europese Maatregelen	50
3.5.1 - Europese bankenunie	51
3.5.2 - De eerste pijler van de Bankenunie: Het Single Rule Book.....	52
3.5.3 - BRRD	52
3.5.4 - Een Europees Depositogarantiestelsel	53
3.5.5 - De tweede pijler van de Bankenunie: Het Single Supervisory Mechanism	54
3.5.6 - De derde pijler van de Bankenunie: Het Single Resolution Mechanism.....	55
3.6 - TLAC en MREL.....	56
3.7 - Het Single Resolution Fund.....	57
3.7.1 - Het ERM als backstop voor het SRF.....	58
3.8 – Maatregelen omtrent beloningsbeleid.....	58
3.8.1 - Code Banken II.....	58
3.8.2 – Nieuwe wet- en regelgeving omtrent beloningsbeleid	59
3.9 – Antwoord op de tweede deelvraag.....	61
Hoofdstuk 4 - Evaluatie doelstellingen Wet bankenbelasting	63
4.1 - Inleiding	63
4.2 - Evaluatie eerste nevendoelstelling.....	63
4.2.1 - Eerste nevendoelstelling overbodig?.....	64
4.2.2 - Aandachtspunten eerste nevendoelstelling.....	65
4.3 - Evaluatie tweede nevendoelstelling	66
4.3.1 - Het effect van de Wbfo op de Wet bankenbelasting.....	67
4.3.2 - Effectiviteit tweede nevendoelstelling	70
4.4 - Toetsing budgettaire functie	72
4.5 - Evaluatie van de hoofddoelstelling	72

4.5.1 - Hoofddoelstelling: noodzakelijkheidstoets.....	73
4.5.2 - Direct profijt	73
4.5.3 - Indirect profijt.....	74
4.5.4 - Conclusie noodzakelijkheidstoets.....	75
4.5.5 - Hoofddoelstelling: garantietoets	75
4.5.6 - Potentiële risico's voor Nederlandse banken.....	76
4.5.7 - Risico 1: Banken hebben nog veel problemleningen.....	77
4.5.8 - Risico 2: Te grote verwevenheid tussen banken en overheden.....	78
4.5.9 - Risico 3: Bankenunie is nog niet voltooid	80
4.5.10 - Risico 4: Macro economische ontwikkelingen	82
4.5.11 - Opvattingen van de overheid met betrekking op de hoofddoelstelling.....	83
4.5.12 - Overbodigheid van de hoofddoelstelling.....	84
4.6 - Antwoord op de derde deelvraag.....	84
Hoofdstuk 5 - Evaluatie randvoorwaarden Wet bankenbelasting	86
5.1 - Inleiding	86
5.2 - Toetsing eerste randvoorwaarde.....	86
5.2.1 - Het level playing field van bankenbelastingen anno 2018.....	87
5.3 - Bankenbelasting in het VK	88
5.3.1 - Wijziging 1: beperking heffingsgrondslag UK bank levy.....	89
5.3.2 - Wijziging 2: korting voor bijdragen aan het SRF op de UK bank levy	89
5.3.3 - Wijziging 3: tariefsverlaging UK bank levy	90
5.4 - Andere bankenbelastingen in Europa.....	92
5.4.1 - De Duitse en Franse bankenbelasting	93
5.4.2 - De Oostenrijkse en Portugese bankenbelasting.....	94
5.5 - Toetsing tweede randvoorwaarde	95
5.6 - Toetsing derde randvoorwaarde	95
5.6.1 Monitoring van de kredietverlening.....	96
5.6.2 - De Evaluatie Wet bankenbelasting 2016	97
5.6.3 - De derde randvoorwaarde wordt niet breed genoeg getoetst	98
5.6.4 - Het afwentelen van bankenbelasting is een onopgemerkt gevaar	100
5.7 - Antwoord op de vierde deelvraag.....	102
Hoofdstuk 6 - Conclusie	103
6.1 - Samenvatting bevindingen.....	103
6.2 - Antwoord op de onderzoeksvraag	107
6.3 - Aanbevelingen	108
~ Bibliografie ~	110
Bijlage.....	115

Lijst van gebruikte afkortingen

AFM:	Autoriteit Financiële Markten
AT1-kapitaal:	Additioneel Tier 1 kapitaal
BRRD:	Bank Recovery and Resolution Directive
CRD:	Capital Requirements Directive
CRR:	Capital Requirements Regulation
DGS:	Depositgarantiestelsel
DNB:	De Nederlandsche Bank
Dutch GAAP:	Dutch Generally Accepted Accounting Principles
ECB:	European Central Bank
EDIS:	European Deposit Insurance Scheme
ESM:	Europees Stabiliteits Mechanisme
FAT:	Financiële activiteitenbelasting
FSB:	Financial Stability Board
FSC:	Financiële stabiliteitscontributie
FTT:	Financiële transactiebelasting
IFRS:	International Financial Reporting Standards
LCR:	Liquidity Coverage Ratio
MREL:	Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities
NRF:	Nationaal Resolutie Fonds
NSFR:	Net Stable Funding Ratio
NVB:	Nederlandse Vereniging van Banken
RWA:	Risk Weighted Assets
SRB:	Single Rule Book
SREP:	Supervisory review and Evaluation Process
SRF:	Single Resolution Fund
SRM:	Single Resolution Mechanism
SSM:	Single Supervisory Mechanism
T2-kapitaal:	Tier 2 kapitaal
TLAC:	Total Loss Absorbing Capacity
VPB:	Vennootschapsbelasting
Wbfo:	Wet beloningsbeleid financiële instellingen
Wft:	Wet financieel toezicht

Hoofdstuk 1 - Inleiding

1.1 – Aanleiding tot de Wet bankenbelasting

NINJA is een Amerikaanse benaming voor een persoon waarvan bekend is dat deze No Income, No Job or Assets heeft. Hoe financiert deze NINJA in het jaar 2006 zijn koopwoning? Simpel, hij gaat naar een bank om met de vraag of deze een hypotheek wil nemen op de woning. Ondanks dat de NINJA weinig zekerheden kon verstrekken, werd door de bank vaak toch een hypotheek genomen; dit had alles te maken met de toenmalige omstandigheden.

Door de lage hypotheekrente werd de NINJA geacht in staat te zijn om de maandelijkse lasten op te brengen. De oorzaak voor de lage rente was dat de centrale bank in de Verenigde Staten in de voorgaande jaren voor een stapsgewijze verlaging van de rente had gezorgd. Deze lage rentestand was de oorzaak van dat de “normale” kredietnemers van banken al waren voorzien. Om de winstgevendheid te vergroten waren banken op zoek naar nieuwe, minder kredietwaardige kredietnemers. Indien een hypotheekgever niet meer kon voldoen aan de maandelijkse lasten, de woning door de bank worden geveild. De als maar stijgende huizenprijzen boden leken daarom genoeg zekerheid voor een bank te bieden. Hypotheken werden onderverdeeld in drie klassen die afhankelijk waren van de kredietwaardigheid van de verstrekker. Aan het eind van 2007 bestond tien procent van alle Amerikaanse hypotheken uit hypotheken waaraan de laagste klasse van kredietwaardigheid was toegekend. Daarbij werden hypotheken gesecuritiseerd. Dit houdt in dat hypotheken van verschillende klassen werden gebundeld en als beleggingsproduct werden doorverkocht aan beleggers en andere banken. Met het geld dat banken ontvingen uit verkoop, werden nieuwe, meer risicovolle, leningen verstrekt.¹

Toen de rente steeg, veranderde de situatie. Door deze stijging konden veel hypotheekgevers niet meer aan hun verplichtingen voldoen. Het gevolg was dat de bank overging tot executieverkoop van veel woningen. Daardoor ontstond een groot aanbod van huizen en daalde de huizenprijs. De hypothekenbundels daalden in waarde en nieuwe hypotheken en leningen werden verstrekt tegen een hogere rente. Het was voor banken onzeker hoeveel de hypothekenbundels nog waard waren. Banken wisten daardoor niet hoeveel risico ze daadwerkelijk liepen en konden niet inschatten hoeveel geld gereserveerd diende te worden voor het opvangen van de risico's. Dit had tot gevolg dat het onzeker was hoeveel geld banken aan elkaar konden lenen; de interbancaire geldmarkt viel stil door een gebrek aan vertrouwen. Uiteindelijk mondde dit gebrek aan vertrouwen uit in de wereldwijde kredietcrisis. Overheden hebben ingegrepen door middel van het verstrekken van leningen aan banken of door banken te nationaliseren, om een volledige instorting van het financiële systeem te voorkomen. De hoge overheidsuitgaven om het financiële systeem in werking te houden bij de negatieve budgettaire gevolgen van de crisis, hebben geleid tot een staatsschuldencrisis. Kortom, wat leek als een probleem op een kleine markt in de Verenigde Staten, mondde door de

¹ E. de Jong, *Wat zegt de crisis over onze moraal? Economie en verantwoordelijkheid*, pp. 12-28, Nijmegen 2011, Valkhof Pers.

internationale verwevenheid van financiële partijen uit tot een wereldwijde economische crisis.²

De Nederlandse Staat introduceerde een garantieregeling van 200 miljard euro welke beschikbaar werd gesteld aan financiële instellingen. Zo werden ook banken als SNS Reaal, ASR, ABN Amro genationaliseerd en werden belangen genomen in ING. Dergelijke banken moesten gered worden, vanwege de grootte en vervlochtenheid met de economie, of het was te ingewikkeld om dergelijke financiële instellingen te laten failleren.³

Uit de crisis bleek dat de economie, en daardoor de maatschappij als zodanig, voor verstoringen in de financiële sector kwetsbaar is. Deze kwetsbaarheid toont zich doordat financiële instellingen sterk procyclisch opereren en korte termijn prikkels prefereren boven lange termijn prikkels. Bovendien domineren zij de economie en maatschappij door de blootstelling aan de dynamiek van financiële producten aan huishoudens, bedrijven en overheden. In een crisis uit deze kwetsbaarheid zich duidelijk. In plaats van een louter faciliterende functie, is de financiële sector leidend geworden. De financiële sector en de maatschappij staan na de crisis op gespannen voet. Zeker nadat de maatschappij de kosten droeg van de crisis die de financiële sector had veroorzaakt.⁴

Indertijd zijn door de Nederlandse overheid veel maatregelen genomen om een dergelijke crisis te voorkomen. Daartoe zijn de oorzaken van de financiële crisis geanalyseerd en is toekomstgericht beleid geformuleerd omtrent de versterking van de financiële sector en verbetering van het crisismanagement.⁵ Onderzoeken, rapporten en enquêtes hebben zich vertaald in maatregelen vanuit de overheid die in de loop van de jaren zijn ingevoerd. Een voorbeeld van een dergelijke maatregel is de introductie van de Wet bankenbelasting.

1.2 - Aankondiging van een bankenbelasting

In de brief van de Minister en Staatssecretaris van Financiën van 1 juli 2011 werd het voornemen uitgesproken om een bankenbelasting in te voeren, welke een instrumentele- en budgettaire functie dient te vervullen.⁶ In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat Nederland een relatief grote financiële sector heeft en deze in belangrijke mate bijdraagt aan de groeipotentie van de economie.⁷ Vertrouwen speelt een essentiële rol bij financiële instellingen en met name bij banken welke een maatschappelijke functie vervullen als geldscheppende instantie en daarnaast het betalingsverkeer faciliteren. Indien dit vertrouwen wegvalt, wat gebeurd is door de financiële crisis, leidt dit tot hoge maatschappelijke kosten en het functioneren van de reële economie kan negatief worden beïnvloed. Uit het feit dat de overheid noodlijdende banken in crisistijd een helpende hand heeft geboden, is de regering van mening dat het gerechtvaardigd is om een bijdrage te vragen in de vorm van een bankenbelasting. De bankenbelasting dient bij te dragen aan drie te verwezenlijken doelen.⁸

² C. van Ewijk en C. Teulings, *De Grote Recessie. Het Centraal Planbureau over de kredietcrisis*, Amsterdam 2009, Uitgeverij Balans.

³ Kamerstukken II 2011/12, 33121, nr. 3, p. 1-2.

⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2016). *Samenleving en financiële sector in evenwicht*. WRR Den Haag, p. 9-10.

⁵ Kamerstukken II 2011/12, 31980, nr. 61, p. 421.

⁶ Kamerstukken II 2010/11, 31 371, nr. 364.

⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33121, nr. 3, p. 1-2.

⁸ Kamerstukken II 2010/11, 21 501, nr. 776, blz. 4.

Doelstellingen

Het hoofddoel van de bankenbelasting is het vragen van een bijdrage voor de impliciete garantie van de Staat aan de Nederlandse bancaire sector. Voor de verleende steun en met het oog op eventuele toekomstige interventies, was het volgens het toenmalige kabinet gerechtvaardigd om een tegenprestatie van banken, in de vorm van een bankenbelasting, te vragen. Daarbij mag de afgedragen bankenbelasting niet worden gezien als een verzekeringspremie voor banken, waardoor te pas en te onpas een beroep kan worden gedaan op de impliciete overheidsgarantie.⁹

Daarnaast dient de Wet bankenbelasting de duurzaamheid en continuïteit binnen de bancaire sector te vergroten. Daartoe zijn twee nevensdoelstellingen geformuleerd waarvan een stimulans, een zogenoemde prikkelende werking, uit dient te gaan. De eerste nevensdoelstelling stelt dat de Wet bankenbelasting een bijdrage moet leveren aan het risicobeleid van een bank. De bankenbelasting wordt daarom geheven over de post ongedekte schulden, waarbij kortlopende schulden dubbel zo zwaar worden belast als langlopende schulden. Het fiscaal stimuleren van langlopende schulden draagt volgens het kabinet bij aan een verbeterde looptijdtransformatie.

Het tarief dat van toepassing is kan naar aanleiding van de tweede nevensdoelstelling worden verhoogd met een bepaalde factor indien een te hoge variabele beloning aan bestuurders wordt uitgekeerd. Door het stellen van een maximum aan de variabele beloning wordt de perverse prikkel voor bestuurders om een bonus “binnen te slepen” verminderd, wat ten goede moet komen aan de risicobeheersing bij banken.

Een ander doel dat door de staatssecretaris genoemd wordt, is dat de bankenbelasting een structurele bijdrage dient te leveren aan de algemene middelen van het Rijk. Daarbij dienden de opbrengen het budgettaire gat op te vullen dat veroorzaakt werd door de verlaging van de overdrachtsbelasting.¹⁰

Randvoorwaarden

De invoering van de bankenbelasting is gekoppeld aan drie randvoorwaarden. Ook na de invoering blijven de randvoorwaarden van belang en bakenen het speelveld van de Wet bankenbelasting af. De eerste randvoorwaarde stelt dat sprake moet zijn van Europese Coördinatie. Dit houdt in dat volgens het kabinet het Europese “level playingfield” gewaarborgd blijft. De bankenbelasting dient gecoördineerd vormgegeven te worden en te blijven met andere vergelijkbare Europese bankenbelastingen of resolutieheffingen.¹¹

De tweede randvoorwaarde stelt dat geen onnodige stapeling van maatregelen mag plaatsvinden. De bankbalans bestaat grofweg uit drie categorieën: kapitaal, deposito's en ongedekte schulden.¹² De bankenbelasting grijpt daarom aan bij de post ongedekte schulden. Het depositogarantiestelsel beslaat immers de deposito's en het kapitaal gereguleerd door BASEL-III.

⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33121, nr. 3, p. 1-2.

¹⁰ De bron voor al de doelstellingen is: Kamerstukken II 2011/12, 33121, nr. 3, p. 1-2.

¹¹ Kamerstukken II 2011/12, 33121, nr. 3, p. 1-2.

¹² Kamerstukken II 2010/11, 21 501-07, nr. 791, blz. 13 en 14.

De laatste randvoorwaarde stelt dat een bankenbelasting op de mate van kredietverlening door banken geen substantiële, negatieve impact mag hebben.¹³ De regering verwachtte met DNB dat een bankenbelasting een te verwaarlozen effect zal hebben op de kredietverlening.¹⁴

1.3 - Evaluatie Wet bankenbelasting 2016

De Wet op de bankenbelasting is in werking getreden op 1 oktober 2012. De bedoeling was dat na drie jaar de belasting zou worden geëvalueerd. In deze drie jaar zijn er tussentijds verschillende maatregelen op Europees en mondiaal niveau genomen. Deze maatregelen zijn genomen om de financiële sector weerbaarder te maken en het vertrouwen de maatschappij te herstellen. Zo is bijvoorbeeld het depositogarantiestelsel herzien, is een Europese bankenunie opgezet en zijn veel maatregelen van BASEL-III omgezet in wetgeving.

Op 19 januari 2016 is de Evaluatie van de Wet bankenbelasting¹⁵ aangeboden. De evaluatie richtte zich op de ontwikkelingen in de bancaire sector en beoordeelt in hoeverre de doelstellingen van de bankenbelasting zijn gehaald.

De evaluatie concludeert dat de kans dat de Nederlandse overheid opnieuw banken financieel zou moeten steunen in tijden van nood, door de geïntroduceerde wet- en regelgeving na de invoering van de bankenbelasting is afgenomen. Er bestaan aanwijzingen dat ratingbureaus de impliciete garantie van de overheid uit hun beoordeling verwijderen, omdat door de genomen maatregelen het ingrijpen van overheden niet meer nodig is.¹⁶

Verder waren er aanwijzingen voor de verbetering van de risicobeheersing bij banken. De balansen zijn versterkt doordat de verhouding kortlopend/langlopend vreemd vermogen is verbeterd.¹⁷ Echter, het is niet duidelijk of deze verbetering geheel toe te schrijven is aan de invoering van een bankenbelasting; de verbetering kan immers ook zijn voorgekomen uit de nieuwe wet en regelgeving.

De evaluatie concludeert verder dat de variabele beloningen van bestuurders in de bancaire sector weliswaar zijn gedaald, maar het effect van de bankenbelasting op deze verandering kan niet worden bepaald. Door de invoering van de Wet beloningsbeleid financiële ondernemingen lijkt de koppeling bankenbelasting en beloningsbeleid in de bancaire sector niet meer relevant; krachtens deze wet geldt immers een maximum variabele beloning van 20%.¹⁸

Opmerkelijk is dat het Europese “level playing field” diffuser is geworden. Volgens Duitsland, Finland en Slovenië zouden een nationale resolutiefondsheffing en de bijdragen aan het Europese Resolutiefonds niet naast elkaar moeten blijven bestaan. Verder hebben enkele lidstaten - waaronder Frankrijk - aangegeven een voorstander te zijn van afschaffing van de nationale bankenbelasting of resolutiefondsheffing, dan wel de

¹³ Kamerstukken II 2010/11, 21 501-07, nr. 791, p. 17.

¹⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33121, nr. 3, p. 1-2.

¹⁵ Kamerstukken I 2015/16, 33 121, N.

¹⁶ Kamerstukken I 2015/16, 33 121, N, p. 9 en 15.

¹⁷ Kamerstukken I 2015/16, 33 121, N, p. 10.

¹⁸ Kamerstukken I 2015/16, 33 121, N, p. 11.

bankenbelasting structureel te verlagen. Daarnaast geven weer andere lidstaten aan de opbrengst van de nationale bankenbelasting of resolutiefondsheffing gedeeltelijk aan te wenden ten behoeve van het SRF. Tot slot zijn er nog enkele lidstaten – waar Nederland ook toebehoort - die voorstander zijn voor het handhaven van zowel de nationale bankenbelasting of resolutiefondsheffing naast de bijdragen aan het SRF.¹⁹

De opbrengst van de bankenbelasting bedroeg in 2012, 537 miljoen euro en deze is gestaag afgenomen tot 448 miljoen in 2014. De opbrengst bleef de afgelopen jaren stabiel rond de 450 miljoen euro en bedroeg vermoedelijk in 2017 473 miljoen euro.²⁰ Er werd gemeld dat de bankenbelasting een robuust en goed uit te voeren belasting is voor zowel de belastingplichtige als de Belastingdienst.²¹

De conclusie van de evaluatie van de bankenbelasting luidt dat de ontwikkelingen in de bancaire sector in lijn liggen met de doelstellingen van de bankenbelasting; de bijdrage van de bankenbelasting aan deze doelen kan echter niet worden becijferd. Verder wordt ook niet beantwoord of de doelstelling(en) zijn behaald. Het enige dat met zekerheid wordt gezegd is dat de bankenbelasting uitstekend functioneert als middel voor het leveren van een bijdrage aan de algemene middelen van het Rijk.²² De conclusie van de Evaluatie Wet bankenbelasting is naar mijn mening teleurstellend. Er wordt niet expliciet antwoord gegeven of de doelstellingen zijn behaald of de randvoorwaarden geschonden zijn.

1.4 – De houdbaarheid van de Wet bankenbelasting

De voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Banken, Buijink, betoogt dat uit de Europese stresstest van banken (2016) bleek dat Nederlandse banken er goed voor staan. De buffers zijn verhoogd, spaarders zijn beschermd door het depositogarantiefonds en in problemen verkerende banken hoeven niet (direct) steun te ontvangen van overheden, omdat hier nu fondsen voor op zijn gericht. Het primaire argument voor de bankbelasting, het vragen van een bijdrage voor een impliciete overheidsgarantie voor de bancaire sector, lijkt geen stand meer te houden. De potentiële garantie is door alle maatregelen die zijn genomen de afgelopen jaren door overheden en het bankwezen zelf veel kleiner geworden. Daarmee valt de ratio achter deze belasting voor een groot deel weg en ligt het in de ratio om deze instrumentele belasting geleidelijk af te schaffen. Een suggestie van Buijink is dat de afschaffing geleidelijk en parallel aan de verdere opbouw in nationaal en Europees verband van resolutie- en depositogarantiefondsen dient te geschieden.²³

Hoogleraar fiscale economie, Van der Geld, beweert dat de bankenbelasting niet bijdraagt aan de bestrijding van het “moral hazard” probleem bij banken.²⁴ Volgens hem heeft de overheid gebruik gemaakt van de negatieve gevoelens over banken bij de bevolking, waardoor de belasting dient gezien te worden als een strafbelasting, met alle negatieve economische effecten van dien, welke alleen een oplossing biedt voor het budgettaire

¹⁹ Kamerstukken I 2015/16, 33 121, N, p. 7.

²⁰ Miljoenennota 2018, p. 27.

²¹ Kamerstukken I 2015/16, 33 121, N, p. 15

²² Kamerstukken I 2015/16, 33 121, N, p. 16.

²³ Buijink, C. (2016, 8 september). 'Bankenbelasting heeft geen functie meer'. Weekblad Fiscaal Recht, 2016(7158), 174.

²⁴ Vanwege de beknoptheid van deze inleiding ga ik niet verder in op wat volgens van der Geld het structurele probleem is bij banken. Voor geïnteresseerden verwijs ik naar zijn artikel.

probleem van de overheid. De belasting werkt niet voldoende en de uitwerking kan niet cijfermatig worden onderbouwd.²⁵

Uit het voorgaande blijkt dat de kans anno 2018 aanzienlijk is verminderd dat de overheid opnieuw banken financieel moet ondersteunen in tijden van crisis. Het vragen van een impliciete bijdrage voor een impliciete overheidsgarantie lijkt daarom naar mijn mening overbodig te zijn. Daarnaast zou naar mijn mening gesteld kunnen worden dat van de twee nevendoelstellingen, door de invoering van nieuwe wet- en regelgeving, geen zelfstandig prikkelende werking meer uitgaat; de randvoorwaarden worden daarmee naar ik meen overbodig.

Indien de hoofddoelstelling overbodig is geworden en van de nevendoelstellingen geen prikkelende werking meer uitgaat, dan dient de overheid naar mijn mening de Wet bankenbelasting te heroverwegen. De doelstellingen kunnen bijgesteld of geschrapt worden. Daarbij kan ook de heffingsgrondslag of het tarief worden aangepast. Met de mogelijke overbodigheid van de doelstellingen, maar de stabiel blijvende opbrengsten, verliest de instrumentele functie en wint de budgettaire functie naar ik meen aan belang.

Indien de bankenbelasting louter een budgettaire functie behelst, dan dient alsnog worden getoetst of er geen randvoorwaarden worden geschonden. De schending van randvoorwaarden speelt mee in de beslissing van de overheid om de bankenbelasting in de huidige vorm te handhaven. Anno 2018 worden mogelijk randvoorwaarden geschonden. Het Europese speelveld van bankenbelastingen is, zoals hiervoor is beschreven, mede door de Europese bankenunie diffuser is geworden. Het gevolg kan zijn dat de concurrentiepositie van Nederlandse banken verslechtert en mogelijk dubbele heffing kan optreden. Verder is onduidelijk of de kredietverlening is verminderd door de invoering van een bankenbelasting. Het bedrag aan bankenbelasting zou naar mijn mening ook gebruikt kunnen worden ter versterking van financiële buffers; het bedrag aan bankenbelasting vormt in de huidige situatie naar mijn mening een kostenverhogende factor die kan worden doorberekend aan kredietnemers. Indien deze afwijking leidt tot een afname van de kredietverlening, wordt de derde randvoorwaarde geschonden.

1.5 - Onderzoeksvraag en deelvragen

Uit het voorgaande blijkt dat de Wet bankenbelasting een belasting is met een instrumentalistisch karakter, waarbij wordt teruggegrepen op een moment van een aantal jaren voor invoering; dit is de crisis met daarbij de verstrekte staatssteun aan banken. Naar aanleiding van deze gebeurtenis zijn de doelstellingen en randvoorwaarden opgesteld. Dit zijn specifieke, naar de toenmalige tijdgeest geformuleerde doelstellingen en randvoorwaarden. Recente ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving met betrekking tot de bancaire sector, roepen naar mijn mening vragen op omtrent de houdbaarheid van de doelstellingen en randvoorwaarden. Indien de doelstellingen van de Wet bankenbelasting overbodig blijken te zijn, verdwijnt naar mijn mening de ratio voor deze specifieke belasting. Indien randvoorwaarden worden geschonden dienen passende maatregelen te worden genomen. Het mogelijk overbodig worden van doelstellingen en

²⁵ Van der Geld, J. A. G. (2013). Bankenbelasting, de foute oplossing voor een echt probleem. In, *Rijkersbundel* (pp. 115–121). Deventer, Nederland: Wolters Kluwer.

de daarbij mogelijke schending van randvoorwaarden vormt de aanleiding tot de volgende onderzoeksvraag:

“Is de na de invoering van de Wet bankenbelasting geïntroduceerde wet- en regelgeving met betrekking tot de bancaire sector, debet aan het overbodig worden van doelstellingen en schending van randvoorwaarden van de Wet bankenbelasting?”

Naar een antwoord op deze onderzoeksvraag wordt toegewerkt aan de hand van het per hoofdstuk formuleren van een antwoord op de volgende deelvragen:

1. *Wat zijn de doelstellingen en randvoorwaarden van de Wet bankenbelasting en op welke wijze zijn deze tot uiting gekomen in de heffingssystematiek?*
2. *Welke wet- en regelgeving zijn na de invoering van de Wet bankenbelasting aangaande de bancaire sector geïntroduceerd die van invloed kunnen zijn op de doelstellingen en randvoorwaarden van de Wet bankenbelasting?*
3. *In hoeverre is de hoofddoelstelling van de Wet bankenbelasting overbodig geworden en gaat er nog een zelfstandig, prikkelende werking uit van de twee nevendoelestellingen?*
4. *In hoeverre worden de randvoorwaarden van de Wet bankenbelasting geschonden?*

Naar aanleiding van het antwoord op de onderzoeksvraag formuleer ik aanbevelingen in de vorm van punten naar mijn mening bij de volgende evaluatie in 2021 aan de orde moeten komen. Deze scriptie kan daarom worden beschouwd als een voorzet voor de Evaluatie Wet bankenbelasting 2021.

1.6 – Opzet

H2 In dit hoofdstuk wordt de eerste deelvraag beantwoord. Het doel van de deelvraag is dat een gebalanceerd beeld ontstaat van wat de doelstellingen en randvoorwaarden van de bankenbelasting zijn en hoe deze tot uiting zijn gekomen in de systematiek van de bankenbelasting. Daartoe worden de hoofddoelstelling en de nevendoelestellingen uitgebreid beschreven, zodat duidelijk is wat elke doelstelling tracht te bewerkstelligen. Daarbij worden de randvoorwaarden uiteengezet om helder te krijgen wat het doel en strekking is. Verder wordt uiteengezet hoe de doelstellingen en randvoorwaarden zijn verwerkt in de heffingssystematiek van de Wet bankenbelasting. Aandacht zal uitgaan naar het subject, object, tarief en de reden achter de doelmatigheidsvrijstelling van de bankenbelasting. Op deze wijze kan naar mijn mening een antwoord worden geformuleerd op de deelvraag.

H3 In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke wet- en regelgeving aangaande de financiële sector is genomen. Dit zijn bijvoorbeeld de verhoogde kapitaaleisen krachtens BASEL III, de invoering van een Europese bankenunie en de Code Banken I & II. Het doel van de tweede deelvraag is om een goed beeld te verkrijgen welke wet- en regelgeving die na de invoering van de Wet bankenbelasting tot stand zijn genomen, doelstellingen overbodig kunnen maken of randvoorwaarden kunnen schenden.

H4 In dit hoofdstuk wordt beargumenteerd of de geïntroduceerde wet- en regelgeving één of meer doelstellingen overbodig maakt. Daartoe wordt onderzocht of een bijdrage voor de in het verleden of toekomstige inlossing van de impliciete overheidsgarantie

noodzakelijk is. Daarnaast wordt beargumenteerd of er nog een zelfstandig prikkelende werking uitgaat van de twee nevendoelstellingen.

H5 In dit hoofdstuk wordt beargumenteerd of één of meer randvoorwaarden geschonden wordt. Aandacht gaat uit naar het “Europese level playingfield” van bankenbelastingen. Onderzocht wordt of andere landen een dergelijke belasting, naar aanleiding van geïntroduceerde wet- en regelgeving, hebben aangepast, afgeschaft of in stand hebben gehouden. Verder wordt onderzocht of stapeling van regelgeving plaatsvindt.

H6 In hoofdstuk zes wordt een samenvatting van de bevindingen gegeven. Vervolgens wordt een antwoord geformuleerd op de onderzoeksvraag, waarna aanbevelingen worden geformuleerd voor de Evaluatie Wet bankenbelasting 2021.

1.7 - Afbakening

Deze scriptie staat in het teken van de Wet bankenbelasting. Onderzocht wordt of wet- en regelgeving die na de invoering van de Wet bankenbelasting is geïntroduceerd debet is aan het overbodig worden en scheden van randvoorwaarden. In hoofdstuk drie worden deze wet- en regelgeving uiteengezet. Ik heb een aantal wet- en regelgeving geselecteerd op basis van de volgende bevindingen. De Minister van Financiën heeft een opsomming van regelgeving gegeven die naar zijn mening de kans verkleinen dat de overheid weer als redder in nood voor banken moet optreden.²⁶ Daarbij zijn ook verschillende wet- en regelgeving opgesomd in de Evaluatie Wet bankenbelasting 2016.²⁷ Samenvattend komt dit neer op de maatregelen van BASEL-III, de invoering van een Europese bankenunie, de Wbfo en de Code banken I & II. Uiteraard is deze selectie niet uitputtend, maar gezien de omvang van deze scriptie acht ik met deze selectie een passend en voldoende beargumenteerd antwoord te kunnen formuleren op de onderzoeksvraag.

²⁶ Hoekstra, W. B. (2018b, 4 april). Antwoord op vragen van het lid Van Raan over de bankenbuffers.

²⁷ Kamerstukken I 2015/16, 33 121, N.

Hoofdstuk 2 - De Wet bankenbelasting

2.1 - Inleiding

Dit hoofdstuk heeft ten doel om een antwoord te vinden op de vraag wat de doelstellingen en randvoorwaarden van de Wet bankenbelasting zijn. Daarbij wordt onderzocht hoe deze tot uitdrukking komen in de systematiek van de bankenbelasting op het moment van invoering in 2012.

Allereerst onderzoek ik waarom de overheid besloten heeft om een bankenbelasting in te voeren. Vervolgens zet ik de doelstellingen en randvoorwaarden uiteen. Wanneer de doelstellingen en de randvoorwaarden zijn besproken, wordt de systematiek van de bankenbelasting in kaart gebracht. Het object, subject en belastingtarief worden behandeld, waardoor een beeld ontstaat hoe de doelstellingen en randvoorwaarden doorwerken in de systematiek van de bankenbelasting.

De behandeling van de doelstellingen en de randvoorwaarden volgt een vaste systematiek. Allereerst wordt de te bespreken doelstelling of randvoorwaarde toegelicht, waarop deze vervolgens nader wordt beschouwd. De beschouwing heeft ten doel om onvolkomenheden en tegenstrijdigheden aan het licht te brengen. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat een randvoorwaarde mogelijk in strijd is met een doelstelling. Bij de beschouwing wordt gebruikgemaakt van fiscale literatuur en waar ik dat wenselijk acht, vul ik deze aan, of lever ik kritiek. Eenzelfde systematiek wordt gehanteerd bij de behandeling van de systematiek van de bankenbelasting.

Tenslotte wordt aandacht geschonken aan de Wet bankenbelasting in Europees perspectief. Ontwikkelingen in Europa kunnen van invloed zijn op de bankenbelasting. Aandacht gaat uit naar: staatssteun, dubbele bankenbelasting en alternatieven voor een bankenbelasting. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie waarin antwoord wordt gegeven op de eerste deelvraag.

2.2 - Aanleiding tot de Wet bankenbelasting

Nederland heeft een relatief grote bancaire sector. De aanwezigheid van deze sector draagt in belangrijke mate bij aan de groeipotentie van de economie. Het is daarom belangrijk dat er vertrouwen is in het adequaat functioneren van deze sector. De staatssecretaris constateert dat met name bij banken het vertrouwen een extra grote rol speelt, vanwege de functie als geldscheppende instantie en de centrale rol welke de banken vervullen in het betalingsverkeer.²⁸ De bancaire sector neemt daarom op zijn beurt een belangrijke plaats in de samenleving. Wanneer dit vertrouwen wordt geschaad of helemaal wegvalt, kan dit tot hoge maatschappelijke kosten leiden. Uit de kredietcrisis is gebleken dat het wegvallen van vertrouwen leidt tot problemen bij banken. Echter, de problemen bij banken beperken zich niet alleen tot de financiële sector; de problemen hebben hun weerslag op het functioneren van de reële economie en daarmee de samenleving als geheel. Veel particulieren en bedrijven zijn voor financiering van activiteiten namelijk afhankelijk van banken.²⁹

²⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33121, nr. 3, p. 1-2.

²⁹ Panteia (2013). *Financieringsmonitor 2013-1*.

De Nederlandse Staat is daarom bereidwillig geweest om financiële instellingen, waaronder een aantal banken, tijdens de crisis financieel te ondersteunen. Deze banken werden gezien als systeemrelevant. Het wegvallen van dergelijke banken zou immers de financiële stabiliteit in gevaar brengen. De impliciete overheidsgarantie maakt daarom de positie van de bancaire sector uniek. Naar de mening van het toenmalige kabinet is het gerechtvaardigd om, naast de terugbetaling van de financiële steun met boetes en rente, van bedrijven die actief zijn in de bancaire sector een tegenprestatie in de vorm van een bankenbelasting te vragen. Dat de steun slechts aan een aantal banken is verleend, doet volgens de regering niet af om van de gehele bancaire sector een bijdrage te vragen; de hele sector heeft baat gehad bij het bestaan van de impliciete overheidsgarantie.³⁰

De bankenbelasting is een belasting die van rijkswege wordt geheven. Hoewel in de Fiscale Agenda stond dat het kabinet juist streeft om minder belastingen te heffen, mag niet als gevolg worden opgevat dat het kabinet geen nieuwe belasting mag introduceren; het kabinet dient alleen terughoudend te zijn met het invoeren van nieuwe belastingen.³¹ Vanwege de bovenstaande redenen acht het kabinet de introductie van de Wet bankenbelasting met een structureel karakter noodzakelijk en gerechtvaardigd.³²

2.3 - Doelstellingen

De doelstellingen van de Wet Bankenbelasting, zoals opgetekend in het voorstel van de Wet bankenbelasting, kunnen worden onderverdeeld in een hoofddoelstelling en twee nevendoelelstellingen:³³

Hoofddoelstelling:

Het vragen van een bijdrage voor de impliciete garantie van de Staat aan de Nederlandse bancaire sector.

Nevendoelstellingen:

Een bijdrage leveren aan de risicobeheersing bij banken;
Het tegengaan van perverse prikkels in het beloningsbeleid.

Deze drie doelstellingen dienen een instrumentele functie: de overheid tracht door de door haar beoogde doelstellingen met deze belasting te verwezenlijken. Het vragen van een bijdrage voor de impliciete overheidsgarantie is de hoofddoelstelling van de bankenbelasting. De twee nevendoelelstellingen zijn daarmee ondergeschikt aan de hoofddoelstelling. De nevendoelelstellingen moeten worden gezien als één van de middelen die dienen in een groter pakket aan maatregelen, terwijl de hoofddoelstelling op zichzelf staat.³⁴ De combinatie van de drie doelstellingen tezamen dient bij te dragen aan het totaalpakket aan maatregelen welke zijn voortgevloeid uit de crisis, met als doel om duurzaamheid en continuïteit binnen de financiële sector te vergroten.³⁵

³⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33121, nr. 3, p. 2.

³¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 740, nr. 1 Herdruk, blz. 2, 15 en 24.

³² Kamerstukken II 2011/12, 33121, nr. 3, p. 2.

³³ Kamerstukken II 2011/12, 33121, nr. 3, p. 3.

³⁴ Kamerstukken II 2011–2012, 33 121, D, p. 17.

³⁵ Kamerstukken II 2011/12, 31 980, nr. 55. In hoofdstuk drie van deze scriptie wordt ingegaan op het brede pakket aan maatregelen.

Naast de instrumentele functie dient de bankenbelasting een budgettaire functie te vervullen: de belasting dient een structurele bijdrage te leveren aan de algemene middelen van het Rijk. De opbrengst van deze belasting wordt niet in een fonds gestort, maar vormt een bijdrage aan de algemene middelen van het Rijk. De opbrengst van de bankenbelasting bedroeg in 2012, 537 miljoen euro en deze is gestaag afgenomen tot 448 miljoen in 2014. De opbrengst bleef de afgelopen jaren stabiel rond de 450 miljoen euro en bedroeg in 2017 473 miljoen euro.³⁶ Vermeld dient te worden dat de bankenbelasting een robuust en goed uit te voeren belasting is voor zowel de belastingplichtige als de Belastingdienst.³⁷ Met deze opbrengsten heeft de regering ook gedeeltelijk de verlaging van de overdrachtsbelasting gefinancierd.³⁸

2.3.1 - De hoofddoelstelling

De hoofddoelstelling van de Wet bankenbelasting is het vragen van een bijdrage voor de impliciete garantie van de Nederlandse Staat aan de Nederlandse bancaire sector.³⁹

De financiële crisis heeft duidelijk gemaakt dat de overheid banken, waarvan zij dacht dat deze *too-big-to-fail* of *too-systematic-to-fail* waren, voor een faillissement heeft willen behoeden; het omvallen van een dergelijke bank zou onacceptabele schade veroorzaken. De overheid verstrekt op deze wijze, naar mijn mening, een continuïteitsgarantie voor de bancaire sector. Een bijdrage van banken zou daarom volgens het kabinet gerechtvaardigd zijn. Het kabinet benadrukt echter dat de bankenbelasting niet gezien mag worden als een soort verzekeringspremie; een bank mag geenszins verwachten dat de overheid te pas en te onpas te hulp snelt wanneer deze in financiële nood komt.⁴⁰ Het bedrag aan bankenbelasting dient worden gezien als een bijdrage van de bancaire sector voor de gedane overheidsinterventies tijdens de kredietcrisis en voor eventuele toekomstige reddingsmaatregelen. Daarom is niet gekozen voor een resolutieheffing, waarin de betaalde premie zou worden opgepot voor onzekere tijden, maar voor een bankenbelasting. Op deze wijze bestaat geen expliciete relatie tussen een overheidsgarantie en een door de banken betaalde belasting.⁴¹

2.3.2 - Evaluatie van de hoofddoelstelling van de Wet bankenbelasting

Kavelaars merkt op dat in de memorie van toelichting gezegd wordt dat de bankenbelasting zowel een bijdrage voor de impliciete overheidsgarantie wordt genoemd, maar ook dat met de invoering van de bankenbelasting de impliciete overheidsgarantie wordt *beprijsd*. Bij een beprijzing is volgens Kavelaars sprake een profijtheffing en zo van een individuele aangelegenheid: voor wat hoort wat, tenzij er een soort verzekeringspremie wordt betaald welke ertoe leidt dat de overheid in slechte tijden bijspringt. Echter, dit is bij de bankenbelasting juist niet het geval. Kavelaars merkt op dat hieruit een dualistisch standpunt van de wetgever blijkt: er is enerzijds een garantie, maar anderzijds een bijdrage in de kosten die de overheid moest of nog moet maken.⁴²

³⁶ Miljoenennota 2018 p. 27.

³⁷ Kamerstukken I 2015/16, 33 121, N, p. 15.

³⁸ P. Kavelaars, 'Bankenbelasting', WFR 2012, p. 116-124.

³⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3, p. 2.

⁴⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3, p. 2.

⁴¹ Kamerstukken I 2011/12, 33 121, D, p. 9.

⁴² P. Kavelaars, 'Bankenbelasting', WFR 2012, p. 116-124.

Ik ben het eens met Kavelaars dat het gebruik van de begrippen *“het beprijzen van de impliciete overheidsgarantie”* en *“het vragen van een bijdrage voor de impliciete overheidsgarantie”* verwarrend is. Echter, naar mijn inzicht kan een onderscheid worden gemaakt. Het maken van onderscheid tussen het direct en indirect profijt van overheidssteun is daarbij essentieel. De bankenbelasting dient worden gezien als een bijdrage voor de impliciete overheidsgarantie. Het beprijzen van de overheidsgarantie is immers al gebeurd. Deze beprijzing heeft plaatsgevonden voor elk lichaam dat staatssteun heeft aangevraagd in de vorm van terugbetaling van de staatssteun plus rente en eventuele boete; het directe profijt van de impliciete overheidsgarantie is zodoende al *beprijd*. De bankenbelasting moet worden gezien als een bijdrage van de gehele bancaire sector voor het feit dat de gehele sector, profijt heeft gehad van de impliciete overheidsgarantie. De hoofddoelstelling van de bankenbelasting moet daarom naar mijn inzicht ook worden gezien als een bijdrage van de gehele bancaire sector voor het gehele indirecte profijt dat zij als sector heeft ontleend aan de impliciete overheidsgarantie.

Ten tweede is het mijns inziens het opmerkelijk dat alleen van de bancaire sector een bijdrage voor de impliciete garantie van de Nederlandse Staat wordt gevraagd. Zoals in de inleiding is gezegd, draagt de bancaire sector in belangrijke mate bij aan de groeipotentie van de totale economie; de bancaire sector en de financiële sector zijn daarom erg met elkaar verweven. Kavelaars vraagt zich daarom af waarom de financiële sector, gedacht aan verzekeraars, vermogensbeheerders, pensioenfondsen en financieringsmaatschappijen, niet in de heffing van de bankenbelasting worden betrokken.⁴³ Bij deze groep komen ook soortgelijke ontwikkelingen voor en zij hebben ook baat gehad van de impliciete overheidsgarantie aan banken of hebben zelf staatssteun ontvangen. Voorbeelden zijn verzekeraars AEGON, ASR en leasemaatschappij LeasePlan. In de memorie van toelichting wordt over de beperkte reikwijdte van de bankenbelasting niets opgemerkt.⁴⁴

Naar mijn mening heeft Kavelaars hier een punt, zeker wanneer wordt gelet op de vormgeving van de bankenbelasting; deze is immers geïnspireerd om de Engelse “bank levy” waarbij ook lichamen in de financiële sector worden belast.⁴⁵ Echter, hier dient wel opgemerkt te worden dat de gesteunde verzekeraars een bankvergunning hadden. Zodoende hebben de verzekeraars, die daarnaast een bankvergunning hadden, direct⁴⁶ geprofiteerd van de impliciete overheidsgarantie. Echter doordat zij niet louter in de bancaire wereld opereren, wat veel banken overigens ook niet doen doordat zij ook verzekeringen aanbieden, heeft de financiële sector ook indirect baat gehad bij de impliciete overheidsgarantie. Naar mijn mening heeft het kabinet doelmatigheid boven rechtvaardigheid gesteld. Doelmatigheid door alleen lichamen die een bankvergunning hebben te onderwerpen aan de bankenbelasting; het is immers eenvoudig te achterhalen welke lichamen dit zijn. Indien de overheid rechtvaardig zou handelen, wat inhoudt dat ieder bedrijf in de financiële sector dat indirect baat heeft gehad van de impliciete overheidsgarantie in de heffing zou worden betrokken, komt dat de uitvoerbaarheid van een dergelijke belasting niet ten goede. Het indirecte profijt wat elk lichaam heeft ontleend aan de impliciete overheidsgarantie is niet gemakkelijk vast te stellen. Het

⁴³ P. Kavelaars, ‘Bankenbelasting’, WFR 2012, p. 116-124.

⁴⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33121, nr. 3

⁴⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33121, nr. 3, p. 3.

⁴⁶ Wat er met de term direct bedoeld wordt: zie laatste alinea op p. 13 van deze scriptie.

toenmalige, negatieve sentiment ten opzichte van banken heeft mijns inzien daarbij zeker een rol gespeeld, waardoor er een belasting in het leven is geroepen die alleen aangrijpt bij lichamen die een bankbedrijf uitoefenen.

Tot slot is het naar ik meen opmerkelijk dat de overheid een bijdrage *an sich* vraagt voor de impliciete garantie. Tot aan de invoering van de Wet bankenbelasting heeft de overheid alleen maar verdiend aan de verstrekte staatssteun.⁴⁷ Dit komt omdat de overheid de steun heeft verstrekt in de vorm van leningen en kapitaalinjecties en niet in de vorm van subsidies. De goede voorwaarden die de overheid heeft bedongen, zoals hoge rentes en hoge boetes bij vervroegde aflossing, hebben er niet alleen toe geleid dat de overheid de steun terugbetaald heeft gekregen, maar ook dat zij er winst op heeft gemaakt. Uit bron 1 in de bijlage is op te maken dat verstrekken van staatssteun aan banken, al op het moment van invoering van de bankenbelasting een profijtelijke operatie is gebleken.⁴⁸

2.3.3 - De eerste nevendoelstelling

De eerste nevendoelstelling van de Wet bankenbelasting is dat deze een bijdrage moet leveren aan de risicobeheersing bij banken.⁴⁹

Risicobeheersing is een breed begrip. Het toenmalige kabinet heeft verschillende maatregelen getroffen om de risicobeheersing bij banken te verbeteren. De bankenbelasting is één van de maatregelen binnen dit pakket.⁵⁰ Het kabinet beroept zich op een onderzoek dat heeft uitgewezen dat kortlopende financiering door banken de liquiditeitsproblemen in de bankensector heeft versterkt; kortlopende financiering zorgt ervoor dat een bank risicovoller opereert.⁵¹ Dit speelt des te meer indien de bank ervoor kiest om met kortlopende schulden, langlopende schulden te financieren; dit wordt ook wel een lange looptijdtransformatie genoemd. Een lange looptijdtransformatie houdt in dat kortlopende schulden wel moeten worden betaald, maar langlopende vorderingen later kunnen worden geïnd. Een voorbeeld hiervan is dat verstrekte hypotheekleningen worden gefinancierd met deposito's. Een lange looptijdtransformatie is risicovol voor banken en het kabinet wil door middel van het invoeren van een bankenbelasting de banken een prikkel geven om de looptijdtransformatie terug te dringen. De risicobeheersing bij banken zou moeten verbeteren doordat kortlopende vreemd- vermogensfinanciering hoger belast wordt dan langlopende vreemd- vermogensfinanciering. Door het hanteren van tariefdifferentiatie binnen de Wet bankenbelasting zouden de banken extra geprikkeld moeten worden om activiteiten meer langlopend te financieren.⁵²

2.3.4 - Evaluatie van de eerste nevendoelstelling

De Afdeling van de Raad van State merkt op dat het verschil in de hoogte van het tarief, waarbij langetermijnfinanciering lager wordt belast dan kortetermijnfinanciering, vanuit risicomanagement niet de voorkeur geniet.⁵³ Zogezegd kan de stimulering van

⁴⁷ P. Kavelaars, 'Bankenbelasting', WFR 2012, p. 116-124.

⁴⁸ Zie bron 1 bijlage.

⁴⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3, p. 2.

⁵⁰ Kamerstukken II 2011/12, 31 980, nr. 55.

⁵¹ Perotti, E. en Suarez, J. (2011). A Pigovian Approach to Liquidity Regulation, DNB Working Paper No. 291, April 2011.

⁵² Kamerstukken 2011/12, 33 121, nr. 3, p. 7 en 8. Ik ga uitgebreid in op de tariefstructuur later in dit hoofdstuk.

⁵³ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 4.

langlopende financiering ervoor zorgen dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de validiteit van de keuze voor langlopende of kortlopende financiering. Deze wijze biedt geen garantie op goed risicomanagement, en zou in sommige gevallen zelfs een negatieve uitwerking hebben, omdat optimaal risicomanagement voor een belastingplichtige dan leidt tot hogere bankenbelasting. Daarnaast merkt de Raad van State op dat de effectiviteit van de eerste nevendoelstelling gering kan zijn. De verhouding tussen langlopende en kortlopende schulden zou vooral worden gebaseerd op bedrijfseconomische overwegingen en dat deze keuze niet of nauwelijks zal afhangen van fiscale overwegingen.

Naar mijn mening hoeft dit ook niet zo te zijn. De eerste nevendoelstelling heeft niet ten doel daadwerkelijk op eigen kracht goed risicomanagement te bewerkstelligen. Zij is slechts een middel in een groter geheel om goed risicomanagement bij banken te bewerkstelligen. Indien er een prikkelende werking van uitgaat, en dat gebeurt doordat langetermijnfinanciering lager wordt belast, kan de bankenbelasting naar mijn mening zeker bijdragen aan de risicobeheersing bij banken. De Groot komt tot eenzelfde conclusie: de bankenbelasting vormt volgens hem alleen maar een prikkel voor banken om te kiezen voor langlopende financiering. Als kritiekpunt geeft hij aan dat de eerste nevendoelstelling niet optimaal verwezenlijkt lijkt te worden, omdat deze niet aangrijpt bij risico's die financiële instrumenten met zich brengen zoals derivaten en high frequency trading.⁵⁴ De bankenbelasting hoeft naar mijn mening niet bij dergelijke financiële instrumenten aan te grijpen, omdat de bankenbelasting puur een prikkel vormt, zoals ook in de memorie van toelichting wordt verwoord, om de looptijdtransformatie bij banken in te korten.

Helling merkt op dat deze nevendoelstelling kan leiden tot een toename in de activiteiten van schaduwbankieren. Hedgefondsen, special purpose vehicles en beleggingsfondsen die actief zijn in de verschaffing of intermediairs van krediet, zijn voorbeelden van instellingen die actief zijn in het schaduwbanksysteem. De term 'schaduw' wordt gebruikt omdat deze instellingen aan minder regulering zijn onderworpen dan reguliere banken. De bankenbelasting is een strafmaatregel voor banken die een lange looptijdtransformatie erop na houden, terwijl de 'schaduwbanken' niet aan deze strafmaatregel onderworpen zullen zijn; op deze manier hebben reguliere banken een concurrentienadeel. De vlucht naar schaduwbankieren zou een potentieel systeemrisico met zich meebrengen.⁵⁵ Echter, hier moet ook weer in ogenschouw worden genomen dat de bankenbelasting zich alleen richt op de inkorting van de looptijdtransformatie. Er worden veel andere maatregelen genomen door het kabinet, die ook van toepassing zijn op de financiële sector. Dat de bankenbelasting zal leiden tot een vlucht naar schaduwbankieren lijkt mij dan ook te stellig. Een dergelijke vlucht lijkt mijns inziens vooral het gevolg te zijn van de verhoogde kapitaalvereisten, zoals BASEL III, voor banken.

Gezien het voorgaande is de visie van Kavelaars interessant, omdat hij zich afvraagt of de bankenbelasting wel het meest geëigende instrument is om deze nevendoelstelling te bereiken.⁵⁶ Zeker omdat het kabinet niet toelicht waarom zij niet voor extra regelgeving kiest, maar met een bankenbelasting de looptijdtransformatie wil inkorten. Hij meent dat

⁵⁴ I.M. de Groot, Bankenbelasting: overbelasting? Maandblad Belasting Beschouwingen 2012/04-01.

⁵⁵ E. Helling, De randvoorwaarden en doelstellingen van de Wet Bankenbelasting, Forfaitair 2013/232-04.

⁵⁶ P. Kavelaars, Bankenbelasting: panacee voor de financiële crisis? WFR 2011/1248.

met alleen regulering de gewenste doelstelling zou kunnen worden bereikt; regulering pakt het probleem bij de kop, omdat op deze manier effectiever kan worden bewerkstelligd dat de looptijdtransformatie wordt ingekort. Een instrumentele belasting zoals de bankenbelasting is daarom niet noodzakelijk.

Ik ben het vergaand eens met Kavelaars: een bankenbelasting is niet noodzakelijk om deze problemen aan te pakken. Echter, wanneer deze problemen met louter regelgeving worden aangepakt, zie ik een potentieel risico, omdat dan de keuzevrijheid van banken omtrent de looptijdtransformatie wordt beperkt. Indien regelgeving verplicht stelt dat banken een bepaalde looptijdtransformatie moeten hebben, dan gaan banken steeds meer op elkaar lijken. Hoe meer regelgeving, des te meer activiteiten van banken dezelfde kant worden uitgeduwd. De balans van een bank zal dan binnen de wettelijke kaders worden geoptimaliseerd. Dit kan op zijn beurt weer een mogelijk gevaar opleveren voor de financiële stabiliteit. Zoals de Afdeling van de Raad van State al opmerkte zou regelgeving op dit gebied voor sommige banken leiden tot minder goed risicomanagement. Een belasting in plaats van regelgeving om de looptijdtransformatie terug te dringen geeft banken juist een keuze: kredieten met een langere looptijd aantrekken en zo meer minder betalen of kortere looptijd en meer belasting betalen? Door een belasting blijft mijns inziens diversiteit meer gewaarborgd. Het nadeel van een dergelijke belasting is dat deze kan worden doorberekend aan de consument. Het precieze effect van de bankenbelasting op de risicobeheersing bij banken zal naar mijn inzicht lastig te meten zijn.

2.3.5 - De tweede nevendoelstelling

De tweede nevendoelstelling van de Wet bankenbelasting is het tegengaan van perverse prikkels in het beloningsbeleid. Indien een variabele beloning meer dan 25%⁵⁷ van het vaste salaris bedraagt, worden de belastingpercentages van de bankenbelasting met de factor 1,1 verhoogd.⁵⁸

Deze doelstelling is geformuleerd naar aanleiding van de motie Van Vliet.⁵⁹ De strekking van de motie is dat de excessieve bonussen bij ondernemingen die staatssteun hebben ontvangen worden ingedamd; de bonuscultuur bij banken moest op deze wijze een halt toe worden geroepen. Het geven van bonussen zou bewerkstelligen dat werknemers hun eigen belang boven het belang van de onderneming plaatsen; de onderneming zou een risico kunnen lopen, indien een bestuurder een persoonlijk doel najaagt om de bonus te kunnen innen.

Het begrip variabele beloning is ruim gedefinieerd in die zin van dat elke vergoeding enigszins moet zijn gekoppeld aan het bereiken van bepaalde doelstellingen of omstandigheden. Op deze manier moeten bestuurders niet meer pervers kunnen worden geprikkeld door middel van beloningsbeleid, zodat het vertrouwen van burgers in de bancaire sector hersteld kan worden.⁶⁰

⁵⁷ Dit was eerst 100%, maar een jaar na de invoering van de Wet bankenbelasting is dit percentage verlaagd naar 25%. Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 8.

⁵⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3, p. 2.

⁵⁹ Kamerstukken II 2010/11, 31 980, nr. 30 als ook Kamerstukken II 2011/12, 31 980, nr. 56.

⁶⁰ Kamerstukken II 2011–2012, 33 121, nr. 3, p. 2.

2.3.6 - Evaluatie van de tweede nevendoelstelling

Gezien de vormgeving van de doelstelling is het aannemelijk dat deze opslag zich niet snel zal voordoen. Ik volg Kavelaars in zijn redenering dat banken de variabele beloning zullen gaan omzetten in een vast salaris.⁶¹ De variabele beloning vormt volgens Kavelaars al in de regel min of meer een onderdeel van het vaste salaris en wordt daarom niet gezien als variabele, terwijl het wel met deze term wordt aangeduid.

De salarishnorm heeft daarbij volgens Kavelaars ook een onlogisch evenwicht. Een salaris van 200.000 euro met een variabele beloning van 100.000 euro wordt wel voor 60.000 euro in de heffing betrokken. Echter een vast salaris van 1 mln. euro zonder bonus, leidt niet tot strafheffing. Het zou logischer zijn om de omvang van het vaste salaris tevens te koppelen aan de omvang van het concern.⁶²

Ik deel de visie van Kavelaars betreffende het onlogisch evenwicht van de salarishnorm niet. Van de hoogte van een vast salaris gaat mijns inziens geen perverse prikkel uit. Hoewel de hoogte vaste beloning in sommige situaties als excessief kan worden beschouwd, gezien de omvang van het concern, en zo de continuïteit van een bedrijf kan doen verslechteren, is dit naar ik meen niet het probleem dat de bankenbelasting moet indammen. De randvoorwaarde heeft ten doel om het risicovolle gedrag, dat een bestuurder kan vertonen om een variabele bonus te verdienen, te voorkomen. Het stellen van een limiet, op straffe van een financiële sanctie, aan de variabele beloning is mijns inziens een goede prikkel.

Daarnaast vind ik het opmerkelijk dat alleen de variabele beloning van bestuurders wordt onderworpen aan een maximum. Beloningen van hoger leidinggevend personeel of managers zouden naar mijn mening ook onder dit maximum moeten vallen. Managers en hoger leidinggevend personeel zijn ook blootgesteld aan de perverse prikkels van variabele beloningen. Deze groep maakt ook strategische beslissingen die van invloed kunnen zijn op het risicobeheer bij een bank.

2.3.7 - De nevendoelstellingen ten opzichte van de hoofddoelstelling

De nevendoelstellingen geven vorm aan de heffingsgrondslag van de Wet bankenbelasting. Omdat het bedrag aan betaalde bankenbelasting volgens het kabinet niet mag worden gezien als een verzekeringspremie, waardoor een aanspraak zou ontstaan op de impliciete overheidsgarantie, vormt naar mijn mening de reden dat aan de hoofddoelstelling geen heffingsgrondslag is gekoppeld. Door het formuleren van nevendoelstellingen kunnen opbrengsten worden gegenereerd. Deze opbrengsten vormen de bijdrage voor de impliciete overheidsgarantie; zonder de twee nevendoelstelling is er naar mijn mening geen heffingsgrondslag. De nevendoelstellingen vervullen daarom een dienende functie ten opzichte van de hoofddoelstelling, zodat het bedrag aan bankenbelasting niet kan worden gezien als een verzekeringspremie.

2.4 - De randvoorwaarden

Aan de bankenbelasting heeft de staatssecretaris drie randvoorwaarden gekoppeld. Deze randvoorwaarden zijn de criteria waaraan dient te worden voldaan alvorens de bankenbelasting zou mogen worden ingevoerd. De randvoorwaarden blijven zo ook na

⁶¹ P. Kavelaars, Bankenbelasting: panacee voor de financiële crisis? WFR 2011/1248.

⁶² P. Kavelaars, Bankenbelasting: panacee voor de financiële crisis? WFR 2011/1248.

invoering van de bankenbelasting hun belang houden. Daarnaast dienen de randvoorwaarden de grenzen van het speelveld af te bakenen waarin de uitvoering van de bankenbelasting plaatsvindt. Indien nodig zal het kabinet passende maatregelen nemen indien blijkt dat een randvoorwaarde is of mogelijk wordt geschonden.⁶³ De randvoorwaarden van de Wet bankenbelasting zijn:⁶⁴

Er is sprake van Europese coördinatie;
er is oog voor de stapeling van maatregelen en
de gevolgen voor de kredietverlening worden overwogen.

2.4.1 - De eerste randvoorwaarde van de Wet bankenbelasting

De eerste randvoorwaarde stelt dat er sprake moet zijn van Europese coördinatie. Indien er sprake is van coördinatie dan blijft volgens het kabinet het Europese level playing field gewaarborgd. Onder coördinatie wordt in deze context verstaan: *“een vrijwillig proces waarbij verschillende lidstaten door middel van het uitwisselen van best practices (en eventueel gepaard met peer pressure) pogen hun eigen wet- en regelgeving zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.”*⁶⁵

Coördinatie moet niet worden gezien als harmonisatie; het is niet de bedoeling dat de Wet bankenbelasting volledig in harmonie is met soortgelijke belastingen in andere lidstaten. Een Europese richtlijn op dit gebied, een specifiek onderdeel van het fiscale stelsel van een land, is dan ook geenszins noodzakelijk. Bij de vormgeving van de Wet bankenbelasting is er echter wel een inventarisatie gemaakt van soortelijke belastingen in andere lidstaten. De Wet bankenbelasting diende daarom gecoördineerd vormgegeven te worden aan de hand van de toen al bestaande vormen van bankenbelastingen en resolutiefondsheffingen die door andere EU-lidstaten waren ingevoerd of ingevoerd zouden worden.⁶⁶

Zoals gezegd, zorgt coördinatie voor het handhaven van het Europese level playing field. Een aspect in dit kader waarop wordt gelet, is de manier waarop andere lidstaten hun bankenbelasting hebben vormgegeven. Een overzicht van het level playing field is gegeven in tabel 1 in de bijlage. Te zien is dat bankenbelastingen nagenoeg allemaal worden geheven over de passivazijde van de balans.⁶⁷ Daarbij mag het kapitaal, dat op last van de BASEL-eisen moet worden aangehouden, worden afgetrokken alsmede de deposito's die vallen onder een DGS. Verder is te zien dat een heffing voor banken op drie verschillende wijzen is vormgegeven: een heffing ten bate van het depositogarantiestelsel, een resolutiefondsheffing en een bankenbelasting.

Nederland gaf aan dat het een gemeenschappelijke basis wilde terugzien in een heffing van banken.⁶⁸ Deze moest de vorm van een bankenbelasting krijgen waarbij met betrekking tot de vormgeving met name werd gelet op landen als het Verenigd Koninkrijk,

⁶³ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 6, p. 16

⁶⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3, p. 9.

⁶⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3, p. 9

⁶⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3, p. 9 en 10

⁶⁷ In de toelichting worden lidstaten als Hongarije, Portugal, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk, Cyprus, Duitsland en Zweden genoemd. Een uitzondering is Frankrijk, welke de bankenbelasting laat aangrijpen aan de activazijde van de balans. Dit volgt uit Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3, p. 9 en 10.

⁶⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 6.

Duitsland en Zweden. Bij de belastinggrondslag van de Wet bankenbelasting is daarom grotendeels aangesloten bij de belastinggrondslag van die landen. Daarbij zag het kabinet een meerwaarde in de tariefdifferentiatie van het Verenigd Koninkrijk tussen langlopende en kortlopende schulden en de hoogte van de doelmatigheidsvrijstelling. Daarom is bij de grondslag van de bankenbelasting nauw aangesloten bij de bankenbelasting van het Verenigd Koninkrijk.⁶⁹

Daarnaast wordt gelet op de tariefstelling en de gebudgetteerde opbrengst. Het kabinet beweert dat de voornaamste concurrenten van Nederlandse banken zich op het Europese vasteland bevinden. Daarom wordt de geraamde budgettaire opbrengst welke wordt gecorrigeerd naar de grootte van de economie, in lijn gebracht met lidstaten als Duitsland en Frankrijk en in mindere mate met het Verenigd Koninkrijk.⁷⁰ Het oogt dan naar mijn mening vreemd dat wordt aangesloten bij de systematiek van de Engelse bankenbelasting. De bancaire sector in het Verenigd Koninkrijk lijkt mijns inziens ook zeker een concurrent te zijn van de Nederlandse bancaire sector. Het kabinet is hier later op teruggekomen en stelt dat het bankwezen in het VK geenszins geen of mindere concurrenten zijn van de Nederlandse banken. Het kabinet geeft de derde randvoorwaarde als reden om niet aan te sluiten bij een vergelijkbare opbrengst als het VK. Indien naar een vergelijkbare opbrengst zou worden gestreefd dan zou dit volgens het kabinet een te negatieve impact hebben op de kredietverlening.⁷¹

2.4.2 - Evaluatie van de eerste randvoorwaarde van de Wet bankenbelasting

De eerste randvoorwaarde is naar mijn mening geen “harde” voorwaarde; er worden immers geen eisen gesteld aan de mate van coördinatie. Het is mij niet daarom duidelijk hoe de deze voorwaarde in de toekomst zal worden getoetst. Naar ik acht, kan alleen worden getoetst of in meerdere of mindere mate aan de voorwaarde wordt voldaan. Duidelijk is wel dat de mate coördinatie, het zogenoemde “level playing field” tijdens de invoering van de bankenbelasting voldoende was voor het kabinet om deze belasting te introduceren. Daarbij heeft het kabinet zich wel een inspanningsverplichting opgelegd om verdragen te sluiten ter voorkoming van dubbele bankenbelasting en andere landen aan te moedigen om een bankenbelasting in te voeren. Het is mij echter niet duidelijk welke consequenties het zou hebben indien de Europese coördinatie in de loop der tijd zou afnemen.

Aan de eerste randvoorwaarde is mijns inziens wel voldaan. Er is echter wel sprake van eenzijdige coördinatie. De coördinatie uit zich met name in de heffing over de passivazijde van de balans en de uitzonderingen. De eenzijdigheid uit zich mijns inziens in de tariefdifferentiatie tussen kort- en langlopende financiering en de hoogte van de doelmatigheidsvrijstelling. De bankenbelasting van het VK en de Nederlandse bankenbelasting kennen immers alleen een dergelijke tariefdifferentiatie en een relatief zeer hoge doelmatigheidsdrempel.⁷²

Het enige meetbare aan de eerste randvoorwaarde geeft het kabinet naar mijn mening alleen expliciet te kennen in het feit dat de opbrengsten van de bankenbelasting

⁶⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 6.

⁷⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3, p. 9 en 10.

⁷¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 6.

⁷² Zie tabel 1 bijlage.

procentueel niet meer mag bedragen dan 0,176% van het BBP. Daarom is er aansluiting gezocht bij een vergelijkbare structurele opbrengst als % van het BBP van Duitsland en Frankrijk. Dit is te zien in onderstaande tabel.⁷³

Tabel 1: Vergelijking NL, FRA, DUI en VK

Staat	Naam heffing	Structurele opbrengst	BBP (in 2010 in marktprijzen)	Structurele opbrengst als % van het BBP
<i>Nederland</i>	Bankenbelasting	€ 300 miljoen	€ 588 miljard	0,051%
<i>Frankrijk</i>	Taxe systématique sur les banques	€ 800 miljoen	€ 1 932 miljard	0,041%
<i>Duitsland</i>	Bankabgabe	€ 1 miljard	€ 2 476 miljard	0,040%
<i>Verenigd koninkrijk</i>	Bank levy	£ 2,6 miljard	€ 1 700 miljard	0,176%

Echter, de bankenbelasting is in het jaar van invoering verhoogd naar € 600 miljoen.⁷⁴ Dit houdt in dat voor Nederland de structurele opbrengst als % van het BBP 0,102 zou bedragen. Naar mijn mening impliceert dit dat er op budgettair gebied bij geen enkel van bovenstaande landen wordt aangesloten.

De bankenbelasting is vormgegeven conform de bankenbelasting van het Verenigd Koninkrijk. In veel lidstaten een bankenbelasting werd of recent was ingevoerd. Echter, tegelijkertijd lag er een voorstel van de Europese Commissie om een EU-brede bankenbelasting in te voeren. Waarom zijn nu twee soorten bankenbelastingen? Kavelaars heeft hier een verklaring voor.⁷⁵ De invoering zou, naast een mooie budgettaire ader, kunnen duiden op een defensieve actie; veel lidstaten hebben geen behoefte aan een vanuit Brussel geregelde belasting, temeer omdat de opbrengsten van die belasting ten goede zouden komen aan de EU zelf. Door als lidstaat zelf een dergelijke belasting in te voeren, zal op korte termijn minder snel een EU-brede bankenbelasting worden ingevoerd. Voor een EU-brede bankenbelasting is coördinatie nodig. Die lijkt met de invoering van een verschillende bankenbelasting per lidstaat niet te zijn. Echter, Kavelaars merkt op dat er wel een soort natuurlijke coördinatie plaatsvindt; bij de bankenbelasting in de ene lidstaat wordt aangesloten bij de systematiek van de andere lidstaat. Dat Nederland aansluit bij de systematiek van de Engelse bankenbelasting is hier een voorbeeld van.

2.4.3 - De tweede randvoorwaarde

De tweede randvoorwaarde stelt dat stapeling van regelingen moeten worden voorkomen. Het kabinet wil voorkomen dat regelingen, welke betrekking hebben op de passivazijde van de bankbalans, elkaar overlappen.⁷⁶

De passivazijde van de bankbalans is onder te verdelen in grofweg drie soorten posten: kapitaal, deposito's en ongedekte schulden. Voor de posten kapitaal en deposito's zijn reeds maatregelen genomen respectievelijk BASEL III en het depositogarantiestelsel. Deze posten worden in het kader van de bankenbelasting ongemoeid gelaten.⁷⁷ Het

⁷³ Tabel 1 is overgenomen uit: Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 29

⁷⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 29.

⁷⁵ P. Kavelaars, Bankenbelasting: panacee voor de financiële crisis? WFR 2011/1248

⁷⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3, p. 10.

⁷⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3, p. 10.

kabinet laat om stapeling van maatregelen te voorkomen de bankenbelasting niet bij de voornoemde posten, maar bij de post ongedekte schulden aangrijpen.

2.4.4 - Evaluatie van de tweede randvoorwaarde

In de literatuur wordt over het algemeen instemmend gereageerd op deze randvoorwaarde. De bankenbelasting wordt vaak in perspectief geplaatst met andere maatregelen.⁷⁸ De regering heeft de bankenbelasting op zo'n wijze laten aangrijpen dat er geen sprake is van stapeling van maatregelen. De Groot vat het zo samen dat de banken wel met veel maatregelen tijdens de invoering van de bankenbelasting worden geconfronteerd, en zodoende stapeling van maatregelen plaatsvindt, maar dit gerechtvaardigd is omdat de maatregelen een ander doel dienen.⁷⁹ Ook ik heb bij de inwerkingtreding van de Wet bankenbelasting geen overlapping van de Wet bankenbelasting met andere regelgeving kunnen constateren.

Naar mijn mening had de tweede randvoorwaarde wel een update moeten krijgen met betrekking tot de tweede nevendoelstelling. Omdat deze randvoorwaarde nadien door een aangenomen amendement in de Wet bankenbelasting is verankerd, dient deze randvoorwaarde ook hierop van toepassing te zijn. De tweede randvoorwaarde moet dan naar mijn mening ook stellen dat geen stapeling van regelgeving mag plaatsvinden omtrent het maximeren van een variabele beloning. Strikt gezien is de tweede nevendoelstelling een wettelijke codificatie van de Code Banken I. In deze Code is de variabele beloning gemaximeerd op 100%, zij het met een niet-verplichtend karakter.⁸⁰ In beginsel zou naar mijn mening gesteld kunnen worden dat dan stapeling van regelgeving plaatsvindt. Echter, omdat de tweede nevendoelstelling een jaar na invoering is aangepast en de maximale beloning stelt op 25%, is er naar mijn mening geen sprake van stapeling van regelgeving.

2.4.5 - De derde randvoorwaarde

Het is volgens het kabinet aannemelijk dat de bankenbelasting effect zal hebben op de kredietverlening. Het effect van de bankenbelasting mag echter niet substantieel negatief uitvallen. De derde randvoorwaarde van de Wet bankenbelasting is daarom dat deze belasting de kredietverlening door banken niet substantieel negatief mag beïnvloeden.⁸¹ Bij de derde randvoorwaarde van de Wet bankenbelasting kan, in tegenstelling tot de andere twee randvoorwaarden, niet voor de invoering van een dergelijke belasting worden geconcludeerd of er aan de randvoorwaarde is voldaan.

De term "*niet substantieel negatief*" wordt echter niet nader gedefinieerd. Het kabinet heeft de DNB opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de mogelijke effecten van de Wet bankenbelasting op de kredietverlening. De conclusie van dit onderzoek is "*(...) dat de bankenbelasting naar verwachting een relatief beperkte negatieve impact op de kredietverlening aan Nederlandse huishoudens en bedrijven zal hebben.*"⁸² Kort samengevat verwacht de DNB dat de banken het bedrag aan bankenbelasting niet, of slechts voor een niet substantieel deel gaan opvangen door het verkleinen van de

⁷⁸ Deze maatregelen behandel ik in het derde hoofdstuk van de scriptie

⁷⁹ I.M. de Groot, Bankenbelasting: overbelasting? Maandblad Belasting Beschouwingen 2012/04-01

⁸⁰ Kamerstukken II 2011–2012, 33 121, nr. 3 p. 8.

⁸¹ Kamerstukken II, 2010/11, 21 501-07, nr. 791, p. 17.

⁸² Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 2011/12, 33121, nr. 3, p. 12.

leningenportefeuille. De verwachting is dat de banken dit gaan bewerkstelligen via andere kanalen zoals bepaalde activa verminderen of nieuw kapitaal gaan aantrekken.

Echter, nadat het onderzoek was voltooid, werden de tarieven van de bankenbelasting verdubbeld, opdat een opbrengst van 600 miljoen euro per jaar zou worden gegenereerd.⁸³ De Tweede Kamer heeft de DNB toen gevraagd om het effect op de kredietverlening opnieuw te onderzoeken.⁸⁴ De DNB kwam met twee verschillende scenario's. Het eerste scenario gaat er van uit dat de kredietverlening onder normale omstandigheden cumulatief met 10 miljard euro afneemt in tien jaar. In dit scenario wordt het bedrag aan bankenbelasting volledig doorberekend aan de klanten. Het tweede scenario gaat uit van een structurele daling van 20 miljard euro per jaar. Dit scenario gaat uit van een zwakke conjunctuur en hield rekening met de schaarste van nieuw aandeelkapitaal voor banken, waarbij banken de kapitaalbuffers dienen op te bouwen door winstinhouding of kredietbeperking. Het tweede scenario is extreem te noemen, daarom ligt volgens de DNB het effect van de bankenbelasting tussen beide scenario's in. De reden dat de DNB nu met scenario's heeft gewerkt is dat er te veel factoren zijn die de kredietverlening kunnen beïnvloeden.⁸⁵

In reactie hierop heeft het kabinet aangegeven dat DNB de kredietverstrekking in zijn algemeenheid moet monitoren en, wanneer dit wenselijk is, het kabinet kan ingrijpen door bijvoorbeeld de bankenbelasting te verlagen.⁸⁶

2.4.6 - Evaluatie van de derde randvoorwaarde van de Wet bankenbelasting

Het grootste kritiekpunt op deze randvoorwaarde is dat deze niet te toetsen valt. Critici, het kabinet en de DNB geven al voor de invoering van de bankenbelasting aan dat het effect van de kredietverlening op de kredietverlening niet valt te onderzoeken, omdat deze beïnvloed wordt door veel factoren waardoor er geen rechtstreeks effect van de bankenbelasting op de kredietverlening kan worden gemeten. In dit kader vind ik het des te meer opmerkelijk dat het eerste onderzoek van DNB, waarbij de beoogde opbrengst 300 miljoen euro zou bedragen, wel met concrete cijfers werd onderbouwd. Zo zou het geïsoleerde effect van de invoering van de bankenbelasting de kredietverlening met 0,5% laten afnemen.⁸⁷ Echter, ook toen al werd de opmerking gemaakt dat dit niet eenvoudig middels onderzoek zou kunnen worden aangetoond. DNB heeft met het tweede onderzoek een nog grotere slag om de arm willen houden door niet met concrete cijfers te onderbouwen, maar door twee uiterste scenario's uit te werken. Naar mijn mening is het frappant dat het kabinet deze randvoorwaarde alsnog van toepassing wil laten zijn; de randvoorwaarde kan eenvoudigweg niet bij invoering, maar ook niet bij de inwerkingtreding worden getoetst.

De staatssecretaris is zich ervan bewust dat de banken de bankenbelasting kunnen afwentelen op de rekeninghouders, maar stelt dat het effect van de bankenbelasting uiteindelijk afhangt van de wijze waarop de banken de belasting zullen opvangen.⁸⁸ Hij geeft aan dat hij hoopt dat de banken hun eigen vermogen kunnen herstellen door minder

⁸³ Kamerstukken II 2011–2012, 33 121, nr. 29

⁸⁴ Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 2011/12, 33121, F.

⁸⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 31.

⁸⁶ Kamerstukken II, 2011/12, 33121, D, p. 1.

⁸⁷ Kamerstukken II, 2011/12, 33121, nr. 3, p. 12.

⁸⁸ Kamerstukken II, 2011/12, 33121, nr. 3, p. 12.

dividend uit te keren, te snijden in de kosten in plaats van de kredietverlening duurder te maken of een lagere rente te op deposito's te geven. De Groot beticht de staatssecretaris hierop van *'wishful thinking'*.⁸⁹ Het is naar mijn mening opvallend dat geen aandacht wordt besteedt aan een eventuele afwenteling van bankenbelasting op klanten van banken. Indien banken in de mogelijkheid zijn om het bedrag aan bankenbelasting door te berekenen aan hun klanten, dan verdwijnt naar mijn mening de prikkelende werking van de randvoorwaarden; banken worden dan niet meer geprikkeld door een financiële sanctie. Helling ondergraaft de stelling van de staatssecretaris. Hij stelt dat banken meer en grotere dividenden betalen dan andere bedrijven en wanneer een bank het dividendbeleid zou veranderen, deze aandeelhouders zullen overstappen naar andere bedrijven. Tevens zullen banken geen lagere depositorentes bieden, omdat er een strijd om de spaarder wordt gevoerd, waarbij de hoogte van de rente een belangrijk wapen is. Daarnaast zijn banken al druk bezig met het snijden in de kosten om aan nieuwe regelgeving te voldoen, het eigen vermogen te versterken en om concurrerend te blijven op de spaarmarkt. Het is daarom te verwachten dat de kosten van een bankenbelasting worden opgevangen door het duurder maken van kredietverlening, wat op zijn beurt zal leiden tot een reductie in de kredietverlening. Deze reductie zal vooral gevolgen hebben voor risicovolle, jonge bedrijven. Dit leidt op zijn beurt weer tot een lagere economische groei, wat weer de versterking van het eigen vermogen van banken kan bemoeilijken.⁹⁰

Uit het voorgaande volgt dat alle maatregelen die genomen zijn omtrent de bancaire sector, waarvan de bankenbelasting onderdeel uitmaakt, gaan leiden tot een substantiële afname van de kredietverlening. De bankenbelasting zal naar verwachting worden doorberekend aan de eindverbruiker door het duurder maken van kredietverlening of het weigeren van krediet te verstrekken aan risicovolle partijen. In totaliteit zal de kredietverlening dus substantieel afnemen, echter of een substantieel deel van deze afname is toe te rekenen aan de bankenbelasting valt niet te onderzoeken. Het is daarom naar mijn mening opmerkelijk dat het kabinet een randvoorwaarde in stand laat waarvan niet te onderzoeken valt of er aan wordt voldaan. Het enige doel dat deze randvoorwaarde mijns inziens dient, is dat de bankenbelasting een instrument kan zijn om de kredietverlening in zijn algemeenheid te beïnvloeden. Indien de kredietverlening in zijn algemeenheid te laag is in de ogen van het kabinet, dan zou de bankenbelasting verlaagd kunnen worden. Het gevaar hierbij is dat een maatregel die een negatieve, substantiële uitwerking heeft op de kredietverlening, er voor kan zorgen dat de bankenbelasting wordt verlaagd, terwijl de bankenbelasting niet debet was aan de substantiële negatieve uitwerking op de kredietverlening. Het is daarom naar mijn mening niet zinvol om deze randvoorwaarde in stand te laten, tenzij de effecten van de andere maatregelen welke de kredietverlening beïnvloeden kunnen worden gemeten, zodat het geïsoleerde effect van de bankenbelasting op de kredietverlening zou kunnen worden gemeten.

2.5 – Het subject

Belastingplichtig voor de bankenbelasting zijn lichamen welke bevoegd zijn in Nederland een bankbedrijf uit te oefenen.⁹¹ De bevoegdheid dient te worden ontleent aan een vergunning als bedoeld in de Wet Financieel Toezicht.⁹² De aansluiting van de Wet

⁸⁹ I.M. de Groot, Bankenbelasting: overbelasting? Maandblad Belasting Beschouwingen 2012/04-01.

⁹⁰ E. Helling, De randvoorwaarden en doelstellingen van de Wet Bankenbelasting, Forfaitair 2013/232-04.

⁹¹ Artikel 3 Wet bankenbelasting.

⁹² Artikel 2:11 eerste lid, Wet op financieel toezicht.

bankenbelasting bij de WFT zorgt voor een helder afgebakende kring belastingplichtigen. Bepalend is dat het lichaam haar bankzaken fysiek moet uitoefenen in Nederland; indien bankdiensten slechts via internet worden aangeboden is er geen sprake van belastingplicht omdat fysieke aanwezigheid ontbreekt.⁹³ De Wet bankenbelasting kent twee categorieën belastingplichtigen.

Categorie 1:

Lichamen met een door de DNB verstrekte bankvergunning en met een zetel in Nederland. Dit kunnen Nederlandse banken zijn of Nederlandse dochtermaatschappijen van een buitenlandse bank.⁹⁴

Wanneer het lichaam een rechtspersoon is, wordt onder zetel verstaan waar de onderneming volgens haar reglementen of statuten is gevestigd of, indien zij geen rechtspersoon is, de plaats waar de onderneming haar hoofdvestiging heeft.⁹⁵

Categorie 2

Lichamen die in een ander land hun zetel hebben en in Nederland met behulp van een bijkantoor een bankbedrijf uitoefenen. Deze tweede categorie is onder te verdelen in twee subcategorieën. Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen bijkantoren van buitenlandse lichamen met en zonder vergunning van de toezichthouder uit de lidstaat waar het lichaam haar zetel heeft. Daarnaast kunnen deze lichamen onderdeel uitmaken van een consolidatiegroep.

Dit kunnen ook bijkantoren van buitenlandse banken zijn, die met behulp van een bijkantoor een bankbedrijf in Nederland uitoefenen, en vergunning hebben van een toezichthouder van de andere lidstaat. Doordat het lichaam een vergunning heeft van een toezichthouder uit een andere lidstaat, is geen vergunning nodig van de Nederlandse toezichthouder.⁹⁶ Een melding aan de Nederlandse toezichthouder dat zij van plan is een bankbedrijf gaat uitoefenen volstaat.⁹⁷

Vervolgens zijn er bijkantoren van buitenlandse banken die met behulp van een bijkantoor een bankbedrijf in Nederland uitoefenen, maar geen vergunning hebben verkregen van de toezichthouder in de andere lidstaat, dienen zij een vergunning aan te vragen bij de Nederlandse toezichthouder. Dit geldt ook voor bijkantoren van lichamen die hun zetel hebben in niet-lidstaten. Onder bijkantoor wordt in het kader van de Wet bankenbelasting verstaan: *“de duurzaam in een andere staat dan de staat van de zetel aanwezige onderdelen zonder rechtspersoonlijkheid van een financiële onderneming die geen verzekeraar is.”*⁹⁸

Daarnaast kunnen voornoemde lichamen, al dan niet tezamen met andersoortige belastingplichtigen, een consolidatiekring vormen. De bankenbelasting wordt dan in beginsel niet geheven van elk lichaam binnen de consolidatiekring, maar voor het lichaam dat de geconsolideerde jaarrekening opstelt, geldt belastingplicht voor de bankenbelasting. De omvang van de consolidatiekring wordt vastgesteld volgens de door

⁹³ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3, p. 17.

⁹⁴ Artikel 3, onderdeel a Wet bankenbelasting.

⁹⁵ Artikel 1 lid 1 Wet op financieel toezicht.

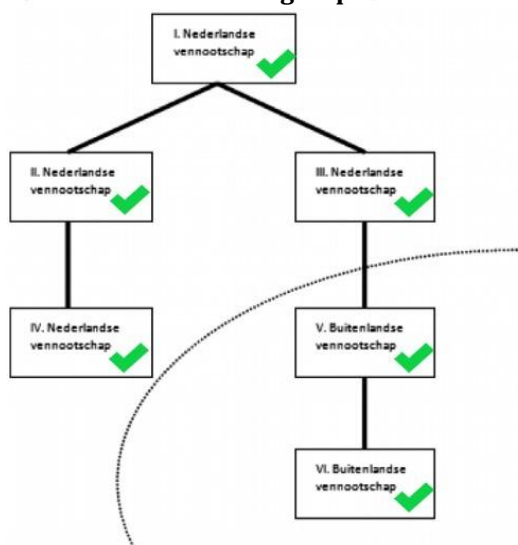
⁹⁶ Artikel 3, onderdeel b Wet bankenbelasting

⁹⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3, p. 17.

⁹⁸ Artikel 1 lid 1 Wet op financieel toezicht.

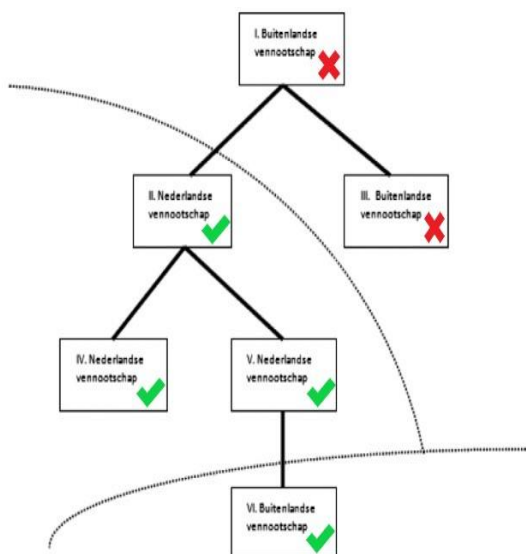
het lichaam gehanteerde *accounting principles*. Dit zijn bijvoorbeeld IFRS of NL GAAP. Als gevolg van deze regels stelt het lichaam verplicht dat zeggenschap en beheersing heeft over de consolidatieroep de commerciële consolidatierekening op.⁹⁹

Bron 2: Nederlandse groep⁹⁸



Er zijn grofweg twee situaties denkbaar. De eerste situatie, welke is weergegeven in bron 2, is dat een Nederlands lichaam een geconsolideerde jaarrekening opstelt, omdat deze aan het hoofd van een consolidatiegroep staat: zodoende spreekt men van een Nederlandse groep. In dit voorbeeld beschikt lichaam II over een door de DNB afgegeven bankvergunning. Omdat lichaam I het hoofd is van de geconsolideerde groep wordt de gehele geconsolideerde groep in de heffing betrokken, omdat zij zeggenschap en beheersing heeft over de alle vennootschappen. Zodoende verschuift dus de individuele belastingplicht van lichaam II naar lichaam I.

Bron 3: Nederlands groepsdeel⁹⁸



Daarnaast kan een buitenlands lichaam hoofd zijn van een groep waarbij er ook een Nederlands groepsdeel aanwezig is. Dit is schematisch weergegeven in bron 3. Ook in dit voorbeeld beschikt lichaam II over een bankvergunning. In dit geval wordt niet alleen lichaam II in de heffing voor de bankenbelasting betrokken, maar ook lichaam IV, V en VI. Dit is omdat deze tot het Nederlandse groepsdeel behoren en dat lichaam II zodoende zeggenschap en beheersing heeft over de betreffende vennootschappen. De buitenlandse vennootschappen I en III behoren niet tot het Nederlandse groepsdeel.

De internationale vertakkingen van de Nederlandse groep worden betrokken in de heffing, omdat ontwikkelingen bij deze internationale vertakkingen gevolgen kunnen hebben voor de financiële stabiliteit in Nederland. In het tweede voorbeeld speelt dit gevaar minder, maar omwille van de neutraliteit in het stelsel worden ook voor Nederlandse groepsleden de internationale vertakking in de heffing betrokken.

Van heffing bij consoliderende lichamen kan worden afgezien indien er sprake is van activiteiten binnen een Nederlandse groep of binnen een Nederlandse deelgroep waarbij de activiteiten voor een beperkt gedeelte zien op bankactiviteiten. In een dergelijke

⁹⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3, p. 5.

situatie vindt alleen heffing plaats bij het lichaam het bankbedrijf uitoefent. Dit wordt beoordeeld aan de hand van een relatieve of een absolute norm. Kortweg wordt er gekeken naar het enkelvoudige balanstotaal van lichaam dat een bankbedrijf uitoefent, of indien er meer bankbedrijven worden uitgeoefend, naar de som van de balanstotalen. Indien het enkelvoudige balanstotaal of de som van de balanstotalen minder bedraagt dan 20,9 miljard euro. Indien dit bedrag wordt overschreden wordt er naar de relatieve norm gekeken. Dit houdt in dat er wordt beoordeeld of het enkelvoudige balanstotaal van het lichaam dat een bankbedrijf uitoefent, minder dan 10% van het geconsolideerde balanstotaal bedraagt van de Nederlandse groep, dan wel het Nederlandse groepsdeel.¹⁰⁰

2.5.1 - Evaluatie van het subject

Met Kavelaars ben ik het eens dat het opmerkelijk is dat het kabinet niet toelicht waarom voor deze belastingwet, omtrent de bepaling van de vestigingsplaats, niet is aangesloten bij de Algemene Wet Rijksbelastingen, maar bij de Wet op het financieel toezicht. Vanuit fiscaal perspectief moet er eerst worden gekeken naar de fiscale heffingsplaats. Biedt de fiscale wetgeving geen soelaas, dan wordt er naar het civiele recht gekeken. Deze stap wordt echter overgeslagen. Een mogelijke verklaring is dat het kabinet aan heeft willen sluiten bij de al bestaande regelgeving voor de bankensector.¹⁰¹

Daarnaast is het naar ik meen opmerkelijk dat het kabinet geen nadere toelichting geeft op het feit dat filialen in Nederland van buitenlandse dochters onderworpen zijn aan de bankenbelasting. Kavelaars schrijft dat het niet aannemelijk is dat de Staat bijspringt indien deze dochters in financiële moeilijkheden komen. Dit zal voornamelijk moeten gebeuren in het land waar de bankinstelling is gevestigd.¹⁰² Ik ga voor zover in de redenering van Kavelaars mee dat de overheid inderdaad niet zal ingrijpen indien deze groep in moeilijkheden komt. Echter, ik ben het niet met Kavelaars eens dat het opmerkelijk is dat deze groep onder de heffing van de bankenbelasting valt. Immers, de filialen hebben wel indirect baat gehad bij de redding van grote Nederlandse banken. Zoals hiervoor werd beschreven zijn banken financieel sterk met elkaar verweven en daarom zou het omvallen van een bank gevolgen kunnen hebben voor een dergelijk filiaal. Omdat zij dit indirecte profijt van de impliciete staatsgarantie hebben genoten, is het niet opmerkelijk dat zij onder de heffing van de bankenbelasting vallen. Dit volgt immers uit de hoofddoelstelling van de Wet bankenbelasting.

2.6 - De belastinggrondslag

De bankenbelasting is een heffing over de passivazijde van de balans. Er wordt geheven over het balanstotaal van de commerciële balans. Op dit balanstotaal kunnen vervolgens verschillende specifieke passiva in aftrek worden gebracht. Deze variant is bekend onder de naam financiële stabiliteitscontributie (hierna: FSC). Het kenmerk van deze systematiek is om ongedekte schulden te beprijzen.¹⁰³

Om de belastinggrondslag te bepalen dient eerst de soort belastingplichtige voor de Wet bankenbelasting te worden vastgesteld. Dit kan een individueel lichaam zijn dat een

¹⁰⁰ Bron 2 en 3, met bijbehorende toelichting zijn overgenomen uit Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3, p. 5 en 6.

¹⁰¹ P. Kavelaars, 'Bankenbelasting', WFR 2012, p. 116-124.

¹⁰² P. Kavelaars, 'Bankenbelasting', WFR 2012, p. 116-124.

¹⁰³ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3, p. 6.

bankbedrijf in Nederland uitoefent, een bijkantoor zijn of een lichaam zijn dat deel uitmaakt van een consolidatiegroep. De belastinggrondslag verschilt per categorie belastingplichtigen.

Wanneer de grondslag voor de bankenbelasting van een lichaam dat in Nederland zijn zetel heeft en aldaar een bankbedrijf uitoefent, vindt de heffing plaats over het in de enkelvoudige commerciële jaarrekening verantwoorde balanstotaal.

Indien de grondslag voor de bankenbelasting van een bijkantoor dient te worden bepaald, welke geen eigen jaarrekening opstelt, dan wordt de enkelvoudige commerciële jaarrekening van de gehele onderneming, dat is hoofdhuis en bijkantoor samen, als uitgangspunt genomen; vervolgens wordt het aan het bijkantoor toe te rekenen deel als grondslag voor de bankenbelasting ten uitgangspunt genomen. In het geval van een lichaam dat onderdeel uitmaakt van een consolidatiegroep, dan vindt de heffing plaats bij het lichaam dat de geconsolideerde commerciële jaarrekening opgesteld en over het balanstotaal van de Nederlandse groep of groepsdeel.

In beginsel wordt altijd geheven over het uit de commerciële jaarrekening voorkomende balanstotaal. De commerciële jaarrekening wordt als uitgangspunt gebruikt, omdat hierdoor de administratieve lasten voor de bancaire sector en de lasten ter uitvoering voor de Belastingdienst kunnen worden beperkt. Wanneer het balanstotaal is vastgesteld, kunnen hierop specifieke passiva in aftrek worden gebracht. Ten eerste het toetsingsvermogen; het toetsingsvermogen is verplichte buffer waarmee financiële instellingen eventuele verliezen op dienen te vangen. Ten tweede mogen deposito's, welke worden gedekt door het depositogarantiestelsel, in aftrek worden gebracht. Ten derde mogen passiva in aftrek worden gebracht die samenhangen met het verzekeringsbedrijf.

Na aftrek van de specifieke passiva op het balanstotaal resteert de belastbare som. De hoogte van de belastbare som is bepalend of er wel of niet bankenbelasting dient te worden betaald. Op de belastbare som wordt namelijk een doelmatigheidsvrijstelling in mindering gebracht. De hoogte van deze vrijstelling bedraagt in 2018 20,9 miljard euro. Deze vrijstelling heeft de vorm van een voetvrijstelling: indien de grondslag boven 20,9 miljard euro uitkomt, wordt er over dit bedrag bankenbelasting geheven. De doelmatigheidsvrijstelling is gekoppeld aan de doelmatigheidsvrijstelling die van toepassing is in het Verenigd Koninkrijk.

Na aftrek van de doelmatigheidsvrijstelling resteert het belastbaar bedrag. Indien dit bedrag positief is, dan is er bankenbelasting verschuldigd. Het belastbaar bedrag kan nooit minder dan nihil bedragen; van negatieve verliesverrekening of een negatieve aanslag kan dus geen sprake zijn.¹⁰⁴ Ter verduidelijking is In tabel 5 een visualisering van het voorgaande te zien.

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3, p.6-7.

Tabel 5: Voorbeeldberekening van afdracht bankenbelasting in duizenden euro's¹⁰⁵

Balanstotaal		200.000.000
Toetsingsvermogen ¹²	-	10.000.000
Deposito's die vallen onder het DGS	-	40.000.000
Passiva die samenhangen met het verzekeringsbedrijf	-	20.000.000
Belastbare som		130.000.000
Doelmatigheidsvrijstelling	-	20.000.000
Belastbaar bedrag		110.000.000
Bankenbelasting deel korte schulden = 0,00044 * (Belastbaar bedrag * Aandeel schulden met looptijd minder dan een jaar in totaal alle schulden)		Stel kortlopend 65% totaal: 31.460
Bankenbelasting deel lange schulden = 0,00022 * (Belastbaar bedrag * Aandeel schulden met looptijd meer dan een jaar in totaal alle schulden)	+	Stel langlopend 35% totaal: 8.470
Totaal bankenbelasting		39.930

2.6.1 - Evaluatie belastinggrondslag Wet bankenbelasting

De keuze om aansluiting te zoeken bij de commerciële balans is opmerkelijk. De bankenbelasting is immers een fiscale heffing. Kavelaars merkt op dat alle ondernemingen die belastingplichtig zijn voor de bankenbelasting ook vennootschapsbelasting betalen.¹⁰⁶ In die gevallen dient al een fiscale balans opgemaakt te worden. De aangevoerde redenen door het kabinet, namelijk beperking administratieve lasten, lijkt daarom geen hout te snijden. De werkelijke reden waarom wordt aangesloten bij de commerciële balans is volgens Kavelaars dat de commerciële jaarrekening van de geconsolideerde groep vaak niet aansluit bij fiscale jaarrekening.

Het hanteren van een relatief hoge doelmatigheidsvrijstelling in de bankenbelasting lijkt, naar ik meen, in beginsel in strijd te zijn met de hoofddoelstelling van de bankenbelasting. De hoofddoelstelling is immers dat de gehele bancaire sector een bijdrage dient te leveren voor de impliciete overheidsgarantie. Echter, door deze vrijstelling blijven er slechts acht belastingplichtigen over.¹⁰⁷ Instellingen als AEGON en LeasePlan blijven op deze manier buiten de heffing van bankenbelasting, terwijl deze wel staatssteun heeft ontvangen. De staatssecretaris gaf twee redenen voor de hoogte van de doelmatigheidsvrijstelling.¹⁰⁸ Ten eerste wordt aangegeven dat grote banken een concurrentievoordeel hebben ten opzichte van kleine banken. Naast schaalvoordelen spelen de kosten van financiering een belangrijke rol; grote banken kunnen goedkoper financiering aantrekken dan kleine banken. Dit komt voort uit het feit dat grote banken als systeemrelevant worden

¹⁰⁵Tabel 2 is overgenomen uit Kamerstukken I 2015/16, 33 121, N, p. 15.

¹⁰⁶ P. Kavelaars, 'Bankenbelasting', WFR 2012, p. 116-124.

¹⁰⁷ Dit zijn: Rabobank, ING, ABN Amro, BNG, NWB, SNS, NIBC en RBSH in het jaar 2012. S.G.J.W. van der Doelen en L.H. Storm van 's Gravesande, Bankenbelasting: robuust en eenvoudig? WFR 2013/893

¹⁰⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3, p. 8.

bestempeld en daarom een impliciete overheidsgarantie genieten. Door een doelmatigheidsvrijstelling in te voeren wordt een bijdrage geleverd aan het gelijker maken van het speelveld tussen grote en kleine banken. Nederland heeft behoefte aan een gediversifieerd bankenlandschap. Kleine en middelgrote banken zouden een gezonde invloed hebben op grote banken. Het tweede argument is dat met een relatief hoge doelmatigheidsvrijstelling de uitvoeringskosten relatief laag zijn.

Mijns inziens heeft de staatssecretaris, gezien de hoogte van de doelmatigheidsvrijstelling, de hoofddoelstelling van de bankenbelasting enigszins uit het oog verloren. De hoofddoelstelling stelt immers dat de bancaire sector een bijdrage dient te leveren voor de impliciete overheidsgarantie. Hier hebben banken, klein en groot, profijt van gehad. Het is naar ik meen aan te nemen dat grote banken meer geprofiteerd hebben dan kleine banken. Kleine banken profiteren immers van het overeind houden van grote banken, maar andersom lijken de effecten naar ik meen minder groot. Desalniettemin heeft de gehele bankensector geprofiteerd en worden alle bancaire instellingen die staatssteun hebben gekregen niet belast. Daarnaast klopt het argument van de staatssecretaris, betreffende dat grote banken goedkoper aan financiering kunnen komen dan kleine banken, omdat zij profiteren van de impliciete overheidsgarantie, niet helemaal.¹⁰⁹ Uit onderzoek blijkt dat grote banken de voordelen die zij verkrijgen uit de impliciete overheidsgarantie voor een gedeelte doorgeven aan hun klanten. Het concurrentienadeel die kleine banken ervaren worden grotendeels opgevangen door het depositogarantiestelsel, waarvan de grote banken de lasten dragen. Daarnaast worden grote banken geacht publieke diensten te verrichten waarbij gedacht kan worden aan de aanwezigheid van fysieke kantoren en aanspreekpunten dicht in de buurt van klanten.¹¹⁰

Dat de invoering van een dergelijke doelmatigheidsvrijstelling berust op het argument, dat grote banken profijt hebben van de impliciete overheidsgarantie en zo een groot concurrentievoordeel hebben op kleine banken, heeft daarom naar mijn mening nuancerend. Het verkleinen van het concurrentievoordeel van grote banken ten opzichte van kleine banken en het verminderen van de uitvoeringskosten zijn geen doelstellingen, nog randvoorwaarden van de Wet bankenbelasting. Sterker nog, de huidige vormgeving van de doelmatigheidsvrijstelling druist, door het niet in de heffing te betrekken van kleine banken, in tegen de hoofddoelstelling van de Wet bankenbelasting. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat een dergelijke doelmatigheidsvrijstelling bijdraagt in het niet overschrijden van de grens die de randvoorwaarden stellen. Zo kunnen kleine banken financieel grotere lasten ondervinden dan grote banken, waardoor zij minder krediet gaan verlenen; dit zou dan in strijd zijn met de derde randvoorwaarde.

2.7 - Het belastingtarief

De Wet bankenbelasting kent twee tariefschijven. De ene schijf ziet op de kortlopende schulden en de andere op de langlopende schulden. De looptijd van kortlopende schulden is minder dan één jaar. Bij langlopende schulden is de looptijd één jaar of langer.

Aanvankelijk waren de tarieven respectievelijk 0.022% voor kortlopende- en 0.011% voor langlopende schulden. De oorspronkelijke opbrengsten van de bankenbelasting

¹⁰⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3, p. 8.

¹¹⁰ Bijlsma, M.J. en R.J.M. Mocking (2013). De waarde van overheidsgaranties voor banken. *ESB*, 98(4662), 358–361.

werden geraamd op 300 miljoen euro per jaar, echter door amendement Braakhuis werden de opbrengsten verhoogd naar 600 miljoen euro per jaar, waardoor de verlaging van de overdrachtsbelasting werd gefinancierd.¹¹¹ Om deze reden zijn de tarieven verdubbeld zodat het tarief voor kortlopende schulden 0,044% is en het tarief voor langlopende schulden 0.022%.

Daarnaast kunnen, dankzij de motie Van Vliet,¹¹² beide tarieven worden verhoogd indien één of meer bestuurders een variabele beloning krijgt van meer dan 100% van diens vaste beloning. Dit percentage is twee jaar na de invoering van de bankenbelasting verlaagd naar 25% dankzij het amendement Omtzigt.¹¹³ Beide tarieven worden dan met de factor 1,1 verhoogd. Aanvankelijk was dit de factor 1,05, maar dankzij het amendement Bashir en Groot is de factor verhoogd naar de factor 1,1.¹¹⁴ Het doel van deze maatregel is om risicovol gedrag bij bestuurders, waarbij zij geprikkeld worden door een variabele beloning, in te perken.

2.7.1 - Het belastingtarief getoetst aan de doelstellingen

De tariefdifferentiatie doet naar mijn mening recht aan de twee nevendoelstellingen van de Wet bankenbelasting. Ten eerste wordt door middel van de tariefdifferentiatie een bijdrage geleverd aan de risicobeheersing bij banken, doordat kortlopende schulden hoger worden belast dan langlopende schulden. Kortlopende schulden dienen vaker te worden geherfinancierd. Een bank heeft meer moeite om in economische moeilijke tijden deze kortlopende schulden te herfinancieren. Hierdoor kunnen liquiditeitstekorten ontstaan, wat vervolgens weer leidt tot verminderd interbancair vertrouwen. De tariefdifferentiatie poogt daarom bij te dragen om banken te stimuleren meer langlopend te financieren. Met de verhoging van beide tarieven, wat gebeurt indien de variabele beloning meer dan 25% van het loon bedraagt, wordt recht gedaan aan de tweede nevendoelstelling, zodat bestuurders minder perverse prikkels krijgen op beloningsgebied.¹¹⁵

2.8 - De Wet bankenbelasting in Europees perspectief

Nu bespreek ik een drietal onderwerpen die de naar mijn mening van invloed zijn op de Wet bankenbelasting. Ten eerste bespreek ik de legitimiteit van de Wet bankenbelasting; deze belasting is immers in het leven geroepen om de bijdrage te vormen voor de staatssteun die ten gevolg van de impliciete overheidsgarantie is verstrekt aan banken. Het heffen van en bankenbelasting voor onrechtmatig verstrekte staatssteun ligt naar mijn mening niet in de rede. Ten tweede bespreek ik hoe wordt omgegaan met dubbele belasting. Hoe wordt omgegaan met dubbele bankenbelasting heeft naar mijn mening invloed op de concurrentiepositie van Nederlandse banken. Ten derde bespreek ik welke alternatieven er waren of in de toekomst er zijn voor de Wet bankenbelasting. Deze alternatieven hebben mogelijk gevolgen voor houdbaarheid van de Wet bankenbelasting.

¹¹¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 29.

¹¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 121, nr. 3, p. 2.

¹¹³ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 8. Zie artikel 14bis Wet Bankenbelasting.

¹¹⁴ Amendement van de leden Bashir en Groot: Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 16.

¹¹⁵ Omdat het belastingtarief volgt uit de eerste en tweede nevendoelstelling, lever ik hier geen kritiek, omdat dit al is gebeurd bij de behandeling van de eerste en tweede nevendoelstelling.

2.8.1 - Staatssteun

De Nederlandse Staat heeft tijdens de crisis verschillende financiële instellingen voor een faillissement behoed. Het redden van dergelijke instellingen kan worden aangemerkt als staatssteun. Op de verlening van staatssteun vindt Europees toezicht plaats. De Europese Commissie is exclusief bevoegd, maar wel onder toezicht van Europese rechters, om te beoordelen of staatssteunmaatregelen verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt. Om te beoordelen of er sprake is van staatssteun wordt er getoetst aan vier criteria krachtens artikel 107, lid 1 VWEU. Indien cumulatief aan deze criteria is voldaan, wordt er gesproken van staatssteun. Ten eerste moet de steun betaald zijn met staatsmiddelen. Ten tweede moet de steun ten gunste zijn gekomen aan een selectieve kring van ondernemingen of producties. Ten derde moet de staatssteun de ontvanger een voordeel hebben opgeleverd. Ten vierde moet de staatssteun het handelsverkeer tussen lidstaten beïnvloeden. Indien de steun aan deze criteria voldoet, wordt er gesproken van onrechtmatige staatssteun.

De Europese Commissie heeft geoordeeld dat de steun van de Nederlandse overheid aan Nederlandse bancaire instellingen aan te merken is als staatssteun. Echter, deze staatssteun was volgens de Commissie verenigbaar met de interne markt omdat deze dient om een ernstige verstoring van de economie op te heffen.¹¹⁶ Aan deze goedkeuring zijn echter wel voorwaarden verbonden afhankelijk van de gesteunde onderneming. Zo heeft ING zich moeten opsplitsen in een bank en een verzekeraar. Daarnaast mochten verschillende gesteunde ondernemingen geen prijsleider meer zijn.¹¹⁷

2.8.2 - Dubbele belasting

In Europees verband bezien is het opmerkelijk dat internationale vertakkingen van Nederlandse groepen of groepsleden, worden betrokken in de heffingsgrondslag van de bankenbelasting. Dubbele bankenbelasting ligt op de loer, omdat zoals hiervoor is opgemerkt, ook andere Europese lidstaten een soortelijke bankenbelasting hebben ingevoerd. Het hangt af van de vormgeving van de andere Europese lidstaten in hoeverre dubbele heffing zal optreden. In het kader van de eerste randvoorwaarde, het gelijk houden van het Europese *level playing field*, is het zaak om dit zoveel mogelijk te beperken.

Op het moment van invoering van de bankenbelasting concludeerde de regering al dat de toenmalig geldende verdragen ter voorkoming van dubbele belasting niet bewerkstelligen dat dubbele bankenbelasting daadwerkelijk wordt voorkomen; aanvullende regelgeving is daarom benodigd. Dit kunnen nieuwe belastingverdragen worden afgesloten of bestaande verdragen worden herzien. Daarnaast zou op grond van artikel 38 AWR eenzijdige maatregelen kunnen worden getroffen om dubbele bankenbelasting te voorkomen. Hierop zou het Bvdb 2001 moeten worden aangepast.¹¹⁸

Als oplossing is het Bvdb 2001 aangepast. Omdat bankenbelastingen onderling verschillen had een oplossing via verdragen uitdrukkelijk de voorkeur van de staatssecretaris, want middels verdragen kan er een meer specifieke oplossing worden

¹¹⁶ Artikel 107, lid 3 onderdeel b VWEU.

¹¹⁷ ACM (2014), Barrières voor toetreding tot de Nederlandse bancaire retailsector, The Hague: Autoriteit Consument en Markt. Afdeling 3.

¹¹⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3.

bewerkstelligd voor het voorkomen van dubbele heffing. Echter, op korte termijn was het aanpassen van verdragen of afsluiten van verdragen niet haalbaar. In plaats daarvan is bij de aanpassing van het BVDB 2001 de problematiek opgelost door te spreken van soortgelijke belastingen. Doordat het begrip bankenbelasting niet scherp wordt geformuleerd zouden de bankenbelastingen van andere Europese lidstaten onder de reikwijdte van het BVDB 2001 moeten vallen.¹¹⁹

Kavelaars heeft het systeem van voorkoming van dubbele belasting middels het gebruik van BVDB 2001 geanalyseerd en komt tot de conclusie dat het systeem redelijk lijkt te kunnen functioneren. Kortgezegd wordt de voorkoming verleend door de staat waarin de activiteiten zijn verricht. Dit in tegenstelling tot winstbelastingen waar juist de regel is dat waar de activiteiten plaatsvinden er wordt belast. Dit strookt met de gedachte dat de risico's voor banken liggen in de landen waar de hoofdvestiging/het groepshoofd zich bevindt; dit land staat immers garant ingeval van financiële moeilijkheden. Daarnaast was op het moment van invoering van de Nederlandse bankenbelasting al een verdrag tussen Duitsland en het Verenigd Koninkrijk van kracht, wat specifiek betrekking heeft op een bankenbelasting. Nederland heeft aangegeven aan te willen sluiten bij bestaande bedragen, zoals tussen het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, om in de toekomst voorkoming van dubbele belasting via verdragen te voorkomen.¹²⁰

Naar mijn mening kan door het verschillen van de verschillende soorten bankenbelastingen in Europa, het afsluiten van verdragen ter voorkoming van dubbele belasting op moeilijkheden stuiten. Een reden is dat landen geen belang hebben om een dergelijk verdrag te sluiten met Nederland. Zo kan bijvoorbeeld een bank met een dochteronderneming in het buitenland vanwege de doelmatigheidsvrijstelling in Nederland geen bankenbelasting hoeven te betalen; het buitenland kan echter wel heffen, maar er ontstaat geen dubbele heffing. Indien er een verdrag zou worden gesloten, zou in beginsel het buitenland moeten terugtreden. Het ontbreken van verdragen ter voorkoming van dubbele belasting kan zo de concurrentiepositie van Nederlandse banken schaden.

2.8.3 - Andere vormen van een bankenbelasting

Zoals hiervoor is besproken is de bankenbelasting vormgegeven door te heffen over de passivazijde van de balans waarop vervolgens weer enkele posten in mindering mogen worden gebracht. Deze vorm wordt aangeduid als financiële stabiliteitscontributie (FSC). De regering heeft deze vorm verkozen boven vier andere vormen van hoe een bankenbelasting vorm zou kunnen worden gegeven.¹²¹ Deze vormen zijn:

1. een financiële activiteitenbelasting (hierna: FAT);
2. een financiële transactiebelasting (hierna: FTT);
3. een bancaire opslag van de vennootschapsbelasting, en;
4. een belasting over de activazijde van de balans.

¹¹⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3, p. 8-9.

¹²⁰ P. Kavelaars, Voorkoming van dubbele internationale bankenbelasting, NTFR Beschouwingen 2012/32.

¹²¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3, p.11-13.

De toelichting bij de invoering van de Wet bankenbelasting gaat in op deze varianten. Belangrijk voor het toetsen van de eerste randvoorwaarde van de bankenbelasting is dat de vormgeving van de bankenbelasting in andere lidstaten in de gaten wordt gehouden. De regering geeft notie van de discussie in EU-verband over de mogelijke invoering van een FAT en FTT. De regering heeft haar afkeuren laten blijken tegenover beide varianten. Mocht in de toekomst een FTT worden ingevoerd, dan is de regering van mening dat de bankenbelasting moet worden afgeschaft.¹²² Dit is naar mijn mening een goede reactie, omdat anders de Europese coördinatie van de Nederlandse bankenbelasting in het geding komt.

2.9 – Antwoord op de eerste deelvraag

Het bestaan van een impliciete overheidsgarantie voor systeemrelevante banken, die tijdens de crisis is ingelost, vormde voor de overheid de reden tot het vragen van een tegenprestatie in de vorm van een bankenbelasting. De Wet bankenbelasting kent zowel een instrumentele als budgettaire functie.

Hoofddoelstelling:

Het vragen van een bijdrage voor de impliciete garantie van de Staat aan de Nederlandse bancaire sector.

Nevendoelstellingen:

Een bijdrage leveren aan de risicobeheersing bij banken.

Het tegengaan van perverse prikkels in het beloningsbeleid.

Budgettaire functie:

De Wet bankenbelasting dient een structurele bijdrage te vormen aan de algemene middelen van het Rijk.

De drie doelstellingen dienen bij te dragen aan het totaalpakket aan maatregelen welke zijn voortgevloeid uit de crisis, met als doel om duurzaamheid en continuïteit binnen de financiële sector te vergroten; dit is de instrumentele functie. De opbrengst van de bankenbelasting wordt niet in een fonds gestort om te kunnen fungeren als een soort verzekeringspremie voor banken, maar vormt een bijdrage aan de algemene middelen van het Rijk.

De twee nevendoelstellingen vormen de heffingsgrondslag voor de bankenbelasting. Op grond van de eerste nevendoelstelling wordt geheven over de ongedekte schulden van een bank; kortlopende schulden worden twee keer zo zwaar belast als langlopende schulden. Het fiscaal stimuleren van langlopende schulden draagt volgens het kabinet bij aan een verbeterde looptijdtransformatie. Het totale bedrag aan bankenbelasting kan naar aanleiding van de tweede nevendoelstelling worden verhoogd met de factor 1.1, indien een variabele beloning van meer dan 25% aan bestuurders wordt uitgekeerd. Door het stellen van een maximum aan de variabele beloning wordt de perverse prikkel voor bestuurders om een bonus “binnen te slepen” verminderd, wat ten goede komt aan de risicobeheersing bij banken. Uit de hoofddoelstelling, komt echter geen heffingsgrondslag voort; zonder de twee nevendoelstellingen zou de bijdrage op nihil worden gesteld. De hoogte van de bijdrage hangt dus af van de twee nevendoelstellingen. De twee nevendoelstellingen vervullen daarom een dienende functie ten opzichte van de hoofddoelstelling.

Daarnaast vindt een wisselwerking plaats tussen de hoofddoelstelling en de budgettaire functie. Indien de hoofddoelstelling in mindere of meerdere mate overbodig wordt, wint de budgettaire functie aan belang. Deze wisselwerking kan worden gemeten aan de hand van het bedrag dat voortkomt uit de tweede nevendoelstellingen. Indien dit bedrag gelijk blijft, terwijl de impliciete overheidsgarantie afneemt, wint de budgettaire functie aan belang.

Aan de Wet bankenbelasting zijn drie randvoorwaarden gekoppeld. Deze randvoorwaarden zijn de criteria waaraan dient te worden voldaan alvorens de

bankenbelasting zou mogen worden ingevoerd. De randvoorwaarden blijven ook na invoering van de bankenbelasting hun belang houden. Daarnaast dienen de randvoorwaarden de grenzen af te bakenen van het speelveld waarin de uitvoering van de bankenbelasting plaatsvindt. Indien nodig zal het kabinet passende maatregelen nemen indien blijkt dat een randvoorwaarde is of mogelijk wordt geschonden. De randvoorwaarden van de Wet bankenbelasting zijn:

Er is sprake van Europese coördinatie.

Er is oog voor de stapeling van maatregelen.

De gevolgen voor de kredietverlening worden overwogen.

De eerste randvoorwaarde stelt dat er sprake moet zijn van Europese coördinatie met betrekking tot de Nederlandse bankenbelasting. De Wet bankenbelasting is daarom gecoördineerd vormgegeven aan de hand van al bestaande bankenbelastingen in Europa. Met betrekking tot de heffingsgrondslag is nauw aangesloten bij de UK bank levy. De opbrengst van de Nederlandse bankenbelasting was initieel gekoppeld aan de tarieven van de Duitse en Franse bankenbelasting. Deze koppeling is echter al voor de invoering van de Wet bankenbelasting losgelaten door de tarieven te verdubbelen. Opvalt is dat de eerste randvoorwaarde naar mijn mening geen “harde” voorwaarde is; er zijn immers geen eisen gesteld aan een minimale mate van coördinatie. Het is mij niet daarom duidelijk hoe de deze voorwaarde in de toekomst zal worden getoetst.

De tweede randvoorwaarde stelt dat stapeling van regelgeving dient te worden voorkomen. Door de bankenbelasting te laten aangrijpen bij de post ongedekte schulden en variabele beloningen vond naar mijn mening geen stapeling of overlapping van regelgeving plaats.

De derde randvoorwaarde stelt dat de Wet bankenbelasting de kredietverlening niet negatief mag beïnvloeden. Naar mijn mening had deze randvoorwaarde niet gesteld mogen worden, omdat al van stond aan bleek dat een toetsing van deze voorwaarde niet mogelijk zou zijn. De Wet bankenbelasting is immers een maatregel, in het geheel van maatregelen, die de kredietverlening mogelijk inperken. Duidelijk was wel dat dit totaal aan maatregelen ging leiden tot een substantiële afname van de kredietverlening. De vraag was echter of een substantieel deel van deze afname is toe te rekenen aan de bankenbelasting; het effect van de Wet bankenbelasting op de kredietverlening viel niet te isoleren. Een randvoorwaarde die niet getoetst kan worden dient, naar ik acht, worden gewijzigd of worden geschrapt.

Toch heeft het kabinet ervoor gekozen om deze randvoorwaarde in stand te houden. Daarbij moest de kredietverlening in zijn algemeenheid worden gemonitord, zodat tijdig en passend kon worden gereageerd. Dit houdt in dat wanneer enkele kwartalen achter elkaar een krimp van de bancaire kredietverlening plaatsvindt, reden kan zijn om in te grijpen. Ook bij een plotselinge, forse krimp van de kredietverlening moest gereageerd worden. Met reageren wordt bedoeld dat zal worden gekeken of er instrumenten zijn die de kredietverlening minder belasten; de bankenbelasting zal dan ook mogelijk worden heroverwogen.

Hoofdstuk 3 - Wet- en regelgeving aangaande de bancaire sector

3.1 - Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de vraag welke wet- en regelgeving na de invoering van de Wet bankenbelasting zijn geïntroduceerd met betrekking tot de bancaire sector. Zodoende wordt een selectie maatregelen onderzocht die raakvlak heeft met de Wet bankenbelasting. Deze inventarisatie vormt een hulpmiddel om duidelijk te maken in welke mate de doelstellingen van de Wet bankenbelasting overbodig zijn geworden en schending van randvoorwaarden plaatsvindt.

Dit hoofdstuk kent drie delen. Ten eerste geef ik de bestaande maatregelen weer die van toepassing waren op de bancaire sector van voor de invoering van de Wet bankenbelasting. Ik kies voor deze systematiek, omdat dan een goed beeld ontstaat van hoe de Wet bankenbelasting met deze bestaande maatregelen in verhouding staat. Ten tweede ga ik in op maatregelen van kracht zijn geworden na de invoering van de Wet bankenbelasting. Zo wordt duidelijk hoe deze maatregelen effect hebben op de doelstellingen en randvoorwaarden van de Wet bankenbelasting. Zo kan een doelstelling overbodig zijn geworden of een randvoorwaarde geschonden worden. Ten derde ga ik, in het kader van de tweede nevendoelstelling, specifiek in op maatregelen omtrent beloningsbeleid. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een conclusie waarin ik per doelstelling en randvoorwaarde aangeef welke wet- en regelgeving mogelijk leiden tot overbodigheid van een doelstelling of schending van een randvoorwaarde. De bevindingen in dit hoofdstuk vormen daartoe de opmaat en fundament voor de beantwoording van de derde deelvraag.

3.2 - De bankbalans

Omdat in dit hoofdstuk diep wordt ingegaan op verschillende eisen die betrekking hebben op de bankbalans, geef ik allereerst een algemene inleiding gegeven. Een bank is immers geen gewone onderneming en daarom ga ik kort in op verschillende aspecten en terminologie rondom de balans van een bank.

Net als bij andere ondernemingen bestaat de bankbalans uit een activa- en een passivazijde. Op de activazijde staan de bezittingen zoals hypotheekleningen, verstrekte leningen en andere bezittingen. De passivazijde geeft de (on)gedekte deposito's en de aangetrokken marktfinanciering weer. Indien een bank als solvabel kan worden aangemerkt, dienen de bezittingen groter te zijn dan de schulden; het verschil hiertussen kwalificeert als eigen vermogen. Het eigen vermogen kan onder andere bestaan uit ingehouden winsten, reserves of uitgegeven aandelen en dient bij banken actief ten financiering van activiteiten. Hoe meer eigen vermogen, des te meer activiteiten een bank kan uitoefenen. De verhouding tussen eigen vermogen en het balanstotaal wordt de hefboom genoemd (ook wel bekend onder de Engelse term "*leverage*"). De *leverage ratio* geeft aan hoe vaak het eigen vermogen is uitgezet. Uit de onderstaande balans valt op te maken dat de leverage ratio (50/1000) 5% is.

Voorbeeld van een eenvoudige bankbalans

Activa		Passiva	
Kredieten*	700	Eigen vermogen	50
Liquide activa**	200	Marktfinanciering***	200
Overige activa	<u>100</u>	(On)gedekte deposito's****	<u>800</u>
Totaal activa	1000	Totaal passiva	1000

*Kredieten: kunnen bestaan uit bijvoorbeeld verschillende soorten leningen en hypotheekleningen.

**Liquide activa: kunnen bestaan uit bijvoorbeeld staatsobligaties.

***Marktfinanciering: Banken lenen geld uit en moeten daarom zichzelf ook vaak financieren. Dit komt omdat zij onvoldoende financiële middelen kunnen aantrekken om in de behoefte van kredietverstrekking te voorzien. Dit heet het depositofinancieringsgat. Het depositofinancieringsgat wordt gedicht door op de kapitaalmarkt financiering aan te vragen. Dit kan een bank doen door bijvoorbeeld obligaties uit te geven.

****Bestaande uit deposito's die wel en niet onder het DGS vallen; gedekte deposito's vallen onder het DGS.

3.2.1 - Kapitaal van een bank

Veel maatregelen die in dit hoofdstuk zullen worden behandeld, grijpen aan bij het kapitaal van een bank. Het is daarom belangrijk om het verschil tussen eigen vermogen en kapitaal goed te onderscheiden. Eigen vermogen is zoals gezegd het verschil tussen de waarde van de bezittingen en de schulden. Kapitaal van een bank is een breder begrip. Onder het kapitaal wordt vanuit het perspectief van een toezichthouder verstaan: het vermogen van een bank om verliezen op te vangen.¹²³

Het eigen vermogen is dan vanzelfsprekend onderdeel van het kapitaal. Daarnaast zijn er schuldinstrumenten die vallen onder het kapitaal van een bank. Dit zijn bijvoorbeeld *Contingent Convertibles*, ook wel bekend als CoCo's. Door de inzet van een dergelijk schuldinstrument, waarbij gebruik wordt gemaakt van een contractuele clausule, kan een schuld van een bank teniet worden gedaan. Zo kan een schuldinstrument worden omgezet naar eigen vermogen, waardoor de schuldeiser aandeelhouder wordt. De schuld van een bank wordt op deze manier lager.

Echter, het ene schuldinstrument leent zich beter dan andere schuldinstrumenten om verliezen op te vangen. Schuldinstrumenten moeten voldoen aan bepaalde eisen opdat zij tot het kapitaal van een bank kunnen worden gerekend.

Verder hangt de stabiliteit van een bank niet alleen af van de hoeveelheid aanwezig kapitaal, maar ook van hoeveel risico de bank bereid is te nemen. Zoals hiervoor is benoemd, wordt de leverage ratio berekend door het eigen vermogen af te zetten tegenover het balanstotaal van de activa. Echter, twee banken kunnen dezelfde hoeveelheid activa hebben, maar de soort activa kan verschillen. De banken kunnen onderling een ander risicoprofiel hebben door de activa die zij aanhouden. Wanneer rekening wordt gehouden met het risicoprofiel van banken wordt gesproken van de *weighted leverage ratio*.

¹²³ Kamerbrief overzicht verschillende kapitaaleisen 19-02-2016, p.3.

Het voordeel van de weighted leverage ratio is dat rekening wordt gehouden met het risico en dat op die manier een bank meer vermogen zal moeten aanhouden. Het nadeel is dat het risico van een bepaalde activum soms lastig kan worden ingeschaald wat ten gevolg heeft dat en te hoge of te lage ratio berekend wordt.

3.3 - Genomen maatregelen voor de invoering van de Wet bankenbelasting

In deze paragraaf worden de maatregelen besproken die zijn genomen voordat de Wet bankenbelasting werd ingevoerd. Het doel hiervan is om te inventariseren welke maatregelen al van kracht waren voordat de Wet bankenbelasting in 2012 werd ingevoerd. Op deze manier wordt duidelijk hoe de Wet bankenbelasting een aanvulling is op bestaande regelgeving, of juist een nieuw gebied met regelgeving bestrijkt.

3.3.1 - BASEL I & II

Het BASELse Comité is een wereldwijde organisatie voor bancaire toezichthouders en centrale banken. Het Comité zorgt voor samenwerking op bancaire toezichtsgebied. In 1988 werd het eerst akkoord gesloten. Dit akkoord is bekend als BASEL I en is een kapitaalraamwerk dat banken verplichtte om een risicogewogen kapitaaleis uit te rekenen. Aan bepaalde activa werd een risicopercentage gekoppeld. Het bedrag van de activa moest worden vermenigvuldigd met het risicopercentage. Dit staat bekend als Risk Weighted Assets (hierna: RWA). Wanneer alle RWA's bij elkaar worden opgeteld, kan dit bedrag worden afgezet tegen het eigen vermogen zodat de weighted leverage ratio kan worden berekend. BASEL I verplichtte een weighted leverage ratio van 8%.¹²⁴

Vervolgens is in 2004 BASEL I opgevolgd door BASEL II. De noviteit was dat nu werd uitgegaan van een systeem van drie pijlers. Bij de eerste pijler zijn de eisen van BASEL I ondergebracht. Op deze eisen zijn wel aanvullingen geïntroduceerd. De minimum RWA bleef 8%, echter banken waren nu niet meer gebonden aan vaste risicopercentages die gekoppeld waren aan activa. Vanaf nu mochten banken hun activa beoordelen naar hun eigen zicht via een eigen risicomodel.

De tweede pijler bevat aanvullende kapitaaleisen. Deze eisen zijn afhankelijk van het risicomodel dat een bank gebruikt. Middels stresstesten wordt het risicomodel van een bank beoordeeld. Indien de bank voor de test zakt, worden er aanvullende eisen gesteld. De derde pijler geeft eisen omtrent de publicatie van gegevens door banken en toezichthouders. De bedoeling is dat er op deze manier informatie op een georganiseerde manier wordt verstrekt zodat er door de markt en toezichthouders de solvabiliteit van een bank beter toezicht kan worden gehouden.¹²⁵

3.3.2 - Het oude Depositogarantiestelsel

De regels van BASEL I & II hebben echter niet kunnen voorkomen dat er een internationale crisis uitbrak. Deze crisis heeft voor verschillende banken geleid tot een faillissement. De Wft bevat een regeling die onder voorwaarden van toepassing is wanneer een bankfaillissement aan de orde is. Deze regeling is bekend onder de noemer "Depositogarantiestelsel" (hierna: DGS). De regeling heeft als doel om de spaarder te beschermen. De spaarder kan volgens het kabinet namelijk niet goed inschatten welke bank risicovoller opereert dan andere banken.¹²⁶ Daarbij dient het stelsel ook het

¹²⁴ Kamerbrief overzicht verschillende kapitaaleisen 19-02-2016, p.3.

¹²⁵ Kamerbrief overzicht verschillende kapitaaleisen 19-02-2016, p.2-4.

¹²⁶ Kamerbrief overzicht verschillende kapitaaleisen 19-02-2016, p. 4.

vertrouwen in de financiële instellingen te waarborgen om te voorkomen dat er een *bankrun* kan ontstaan. Het DGS garandeert, indien een bankfaillissement aan de rode is, een compensatieregeling voor bepaalde tegoeden. Voor de crisis werkte het depositogarantiestelsel op ex-post basis. Dit wil zeggen dat de gefailleerde bank bij de DNB haar betalingsonmacht bekend moest maken, waarop vervolgens de DNB de resterende vergoedingen uitgekeerde aan de depositohouders. Dit bedrag werd vervolgens achteraf aan de andere banken met een door de DNB verleende bankvergunning in rekening gebracht. In dit stelsel betaalde de gefailleerde bank niet mee. Het grote nadeel aan dit systeem is dat het procyclisch uitwerkt. In tijden van crisis hebben de banken, die de kosten van een gefailleerde bank moeten dragen, minder draagkracht. Een ander kritiekpunt is dat banken die risicoavers opereren de rekening van risicozoekende banken gepresenteerd krijgen.¹²⁷

3.3.3 - Code Banken: algemeen

De Code Banken kan worden gezien als het antwoord van banken op de maatschappelijke onrust die heerste na de financiële crisis. De Code, een vorm van zelfregulering, moet bijdragen aan het herstellen van het vertrouwen in de bankensector en daarnaast blijvende duurzame veranderingen bij banken bewerkstelligen. Deze uitgangspunten zijn geformuleerd naar aanleiding van het onderzoek van de Commissie Maas.¹²⁸ Deze commissie heeft de oorzaken van de financiële crisis onderzocht en op basis daarvan aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen hebben geresulteerd in de Code Banken en deze is op 1 januari 2010 in werking getreden.

De Code Banken is van toepassing op alle banken die beschikken over een door de DNB verstrekte bankvergunning. Er wordt geen onderscheid gemaakt of deze bank alleen activiteiten heeft in Nederland of dat activiteiten ook in het buitenland, al dan niet door middel van een bijkantoor, worden verricht. De bedoeling is dat elke bank in het jaarverslag gemotiveerd aangeeft op welke wijze de principes van de Code zijn toegepast. Veel principes uit de code banken zijn later in wetgeving vastgelegd. Zo is ook bij de tweede nevendoelstelling in beginsel aansluiting gezocht bij de norm omtrent beloningsbeleid uit de Code Banken.¹²⁹

3.3.4 - Code Banken I: principes

De Code heeft als voornaamste doel het vertrouwen van de maatschappij terug te winnen. Dit wil zij doen door banken verplicht te stellen een zestal principes na te leven.¹³⁰

Het eerste principe is deskundigheid. Leden van de raad van commissarissen en van de raad van bestuur moeten voldoende kennis hebben om hun rol te vervullen. De kennis van deze leden dient door de voorzitter worden getoetst. Daarnaast moet er geregeld ruimte zijn voor educatie. De raad van commissarissen en de raad van bestuur is divers samengesteld, treedt op als collectief en vult elkaar aan.

¹²⁷ (Ministerie van Financiën, 2009, p. 40).

¹²⁸ Maas, C., Eijffinger, S., van de Goorbergh, W., & en Weitjens, J., T. D. S. (2009). Naar herstel van vertrouwen. Amsterdam: Nederlandse Vereniging van Banken.

¹²⁹ Kamerstukken II 2011–2012, 33 121, nr. 3 p. 8. De variabele beloning werd gemaximeerd op 100%. Dit is echter na enkele tijd verlaagd naar 25%. Zie kamerstukken II 2011–2012, 33 121, nr. 29.

¹³⁰ Nederlandse Vereniging van Banken. (2010). Code Banken I.

Het tweede principe is het centraal stellen van de klant. Het bestuur van de bank moet een zorgvuldige afweging maken tussen de belangen van klanten, werknemers en aandeelhouders. De klant moet aan belang winnen en dit moet worden bewerkstelligd door de wettelijke zorgplicht voor de klant te verankeren in de werkwijze van de bank. Dit wordt voornamelijk bewerkstelligd door de instelling van een Product Goedkeuringsproces. Bij een Product Goedkeuringsproces wordt het product pas op de markt gebracht nadat er een zorgvuldige afweging van de risico's en zorgplicht voor de klant is gemaakt.

Het derde principe houdt in dat elke bestuurder een moreel-ethische verklaring moet ondertekenen. De Commissie Maas geeft een voorbeeld van een moreel-ethische verklaring: *"Ik verklaar dat ik mijn functie als bankier integer en zorgvuldig zal uitoefenen. Ik zal een zorgvuldige afweging maken tussen alle belangen die bij de bank betrokken zijn, te weten die van de klanten, de aandeelhouders, de werknemers en de samenleving waarin de bank opereert. Ik stel in die afweging het belang van de klant centraal en zal de klant zo goed mogelijk inlichten. Ik zal mij gedragen naar de wetten, de reglementen en de gedragscodes die op mij als bankier van toepassing zijn. Ik zal geheim houden wat mij is toevertrouwd. Ik maak geen misbruik van mijn bancaire kennis. Ik zal mij open en toetsbaar opstellen en ik ken mijn verantwoordelijkheid voor de samenleving. Ik zal mij inspannen om het vertrouwen in het bankwezen te behouden en te bevorderen. Ik zal zo het beroep van bankier in ere houden."*¹³¹

Het vierde principe houdt in dat alle banken in hun jaarverslag verslag doen over de manier waarop zij de principes van de Code Banken hebben toegepast. Dit verslag wordt op de website geplaatst en wordt beoordeeld door een onafhankelijke monitoring commissie die is ingesteld door de Nederlandse Vereniging van Banken.

Het vijfde principe houdt in dat scherp op het risicobeheer moet worden toegezien. Deze taak is toebedeeld aan de raad van commissarissen. Deze raad moet uit zijn midden een speciale commissie samenstellen die iedere bespreking over risicobeheer zorgvuldig voorbereidt. Ook de raad van bestuur moet een bestuurslid aanstellen dat de taak krijgt om de besluitvorming omtrent het punt van risicobeheer voor te bereiden. De raad van bestuur moet minimaal één keer per jaar de hoeveelheid risico dat zij is bereid te nemen bij haar activiteiten voorleggen aan de raad van commissarissen. De raad van bestuur moet ten allen tijde op de hoogte zijn van de materiële risico's die de bank loopt zodat deze risico's beheerst kunnen worden.

Het zesde principe houdt in dat de bank een beheerst en duurzaam beloningsbeleid voert dat past binnen haar risicobereidheid, doelstellingen, kernwaarden en strategie. Bij het beloningsbeleid moet tevens rekening worden gehouden met de lange termijn visie van de bank, het maatschappelijk draagvlak en de internationale context. Zo wordt het salaris van een lid van de raad van bestuur vastgesteld op iets onder het midden van het salaris voor vergelijkbare functies van de financiële sector in het binnenland als het buitenland. Aan de variabele beloning zijn ook eisen gesteld. Zo moet deze afhankelijk zijn van de winstgevendheid en continuïteit van de bank. De variabele beloning mag maximaal 100%

¹³¹ Maas, C., Eijffinger, S., van de Goorbergh, W., & en Weitjens, J., T. D. S. (2009). Naar herstel van vertrouwen. Amsterdam: Nederlandse Vereniging van Banken.

van het salaris bedragen en is deels voorwaardelijk en mag pas na drie jaar worden uitgekeerd.

3.4 - Maatregelen na de invoering van de Wet bankenbelasting

Nu worden de maatregelen onderzocht die zijn geïntroduceerd in de periode nadat de Wet bankenbelasting in werking is getreden.

3.4.1 - BASEL III: algemeen

De regels van BASEL III zijn in 2014 van kracht geworden middels de Capital Requirements Regulation(hierna: CRR-verordening) en de hernieuwde CRD IV-richtlijn. Tezamen vormen deze een aanscherping op de regels van BASEL II. Met BASEL III worden er nieuwe termen voor kapitaal geïntroduceerd.¹³²

Zo is er Common Equity Tier 1 (hierna: CET1-kapitaal). CET1-kapitaal betreft het aandelenkapitaal, reserves en ingehouden winsten van een bank. Dit wordt ook wel aangeduid als kernkapitaal. Kernkapitaal is bedoeld om going concern verliezen weg te werken en kan worden ingezet voor zowel ongewogen als risicogebaseerde kapitaaleisen. CET1-kapitaal wordt gezien als het meest hoogwaardige kapitaal dat een bank kan aanhouden.

Daarnaast is er Additioneel Tier 1 (hierna: AT1-kapitaal). Deze kapitaalsvorm bestaat uit schuldinstrumenten met een zeer lange/eeuwigdurende looptijd. Dit type kapitaal mag tot 1,5% van de RWA worden gebruikt voor de risicogebaseerde kapitaaleis en going concern verliezen op te vangen. Voor de ongewogen kapitaaleis mag het AT1-kapitaal wel volledig worden meegenomen.

Ten laatste is er Tier 2-kapitaal (hierna: T2-kapitaal). Dit zijn kapitaalinstrumenten met een looptijd vanaf vijf jaar. Dit kapitaal kan tot 2% van de RWA worden meegenomen. Voor de ongewogen kapitaaleis mag dit type kapitaal niet worden meegenomen. In tegenstelling tot de vorige twee soorten kapitaal, is deze soort kapitaal niet bedoeld om verliezen going concern op te vangen; T2-kapitaal is bedoeld om verliezen in gone concern, dat is bij faillissement/afwikkeling, op te vangen.

3.4.2 - BASEL III: minimum kapitaaleisen aangescherpt

Regels van pijler 1 worden verscherpt; dit houdt in dat minimumeisen omtrent kapitaal worden aangescherpt. Om een buffer te vormen voor het risico dat een bank loopt, moeten het CET1-, AT1- en T2-kapitaal tezamen minimaal 8% van de RWA bedragen. CET1- en AT1-kapitaal tezamen moeten minimaal 6% van de RWA bedragen. CET1-kapitaal minimaal 4,5% van de RWA.¹³³

3.4.3 - BASEL III: Stresstest

Ook de regels van pijler 2 worden aangescherpt: zoals ook al bij BASEL II het geval was wordt de bank onderworpen aan stresstesten. De naam voor al deze testen het “Supervisory Review and Evaluation Process” (hierna: SREP). De SREP laat zien hoe het met een bank ervoor staat. Er wordt gecontroleerd of er aan de kapitaalvereisten wordt voldaan en hoe de bank met de risico's omgaat. Na het onderzoek van de toezichthouder

¹³² Kamerbrief overzicht verschillende kapitaaleisen 19-02-2016, p.4-6.

¹³³ Kamerbrief overzicht verschillende kapitaaleisen 19-02-2016, p.6.

ontvangt de bank een SREP-besluit waarin onder andere staat welke issues de bank nog moet aanpakken. In BASEL III is deze SREP verder Europees geharmoniseerd en aangescherpt.¹³⁴

De SREP geeft toezichthouders onder BASEL III een geharmoniseerd instrument om het risicoprofiel van een bank te onderzoeken. Dit wordt gedaan vanuit vier invalshoeken.¹³⁵ Allereerst wordt het bedrijfsprofiel van de te onderzoeken bank beoordeeld. Vragen worden gesteld als: is het een bank met een ruim portfolio aan activiteiten of opereert zij in een nichemarkt? Aan de hand van het bedrijfsmodel worden risico's in beeld gebracht. Het tweede punt van aandacht is governance en risicobeheer. Hier onderzoeken de toezichthouders de organisatiestructuur van een bank, waarbij er aandacht is voor het monitoren van organen die toezicht houden op het risicobeheer van een bank.

Het derde punt van aandacht is het kapitaalrisico: er wordt gekeken naar bedreigingen van binnenuit en van buitenaf die de bank op kosten kunnen jagen. Gekeken wordt of hier buffers voor zijn.

Het vierde en laatste punt is het liquiditeits- en financieringsrisico: hier kijken de toezichthouders of de bank voldoende in staat is om in acute liquiditeitsbehoeften te voorzien in bijvoorbeeld de situatie dat depositohouders meer geld opnemen dan gebruikelijk.

De SREP draagt zodoende bij aan een grondige, jaarlijkse monitoring van banken. Indien van node kan de toezichthouder de bank dwingen om meer kapitaal aan te houden indien de toezichthouder van mening is dat uit de SREP blijkt dat de bank risico loopt. Deze extra kapitaaleis, voortkomend uit SREP, is dus per bank verschillend. De kapitaaleis die voorkomt uit SREP komt bovenop de eisen van pijler 1. Voor grote banken wordt de extra kapitaaleis opgelegd door de ECB en berekend volgens het Single Supervisory Mechanism (hierna: SSM). Voor kleine banken kan de DNB de extra kapitaaleis vaststellen. Om aan de kapitaaleis te voldoen kan alleen CET1-kapitaal worden aangewend.

3.4.4 - BASEL III: Gecombineerde buffer

Naast de kapitaaleisen die voortkomen uit pijler 1 en 2 dienen banken extra buffers aan te houden. Deze buffers tezamen worden de *“gecombineerde buffer”* genoemd. De gecombineerde buffer is een buffer die alleen uit CET1 kapitaal mag bestaan. Het verschil ten opzichte van pijler 1 en 2 is dat deze buffer niet verplicht is onder BASEL III. Wanneer een bank besluit deze buffer niet of gedeeltelijk aan te houden, legt de toezichthouder de bank beperkingen op. Deze beperkingen kunnen bestaan uit het limiteren van dividenduitkeringen of het niet meer uit mogen keren van bonussen. De praktijk heeft uitgewezen dat banken streven om de gecombineerde buffer aan te houden.¹³⁶

¹³⁴ Kamerbrief overzicht verschillende kapitaaleisen 19-02-2016, p.6-9.

¹³⁵ Kamerbrief overzicht verschillende kapitaaleisen 19-02-2016, p. 5.

¹³⁶ Kamerbrief overzicht verschillende kapitaaleisen 19-02-2016, p.6-8.

De hoogte van de gecombineerde buffer is per bank verschillend en bestaat uit een cumulatie van de volgende buffers:

1. De kapitaalconserveringsbuffer: deze buffer kan worden gezien als de basis van de gecombineerde buffer. De kapitaalconserveringsbuffer bestaat uit 2,5% van de RWA en geldt voor zowel kleine als grote banken.
- +
2. De instellingsspecifieke contracyclische buffer: deze is afhankelijk van de kredietgroei. In een periode waarin de economie aantrekt en de kredietverlening een groei doormaakt, wordt de bank door de contracyclische buffer verplicht om extra kapitaal aan te houden. Dit heeft twee positieve effecten op het risico dat banken lopen. Ten eerste vergroot de aanwezigheid van meer kapitaal de weerbaarheid van banken. Ten tweede wordt de kredietverlening afgeremd wat bijdraagt aan het voorkomen van de opbouw van onevenwichtigheden.
- +
- De hoogste van additionele kapitaalbuffers:**
3. De systeemrelevantiebuffer: of deze buffer wel of niet moet worden aangehouden, hangt af van de positie die de bank inneemt in het internationale financiële stelsel. Indien een bank het predicaat “systeemrelevant” verkrijgt, dient de bank een extra hoge gecombineerde buffer aan te houden van tussen de 1% en 3,5% RWA. De Financial Stability Board (hierna: FSB) stelt de lijst van mondiaal systeemrelevante banken samen en stelt de hoogte van deze buffer vast.
4. Overige/Nationale systeemrelevantiebuffer: indien banken niet mondiaal systeemrelevant zijn, kunnen banken alsnog als nationaal systeemrelevant worden aangemerkt. In Nederland kan de DNB daarom een extra buffer eisen van 2% van de RWA.
5. Systeemrisicobuffer: deze buffer kan door de DNB worden opgelegd aan banken om macro-prudentiële langetermijnrisico's te bestrijden. Deze buffer mag maximaal 3% van de RWA bedragen.

De hoogte van de gecombineerde buffer is voor elke bank verschillend. Elke bank dient een kapitaalconserveringsbuffer(1) en een instellingsspecifieke contracyclische buffer(2) aan te houden. Voor de resterende buffers genoemd in 3, 4 en 5 geldt een maximum principe. Indien de bank twee of drie van deze additionele buffers krijgt opgelegd, geldt de regel dat de bank alleen de buffer met de hoogste waarde hoeft aan te houden.

De uitwerking van de gecombineerde buffer voor Nederlandse banken is als volgt. ING Bank is door de FSB als enige Nederlandse bank als mondiaal systeemrelevante bank betiteld. Als gevolg hiervan geldt voor ING Bank de systeemrelevantiebuffer(3). De DNB heeft daarnaast ING Bank, Rabobank, ABN AMRO Bank, SNS Bank en Bank Nederlandse Gemeenten als overige systeemrelevante bank betiteld. Voor de eerstgenoemde drie banken geldt een overige systeemrelevantiebuffer van 3% en voor de laatste twee een buffer van 1%.¹³⁷

De hierboven beschreven systematiek is weergegeven in onderstaande figuur 1 en geeft een overzicht van de wijzigingen van BASEL III ten opzichte van BASEL II. Duidelijk wordt dat de kapitaaleisen drie tot vijf keer zijn toegenomen.

¹³⁷ Kamerbrief overzicht verschillende kapitaaleisen 19-02-2016, p.7.

Figuur 1: Kapitaaleisen onder BASEL II, BASEL III en CRD 4¹³⁸

	Basel II	Basel III	CRD 4
CET1 minimumeis	2%	4,5%	4,5%
AT1*	2%	1,5%	1,5%
T2*	4%	2%	2%
Kapitaalconserveringsbuffer (<i>alleen CET1 kapitaal</i>)	n.v.t.	2,5%	2,5%
Contracyclische buffer (<i>alleen CET1 kapitaal</i>)	n.v.t.	0% - 2,5%	0% - 2,5%
Systeemrelevantie- en systeemrisico-buffer (<i>alleen CET1 kapitaal</i>)	n.v.t.	1% - 2,5%	1% - 3,5%
Indicatie totale hoeveelheid minimaal vereist kernkapitaal (CET1)	2%	8 - 12%	8 - 13%

* AT1 en T2 kapitaal mag altijd worden vervangen door kapitaal uit een hogere klasse. Bijvoorbeeld, aan 1.5% AT1 minimumeis van 1.5% wordt niet noodzakelijkerwijs alleen met AT1 kapitaal voldaan maar kan ook gedeeltelijk of volledig met CET1 kapitaal worden gevuld.

BASEL III introduceert verder regels omtrent ongewogen kapitaaleisen. De ongewogen kapitaaleis, zoals in de inleiding is beschreven, is bekend onder de noemer *leverage ratio*. De leverage ratio moet nu bij alle banken 3% zijn. Dit bedrag is dus 3% van alle activa op de balans en alle blootstellingen van de bank die zij buiten de balans loopt. De leverage ratio fungeert zodoende als een extra veiligheidsmaatregel. Zelfs als een bank een lage RWA heeft, wat komt doordat zij weinig risicovolle activa houdt, is zij nog verplicht om ten minste 3% kapitaal van het balanstotaal aan te houden. De leverage ratio is een eenvoudige te berekenen maatstaf en zodoende zijn banken onderling goed te vergelijken. Daarnaast ontmoedigt deze maatregel banken om hun interne risicomodellen niet kunstmatig laag te houden. Een risicomodel dat risico's kunstmatig laag zou inschatten is dan niet meer voordelig door een leverage ratio van 3% te moeten aanhouden.¹³⁹

3.4.5 - LCR en NSFR

Daarnaast introduceert BASEL III nieuwe, internationale geharmoniseerde liquiditeitseisen. Dit zijn de Liquidity Coverage Ratio (hierna: LCR) en de Net Stable Funding Ratio (hierna: NSFR).¹⁴⁰ Volgens de LCR moeten banken in voldoende mate zeer liquide activa aanhouden om te kunnen reageren op een zwaar stressscenario. De bedoeling is dat banken gedurende 30 dagen de uitstroom van middelen kunnen financieren. Beide maatstaven gebruiken wegingsfactoren die uitgedrukt zijn in percentages.

De LCR is een zogenoemde 1-maandstoets. Elke maand moet deze ratio worden berekend om een buffer te vormen voor de verwachte netto uitstroom van financiële middelen per maand. De LCR wordt berekend door de liquide activa te delen door de in- en uitgaande kasstromen. De liquide activa moet van hoge kwaliteit kapitaal zijn (CET1). Nederlandse banken zijn sinds 2015 gehouden aan de LCR-eis.

¹³⁸ Figuur is overgenomen uit Kamerbrief overzicht verschillende kapitaaleisen 19-02-2016, p.8.

¹³⁹ Kamerbrief overzicht verschillende kapitaaleisen 19-02-2016, p.8.

¹⁴⁰ Joosen, B. (2017). *Voltooiing van de bankenunie: Banken pakket voorstellen voor cRR2 en cRD5*. Tijdschrift voor Financieel Recht, 19(7-8), 306-314.

De NSFR vereist dat banken activa dienen te financieren met meer stabiele langetermijnmiddelen; de NSFR verkort op die wijze de looptijdtransformatie. De NSFR is een internationaal geharmoniseerde liquiditeitsbeheersingsregeling.¹⁴¹ Het doel is dat banken de looptijd van de activa en passiva meer aan elkaar gelijk laten worden. De ratio wordt berekend door de “beschikbare stabiele financiering” te delen door de “jaarlijks vereiste stabiele financiering”. Het resultaat van deze deling dient ten minste 100% te zijn. Door deze regels dient bijvoorbeeld een hypotheek van 500.000 euro moeten worden gedekt door kortlopende deposito's met een waarde van 590.000 euro. Vanaf 1 januari 2018 moeten de banken aan de NSFR-ratio voldoen.

De post “beschikbare stabiele financiering” wordt berekend naar de mate van stabiliteit van elke financieringsbron. Hoe hoger de stabiliteit van een bepaald passief, hoe hoger het percentage van de nominale waarde mag meetellen. Middels complexe rekenregels wordt er een bepaalde mate van stabiliteit aan een passief toegerekend.¹⁴² Indien een goed als zeer stabiel wordt gekwalificeerd, wat inhoudt dat de looptijd vaak meer is dan een jaar, krijgt deze een rating van 100%. Een voorbeeld is volgestort aandelenkapitaal, hierbij dient de gehele som van deze financiering dan meetellen. Een deposito van een klant met een looptijd van minder dan een jaar dient bijvoorbeeld voor 85% meetellen. Op deze manier worden banken ontmoedigd om zich met kortetermijnmiddelen te financieren. Voor de post waardoor gedeeld wordt, de “jaarlijks vereiste stabiele financiering”, geldt juist een omgekeerde systematiek. Hoe hoger de instabiliteit van bepaalde activa, hoe hoger de weging. De instabiliteit van een activum is gekoppeld aan de liquiditeit. Hoe meer liquide, hoe lager de rating. Kasgeld dient bijvoorbeeld factor 0% krijgen. Een lening aan een zakelijke klant met een looptijd van minder dan een jaar zal voor 85% meetellen. Een hypotheek met een dertigjarige looptijd dient daarentegen voor 100% meetellen.¹⁴³

3.5 - Europese Maatregelen

Door de EC zijn verschillende maatregelen genomen die de ervoor moeten zorgen dat overheden daadkrachtiger kunnen optreden indien een bank in problemen geraakt. Daarnaast moeten deze maatregelen bewerkstelligen dat de wisselwerking tussen de overheidsfinanciën en bancaire sector significant omlaag gaat. Immers, wanneer bank overheidsgeld ontvangt, verslechteren de overheidsfinanciën; dit geld kan niet meer door de overheid worden uitgegeven op dat moment. Andersom kan het ook zo zijn wanneer een bank veel schuld papier van overheden houdt, en de overheidsfinanciën op dat moment verslechteren, tot gevolg heeft dat de bankbalans op zijn beurt verslechtert. Daarnaast is er vanzelfsprekend een wisselwerking tussen lidstaten; banken zijn in meerdere lidstaten actief, en indien een bank in problemen komt, kan het domino effect ervoor zorgen dat meer banken omvallen. Bovendien is het mogelijk dat niet duidelijk is welke nationale toezichthouders welke bevoegdheid kunnen uitoefenen. Daarnaast kan een verslechtering van de overheidsfinanciën van de ene lidstaat er voor zorgen dat het vertrouwen in de gemeenschappelijke munt daalt, wat weer negatief is voor het consumentenvertrouwen.

¹⁴¹ Giesbergen, B, Treur, L. (2015, 02 juli). MREL en TLAC: aanvullende schokdempers voor het bankwezen.

¹⁴² Zie voor de uitgeschreven rekenregels: art. 428b CRR in Titel IV van Deel Zes CRR.

¹⁴³ Joosen, B. (2017). Voltooing van de bankenunie : Banken pakket voorstellen voor CRR2 en CRD5. Tijdschrift Voor Financieel Recht, 19(7-8), 306-314.

Naar aanleiding van de bankencrisis en de daaropvolgende Eurocrisis¹⁴⁴ heeft de Europese Raad in 2012 besloten een Europese bankenunie op te richten. Eind 2013 kwamen de ministers van financiën van alle EU-lidstaten overeen over de invulling van de bankenunie. Het doel van een Europese bankenunie is een geïntegreerd raamwerk op te richten dat de financiële stabiliteit waarborgt en waarbij de publieke kosten van de afwikkeling van banken worden geminimaliseerd. Daarnaast is de bankenunie van belang voor het organiseren van toezicht en crisismanagement op Europees niveau.

Doordat de bankenunie Europees wordt opgezet, wordt er recht gedaan aan het grensoverschrijdende karakter van activiteiten van banken. Het gevolg van een dergelijke bankenunie is dat de verantwoordelijkheid en besluitvorming ten aanzien van de afwikkeling en toezicht op banken grotendeels naar Europees niveau wordt verplaatst. Op deze manier ontstaat de situatie dat Europees en nationaal recht van toepassing zijn bij de uitvoering van de Bankenunie. Een deel van de regels is direct van kracht door Europese verordeningen, terwijl een ander deel is te terug te vinden in nationale wetgeving.¹⁴⁵

3.5.1 - Europese bankenunie

De Europese bankenunie bestaat uit drie pijlers die hier kort worden benoemd en later in dit hoofdstuk nader worden uitgewerkt:¹⁴⁶

- De eerste pijler bevat regels omtrent het kapitaal en de liquiditeit van banken. Daarnaast worden er ook regels gegeven voor het voorkomen en beheersen van bankfalen. Dit is beschreven in het *Single Rulebook* (hierna: SRB). Dit is een geharmoniseerd prudentieel wetboek voor banken. Banken moeten daarnaast nationale depositogarantiestelsels vullen die op ten duur naar een Europees niveau worden getild. Het ultieme doel is om een Europees depositogarantiestelsel, het *European Deposit Insurance Scheme* (hierna: EDIS) te vormen.
- De tweede pijler bevat regels omtrent gemeenschappelijk toezicht voor alle deelnemende lidstaten. De grootste banken binnen de Eurozone vallen onder het toezicht van de ECB. Op de resterende banken is indirect toezicht van de ECB van kracht door middel van nationale toezichthouders. Dit systeem draagt de naam Gemeenschappelijk Toezichtmechanisme, oftewel *Single Supervisory Mechanism*. (hierna : SRM)
- De derde pijler omvat een resolutiemechanisme; dankzij dit mechanisme kan er snel en daadkrachtig bij banken worden ingegrepen door toezichthouders. Indien banken in de problemen komen, of dreigen te komen, dan kan het Single Resolution Board (hierna: SRB) per bank een resolutieplan opstellen. De SRB heeft daarnaast bij de afwikkeling de beschikking over een fonds dat door de banken zelf is gevuld. Dit fonds staat bekend als het *Single Resolution Fund* (hierna: SRF). Het SRF heeft een gemeenschappelijke backstop.

¹⁴⁴ Dit was een Europese staatsschuldencrisis naar aanleiding van Griekenland dat zijn schulden niet meer kon betalen.

¹⁴⁵ Kamerbrief over werkafspraken bij ingrepen in de financiële sector, p. 2.

¹⁴⁶ Kamerbrief risicoreductie Europese bankensector, p. 6.

3.5.2 - De eerste pijler van de Bankenunie: Het Single Rule Book

Het SRB bestaat uit verschillende delen, waarvan er drie betrekking hebben op banken. Dit is ten eerste de Richtlijn kapitaalvereisten/*Capital Requirements Directive* (hierna: CRD IV). Ten tweede hoort daarbij de Verordening kapitaalvereisten/*Capital Requirements Regulation* (hierna: CRR).

De CRD IV en CRR vormen samen de *backbone* van het SRB en vormen de belichaming van BASEL III. Zodoende zijn de eisen van BASEL III middels Europese verordeningen en richtlijnen van kracht, en deels verankerd in nationale wetgeving. Daarnaast bevat het kader van de CRD IV en CRR wel aanvullende bepalingen die niet volgen uit BASEL III. Dit zijn bijvoorbeeld regels omtrent bankvergunningen, corporate governance en beloningen. Verder zijn er aanvullende regels voor protocollen voor systemen en interne controle.¹⁴⁷

3.5.3 - BRRD

Daarnaast bevat het SRB protocollen voor het oplossen van problemen en ordentelijk afwikkelen van banken. Deze protocollen zijn vastgelegd in een Europese richtlijn: de Bank Recovery and Resolution Directive (hierna: BRRD). De BRRD¹⁴⁸ wijst per land een nationale afwikkelingsautoriteit aan. In Nederland is dat de DNB. Het uitgangspunt van de richtlijn is dat in beginsel elke bank moet kunnen failleren, ongeacht haar omvang en verwevenheid met het financiële stelsel. Dit uitgangspunt damt het gevaar van moral hazard in; een bank en haar kapitaalverschaffers mogen er niet te pas en onpas op vertrouwen dat risico's mogen worden afgewenteld op de staat. Indien kan worden aangetoond dat een bank zo systeemrelevant is dat haar problemen zorgen voor instabiliteit van het financiële stelsel en continuïteit van het maatschappelijke activiteiten, hebben te toezichthouders, dankzij de BRRD, instrumenten om deze risico's te kunnen beteugelen. Het doel van deze instrumenten is dat publieke middelen niet worden aangesproken voor de resolutie of afwikkeling van een bank.

Indien de resolutieautoriteit van oordeel is dat een bank afgewikkeld dient te worden of resolutie nodig is, stelt zij het resolutieplan in werking. De resolutieautoriteit, in Nederland DNB, heeft immers voor elke bank een specifiek resolutieplan opgesteld. Het resolutieplan mag geenszins worden afgestemd op de ontvangst van staatssteun of noodkrediet van de ECB. Het resolutieplan kan middels verschillende instrumenten uitgevoerd. Ten eerste kunnen winstgevende activiteiten van een bank, met of zonder de oprichting van een brugbank, worden verkocht. Ten tweede kunnen activa worden gescheiden door deze over te brengen aan entiteiten voor tijdelijk vermogensbeheer. Ten derde kan de particuliere sector worden gedwongen om kapitaal in te brengen; dit is bekend als bail-in. Banken worden middels de BRRD gedwongen om de uitvoering van instrumenten mogelijk te maken. Het bail-in instrument wordt gezien als het meest belangrijke instrument.

¹⁴⁷ Art. 74-95 CRD IV.

¹⁴⁸ In Nederland is de BRRD geïmplementeerd middels Wet van 11 november 2015, Stb. 2015, 431 en het inwerkingtredingsbesluit van 16 november 2015, Stb. 2015, 435.

3.5.4 - Een Europees Depositogarantiestelsel

Na de crisis is besloten het DGS te hervormen. Het nieuwe DGS, dat in 2015 van kracht is geworden, werd zodanig vormgegeven dat banken vooraf, en naar mate van het risicoprofiel dat zij hebben, dienen bij te dragen aan het DGS; oftewel *ex ante financiering*. De premies die banken betalen, worden gestort in een fonds. Wanneer een bank niet meer aan de betalingsverplichtingen kan voldoen, kan dit fonds worden aangesproken voor uitkeringen aan depositohouders tot een bedrag van 100.000 euro. Op deze manier wordt voorkomen dat een gefailleerde bank niet heeft bijgedragen aan de kosten. Indien het fonds niet voldoende blijkt te zijn wordt het resterende bedrag doorberekend aan de overige banken. Dit nieuwe stelsel werkt tevens geloofwaardigheid van de financiële sector in de hand. Er is immers ten opzichte van het oude stelsel een echt bestaand fonds. Bovendien werkt deze systematiek minder procyclisch omdat de kosten van een eventuele uitkering uit het fonds al (deels) betaald zijn met jaarlijkse premies. De kans dat banken opeens te maken krijgen met hoge kosten omdat er een andere bank moet worden gered is hierdoor aanzienlijk afgenomen.¹⁴⁹

Voor het hiervoor beschreven Nederlandse DGS gelden sinds 2014 aanvullende regels. Volgens een Europese richtlijn¹⁵⁰, die in 2015 is geïmplementeerd in de Nederlandse wet, is het DGS aangepast. Het doel van de richtlijn is om de depositohouders binnen de EU dezelfde bescherming te bieden. Zodoende moeten de verschillende depositogarantiestelsels van lidstaten meer aan elkaar gelijk worden. Het meest belangrijke is dat banken voortaan vooraf, in plaats van achteraf, bijdragen aan het fonds; zogenoemde *ex ante financiering*. Het doel is om een bankrun te voorkomen en het bijdragen aan de stabiliteit op de eengemaakte financiële markt. Deze richtlijn draagt de lidstaten op om een depositogarantiestelsel te hanteren waarbij de banksector de garantieregelingen financiert en de termijn voor uitbetalen uiterlijk 7 dagen bedraagt.

Het uiteindelijke doel is een Europees Depositogarantiestelsel. EDIS wordt gezien als het sluitstuk van de bankenunie. Alle andere punten zijn immers al in werking getreden. Op die manier vallen banken onder een gezamenlijk toezicht- en garantiesysteem. Het doel is om de nationale depositogarantiestelsels te mutualiseren. Een gezamenlijk fonds verzwakt de link tussen nationale overheden en banken nog verder en de grotere omvang zou de stootkracht doen toenemen.¹⁵¹

Een dergelijk stelsel bestaat, anno 2018, nog steeds niet. Sommige lidstaten, waaronder Nederland, liggen dwars, omdat zij vrezen dat banken uit deze lidstaten dan zouden moeten opdraaien voor de verliezen van banken uit de zuidelijke lidstaten.¹⁵² In 2016 was al duidelijk dat EDIS niet op korte termijn zou worden ingevoerd. Daarom werd afgesproken dat de technische werkzaamheden zouden worden doorgezet en dat de onderhandelingen op politiek niveau verder gingen indien voldoende vooruitgang was geboekt met maatregelen omtrent risicoreductie. Op de Europese top van 28 en 29 juni

¹⁴⁹ Ministerie van Financiën, 2009, p. 41.

¹⁵⁰ Richtlijn 2014/49/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de depositogarantiestelsels.

¹⁵¹ G.W Kastelein, De missing link: gemeenschappelijk depositogarantieregeling. De Bankenunie (VDHI nr. 126) 2014/2.17.

¹⁵² Het Financiële Dagblad. (2018, 9 juli). ECB-president dringt opnieuw aan op Europees garantiestelsel voor spaargeld tot €100.000.

2018 is de wil uitgesproken om voor het eind van 2018 onderhandelingen te starten over EDIS.

3.5.5 - De tweede pijler van de Bankenunie: Het Single Supervisory Mechanism

De tweede pijler van de Europese Bankenunie omvat het Single Supervisory Mechanism. De financiële crisis heeft aangetoond dat nationaal banktoezicht niet volstond om de financiële stabiliteit te waarborgen en daarom een gemeenschappelijk toezichtsmechanisme voor bankinstellingen nodig was. De lidstaten concludeerden dat een daadkrachtige, overkoepelende toezichthouder nodig was. Door middel van een Europese verordening¹⁵³ heeft de ECB, naast haar monetaire taken, ook een taak toebedeeld gekregen op het gebied van prudentieel toezicht op bankinstellingen in lidstaten. Het uitoefenen van dit toezicht is in november 2014 aangevangen.¹⁵⁴

De verordening draagt de ECB en nationale toezichthouders op om de naleving van de CRR/CRD IV te bewaken, potentieel zwakke punten bij banken op te sporen en deze te corrigeren. Verder dienen de herstelplannen van banken te worden gecontroleerd en kunnen sancties worden opgelegd. De ECB is eindverantwoordelijk voor het houden van toezicht en legt verantwoording af aan het Europees Parlement en de Raad van de EU.¹⁵⁵

Het toezicht wordt direct en indirect door de ECB gehouden. Direct toezicht houdt in dat de ECB alle besluiten omtrent toezicht neemt, en daarbij wordt bijgestaan door de nationale toezichthouder. Op deze wijze past de ECB de toepasselijke Europese wetgeving toe (CRR), maar ook nationale wetgeving. Een richtlijn, zoals de CRD IV of BRRD, dient namelijk te worden geïmplementeerd in nationale wetgeving. Het is een noviteit dat een EU-instelling nationaal recht toepast. Bij indirect toezicht worden de toezichtsbesluiten overgelaten aan de nationale toezichthouders.¹⁵⁶

Of er direct of indirect toezicht wordt gehouden hangt af van de mate waarin de bank als significant/systeemrelevant wordt bestempeld. Banken worden als significant aangemerkt indien een bank aan bepaalde kwalitatieve eisen voldoet.¹⁵⁷ Indien een bank niet voldoet aan deze eisen, maar wel staatssteun heeft ontvangen, komt deze alsnog onder het directe toezicht van de ECB. In Nederland is vooralsnog alleen ING aangemerkt als systeemrelevant. In het geval de bank niet als significant wordt bestempeld, houdt de nationale toezichthouder het toezicht.¹⁵⁸

Het toezicht wordt zodoende gehouden door de ECB en de nationale toezichthouders. Om het toezicht daadwerkelijk te kunnen uitoefenen worden er teams gevormd die voor Nederland bestaan uit medewerkers van de ECB en DNB. De ECB blijft echter wel altijd eindverantwoordelijk voor het functioneren van het SSM.¹⁵⁹ Wanneer de ECB direct

¹⁵³ Verordening EU Nr. 1024/2013 - de zogenoemde SSM-verordening.

¹⁵⁴ Europese Raad Raad van de Europese Unie. (2018, 7 juni). Gemeenschappelijk toezichtsmechanisme - Consilium.

¹⁵⁵ Verordening EU Nr. 1024/2013

¹⁵⁶ B. Bierens, (2014) De Bankenunie: een nieuw huis voor het Europees banktoezicht. Ondernemingsrecht 2014/59.

¹⁵⁷ Artikel 6 lid 4 Verordening EU 1024/2013: bank met meer dan 30 mrd euro aan activa of banken met een omzet van meer dan 20% van het bbp van het thuisland. Momenteel zijn dit ongeveer 120 banken die samen omstreeks 85% van de bankactiva van de eurozone beslaan.

¹⁵⁸ European Central Bank, 2014 Guide to banking supervision.

¹⁵⁹ Artikel 6 lid 1 Verordening EU 1024/2013.

toezicht uitoefent, kan zij dit op twee manieren doen. Ten eerste kan zij zelf instrumenten verplicht in werking stellen. Dit houdt in dat de ECB hiermee bijvoorbeeld verplichtingen uit de CRR kan afdwingen. Indien hieraan geen gehoor wordt gegeven kan de ECB indien nodig bestuurders ontslaan.¹⁶⁰ Interessant fenomeen is wanneer een bank als niet significant wordt aangemerkt, dan oefent de ECB indirect toezicht door middel van de nationale toezichthouder. Het is dan een puzzel van wie, waar en wanneer op welke grond waarvan bevoegd is. De ECB kan sancties opleggen bij de toetsing van het direct werkend Unierecht (de CRR-verordening). Echter de ECB kan geen sanctie opleggen indien er een inbreuk plaatsvindt op het nationale recht, zoals de CRD IV(richtlijn); hier kan alleen de nationale toezichthouder een sanctie voor opleggen. Dit is bijzonder omdat de ECB als EU-instelling wel degelijk door middel van de SSM-verordening nationaal recht dient toe te passen. Ten tweede kan de ECB haar bevoegdheden laten uitoefenen door de nationale toezichthouder in het geval dat in de nationale wetgeving dergelijke voorwaarden niet door de SSM-Verordening aan de ECB zijn toegekend.¹⁶¹

De uitwerking voor Nederlandse banken is dat zij met een verschillende toezichthouders te maken zullen krijgen. De ECB voor de taken die volgen uit de SSM-verordening, de DNB voor die taken die de ECB niet kan uitoefenen, en de Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM) voor toezicht op het gedrag.

3.5.6 - De derde pijler van de Bankenunie: Het Single Resolution Mechanism

De derde pijler van de Bankenunie is het Single Resolution Mechanism.¹⁶² Het SRM is op 1 januari 2016 in werking getreden en kan worden gezien als een aanvulling op de voorgaande twee pijlers; dit mechanisme bouwt voort op het ontwerp van de BRRD. Het is een Europese verordening die de ordelijke afwikkeling van bankinstellingen binnen de Eurozone bewerkstelligt. Dit gebeurt onder het toezicht van een gemeenschappelijke afwikkelingsraad(SRB), waarbij indien nodig wordt geput uit een gemeenschappelijk resolutiefonds. Zodoende voorziet het SRM in een taakverdeling tussen de nationale afwikkelingsautoriteiten en de SRB. Daar de BRRD minimumregels bevat voor alle banken in de EU omtrent de afwikkeling, maar niet tot centrale besluitvorming leidt betreffende de resolutie van banken, kan het BRRD leiden tot inconsistente besluitvorming binnen de lidstaten. Dit kan problematisch zijn voor banken die in meer landen actief zijn. Het SRM lost dit probleem op door de besluitvorming, voor grote en grensoverschrijdende banken, naar Europees niveau te tillen; de SRB is verantwoordelijk voor alle significante banken en grensoverschrijdende groepen. De minder significante bankinstellingen vallen onder de verantwoordelijkheid van de nationale toezichthouder. Uiteindelijk blijft de SRB wel eindverantwoordelijk voor alle afwikkelingen. Dit is in beginsel dezelfde systematiek als de tweede pijler: bij de tweede pijler werd het toezicht en bij de derde pijler de afwikkeling gecentraliseerd. Zodoende wordt voorkomen dat er potentieel inconsistente besluitvorming ontstaat, wat nadelig zou kunnen zijn voor de totale afwikkelingskosten.¹⁶³

¹⁶⁰ Artikel 9 en 16 Verordening EU 1024/2013.

¹⁶¹ B. Bierens, De Bankenunie: een nieuw huis voor het Europees banktoezicht. Ondernemingsrecht 2014/59.

¹⁶² Verordening EU Nr. 806/2014.

¹⁶³ Europese Raad Raad van de Europese Unie. (2017, 10 november). Gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme - Consilium.

De afwikkeling onder het SRM volgt dezelfde systematiek als onder de BRRD. Zo wordt er eerst onderzocht of een reguliere insolventieprocedure geschikt is. Indien dit niet zo blijkt te zijn, kan het afwikkelingsproces worden gestart. Volgens de tweede pijler staat de in problemen gekomen bank reeds onder het toezicht van de ECB. De ECB wijst vervolgens de SRB aan om de afwikkeling te begeleiden.¹⁶⁴

3.6 - TLAC en MREL

Mocht een bank ondanks alle maatregelen toch in de problemen zijn gekomen en deze niet meer te boven kunnen komen (gone concern fase), dan wordt middels deze regels getracht te voorkomen dat publieke middelen nodig zijn om de afwikkeling af te ronden. In deze fase zal de bank worden geherkapitaliseerd, worden verliezen genomen en zullen levensvatbare delen worden voortgezet of verkocht. Zoals hiervoor beschreven managed de SRB dit proces.¹⁶⁵

Een belangrijk instrument om deze resolutie te bewerkstelligen is het bail-in instrument. Dit instrument impliceert dat de ongedekte¹⁶⁶ vorderingen van crediteuren van banken vaak verplicht moeten worden omgezet naar eigen vermogen van de bank. Indien afwikkeling plaatsvindt, voorkomt dit instrument zodoende dat er publieke middelen moeten worden ingezet. Dat er geen publieke middelen moeten worden ingezet is wenselijk, en daarom krijgen de banken ook de eis opgelegd dat zij hun passivazijde moeten belichamen met relatief gemakkelijk bail-inbare instrumenten. Dit concept is voor mondiaal systeemrelevante banken vastgelegd in de TLAC en voor alle Europese banken in de MREL. Voor mondiaal systeemrelevante banken in die actief zijn in de EU gelden dus beide concepten. De MREL is zodoende complementair aan de TLAC.

TLAC

De Total Loss Absorbing Capacity: de FSB heeft wereldwijd 30 banken als mondiaal systeemrelevant aangemerkt. Aan deze banken worden middels de TLAC twee parallelle eisen opgelegd. Te weten een risicogewogen en ongewogen eis. De eerste eis houdt in dat banken 16%-20% van de RWA als buffer moeten aanhouden. Daarnaast moet er een buffer worden aangehouden van 6,75% van de leverage ratio. De hiervoor beschreven kapitaalbuffers die voortkomen uit BASEL III mogen meetellen om aan de TLAC-eis te voldoen. En uitzondering is er wel voor de additionele kapitaalbuffers. Feitelijk hoeven Rabobank en ABN AMRO Bank niet aan de TLAC te voldoen, echter de verwachting is dat de TLAC indirect voor deze banken zal gaan gelden; beleggers en toezichthouders in Nederland leggen deze drie banken al langs dezelfde lat. Vanaf 2019 moeten banken aan de TLAC voldoen.¹⁶⁷

MREL:

De Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities: De eisen van de MREL trachten de absorptiecapaciteit en afwikkelbaarheid van banken tijdens de gone concern fase te vergroten. Dit moet worden bewerkstelligd door een minimum van eigen vermogen en bepaalde passiva aan te houden. Dit minimum zal door de nationale resolutieautoriteit, dit is in Nederland de DNB, worden vastgesteld. Er geldt een minimum

¹⁶⁴ Zie voor een overzichtelijke routekaart bron 2 in de Bijlage.

¹⁶⁵ Giesbergen, B, Treur, L.(2015, 02 juli). MREL en TLAC: aanvullende schokdempers voor het bankwezen.

¹⁶⁶ Hier worden de vorderingen bedoeld die niet vallen onder het depositogarantiestelsel.

¹⁶⁷ Giesbergen, B, Treur, L.(2015, 02 juli). MREL en TLAC: aanvullende schokdempers voor het bankwezen.

leverage ratio van 8%. Deze ratio kan nog hoger uitpakken, omdat deze is gekoppeld aan het risicoprofiel van een bank.

3.7 - Het Single Resolution Fund

Wanneer de derde pijler in zicht komt, is er al veel gebeurd. De bank is onder intensiever toezicht gesteld. De bank heeft haar herstelplan in werking gesteld, en indien dit plan niet heeft geleid tot de gewenste resultaten, heeft de nationale toezichthouder haar resolutieplan in werking gesteld. Daarbij worden de instrumenten in werking gesteld die hierboven reeds zijn beschreven. Ondanks de inzet van deze instrumenten kan dan toch uiteindelijk het moment aanbreken dat het bankbedrijf niet langer kan worden voortgezet. Op dat moment wordt het Single Resolution Mechanism in werking gesteld. De eisen voor de inwerkingstelling stellen dat de bank moet afstevenen op een faillissement, de particuliere sector geen bijdrage meer kan leveren en de afwikkeling met het oog op het publiek belang noodzakelijk is. Op dat moment komt de Single Resolution Board in beeld wat door de ECB is geïnformeerd.¹⁶⁸ De SRB gaat na of alle instrumenten uitputtend zijn ingezet. Indien er geen andere oplossing meer mogelijk is, kan er worden geput uit het Single Resolution Fund.¹⁶⁹ Dit fonds kan worden gebruikt om een lening aan een noodlijdende bank te verstrekken, bepaalde activa te garanderen of een brugbank van kapitaal te voorzien.

Het SRF is nog niet gevuld. De bedoeling is dat dit fonds in de periode 2015-2023 volledig wordt gevuld. Het SRF dient een doelomvang te hebben van 1% van de gedekte deposito's in aan het SRM deelnemende lidstaten. Het fonds wordt gevuld door middel van het heffen van (vaak) risico-gebaseerde premies bij banken. In totaal moet de omvang van het fonds in 2024 rond de 55 miljard bedragen. Het SRF bestaat de eerste jaren uit nationale- en gemeenschappelijke compartimenten. Hierdoor zijn de bijdragen per lidstaat vooralsnog gedeeltelijk gescheiden.¹⁷⁰ Door de jaren heen zal het nationale compartiment afnemen waardoor er meer risicodeling toeneemt. In acht jaar ontstaat op die wijze een gemeenschappelijk resolutiefonds met volledige risicodeling tussen banken die onder het SRM vallen. Op deze wijze worden de kosten voor de afwikkeling of reorganisaties bij banken volledig bij de particuliere sector neergelegd.¹⁷¹

De SRB berekent de bijdrage van elke bank. De bijdrage wordt berekend middels een formule. Deze formule bestaat uit een optelsom van de eenvoudige- plus uitgebreide contributiebasis.¹⁷² Belangrijk in het kader van het onderzoek naar de Wet bankenbelasting is dat de contributiemarge kortweg bestaat uit het ongedekte vermogen(hier wordt bankenbelasting over geheven) van banken: totale vermogen min eigen vermogen, min de gedekte deposito's. Vervolgens wordt de contributiemarge gekoppeld aan het risico dat een bank loopt. Hoe hoger de contributiemarge en het risico,

¹⁶⁸ Art. 16 lid 2 SRM-Verordening jo. art. 26 en 27 lid 2 BRRD.

¹⁶⁹ VERORDENING (EU) Nr. 806/2014. Overweging 19, 20, 24 en 30.

¹⁷⁰ Zie bron 3 in de bijlage voor een schematisch overzicht.

¹⁷¹ B. Bierens, De Bankenunie: een nieuw huis voor het Europees banktoezicht. Ondernemingsrecht 2014/59.

¹⁷² De berekening is erg complex en laat zich niet kort en bondig beschrijven. Daarom verwijs ik naar de website van de DNB waar deze berekening uitgebreid is beschreven. Zie daarom: DNB. (2018b). Single Resolution Fund 2018 Uitleg Premiesystematiek.

hoe hoger de bijdrage van de bank aan het SRF. De DNB int de SRF-bijdrage van Nederlandse banken en maakt deze vervolgens over aan de SRB in Brussel.¹⁷³

Naast het SRF bestaat ook het Nationaal Resolutie Fonds¹⁷⁴ (hierna: NRF). De BRRD verplichtte lidstaten een nationaal afwikkelingsfonds op te richten. Dit was de voorloper van het SRF. Het NRF is in 2015 opgericht en is in 2016 grotendeels vervangen door het SRF. Het huidige NRF geldt alleen nog voor beleggingsondernemingen¹⁷⁵ en bijkantoren van banken uit niet-EER landen. Deze instellingen dienen jaarlijks een forfaitaire bijdrage te leveren aan het NRF. In de periode 2015-2024 dient het fonds een omvang te bereiken van 3-4 miljoen euro. Er wordt geheven over de som: balanstotaal minus eigen vermogen minus gedekte deposito's.¹⁷⁶

3.7.1 - Het ERM als backstop voor het SRF

In 2013 heeft de Europese Raad verklaard dat er uiterlijk in 2023 een gemeenschappelijke achtervang, een zogenoemde "*backstop*", voor het SRF moet zijn ingesteld. Onderzocht is hoe deze achtervang vorm zou moeten krijgen. Daarbij is gebleken dat als achtervang het Europees Stabiliteitsmechanisme (hierna: ESM) goed zou kunnen functioneren. Op de top van 28 en 29 juni 2018 hebben de regeringsleiders dit bevestigd en hun voornemen hiervoor uitgesproken. Alvorens de gemeenschappelijke achtervang mogelijk eerder dan 2023 actief wordt, deze intentie is er namelijk, moet bewezen zijn dat er sprake is van risicoreductie bij banken. Het SRF zal bij het ERM worden ondergebracht.¹⁷⁷

De bedoeling is dat lidstaten volledige controle op het functioneren van de achtervang blijven kunnen uitoefenen. De Raad van Bewind zal unaniem toe moet en stemmen voordat de gemeenschappelijke achtervang geactiveerd zal kunnen worden. Daarbij dienen de kosten van de achtervang weer door banken volledig terug te worden betaald. De leningen die de SRB ontvangt vanuit het ESM zullen daarom beperkt blijven tot hetgeen de SRB door middel van heffingen die zij van banken kan vorderen, kan terug betalen.¹⁷⁸

3.8 – Maatregelen omtrent beloningsbeleid

Nu worden wet- en regelgeving onderzocht die van toepassing zijn op de variabele beloning van bestuurders van banken.

3.8.1 - Code Banken II

Vier jaar nadat Code Banken I in werking was getreden, heeft de Nederlandse Vereniging van Banken het pakket "Toekomstgericht Bankieren" gepresenteerd.¹⁷⁹ Dit pakket bestaat uit verschillende onderdelen waarin banken gezamenlijk aangeven hoe zij in de toekomst duurzaam en dienstbaar willen bankieren.

¹⁷³ DNB. (2018, 1 mei). FAQ Contributieproces resolutiefondsen.

¹⁷⁴ Vanaf 26 november 2015 zijn de artikelen 3A:68 tot en met 3A:76 Wet op het financieel toezicht van kracht. Deze artikelen geven de regelgeving weer van het nationale afwikkelingsfonds.

¹⁷⁵ Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/63.

¹⁷⁶ Artikel 7h van het Besluit Bijzondere Prudentiële Maatregelen, beleggerscompensatie en Depositogarantie Wft voor de omzetting van deze som in een jaarbijdrage

¹⁷⁷ Verslag Eurogroep en Ecofinraad van 12 en 13 juli 2018 te Brussel. p 1.

¹⁷⁸ Verslag Europese Raad 28 en 29 juni 2018, p. 8.

¹⁷⁹ Toekomstgericht bankieren (2014).

Het pakket Toekomstgericht Bankieren bestaat uit drie onderdelen:

- Ten eerste is een maatschappelijk statuut opgesteld waarin beschreven wordt wat de rol van banken in de samenleving is en welke gedeelde normen en waarden de sector er op na wil houden.
- Ten tweede is de Code Banken herzien.
- Ten derde zijn gedragsregels geformuleerd waaraan individuele medewerkers zich moeten houden.

Bij de introductie van de nieuwe Code Banken is geconstateerd dat de oude Code een belangrijke functie heeft vervuld; veel principes uit de code zijn in wetgeving vastgelegd, het risicomanagement is verstrekt en de klant staat meer centraal.¹⁸⁰ Daarom komen de principes uit de oude Code niet meer terug in de nieuwe Code Banken.

De nieuwe Code Banken tracht een wezenlijke bijdrage te leveren aan het vertrouwen dat de samenleving moet hebben in banken. De principes in de Code benadrukken het belang van een integere en beheerste bedrijfsvoering van banken, adequaat risicomanagement, verantwoord beloningsbeleid en gedegen audit processen.¹⁸¹

In het kader van de Wet Bankenbelasting verdienen de punten verantwoord beloningsbeleid en adequaat risicomanagement extra aandacht. Onder verantwoord beloningsbeleid verstaat de Code *“een zorgvuldig, beheerst en duurzaam beloningsbeleid, dat eenduidig en transparant is, in lijn met nationale en internationale regelgeving.”*¹⁸² Het beloningsbeleid moet worden gekenmerkt door evenwichtige verhoudingen: het maatschappelijk draagvlak en verwachtingen van diverse stakeholders moeten worden meegenomen in de beslissingen omtrent beloningsbeleid. Daarnaast moet het beloningsbeleid gericht zijn op de lange termijn en passen bij het risicobeleid van een bank. Het salaris van een lid van de raad van bestuur moet beneden het gemiddelde van vergelijkbare functies binnen en buiten de financiële sectoren liggen, waarbij ook de internationale ontwikkelingen worden meegewogen. Ook de variabele beloning moet met de nationale en internationale wetgeving overeenkomen.¹⁸³

Onder adequaat risicomanagement wordt een transparant en integraal risicobeleid verstaan dat op de korte en lange termijn is gericht. Het risicobeleid houdt niet financiële risico's en reputatierisico's in het oog. De verantwoordelijkheid voor dit beleid ligt bij de raad van bestuur. De raad van bestuur legt ten minste een keer per jaar het risicobeleid ter goedkeuring voor aan de raad van commissarissen. De raad van commissarissen houdt toezicht en beoordeelt het risicoprofiel van de bank.¹⁸⁴

3.8.2 – Nieuwe wet- en regelgeving omtrent beloningsbeleid

Naast de Wet Bankenbelasting zijn er ook andere maatregelen genomen om het beloningsbeleid in de financiële sector te reguleren. Zoals hiervoor werd beschreven is de Code Banken in 2010 al in wetgeving omgezet. In 2011 werden het “Besluit beheerst beloningsbeleid en de Regeling beheerst beloningsbeleid van kracht. Deze regelingen waren de implementatie van de hiervoor besproken CRD III. De regelingen gelden niet

¹⁸⁰ Toekomstgericht bankieren (2014), p. 2.

¹⁸¹ Toekomstgericht bankieren (2014), p. 4.

¹⁸² Toekomstgericht bankieren (2014), p. 12.

¹⁸³ Toekomstgericht bankieren (2014), p. 13.

¹⁸⁴ Toekomstgericht bankieren (2014), p. 11.

alleen voor banken, maar voor alle financiële instellingen die onder toezicht staan van de DNB. Vervolgens zijn deze regelingen naar aanleiding van de implementatie in 2014 van de CRD IV aangepast en aangescherpt. Na de invoering van de Wet bankenbelasting in 2012 is drie jaar later in 2015 de Wet beloning financiële instellingen (hierna: Wbfo) in werking getreden. De wetgeving omtrent beloningsbeleid werd met de invoering van deze wet verder aangescherpt. De Wbfo bestaat uit verschillende regels die financiële ondernemingen opleggen een beheerst beloningsbeleid te voeren, waarbij onverantwoorde variabele beloningen danig moeten worden beperkt.¹⁸⁵

Ten aanzien van de Wet Bankenbelasting vormen de regels van de Wbfo omtrent het bonusplafond een belangrijk onderdeel. De Wbfo stelt een maximale variabele beloning in van 20% die een financiële instelling mag toekennen aan haar personeel. Het doel hiervan is hetzelfde als dat van de Wet bankenbelasting: het wegnemen van perverse prikkels in het beloningsbeleid. Dergelijke prikkels kunnen immers leiden tot het nemen van onverantwoorde risico's voor de onderneming door een bestuurder die uit is op eigen winstbejag. Het plafond is een stuk strenger dan het Europese plafond dat stelt dat de variabele beloning maximaal 100% van de jaarlijkse vaste beloning mag bedragen.¹⁸⁶

De Wbfo kent echter vijf mogelijkheden om af te wijken van het bonusplafond. De variabele beloning kan op 100% van het vaste salaris worden gesteld indien de bestuurder niet onder een cao valt, werkzaam is in een andere EER-lidstaat is, of werkzaam is buiten de EER. Daarnaast mag er worden afgeweken indien de bestuurder aan het hoofd staat van een internationale holding, bijkantoor van een bank of beleggingsonderneming staat.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Rapport evaluatie Wbfo, p. 5.

¹⁸⁶ Rapport evaluatie Wbfo, p. 5.

¹⁸⁷ Rapport evaluatie Wbfo, p. 10.

3.9 – Antwoord op de tweede deelvraag

In dit hoofdstuk werd toegewerkt naar een antwoord op de vraag welke wet- en regelgeving aangaande de bancaire sector zijn geïntroduceerd. Het doel van de tweede deelvraag is een helder beeld te verkrijgen in welke mate de wetgeving en maatregelen die naast de bankenbelasting zijn van kracht geworden, van invloed zijn op de doelstellingen van de Wet bankenbelasting. Deze inventarisatie vormt een hulpmiddel om duidelijk te krijgen in hoeverre de doelstellingen van de Wet bankenbelasting behaald of overbodig zijn geworden. Ik geef daarom per doelstelling een overzicht van geïntroduceerde wet- en regelgeving die mogelijk invloed hebben op de doelstellingen van de Wet bankenbelasting.

Hoofddoelstelling:

De volgende wet- en regelgeving verkleinen mijns inziens mogelijk de impliciete overheidsgarantie:

- De minimale kapitaaleisen voor banken zijn verhoogd (BASEL III). Tevens eist de markt dat banken meer kapitaal moeten aanhouden.
- Nieuwe stresstesten en liquiditeitseisen zorgen ervoor dat banken aan hun verplichtingen kunnen doen tijdens kortere en langere periodes van stress.
- Banken dragen nu vooraf/ex ante bij aan fondsen die bescherming bieden aan spaarders. (Depositogarantiestelsel)
- Europees toezicht op banken zorgt ervoor dat op banken vergelijkbaar toezicht van kracht is. (SRB en SSM)
- Anno 2018 zijn er vooraf resolutieplannen opgesteld voor het geval een bank in de problemen mocht komen.
- Er kan nu gebruik worden gemaakt van schuldinstrumenten waaronder het bail-in instrument.
- In het geval er resolutie plaatsvindt, kan worden geput uit het noodfonds. (SRF)

Toelichting: deze wet- en regelgeving hebben ten doel om het risicobeleid van de bancaire sector te verbeteren. De invoering van kapitaaleisen verschillende schuldinstrumenten en resolutiefondsen dragen naar ik meen bij aan het verkleinen van de impliciete overheidsgarantie.

Eerste nevendoelstelling:

De volgende wet en regelgeving verkleinen mijns inziens de prikkel die uitgaat van deze nevendoelstelling:

- De NSFR

Toelichting: De NSFR en de eerste nevendoelstelling hebben ieder ten doel om de looptijdtransformatie bij banken in te korten; beide maatregelen stimuleren “gematchte financiering”. Een maatregel die eenzelfde doel nastreeft als de tweede nevendoelstelling vermindert mijns inziens mogelijk de prikkel die uitgaat van deze doelstelling.

Tweede nevendoelstelling:

De volgende wet en regelgeving verkleinen mijns inziens de prikkel die uitgaat van deze nevendoelstelling:

- De Code Banken II
- De Wbfo

Toelichting: Deze twee maatregelen stellen aanvullende eisen aan bestuurders van banken. De Code Banken II geeft principes voor duurzaam, beheerst en verantwoord beloningsbeleid dat in lijn is met bestaande wet- en regelgeving. De principes zijn echter niet leiden, maar bewerkstelligen wel een verantwoordingsplicht indien van deze principes wordt afgeweken. Naar mijn mening haalt de Wbfo de meeste wind uit de zeilen van de tweede nevendoelstelling. Door een wettelijk maximum van 20% aan de variabele beloning te stellen lijkt de rol van de tweede nevendoelstelling sterk gemarginaliseerd.

De eerste randvoorwaarde

De volgende wet- en regelgeving geven aanleiding tot schending van deze randvoorwaarde:

- De invoering van een Europese bankenunie.

Toelichting: Met de invoering van een Europese bankenunie dienen landen hun nationale bankenbelasting of resolutieheffing naast de bijdragen van banken aan het SRF te continueren. Naar mijn mening kan de verwachting zijn dat de landen met een resolutieheffing de opbrengsten aanwenden voor de bijdragen aan het SRF of de resolutieheffing afschaffen. Daarnaast zou als compensatie voor de bijdragen aan het SRF ook kunnen worden gedacht aan een structurele verlaging van de bankenbelasting. Indien landen hierin verschillende keuzes maken, vermindert naar mijn mening de Europese coördinatie.

De tweede randvoorwaarde:

De volgende wet- en regelgeving geven aanleiding tot schending van deze randvoorwaarde:

- De Wbfo
- De NSFR

Toelichting: Door de invoering van de Wbfo, waardoor een wettelijk maximum van 20% is vastgesteld aan de variabele beloning, vindt mogelijk overlapping met de tweede nevendoelstelling plaats. Een ander punt van mogelijk overlapping is dat de NSFR en de eerste nevendoelstelling eenzelfde doel nastreven.

De derde randvoorwaarde:

De volgende wet en regelgeving schenden mijns inziens mogelijk deze randvoorwaarde:

- Geen.

Toelichting: Naar mijn mening is er in dit hoofdstuk geen wet- en regelgeving besproken die aanleiding geven tot mogelijke schending van de derde randvoorwaarden. Wel maken de verhoogde kapitaaleisen het naar mijn mening nog moeilijker om het effect van de Wet bankenbelasting op de kredietverlening te meten; de verhoogde kapitaaleisen hebben immers ook hun effect op de kredietverlening.

Hoofdstuk 4 - Evaluatie doelstellingen Wet bankenbelasting

4.1 - Inleiding

In dit hoofdstuk wordt toegewerkt naar een antwoord op de derde deelvraag. Dit houdt in dat de hoofddoelstelling en de twee nevendoelstellingen worden geëvalueerd; daar is anno 2018, naar ik acht, reden toe. Sinds de invoering van de Wet bankenbelasting in 2012 zijn immers diverse wet- en regelgeving, die betrekking hebben op de bancaire sector, geïntroduceerd.¹⁸⁸ Deze maatregelen geven, samen met macro-economische en politieke ontwikkelingen, reden om de doelstellingen te toetsen. Zo kan een doelstelling gedeeltelijk of volledig zijn behaald, of juist overbodig zijn geworden door de ingevoerde maatregelen en ontwikkelingen van de afgelopen jaren.

De twee nevendoelstellingen vormen de heffingsgrondslag voor de bankenbelasting. Ten aanzien van de eerste nevendoelstelling wordt immers belasting geheven over de ongedekte schulden van een bank; langlopende schulden worden lager belast dan kortlopende schulden. De tarieven worden naar aanleiding van de tweede nevendoelstelling verhoogd met een bepaalde factor indien een variabele beloning van meer dan 25% aan bestuurders wordt uitgekeerd. Uit de hoofddoelstelling, het vragen van een bijdrage voor de impliciete overheidsgarantie, komt echter geen heffingsgrondslag voort; zonder de twee nevendoelstellingen worden geen opbrengsten gegenereerd. De hoogte van de bijdrage hangt dus af van de twee nevendoelstellingen. De twee nevendoelstellingen dienen daarom naar mijn mening de hoofddoelstelling.

Daarnaast is er een wisselwerking tussen de hoofddoelstelling en de budgettaire functie. Indien de hoofddoelstelling in mindere of meerdere mate overbodig wordt, wint de budgettaire functie aan belang. Deze wisselwerking kan worden gemeten aan de hand van het bedrag dat voortkomt uit de tweede nevendoelstellingen. Indien dit bedrag gelijk blijft, terwijl de hoofddoelstelling aan belang inboet, wint de budgettaire functie aan belang.

Daarom kies ik er voor eerst de twee nevendoelstellingen te evalueren. Mocht blijken dat deze overbodig zijn geworden, dan hebben de nevendoelstellingen, naar ik meen, geen bestaansrecht meer. Dit heeft tot gevolg dat er geen heffing van banken zou mogen plaatsvinden; de hoofddoelstelling kan dan niet meer worden gediend. Echter, indien blijkt dat de één van de, of beide nevendoelstellingen niet overbodig zijn geworden, dan zal de budgettaire functie worden geëvalueerd. De evaluatie van de budgettaire functie houdt in dat er wordt onderzocht hoeveel de bankenbelasting elk jaar heeft opgeleverd. De opbrengst van de bankenbelasting kan dan in perspectief worden geplaatst met de hoofddoelstelling; de hoofddoelstelling wordt daarom als laatste geëvalueerd. Mocht bijvoorbeeld blijken dat de opbrengsten van de bankenbelasting over de jaren heen gezien gelijk zijn gebleven, maar de impliciete overheidsgarantie kleiner is geworden, dan kan worden geconcludeerd dat de budgettaire functie aan belang heeft gewonnen.

4.2 - Evaluatie eerste nevendoelstelling

De eerste nevendoelstelling dient een bijdrage te leveren aan de risicobeheersing bij banken. Deze bijdrage dient in de vorm van een prikkel, het hoger belasten van kortetermijnfinanciering, de risicobeheersing bij banken te verbeteren. Anno 2018 wordt

¹⁸⁸ Een overzicht van deze maatregelen is in hoofdstuk drie van deze scriptie gegeven.

de belasting voor het zesde jaar geheven. Indertijd is wet- en regelgeving geïntroduceerd die in hoofdstuk drie is besproken, en die aanleiding geeft tot de vraag of de eerste nevendoelstelling nog wel een bijdrage levert aan de risicobeheersing bij banken. Daarom toets ik of er nog een prikkelende werking uitgaat van de tariefdifferentiatie tussen korte- en langetermijnfinanciering.

In 2016 is de Wet bankenbelasting geëvalueerd. Bij deze evaluatie is ook aandacht uitgegaan naar de eerste nevendoelstelling. De conclusie was dat de bankbalans licht is verbeterd in lijn met de prikkel die uitgaat van de eerste nevendoelstelling; er is relatief meer langetermijnfinanciering verstrekt. Echter, er kon niet gesteld worden dat deze verbetering een gevolg is van de Wet bankenbelasting. Waarschijnlijk hebben nieuwe wet- en regelgeving ook bijgedragen aan het verbeteren van de bankbalans. Het geïsoleerde effect van de eerste nevendoelstelling kon echter niet worden gemeten.¹⁸⁹

Omdat het prikkelende effect niet gemeten kan worden, en daarom het effect verwaarloosbaar klein zou kunnen zijn, toets ik de nevendoelstelling op overbodigheid. Deze overbodigheid laat zich, naar ik acht, duiden indien er geen zelfstandig, prikkelende werking meer uitgaat van de eerste nevendoelstelling. Deze zelfstandige prikkelende werking zou in zijn geheel teniet kunnen zijn gedaan door in de loop der jaren geïntroduceerde wet- en regelgeving. Hiervan gaat immers een verplichte werking, in tegenstelling tot een prikkelende werking, van uit. Ik onderzoek daarom of er anno 2018 regelgeving is die de prikkelende werking van de eerste nevendoelstelling verkleint, of zelfs teniet doet. Tenslotte geef ik enkele aandachtspunten waar de “Evaluatie Wet bankenbelasting 2021” naar mijn mening aandacht zou moeten schenken.

4.2.1 - Eerste nevendoelstelling overbodig?

De enige wet- en regelgeving die naar ik meen sterk lijkt op de eerste nevendoelstelling is de in 2018 ingevoerde NSFR.¹⁹⁰ De NSFR tracht, net als de eerste nevendoelstelling, bij te dragen aan een meer stabiele financiering van bankactiviteiten. De NSFR vereist dat banken uitzettingen financieren met stabielere middelen; op deze wijze dient een mismatch van de looptijd tussen activa en passiva te worden voorkomen. De NSFR stimuleert zodoende banken die veel langetermijnleningen hebben uitstaan, financiering aan te trekken van een vergelijkbare looptijd; zogenoemde gematchte financiering. Het financieren van langlopende leningen met kortlopende leningen wordt sterk ontmoedigd doordat er relatief veel kortlopende financiering moet worden aangetrokken om uitstaande langlopende leningen te financieren; de looptijdtransformatie wordt op deze wijze ingekort. De gedachte hierachter is dat in tijden van crisis, het vernieuwen van de kortlopende leningen steeds moeilijker wordt, wat risicovol is voor banken.¹⁹¹

De NSFR en de eerste nevendoelstelling dienen mijns inziens dus eenzelfde doel: de looptijdtransformatie bij banken inkorten. Bij de eerste nevendoelstelling heeft de bank in beginsel nog steeds een keuze: kredieten aantrekken met een langere looptijd of juist een kortere looptijd op straffe van het meer afdragen van bankenbelasting. De NSFR is daarentegen dwingend van karakter. Het prikkelende karakter van de eerste

¹⁸⁹ Kamerstukken I, 2015/16, 33 121, N, p. 3.

¹⁹⁰ Zie afdeling 3.3.5 van deze scriptie.

¹⁹¹ NVB. (2017, maart). Factsheet Kapitaal en toezicht.

nevendoelstelling zou in beginsel geen zelfstandig effect meer kunnen hebben door de invoering van de NSFR. Echter, kan nu ook worden gesproken van overbodigheid?

Van het dienen van hetzelfde doel kan mijns inziens niet worden gesproken van overbodigheid. Strikt theoretisch gezien trachten beide regelingen hetzelfde doel te verwezenlijken, maar beide maatregelen trachten dit doel op een andere manier te bereiken; van overbodigheid is hier, naar mijn mening, daarom geen sprake. De NSFR poogt namelijk de mismatch tussen langlopende activa en kortlopende passiva te voorkomen, terwijl de eerste nevendoelstelling de verhouding tussen kortlopend en langlopend vreemd vermogen tracht te verbeteren.

Een manier om aan de NSFR-eisen te voldoen, kan onder andere worden bewerkstelligd door de verhouding tussen het kortlopend/langlopend vreemd vermogen te verbeteren. Omdat een bank relatief veel kortlopend vreemd vermogen moet aantrekken om langlopende uitzettingen te financieren, verstrekt de NSFR naar mijn mening zelfs de prikkel die uitgaat van de eerste nevendoelstelling. Doordat kortlopend vreemd vermogen in de bankenbelasting zwaarder wordt belast, worden banken, naar ik meen, nu nog meer geprikkeld om de verhouding tussen kortlopend/langlopend vreemd vermogen te verbeteren. Met andere woorden: om aan de NSFR te voldoen, worden banken fiscaal gestimuleerd om uitzettingen minder met kortlopend vreemd vermogen te financieren. De eerste nevendoelstelling is dus naar mijn mening niet overbodig, omdat de zelfstandige prikkelende werking nog steeds aanwezig is, en zelfs verstrekt wordt door deze onlangs ingevoerde regelgeving.

4.2.2 - Aandachtspunten eerste nevendoelstelling

In de toekomst kan deze prikkelende werking mogelijk aanzienlijk verminderen. Bij een rentestijging zou het voor een bank niet aantrekkelijk kunnen zijn om uitstaande langlopende financiering te dekken met langlopende kredieten. De ontvangen rente op de uitstaande financiering zou dan lager kunnen zijn dan de te verstrekken rente op langlopende kredieten. De houdbaarheid van de eerste nevendoelstelling hangt mijns inziens dus ook af van macro economische ontwikkelingen. Bij een gestegen rente kan er in beginsel een verkeerde prikkel worden afgegeven.

Daarnaast schuilt in de prikkel die uitgaat van de eerste nevendoelstelling, naar ik meen, ook een systeemrisico voor banken. Met de verplichte NSFR-eisen worden banken immers gedwongen om een bepaalde verhouding tussen langlopende activa en kortlopende passiva aan te houden. Het gevaar dat banken aan dezelfde eisen worden onderworpen zijn, zorgt ervoor dat banken dezelfde kant worden uitgeduwd. Uit een studie van de DNB blijkt dat de balans van een bank dan binnen de wettelijke kaders wordt geoptimaliseerd. Gelijksortige reacties op regelgeving kunnen tot homogeniteit binnen de bancaire sector leiden.¹⁹² Omdat het Nederlandse bankwezen sterk geconcentreerd is, weer een mogelijk gevaar opleveren voor de financiële stabiliteit; een sterk vergelijkbare spreiding van risico's maakt banken vatbaar voor onvoorziene economische schokken. Een mindere verscheidenheid tussen deze banken kan daarom leiden tot grotere systeemrisico's, ook al zijn deze banken beter gekapitaliseerd.¹⁹³ De

¹⁹² DNB-studie: Proportioneel en effectief toezicht 2018, p. 51.

¹⁹³ DNB-studie: Proportioneel en effectief toezicht 2018, p. 51

versterkte prikkel die van de eerste nevendoelstelling uitgaat, versterkt de homogeniteit binnen de bancaire sector en zou dus een onbedoeld neveneffect van de regelgeving zijn.

In december 2017 werden de eerste contouren van BASEL IV zichtbaar.¹⁹⁴ De meest opmerkelijke verandering is de introductie van een ondergrens voor risicomodellen waarvan banken gebruik maken; een zogenoemde minimale kapitaalsvloer. Voorheen mochten banken het kredietrisico zelf berekenen met een eigen methode of een standaardmethode. Met BASEL IV is de ondergrens vastgesteld op 72,5% van de standaardmethode. Dit houdt in dat voor een verstrekte lening met een laag risicoprofiel volgens de standaardmethode bijvoorbeeld €100,- als buffer dient worden aangehouden, terwijl met de eigen risicomethode de bank slechts €50,- zou moeten aanhouden. Met de introductie van BASEL IV moet de bank verplicht €72,50,- aanhouden. BASEL IV zorgt dus ervoor dat banken hogere buffers moeten aanhouden, wat weer leidt tot hogere financieringskosten. Het gevolg is dat de verkoop van traditionele bankproducten, zoals hypotheekleningen die vaak een laag risico hebben, door de schaduwbanksector zal worden overgenomen, omdat zij geen hinder ondervinden van de BASEL IV regels.¹⁹⁵ Deze kentering is nu al gaande; banken worden door de regelgeving gedwongen zich uit de markt te prijzen.¹⁹⁶ Banken zullen zich naar mijn mening steeds meer gaan toeleggen op risicovollere leningen. Een lening verstrekken waarbij volgens het interne risicomodel minder dan € 72,50,- aan buffer hoeft worden aangehouden is dan minder interessant. Banken zullen zich naar verwachting steeds meer gaan richten op de range 72,50 - 100. Daarom zullen sommige banken hun businessmodel opnieuw moeten heroverwegen.¹⁹⁷

Hoewel de regels van BASEL IV in de periode 2022-2027 stapsgewijs worden ingevoerd, is het naar mijn mening raadzaam om bij de evaluatie Wet bankenbelasting 2021 de impact van BASEL IV mee te nemen in de evaluatie van de eerste nevendoelstelling. BASEL IV zorgt er namelijk voor dat de link tussen risico en de aan te houden buffers grotendeels wordt tenietgedaan. Onder de kapitaalsvloer dient immers voor zowel kapitaal met een laag als een hoog risico dezelfde buffer worden aangehouden. De gedachte achter de eerste nevendoelstelling was dat lang vreemd vermogen een lager risico zou inhouden dan kort vreemd vermogen. Doordat, voor het aanhouden van buffers, het risico onder deze kapitaalsvloer geen rol meer speelt, kunnen banken geneigd zijn hun steeds meer risicovolle uitzettingen met veel kortlopend vreemd vermogen te financieren; hoger risico, meer winst. De eerste nevendoelstelling kan mijns inziens in de toekomst een positieve bijdrage leveren aan de risicobeheersing bij banken. Door een eventuele verhoging van het tarief op kortlopend vreemd vermogen zouden banken, ondanks de regels van BASEL IV, gestimuleerd kunnen worden om toch te financieren met langlopend vreemd vermogen.

4.3 - Evaluatie tweede nevendoelstelling

De tweede nevendoelstelling heeft ten doel om perverse prikkels in het beloningsbeleid tegen te gaan. Het tarief van de bankenbelasting wordt verhoogd indien een excessieve variabele beloning, dat is variabele beloning van meer dan 25% van het vaste loon, aan een bestuurder van een bank wordt toegekend. De gedachte hierachter is dat een

¹⁹⁴ DNB. (2017, 7 december). DNBulletin: Basel Committee completes post-crisis bank regulation reforms.

¹⁹⁵ Voorbeelden zijn hedgefondsen, verzekeraars en pensioenfondsen.

¹⁹⁶ Financieel Dagblad. (2018, 4 oktober). Grootbanken vallen uit top 5 van De Hypotheekshop.

¹⁹⁷ Finance Denmark. (2017, 8 december). Basel Committee proposal provides important initial clarification.

excessieve variabele beloning een perverse prikkel kan vormen voor een bestuurder; het najagen van louter persoonlijk gewin kan risicovol zijn voor een onderneming.¹⁹⁸

De afgelopen jaren is verschillende wet- en regelgeving geïntroduceerd en aanscherpt. In hoofdstuk drie is hier op ingegaan; met betrekking tot beloningsbeleid zijn dit in het kort de CRD IV-richtlijn en de Wbfo.¹⁹⁹ Daarnaast vindt er zelfregulering bij banken plaats; banken worden geacht zich te houden aan de Code Banken II. Met de introductie van al deze wet- en regelgeving kan worden afgevraagd of van de tweede nevendoelstelling nog wel een zelfstandig prikkelende werking uitgaat. Met andere woorden: is de koppeling van het tarief van de bankenbelasting aan de hoogte van de variabele beloning van bestuurders nog wel noodzakelijk?

4.3.1 - Het effect van de Wbfo op de Wet bankenbelasting

Dezelfde vraag werd gesteld in de Evaluatie Wet bankenbelasting 2016.²⁰⁰ Geconstateerd werd dat in de jaren 2012-2015, er geen enkele bestuurder is geweest die een variabele beloning heeft ontvangen van meer dan 25% van de vaste beloning. De in hoofdstuk drie beschreven wet- en regelgeving vormt volgens de Evaluatie hier de reden toe. Met name de in februari 2015 geïntroduceerde Wbfo legt de excessieve variabele beloningen aan banden. De Wbfo beperkt de variabele beloning bij banken en andere financiële ondernemingen tot maximaal 20% van het vaste salaris; dit is lager dan de 25% criterium van de Wet bankenbelasting. In beginsel lijkt er geen prikkel meer uit te gaan van de koppeling van het tarief van de bankenbelasting aan de hoogte van de variabele beloning. Echter, de Wbfo kent vijf afwijkmogelijkheden waarvan gebruik kan worden gemaakt om toch meer dan 20% variabele beloning te kunnen uitkeren.²⁰¹ De Evaluatie concludeert dat tweede nevendoelstelling daarom grotendeels overbodig is geworden en enkel effect sorteert wanneer er bij het toekennen van een variabele beloning, gebruik wordt gemaakt van een uitzonderingsbepaling van de Wbfo. Het kabinet stelt dat de Wet bankenbelasting in het verlengde ligt van de Wbfo en fungeert als een vangnet voor de Wbfo.²⁰²

De Wbfo is geëvalueerd en de uitkomsten van de evaluatie zijn in juni 2018 gepresenteerd.²⁰³ De evaluatie geeft een goed beeld van hoe banken met variabele beloningen omspringen.²⁰⁴ In 2016 beloonde 85% van de banken medewerkers deels variabel. Van de Nederlandse banken die bankenbelasting afdragen, kent alleen ING variabele beloningen toe aan bestuursleden.²⁰⁵ De variabele beloning voor bestuursleden bleef echter onder de 20%. Daarentegen komen de variabele beloningen van het senior management gemiddeld boven de 20% uit; er wordt dus gebruik gemaakt van de mogelijkheden om van de Wbfo af te wijken.²⁰⁶ Ongeveer 40% van de banken wijkt af van het bonusplafond en dit beperkt zich tot 8% van de medewerkers.²⁰⁷ Van deze 8% krijgt

¹⁹⁸ Zie afdeling 1.3.6 van deze scriptie.

¹⁹⁹ Zie afdeling 3.9 van deze scriptie.

²⁰⁰ Kamerstukken I, 2015/16, 33 121, N.

²⁰¹ Zie afdeling 3.9 van deze scriptie.

²⁰² Kamerstukken I, 2015/16, 33 121, N, p. 10-11.

²⁰³ Rapport Evaluatie Wet Beloningsbeleid Financiële Ondernemingen 2018.

²⁰⁴ Over de jaren 2014 tot en met 2016.

²⁰⁵ Rabobank kent sinds 2013 geen variabele beloningen meer toe. Volksbank en ABN AMRO vallen onder het bonusverbod voor staatsgesteunde ondernemingen.

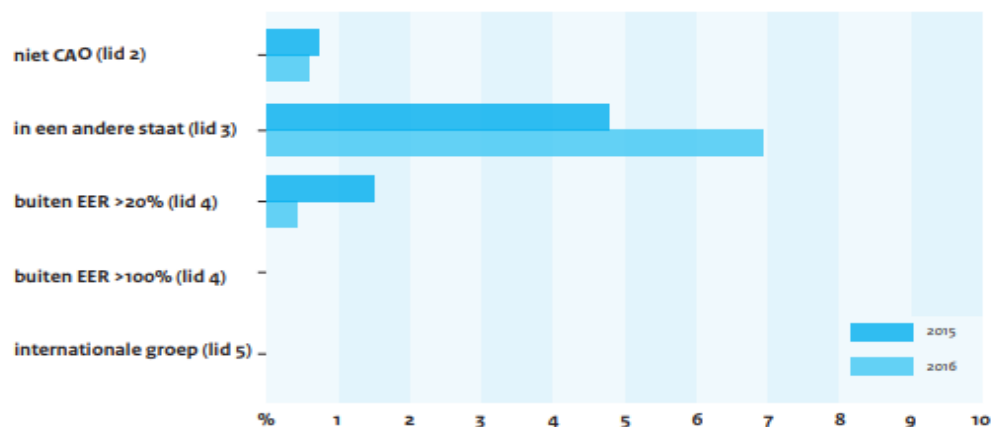
²⁰⁶ Rapport Evaluatie Wet Beloningsbeleid Financiële Ondernemingen Bijlage 1, p. 45.

²⁰⁷ Rapport Evaluatie Wet Beloningsbeleid Financiële Ondernemingen Bijlage 1, p. 46.

0,6% van de medewerkers een hogere variabele beloning omdat zij werkzaamheden verrichten van buiten de cao.²⁰⁸ (zie figuur 2)

Figuur 2

% Medewerkers voor wie banken op grond van de Wbfo afwijken van 20 procent bonusplafond

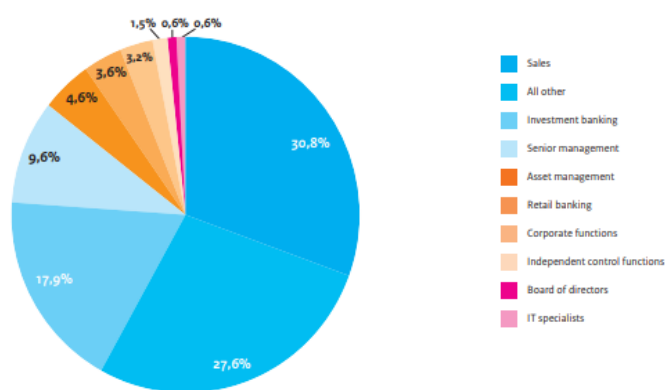


Figuur uit Rapport Evaluatie Wet Beloningsbeleid Financiële Ondernemingen Bijlage 1, p. 45.

Van de groep werknemers die gebruik maakt van de niet-CAO uitzonderingsmogelijkheid, zetelt 0,6% in het bestuur. Zoals hierboven is opgemerkt krijgt echter geen enkele bestuurder van een bank waarvan bankenbelasting wordt geheven een variabele beloning van meer dan 20%. De bank of banken, waarvan bestuurders meer dan 20% variabele beloning ontvangen, dragen dus geen bankenbelasting af.

Figuur 3

% Medewerkers per functiecategorie van alle medewerkers voor wie niet-CAO uitzonderingsmogelijkheid is toegepast (banken)



(Bron: Uitvraag DNB banken)

Figuur uit Rapport Evaluatie Wet Beloningsbeleid Financiële Ondernemingen Bijlage 1, p. 46.

De Wet bankenbelasting vervult mijns inziens daarom niet optimaal haar functie als vangnetbepaling voor de Wbfo. Ten eerste omdat bestuurders van banken, die door de doelmatigheidsvrijstelling geen bankenbelasting hoeven af te dragen, nog altijd een

²⁰⁸ De vier andere mogelijkheden zijn niet uitgesplitst in functiecategorieën.

variabele beloning ontvangen van meer dan 20%; zelfs variabele beloningen van boven de 25% zouden kunnen worden verstrekt, omdat deze banken de verhoging van de bankenbelasting niet voelen door de hoge doelmatigheidsdrempel. Ten tweede werkt de Wet bankenbelasting als vangnet voor de Wbfo niet optimaal wegens een verschillend bonusplafond. In theorie zouden bestuurders van banken, waar wel bankenbelasting van wordt geheven, de ontsnappingsmogelijkheid van de Wbfo kunnen gebruiken om een variabele beloning van 25% van het vaste salaris te kunnen ontvangen. Hoewel uit de Evaluatie Wbfo blijkt dat geen enkele bestuurder van de vier grote banken een variabele beloning van meer dan 20% ontvangt, bestaat de mogelijkheid wel om zonder financiële sanctie 5% extra variabele beloning uit te keren.

Daarnaast wordt het senior management door de bankenbelasting ontzien terwijl deze groep medewerkers belangrijke risicoafwegingen maakt. Minister Hoekstra merkt dit ook op en constateert dat de medewerkers die op grond van de Wbfo afwijken van het bonusplafond van 20%, juist de medewerkers zijn die de belangrijke risicoafwegingen maken en direct in contact staan met klanten.²⁰⁹ Zoals is op te maken uit Figuur 2, maken de afdelingen sales, investment banking en het senior management procentueel een groot aandeel uit van de medewerkers waarvoor de niet-CAO uitzonderingsmogelijkheid is toegepast. De minister vermeldt expliciet dat deze uitzonderingsmogelijkheid juist voor exceptionele gevallen, zoals IT'ers, was bedoeld. Tekenend is dat de IT'ers procentueel het minst zijn vertegenwoordigd in het totaal aantal werknemers dat gebruik maakt van de uitzondering. De Minister van Financiën overweegt daarom om de uitzonderingsbepalingen van de Wbfo aan te passen, dan wel af te schaffen.²¹⁰

Indien deze ontsnappingsmogelijkheid wordt afgeschaft, is de tweede nevendoelstelling overbodig geworden; de Wbfo biedt dan geen ontsnappingsmogelijkheid meer waarvoor de Wet bankenbelasting als vangnet kan fungeren. Het nadeel van deze oplossing is dat de groep medewerkers waarvoor de uitzondering in beginsel in het leven was geroepen, hiervan nadeel ondervindt. Een dergelijke weinig subtiele oplossing is naar mijn mening niet de optimale oplossing.

Mijns inziens zou de niet-CAO uitzonderingsmogelijkheid moeten blijven bestaan. De maximale variabele beloning voor de Wet bankenbelasting dient dan te worden verlaagd, en te worden gesteld op 20% van de vaste beloning. Deze maximale variabele beloning voor de Wet bankenbelasting moet dan ook gelden voor alle medewerkers die toezien of invloed hebben op het risicobeheer bij een bank. Op deze wijze wordt een eenduidige limiet gesteld aan de variabele beloning. Deze limiet is lager dan de oorspronkelijke limiet van 25%. Een lagere limiet verstrekt, naar ik meen, de prikkel die uit moet gaan van de tweede nevendoelstelling. Op deze wijze fungeert de Wet bankenbelasting daadwerkelijk als vangnet voor de Wbfo, wordt ongeoorloofd gebruik door de banken ten aanzien van medewerkers teruggedrongen en is er een eenduidige limiet gesteld aan de variabele beloning voor bestuurders van banken die bankenbelasting afdragen. Dit laat echter onverlet dat bestuurders en personeel dat beslissingen omtrent risicobeheer neemt, van banken die geen bankenbelasting afdragen dankzij de doelmatigheidsdrempel, niet zijn blootgesteld aan de financiële sanctie in de vorm van een verhoogd tarief bankenbelasting. Mocht de Minister van Financiën de Wet bankenbelasting daadwerkelijk

²⁰⁹ Kamerstukken II, 33964, nr. 46.

²¹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 33964, nr. 46.

als vangnet willen laten fungeren van de Wbfo, dan zal naar ik meen, de toegang tot de niet-CAO uitzonderingsmogelijkheid voor deze groep moeten worden belet.

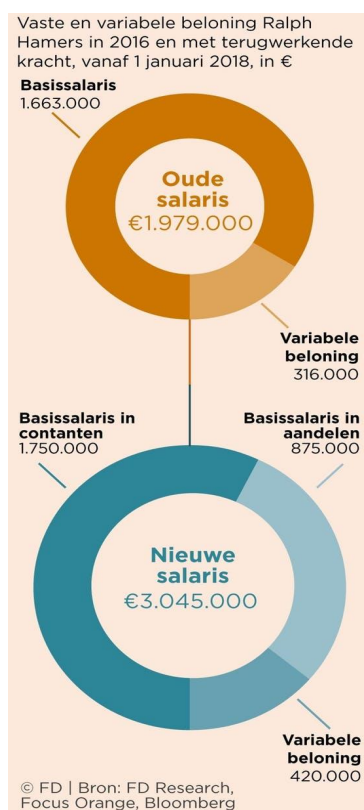
4.3.2 - Effectiviteit tweede nevendoelstelling

Nu duidelijk is in welke situatie de Wet bankenbelasting als achtervang voor de Wbfo kan fungeren, is het zaak om de effectiviteit van de tweede nevendoelstelling te evalueren. Zorgt een bonusplafond er daadwerkelijk voor dat minder financiële risico's worden genomen?

Deze vraag is beantwoord in de Evaluatie Wbfo. Aangezien de Wbfo en de Wet Bankenbelasting eenzelfde soort beloningsplafond hanteren en de Wet bankenbelasting als achtervang fungeert voor de Wbfo, kan naar mijn mening de conclusie uit de Evaluatie Wbfo worden doorgetrokken naar de Wet bankenbelasting. Uit de Evaluatie blijkt dat minder risicovolle beleggings- en strategiekeuzes werden gemaakt bij een beloningsplafond van 20% in vergelijking met een beloningsplafond van 100%.²¹¹ Minder risicovolle keuzes vertalen zich in een kleinere kans van onverantwoord gedrag. Dat een verlaging van het bonusplafond perverse prikkels vermindert, is ook in overeenstemming met eerdere studies.²¹²

Het vertrouwen in de financiële sector is nog steeds broos. Hoewel er enerzijds partijen zijn die stellen dat de Wbfo het vertrouwen in de financiële sector heeft doen laten toenemen, denken de meesten dat dit niet zo is. Velen verklaren dat de weerstand tegen het bonusplafond van de financiële sector en het ontwijken van dit bonusplafond middels constructies ertoe heeft geleid dat het vertrouwen niet is hersteld.²¹³ Daarnaast zou de gedetailleerde regelgeving omtrent variabel beloningsbeleid ervoor zorgen dat intern minder discussie plaatsvindt over beloningsstructuren; de regelgeving leidt tot gedrag naar de letter van de wet in plaats van naar de geest van de wet.²¹⁴

Dat slechts wordt gehandeld naar de letter van de wet uit zich in de daling van de variabele beloning, maar ook in een stijgende vaste beloning voor bestuurders van banken. Gkeros toont aan, nadat in 2013 het Europese bonusplafond is vastgesteld op 100% van het vaste salaris, een sterke stijging plaatsvond van het vaste salaris bij bestuurders van banken.²¹⁶ Banken zoeken actief naar manieren om het bonusplafond te omzeilen; het gemiddelde salaris van een bankbestuurder bedraagt € 3 miljoen. Gkeros haalt het voorbeeld van een bestuurder van Lloyds Banking Group aan die na 2013 voor het eerst een vastgestelde aandelenuitkering



Figuur 4: ING- topman hoger beloond²¹⁵

²¹¹ Een 100% beloningsplafond is een op Europees niveau vastgesteld maximum.

²¹² Ministerie van Financiën. (2018). Rapportage Evaluatie Wet Beloningsbeleid Financiële Ondernemingen Bijlage 1.

²¹³ Rapportage Evaluatie Wet Beloningsbeleid Financiële Ondernemingen p. 14-15.

²¹⁴ Rapportage Evaluatie Wet Beloningsbeleid Financiële Ondernemingen p. 19.

²¹⁵ Figuur 4 is overgenomen uit: Het Financieel Dagblad. (2018b, 8 maart).

²¹⁶ Gkeros, K. (2017). Do Europe's top CEO's deserve the money they earn?

kreeg, waaraan geen prestatiedoelen gekoppeld zijn, die tot het vaste salaris behoort. Begin maart 2018, werd duidelijk dat het vaste salaris van de topman van ING werd verhoogd middels eenzelfde structuur. Ook hier werden aandelen uitgekeerd waaraan geen prestatiedoelen zijn gekoppeld, waardoor deze niet onder de Wbfo valt. De verhoging van het vaste salaris zou gerechtvaardigd zijn omdat deze dan zou aansluiten bij de internationale verhoudingen.²¹⁷ Deze internationale verhoudingen zijn, naar ik meen, scheefgetrokken door het Europese bonusplafond. Zoals Gkeros constateerde, stegen de vaste beloningen van bankiers na 2013 fors.

De maatschappelijke verontwaardiging was groot. Terwijl de manier waarop ING het salaris verhoogde, een in het buitenland gangbare beloningsstructuur was. De Minister van Financiën noemde de verhoging in zijn ogen buitensporig en destructief aan het proces van het terugwinnen van het vertrouwen in de financiële sector.²¹⁸ De oppositie kwam met een initiatief om bankiersbeloningen voortaan politiek te laten toetsen.²¹⁹ De minister van Financiën zag niets in dit plan, maar was bereid om bonusregels aan te scherpen of aanvullende maatregelen te introduceren. Daarbij zijn drie maatregelen ter internetconsultatie voorgelegd.²²⁰

Ten eerste kan verplicht een deel van het vaste salaris van bestuurders worden teruggevorderd in het geval wanneer staatssteun aan een bank wordt verleend. Ten tweede dienen bestanddelen van de vaste beloning die afhangen van de waarde van de onderneming, zoals aandelen, een specifieke periode worden aangehouden. Ten derde moeten financiële ondernemingen het interne beloningsbeleid openbaar maken en motiveren hoe de beloningen van bestuurders zich verhouden tot de maatschappelijke functie van de onderneming.

De NVB heeft al voordat de internetconsultatie werd beëindigd te kennen gegeven dat maatregelen twee en drie worden opgenomen in de Code Banken II; de Code wordt dus verder aangescherpt. De NVB staat echter negatief tegenover de claw-back bepaling.²²¹ Met het aanscherpen van de Code Banken laten de banken zien dat zij het vertrouwen in de bankensector willen verbeteren. Het naleven van de Code Banken is niet wettelijk verplicht; banken kennen alleen een onderlinge controlefunctie. Het is naar mijn mening goed denkbaar dat één of meer maatregelen uit het consultatievoorstel worden omgezet in wetgeving. In het verleden werden immers ook veel principes uit de Code Banken omgezet in wetgeving. Zo is ook bij de tweede nevendoelstelling aansluiting gezocht bij de norm uit de Code Banken.²²²

Gezien het feit dat de tweede nevendoelstelling anno 2018 slechts functioneert als achtervang voor de Wbfo, zou de wetgever het bereik van deze doelstelling kunnen verbreden en van toepassing laten zijn op vaste beloningen. Bijvoorbeeld wanneer de termijn van de tweede maatregel niet in acht wordt genomen, of een salaris in

²¹⁷ Het Financieele Dagblad. (2018, 8 maart). ING verhoogt beloning topman Hamers met 50%.

²¹⁸ Ministerie van Financiën. (2018, 24 april). Beantwoording vragen over ING als huisbankier van de staat

²¹⁹ Het Financieele Dagblad. (2018, 15 maart). Oppositie verenigt zich achter anti-graaiwet bankiers.

²²⁰ Ministerie van Financiën. (2018, 17 juli). Consultatie Maatschappelijke consultatie beloningsmaatregelen financiële sector.

²²¹ Position Paper Beloningsbeleid NVB 2018.

²²² Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3 p. 8.

wanverhouding zou staan met de maatschappelijke functie van de onderneming, kan de bankenbelasting worden verhoogd.

4.4 - Toetsing budgettaire functie

Bij de invoering van de Wet bankenbelasting in 2012 werd de opbrengst geschat op €600 miljoen. De realisatie in 2012 was echter iets lager met een opbrengst van 536 miljoen euro. de verklaring hiervoor is dat de opbrengst werd geschat aan de hand van de balans van 2010. De daling van bankbalansen, specifiek de daling van kortlopende financiering, over de jaren heen wordt genoemd als de verklaring voor de lagere opbrengsten.²²³ Vanaf 2015 is in onderstaande tabel te zien dat het bedrag bankenbelasting ongeveer gelijk blijft.

Tabel 3: Opbrengsten bankenbelasting in miljoen € per jaar.²²⁴

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
536	507	448	478	473	478	470	470

Het totale bedrag aan bankenbelasting weerspiegelt naar mijn mening louter de opbrengsten uit de eerste nevendoelstelling. Het tarief bankenbelasting is immers nooit verhoogd, omdat er geen variabele beloning van meer dan 20% van het vaste salaris is uitgekeerd. De eerste nevendoelstelling levert dus een stabiele bijdrage aan de overheidsfinanciën. Bovendien is de belasting in de praktijk een bewezen eenvoudig uit te voeren belasting voor zowel banken als Belastingdienst.²²⁵

4.5 - Evaluatie van de hoofddoelstelling

Het vragen van een bijdrage voor de impliciete garantie van de Staat aan de Nederlandse bancaire sector luidt als de hoofddoelstelling van de Wet Bankenbelasting. In de voorgaande hoofdstukken is de hoofddoelstelling geëvalueerd en zijn wet- en regelgeving aangaande de bancaire sector de revue gepasseerd.

Geconstateerd werd dat aan de hoofddoelstelling twee redenen ten grondslag liggen; een historische en toekomstige grondslag. Het bedrag aan bankenbelasting dient gezien te worden als een bijdrage van de bancaire sector voor de gedane overheidsinterventies tijdens de kredietcrisis; dit is de historische grondslag. De opbrengsten van de bankenbelasting dienen ook eventuele toekomstige reddingsmaatregelen te financieren; dit is de toekomstige grondslag.²²⁶ De overheid blijft naar eigen zeggen bereid om banken een helpende hand te bieden wanneer dat nodig is om de financiële stabiliteit te waarborgen; deze eventualiteit werd ten tijde van invoering als reëel gezien. Het bedrag aan betaalde bankenbelasting kon echter niet worden gezien als een verzekeringspremie.²²⁷

²²³ Kamerstukken I 2015/16, 33 121, N p. 13.

²²⁴ Jaren 2012-2015: Kamerstukken I 2015/16, 33 121, N p. 14.

Jaren 2015-2018: CBS. (2018, 21 september). Overheid; ontvangen belastingen en wettelijke premies [Dataset]. Verwachte opbrengst 2019: Miljoenennota 2019.

²²⁵ Kamerstukken I 2015/16, 33 121, N p. 15.

²²⁶ Zie ook paragraaf 1.3.1 en 1.3.2 van deze scriptie.

²²⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3, p. 2.

Omdat de twee nevendoelstellingen naar mijn mening nog steeds een zelfstandig prikkelende functie hebben, en dus de hoofddoelstelling kunnen dienen, wordt nu de hoofddoelstelling geëvalueerd. Gebleken is dat de opbrengst van de bankenbelasting al enige jaren stabiel is; op deze wijze wordt jaarlijks een stabiele bijdrage geleverd aan de impliciete overheidsgarantie. Echter, ik vraag mij af de impliciete overheidsgarantie door de jaren heen niet is afgenomen. Mocht dit zo zijn, terwijl de opbrengsten gelijk blijven, dan kan naar mijn mening worden geconcludeerd dat de budgettaire functie steeds meer aan belang wint.

Daarom wordt nu getoetst of de bijdrage voor de impliciete overheidsgarantie, in de vorm van een bankenbelasting, niet overbodig is geworden. Omdat de bijdrage voor de impliciete overheidsgarantie zowel ziet op overheidsinterventies in het verleden, als mogelijke interventies in de toekomst, kan de overbodigheid mijns inziens worden beargumenteerd aan de hand van twee vragen.

Ten eerste kan worden afgevraagd of achteraf een bijdrage van banken nodig was voor de gedane overheidsinterventies; dit noem ik de noodzakelijkheidstoets.

Ten tweede kan worden afgevraagd of het, anno 2018 en in de toekomst, aannemelijk is of de overheid haar impliciete garantie zou moeten inlossen; dit noem ik de garantietoets. Met de antwoorden op deze twee vragen kan er naar mijn mening een volledig antwoord worden geformuleerd in hoeverre de hoofddoelstelling in zijn totaliteit overbodig is geworden.

4.5.1 - Hoofddoelstelling: noodzakelijkheidstoets

Op de vraag of de bijdrage van banken in de vorm van een bankenbelasting nodig was voor de gedane overheidsinterventies kan in beginsel geen eenduidig antwoord op worden gegeven. Omdat de bijdrage in een vorm van de bankenbelasting deels ziet op een historisch gebeurtenis, het verlenen van staatssteun aan banken, kan worden onderzocht of de overheid financieel nadeel heeft geleden. Met andere woorden: de overheid wil gecompenseerd worden voor het profijt dat banken hebben ontleend aan de verleende staatssteun. De verleende staatssteun is naar mijn mening aan te merken als direct profijt voor banken. Echter, banken kunnen ook indirect profijt hebben gehad van de verstrekte staatssteun. Voor beide vormen profijt zet ik daarom uiteen of anno 2018 een bijdrage van banken aan de overheid nog noodzakelijk is.

4.5.2 - Direct profijt

Het directe profijt is te definiëren als de financiële steun die een bank heeft ontvangen van de overheid. De Nederlandse overheid heeft in de jaren 2008-2013 verscheidene financiële instellingen en fondsen overgenomen of financieel ondersteund. Veel van deze reddingsoperaties zijn een financieel succes voor de overheid gebleken. De staatssteun aan ING, Aegon en ASR is volledig plus rente en boetes terugbetaald. Anno 2018 zijn alleen de banken Volksbank NV en ABN AMRO GROUP NV gedeeltelijk in het bezit van de Nederlandse Staat. Tot op heden is op alle verstrekte staatssteun tijdens de financiële crisis een boekwinst geboekt van vier miljard euro.²²⁸ Wat het uiteindelijke financiële resultaat zal zijn van de verstrekte staatssteun zal in de toekomst moeten blijken wanneer de banken volledig zijn geprivatiseerd. De aandelen van ABN AMRO GROUP zullen worden verkocht aan STAK AAG, die vervolgens op zijn beurt de certificaten met minder stemrecht zal uitgeven op de beurs. Voor Volksbank NV, die een winst van 329 miljoen

²²⁸ CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018 p. 23.

maakte in 2017, is nog geen geschikte koper gevonden. Echter, voor een juiste prijs zijn er mogelijk genoeg gegadigden in deze tijd van economische opgang.²²⁹

De economische opgang van de afgelopen jaren zorgt voor voldoende kapitaal om een verdere privatisering te verwezenlijken. Echter, het langer in staatseigendom zijn van deze banken kan op termijn leiden tot een slechtere verkoopprijs. Studies geven aan dat een bank in staatseigendom minder presteert dan private banken. Banken in overheidshanden hebben ook vaak meer operationele problemen. Dit werkt slechtere kredietbeslissingen in de hand en banken in staatseigendom werken vaak minder kostenefficiënt.²³⁰

Naar mijn mening valt te concluderen dat de overheid in zijn totaliteit winst zal gaan maken op de verstrekte financiële steun aan banken. Er is immers anno 2018 al een (boek)winst van vier miljard euro. De verwachting is dat dit bedrag verder kan oplopen door de verdere privatisering van Volksbank NV en ABN AMRO GROUP. De huidige economische conjunctuur leent zich goed om deze banken verder te privatiseren; er is voldoende kapitaal in de markt.

4.5.3 - Indirect profijt

Aan de andere kant zou het voordeel dat banken hebben genoten van de impliciete overheidsgarantie ook aan te duiden kunnen zijn als indirect profijt. Het indirecte profijt valt te omschrijven als het voordeel dat banken hebben genoten doordat zij indirect voordeel hebben genoten van het inlossen van de impliciete overheidsgarantie.

Ik illustreer dit aan de hand van een simpel voorbeeld. Stel bank A wordt dankzij de impliciete overheidsgarantie genationaliseerd. Bank B, die schuld papier van bank A bezit, lijdt dankzij deze nationalisatie een aanzienlijk minder verlies; de waarde van het schuld papier verdampt niet. De nationalisatie van bank A levert indirect profijt op voor Bank B. Daarbij kan ook gedacht worden aan de beperking van schade van derden waardoor de economie minder wordt geschaad, wat vervolgens ten gunste komt van de belastinginkomsten van de overheid.

Uit het voorgaande bleek dat de banken voor de crisis financieel sterk met elkaar waren verweven; het omvallen van één bank heeft een domino-effect tot gevolg.²³¹ Naar mijn mening kan worden geconcludeerd dat de verleende staatssteun in het kader van de impliciete overheidsgarantie de banksector indirect voordeel heeft opgeleverd. Het historisch perspectief van de hoofddoelstelling zou dan ook gezien kunnen worden als een bijdrage van de gehele bancaire sector voor het gehele indirecte profijt dat zij als sector heeft ontleend aan de impliciete overheidsgarantie.

De vraag is dan hoe het groot het indirecte profijt in financiële termen is te duiden. Hier kan, in tegenstelling tot het direct profijt, geen eenvoudige kosten-batenanalyse worden gemaakt. De kosten van het verstrekken van indirect profijt zijn voor de overheid moeilijk in te schatten en naar mijn mening te stellen op nihil. De overheid heeft alleen voor de

²²⁹ CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018 p. 23.

²³⁰ Cornett, M. M. et al., (2009). The Impact of State Ownership on Performance Differences in Privately-Owned versus State-Owned Banks: An International Comparison.," Journal of Financial Intermediation, 19(01).

²³¹ Dit effect heb ik beschreven in hoofdstuk 1.

directe steun financiële middelen opgeofferd; het indirecte profijt dat banken hieraan ontleen kost de overheid in principe niets. Bij elke bank die staatssteun ontvangen heeft, zou dan een analyse moeten worden gemaakt hoe groot het indirecte profijt zou zijn voor andere banken, derden en eventuele gevolgschade voor de overheid. Voor het genoten indirecte profijt zou de overheid dan een bijdrage kunnen vragen in de vorm van een bankenbelasting.

Echter, de wetgever maakt geen onderscheid tussen direct en indirect profijt. Vermeld wordt dat het bedrag aan bankenbelasting dient te worden gezien als een bijdrage van de bancaire sector voor de gedane overheidsinterventies tijdens de kredietcrisis en voor eventuele toekomstige reddingsmaatregelen.²³² Naar mijn mening omvat de zinsnede "*bijdrage voor gedane overheidsinterventies*"²³³ zowel direct als indirect profijt. Echter, omdat het indirecte profijt zeer lastig te meten valt en vaak subjectief zal zijn, neem ik het indirecte profijt cijfermatig niet mee in de evaluatie van het historisch perspectief van de hoofddoelstelling. Ik zie het verstrekte indirecte profijt als een gevolg van het verstrekte directe profijt. Mochten de kosten, en eventuele opofferingskosten, van de verstrekte staatssteun zijn terugverdiend, dan is het vragen van een bijdrage voor de in het verleden ingeloste indirecte overheidsgarantie niet meer van node. Het blijven vragen van een bijdrage specifiek voor het verstrekte indirecte profijt is mijns inziens dan ook niet meer noodzakelijk.

De overheid kan mijns inziens wel het indirecte profijt als argument gebruiken om de heffing van bankenbelasting voor de zowel in het verleden geheven, als in de toekomst te heffen bankenbelasting te rechtvaardigen.

4.5.4 - Conclusie noodzakelijkheidstoets

Mijns inziens is een bijdrage van banken in de vorm van een bankenbelasting niet meer noodzakelijk om de kosten van de verstrekte staatssteun te dekken. Anno 2018 is er immers een boekwinst van 4 miljard euro, welk bedrag in de toekomst waarschijnlijk verder gaat oplopen. Het vragen van een bijdrage van banken voor het verstrekte directe en indirecte profijt als gevolg van de in het verleden verleende staatssteun, is naar ik acht, anno 2018 niet meer noodzakelijk.

4.5.5 - Hoofddoelstelling: garantietoets

Zoals beschreven dient de bijdrage van banken in de vorm van een bankenbelasting ook voor eventuele toekomstige reddingsmaatregelen. Daartoe dient aangevraagd te worden hoe aannemelijk het is dat overheid in de toekomst haar impliciete garantie in werking moet stellen; hoe groot is de impliciete overheidsgarantie in 2018 en in de voorziene toekomst? Dit hangt naar mijn mening af van de risico's die nu spelen en zich de komende jaren voor kunnen doen. De impact van dergelijke risico's kan worden afgezet tegen de wetgeving en maatregelen die in de hoofdstuk drie zijn besproken. Ik geef een kort overzicht van de maatregelen die tot op heden zijn genomen en in hoofdstuk drie zijn besproken die de impliciete overheidsgarantie naar mijn mening doen verkleinen:

- De minimale kapitaaleisen voor banken zijn verhoogd (BASEL III). Tevens eist de markt dat banken meer kapitaal moeten aanhouden.

²³² Kamerstukken I 2011/12, 33 121, D, p. 9

²³³ Kamerstukken I 2011/12, 33 121, D, p. 9

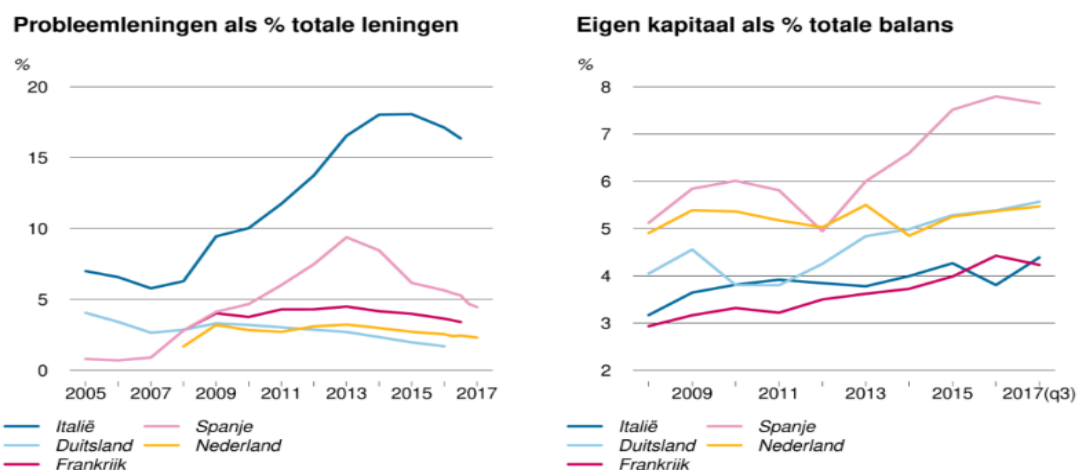
- Nieuwe stresstesten en liquiditeitseisen zorgen ervoor dat banken aan hun verplichtingen kunnen doen tijdens kortere en langere periodes van stress.
- Banken dragen nu vooraf/ex ante bij aan fondsen die bescherming bieden aan spaarders. (Depositogarantiestelsel)
- De bijna voltooide Europese bankenunie
- Europees toezicht op banken zorgt ervoor dat op banken vergelijkbaar toezicht van kracht is. (SRB en SSM)
- Anno 2018 zijn er vooraf resolutieplannen opgesteld voor het geval een bank in de problemen mocht komen.
- Er kan nu gebruik worden gemaakt van schuldinstrumenten waaronder het bail-in instrument.
- In het geval er resolutie plaatsvindt, kan er worden geput uit het noodfonds. (SRF)

Naar een antwoord op de vraag hoe aannemelijk het is dat overheid in de toekomst haar impliciete garantie zal moeten inlossen zal stapsgewijs worden toegewerkt. Immers; deze vraag is niet te beantwoorden met een eenvoudig ja of nee.

4.5.6 - Potentiële risico's voor Nederlandse banken

Ik kies ervoor om eerst de potentiële risico's voor de Nederlandse bankensector in kaart te brengen. Dit doe ik aan de hand van de "CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018". Hierin worden de meest in het oog springende en acute risico's voor de Nederlandse bancaire sector geschetst. Vervolgens wordt bij elk risico rechtstreeks een koppeling gemaakt naar de impact van de wetgeving en maatregelen die anno 2018 van kracht. Op deze manier wordt duidelijk welke risico's er spelen en welke maatregelen en wetgeving er van kracht zijn en op die manier potentiële risico's indammen. Daaruit zal ook blijken welke zwakheden de onlangs ingevoerde wet- en regelgeving hebben. Tenslotte zal ik een overzicht geven van hoe vanuit het standpunt van de overheid wordt gedacht over de grootte van de impliciete overheidsgarantie.

Figuur 5: Italiaanse banken: veel problemleningen, weinig kapitaal²³⁴



²³⁴ Bron: figuur 5 is overgenomen uit CPB Risicorapportage Financiële Markten, 2018 p.24.

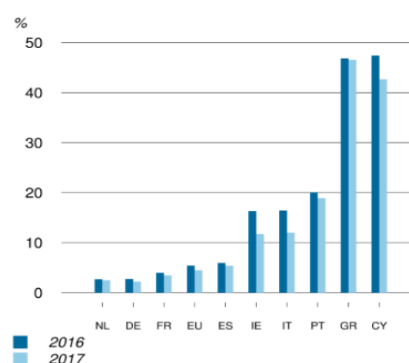
4.5.7 - Risico 1: Banken hebben nog veel problemleningen

Een problemlening is een lening die een betalingsachterstand heeft van meer dan negentig dagen. Uit figuur 4 wordt duidelijk dat banken weliswaar beter gekapitaliseerd zijn dan aan het begin van de crisis door de invoering van verscherpte kapitaaleisen, echter sommige banken hebben nog relatief veel problemleningen. Zo kwalificeert in Italië 16% van de leningen als problemlening.

Zoals is op te maken uit figuur 4 hebben Nederlandse banken een relatief laag percentage problemleningen. Echter, Nederlandse banken kunnen op termijn wel nadeel ondervinden van problemleningen bij banken in andere lidstaten. Indien bijvoorbeeld meer dan één Italiaanse bank dreigt om te vallen, kan overheidsingrijpen nodig zijn, ondanks alle getroffen maatregelen die anno 2018 van kracht zijn.²³⁵ Italië is echter niet het enige Europese land met een relatief hoog percentage problemleningen; Ierse en Portugese banken hebben een gelijkaardig percentage problemleningen.²³⁶ Dit is te zien in figuur 6.²³⁷

Figuur 6:

Problemleningen bij Europese banken



In het geval van banken 20% van hun problemleningen afschrijven, dan blijkt dat Italiaanse banken meer dan een kwart van hun huidige kernkapitaal verliezen.²³⁸ Nederlandse banken verliezen slechts 8% en behoren daarbij tot de groep onder het gemiddelde van Eurolanden. Zie figuur 6.²³⁹ De directe blootstelling aan Italiaanse en Spaanse banken van Nederlandse banken is klein; de grensoverschrijdende vorderingen van Nederlandse banken bij Italiaanse banken zijn beperkt te noemen.²⁴⁰

Figuur 7: Effect van 20% afschrijving op problemleningen op kapitaalpositie banken²⁴¹

	Problemleningen (miljard)	Verlies bij 20% afschrijving (miljard)	Verlies als % van kernkapitaal
Duitsland	56	-11	7%
Frankrijk	137	-27	9%
Italië	128	-26	26%
Nederland	41	-8	8%
Spanje	81	-16	13%
Eurolanden	656	-131	14%

Bron: EBA 2017, bewerking CPB.

Indien meerdere banken tegelijkertijd omvallen bieden bail-in-procedures mogelijk te weinig soelaas. In 2017 vond namelijk de eerste, echte test plaats voor de bail-in-

²³⁵ CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018, p. 23.

²³⁶ Te zien is dat ook Griekse en Cypriotische banken een hoog percentage problemleningen hebben uitstaan. Deze banken zijn echter al te hulp geschoten.

²³⁷ Figuur 6 is overgenomen uit de CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018, van p. 23.

²³⁸ 20% kan worden gezien als geen goed ijkpunt volgens het CBS; Deze 20% afschrijving wordt gebaseerd op de netto afschrijvingen van UniCredit bij het verkopen van een groot deel van hun problemleningen.

²³⁹ CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018, p. 45.

²⁴⁰ European Systemic Risk Dashboard. (2018).

²⁴¹ Figuur 7 is overgenomen uit CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018, p. 45.

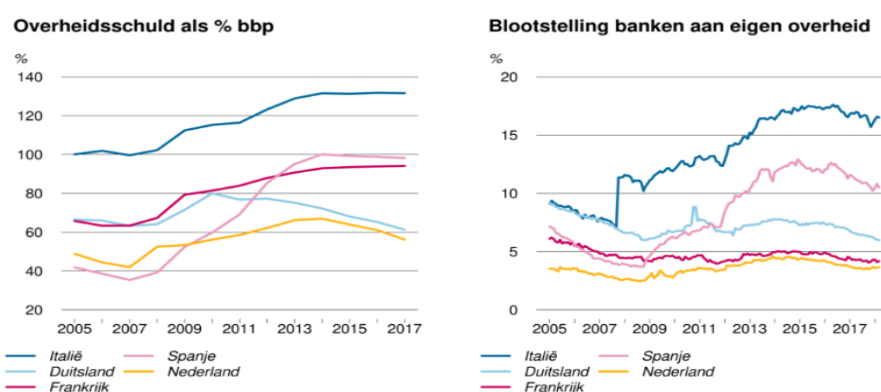
instrumenten; een aantal Italiaanse en Spaanse banken viel om. Bij de omgevallen Spaanse banken deed het bail-in-instrument zijn werk; aandeelhouders en junior schuldeisers werden gedwongen verliezen te nemen. In Italië echter, werd opnieuw gebruik gemaakt van staatssteun, omdat de bail-inbare schuld voor het overgrote deel werd aangehouden door huishoudens. De Italiaanse overheid vreesde voor het strikt toepassen van bail-in, omdat bail-in op de korte termijn zou gaan leiden tot grote verliezen bij Italiaanse huishoudens. Deze verliezen bij huishoudens zouden dan weer kunnen leiden tot een toename van problemleningen bij banken. Door op staatssteun over te gaan wordt eigenlijk een grotere groep aangesproken voor bail-in, namelijk de belastingbetalers in Italië.²⁴²

Is dit een barst in de bankenunie? Het bail-in-instrument heeft kennelijk een zwak punt. De neveneffecten van bail-in kunnen namelijk in de ogen van de overheid te schadelijk zijn, waardoor er wordt gekozen voor een andere oplossing. De situatie in Italië echter, kan uitzonderlijk worden genoemd, omdat de Italiaanse financiële sector nog structureel verstrekt moet worden. Italië zou dan beroep moeten doen op een uitzonderingspositie en tegelijk maatregelen moeten nemen om het Italiaanse bankensysteem op te schonen van problemen. Voor het belang van een geloofwaardige bankenunie ben ik met de auteurs van de MEV 2018 eens dat het noodzakelijk is dat op het bail-in-instrument geen verdere uitzonderingen worden gemaakt.²⁴³ Zeker in een geval waarbij de bank in kwestie ook nog eens sterk verweven is met de overheid kan dit voor Nederlandse banken financiële risico's opleveren.

4.5.8 - Risico 2: Te grote verwevenheid tussen banken en overheden

Sinds de crisis is de verwevenheid tussen overheden en banken toegenomen. De overheidsschuld, en daarmee ook de blootstelling van banken aan de eigen overheid is toegenomen. Als een bank schuldobligaties van de eigen overheid bezit, en de overheid vervolgens banken te hulp moet schieten, kunnen daaruit zware lasten voortvloeien.²⁴⁴

Figuur 8: verwevenheid van banken met eigen overheid²⁴⁵



Uit bovenstaand figuur valt op te maken dat Nederlandse banken relatief laag zijn blootgesteld aan de eigen overheid en dat de overheidsschuld ook tot de laagste categorie

²⁴² Centraal Planbureau. (2018). Macro-Economische verkenning 2018, p.28.

²⁴³ Centraal Planbureau. (2018). Macro-Economische verkenning 2018, p.28.

²⁴⁴ CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018, p.11.

²⁴⁵ Figuur 8 is overgenomen uit de CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018, van p.39.

behoort. Het risico komt echter uit Zuid-Europese hoek. De Italiaanse overheid heeft een hoge schuld. Op deze schuld kan in de toekomst mogelijk moeten worden afgeschreven. Bij een afschrijving is de verwachting dat verliezen vooral bij banken zullen neerslaan. De zes grootste Italiaanse banken hebben gezamenlijk veel Italiaans schuldpapier op de balans. Bij een afschrijving van 20% op dit schuldpapier verliezen deze banken 29% van het kernkapitaal.

Figuur 9: gevolgen van 20% afschrijving Italiaanse schuld voor banken in eurolanden²⁴⁶

	Blootstelling aan Italiaanse schuld (miljard)	Verlies bij 20% afschrijving (miljard)	Verlies als % van kernkapitaal
Duitsland	24	-5	3%
Frankrijk	49	-10	3%
Italië	143	-29	29%
Nederland	2	0	0%
Spanje	29	-6	5%
Alle eurolanden	279	-56	6%

Bron: EBA 2017, bewerking CPB.

Opmerkelijk is dat banken buiten Italië zeer beperkt worden getroffen. De blootstelling van Nederlandse banken is zeer gering te noemen en zal daarom naar verwachting geen directe impact hebben. Het CBP merkt echter wel op dat een besmetting via banken uit andere landen bij Nederlandse banken kan terechtkomen. Hierdoor kunnen banken mogelijk minder grensoverschrijdende activiteiten verrichten.²⁴⁷

Momenteel worden volgens de BASEL III regels overheidsobligaties meegewogen alsof deze geen risico's kennen. Uit het bovenstaande blijkt dat het houden van overheidsobligaties toch risico's met zich te brengen voor banken. Het stellen van limieten aan overheidsschuld op de bankbalans is een effectieve manier om de verwevenheid van banken en overheden te verminderen. De hoeveelheid schuld van de eigen overheid die een bank mag aanhouden, zou bijvoorbeeld gelimiteerd kunnen worden op 50% van het kernkapitaal. Dat beperkt de afhankelijkheid van de bank van de eigen overheid. Bij een limiet van 50% op het kernkapitaal moeten verschillende banken overheidsschulden afstoten, zoals is op te maken uit onderstaande figuur. Zo moeten Italiaanse banken bijvoorbeeld €77 miljard aan Italiaanse overheidsschuld verkopen. Het is mogelijk dat banken een deel van de schuld van hun eigen overheid met een hoge rente omwisselen voor schuld van andere landen met vergelijkbare hoge rentes. Deze banken zijn dan wel beter gediversifieerd en minder verweven met hun eigen overheid.²⁴⁸

²⁴⁶ Figuur 9 is overgenomen uit de CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018, van p.45.

²⁴⁷ CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018, p.38.

²⁴⁸ CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018, p.40-41.

Figuur 10: Effecten van risicogewichten op bankbalansen²⁴⁹

Bij risicogewichten			Bij limiet 50% kernkapitaal	
	Additioneel risicogewogen activa (miljard)	Als % van bestaande RWA	Benodigd voor herstel kapitaalratio (miljard)	Schuld boven limiet (miljard)
Duitsland	22	2%	4	184
Frankrijk	37	2%	5	202
Italië	88	11%	11	77
Nederland	4	1%	1	32
Spanje	49	5%	6	69
Alle eurolanden	282	4%	39	705

Bron: EBA 2017, bewerking CPB. Risicogewichten zijn dezelfde als voor commerciële obligaties; bv. 0 voor AAA, 50% voor BBB (Italië). Voor de huidige ratings zie [Fitch](#).

4.5.9 - Risico 3: Bankenunie is nog niet voltooid

De Europese bankenunie is nog niet voltooid. Bepaalde maatregelen zijn nog niet van kracht geworden en het sluitstuk, een Europees Depositogarantiestelsel, is nog niet ingevoerd. In hoofdstuk drie werd duidelijk dat de lidstaten het nog niet eens zijn over hoe en wanneer dit stelsel wordt ingevoerd. Anno 2018 hebben lidstaten daarom nog een nationaal, door de banken gevuld DGS, waarbij de nationale overheid als achtervang fungeert. Bij een nationaal depositogarantiestelsel is de kans groter dat er een beroep wordt gedaan op de solvabiliteit van de overheid, dan bij een depositogarantiestelsel op Europees niveau. Daarbij zijn bankruns ook minder snel aannemelijk.²⁵⁰ Wanneer een Europees Depositogarantiestelsel wordt ingevoerd, dat zal bestaan uit samenvoegen van nationale stelsels, wordt ook het risico Europees gedeeld. Daarmee neemt het besmettingsgevaar van een bank op de overheid af.²⁵¹

Zoals in hoofdstuk drie duidelijk werd, dienen banken een fonds, het SRF, te vullen waarop een beroep kan worden gedaan bij de ordentelijke afwikkeling van banken. Het vullen van dit fonds is op dit moment nog niet voltooid; het doel is dat in 2024 het fonds een omvang zal hebben van 55 miljard euro. Echter, in de toekomst zou een dergelijk bedrag weleens niet toereikend kunnen zijn. Gros en De Groen stellen dat bij de bankencrisis van 2007 ongeveer 72 miljard euro nodig zou zijn geweest. Het valt daarom op, dat ondanks alle vermogensreizen en wetgeving, het SRF niet toereikend kan blijken in de toekomst.²⁵² In een dergelijk geval zou een tweede verdedigingslinie, een gemeenschappelijke achtervang, in werking moeten treden. In hoofdstuk drie is besproken dat dit naar alle waarschijnlijkheid het EMF zal zijn dat in 2023 in werking moet treden.

Anno 2018 is er nog geen gemeenschappelijk achtervang en geen Europees depositogarantiestelsel. De aanwezigheid van dergelijke mechanismen zou de impliciete garantie van de overheid aan banken in eigen land en het besmettingsgevaar significant

²⁴⁹ Figuur 9 is overgenomen uit de CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018, van p.41.

²⁵⁰ Diamond, D. W., & Dybvig, P. H. (2017). *Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity*. Journal of Political Economy, 91(03), 401–419.

²⁵¹ CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018, p.41-42.

²⁵² Gros, D., & De Groen, W. P. (2015, 15 december). *The Single Resolution Fund: How much is needed*.

doen verminderen.²⁵³ Naar mijn mening is het minder aannemelijk dat de overheid haar impliciete garantie zou moeten inlossen bij de aanwezigheid van dergelijke mechanismen. Om de kans dat de overheid haar impliciete garantie in werking zou moeten stellen te laten verminderen zouden een Europees depositogarantiestelsel en een Europese achtervang gelijktijdig moeten worden ingesteld. Indien slechts één van deze mechanismen zou worden ingesteld, kan dit tot fricties leiden. Wanneer er bijvoorbeeld alleen een gemeenschappelijke achtervang zou worden ingesteld, zal de nationale toezichthouder (DNB) het afwikkelen van de bank bij de willen neerleggen bij de Europese toezichthouder (SRB) en omgekeerd. Het niet gelijktijdig invoeren zal daarom leiden tot een mogelijke niet optimale aanpak van de problemen.²⁵⁴

Daarbij is de snelheid waarmee de Europese bankenunie moet worden ingevoerd aan discussie onderhevig. Er is kortweg een keuze tussen eerst risicodeling versneld te laten plaatsvinden, of eerst risico's binnen de bankensector te verminderen, alvorens risico's middels het Europees depositogarantiestelsel en een gemeenschappelijke achtervang worden gedeeld. Het CPB heeft voor Nederland een risicoanalyse gemaakt waarbij drie scenario's worden geschetst die de afruil tussen risicodeling en risicoreductie.²⁵⁵

Het eerste scenario ziet op het gelijktijdig invoeren van maatregelen voor risicoreductie en risicodeling. Dit is conform de routekaart van de Europese Commissie dat de bankenunie in 2024 voltooid moet zijn.²⁵⁶ Risicoreductie houdt in dat de problemleningen moeten worden teruggedrongen en dat de te sterke blootstelling van banken aan de eigen overheid moet worden ingeperkt door middel van regelgeving. Gelijktijdig worden de risico's van banken gedeeld op Europees niveau, door de invoering van een gemeenschappelijke achtervang voor het SRF en de invoering van een Europees depositogarantiestelsel.²⁵⁷ Indien op deze manier de Europese bankenunie wordt voltooid, bestaat er mijns inziens een gerede kans dat de Nederlandse overheid haar impliciete overheidsgarantie zal moeten inlossen. Dit scenario kan er namelijk volgens het CBS toe leiden dat landen, waarvan de banken relatief goed presteren, de rekening van slecht presterende banken gepresenteerd krijgen via het Europees depositogarantiestelsel.²⁵⁸ Bij dit scenario vindt namelijk risicodeling plaats voordat de risico's zijn ingeperkt.

Het tweede scenario ziet op het eerst reduceren van risico's voordat er wordt overgegaan op risicodeling. Dit houdt in dat eerst de problemleningen worden teruggedrongen en de invoering van strengere regelgeving op het gebied van overheidsschulden op bankbalansen. De verwachting is dat dit tijd zal kosten en dat risicodeling op Europees niveau later dan 2024 zal gaan plaatsvinden. Uit de bovenstaande risicoanalyses blijkt dat bijvoorbeeld Italiaanse banken dit niet zelfstandig kunnen doen; de relatie tussen overheid en banken is te sterk aanwezig en er zijn teveel problemleningen. De verwachting is daarom dat problemen bij banken immer nationaal neer zullen blijven

²⁵³ Véron, N. (2017, 11 september). *Sovereign Concentration Charges: A New Regime for Banks' Sovereign Exposures*.

²⁵⁴ CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018, p.41-42.

²⁵⁵ CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018, p.46.

²⁵⁶ Europese Commissie. (2017, 7 december). *Further steps towards completing Europe's economic and monetary union*.

²⁵⁷ CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018, p.46.

²⁵⁸ CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018, p.46.

slaan. In de transitieperiode blijft de EU dus kwetsbaar. Zeker bij een nieuwe economische schok, waarbij overheden momenteel weinig beleidsruimte hebben doordat zij hoge staatsschulden hebben, is de beleidsruimte beperkt. Er zal dan op dat moment naar een provisorische oplossing worden gezocht, waarbij de uitkomst, onder andere door het besmettingsgevaar, voor banken niet pijnloos zal verlopen.²⁵⁹ Ook hier zal een mogelijk beroep op de impliciete overheidsgarantie naar ik acht niet uitgesloten zijn.

Het derde scenario is een middenweg. Risicodeling zou moeten toenemen naar de mate van risicoreductie. Dit houdt in dat er jaarlijks geëvalueerd zou kunnen worden welke voortgang is geboekt bij risicoreductie, en aan de hand daarvan over te gaan op verdere risicodeling. Het CPB ziet de jaarlijkse onderhandelingen over de voortgang van risicoreductie als complicerende factor.²⁶⁰ Het nadeel is dat de invoering de invoering van een Europese bankenunie lang zal gaan duren.

4.5.10 - Risico 4: Macro economische ontwikkelingen

Daarnaast zijn er ontwikkelingen die niet specifiek met banken van doen hebben, maar wel van grote invloed kunnen zijn op de financiële positie van banken in de toekomst. Ik licht er een aantal uit die mijns inziens de kans op het inlossen impliciete garantie van de overheid aan banken doen vergroten.

Voor de financiële sector zijn de belangrijkste risico's volgens het CPB schuld- en rente gerelateerd. De lage rente op zowel korte- als lange termijn kan voor problemen zorgen. Indien de rente op de huidige lage stand blijft, of juist te snel stijgt, kan dit negatief uitwerken voor banken. Een lage rente kan ervoor zorgen dat overheden en banken van Zuid-Europese landen minder geprikkeld worden om structurele hervormingen door te voeren; bij een lage rente is het relatief goedkoop om aan kapitaal te komen en zodoende groeit de schuldenberg. Daarnaast biedt een lage rentestand weinig monetaire beleidsruimte in het geval zich een nieuwe economische schok voor zou doen.²⁶¹

Daartegenover zou een te snelle stijging van de rente de winstgevendheid van banken kunnen beïnvloeden.²⁶² De rente op een uitstaande langlopende lening, zou dan lager kunnen zijn dan wat op een nieuw aangetrokken deposito aan rente zou moeten worden vergoed. De bankenbelasting stimuleert daarentegen een lange looptijd van leningen. In het geval van een snel stijgende rente zou de bankenbelasting destijds een verkeerde prikkel hebben gegeven en negatief bijgedragen kunnen hebben aan de toekomstige winstgevendheid van banken.²⁶³ Daarnaast zou een snel stijgende rente de houdbaarheid van de schulden in internationaal opzicht doen laten afnemen. Schulden van huishoudens, bedrijven en overheden zijn ten opzichte van de vorige financiële crisis gestegen, terwijl de schuldniveaus in Nederland licht zijn gedaald; met name in de VS en Italië zijn de schuldniveaus zorgwekkend.²⁶⁴ De blootstelling van Nederland aan deze schulden mag dan weliswaar enigszins beperkt zijn, maar het valt niet uit te sluiten dat het internationaal stijgende schuldniveau, dankzij de lage rente, een nieuwe economische

²⁵⁹ CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018, p.47.

²⁶⁰ CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018, p.48.

²⁶¹ CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018, p.2-3.

²⁶² CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018, p.10.

²⁶³ Ik ben hier dieper op ingegaan bij de evaluatie van eerste nevendoelstelling van de wet bankenbelasting.

²⁶⁴ CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018, p.4.

schok kan veroorzaken. De gevolgen van een laag blijvende rente, of juist te snel stijgende rente zullen dan ook voor Nederland van niet geringe omvang zijn.²⁶⁵

Daarnaast kunnen geopolitieke spanningen hun weerslag hebben op banken. Het CPB noemt escalerende handelsoorlogen, een chaotische brexit en de recente versoepeling van de Dodd-Frank wetgeving, waardoor 25 van de 38 grootste Amerikaanse banken gevrijwaard zijn van de stresstesten, liquiditeitseisen en het opstellen van resolutieplannen.²⁶⁶

4.5.11 - Opvattingen van de overheid met betrekking op de hoofddoelstelling

In 2016 is er een evaluatie van de Wet bankenbelasting door het Ministerie van Financiën uitgevoerd. Daarbij is in het evaluatierapport bijzonder stilgestaan bij doelstellingen. Het rapport concludeert dat de impliciete overheidsgarantie, met de introductie van wet- en regelgeving en de totstandbrenging van een Europese bankenunie, kleiner is geworden.²⁶⁷ Het rapport gaat uitgebreid in op alle wet- en regelgeving, de Europese bankenunie en andere mechanismen waardoor de impliciete garantie van de overheid kleiner is dan voor de financiële crisis. Verder werd opgemerkt dat ratingbureaus de impliciete overheidssteun verwijderen, en juist de kans op bail-in inprijzen, met lagere ratings tot gevolg.²⁶⁸

In reactie op het rapport werden Kamervragen gesteld. Een vraag was waarom de hoogte van de bankenbelasting niet afneemt, terwijl de impliciete overheidsgarantie steeds kleiner wordt. Het antwoord luidt dat de bijdrage voor de impliciete overheidsgarantie geen verzekeringspremie is voor banken. Het bedrag aan bankenbelasting is dus niet gekoppeld aan het risico.²⁶⁹ De overheid geeft hier mijns inziens toe dat de kans op een eventuele inlossing van de impliciete overheidsgarantie niet bepalend is voor de opbrengsten. Dit houdt dus in wanneer de hoofddoelstelling aan belang verliest, de overige doelstellingen aan belang winnen. Het kabinet erkent expliciet dat de budgetfunctie aan belang heeft gewonnen.²⁷⁰ Op een vraag hoe groot de impliciete overheidsgarantie is wanneer het DGS en het SRF volledig zijn gevuld, wordt geantwoord dat de exacte hoogte niet is te berekenen, maar niet op nihil te stellen is.

Dat de hoofddoelstelling door de jaren heen steeds meer aan belang verliest, maak ik duidelijk aan de hand van volgende, recente citaten. Dat de kans op de inlossing van de impliciete overheidsgarantie op nihil wordt gesteld ben ik niet tegengekomen in mijn onderzoek.

“Het kabinet wil allereerst benadrukken dat met het oprichten van de bankenunie, het risico dat overheden wederom moeten optreden als redder in nood, aanzienlijk kleiner is dan enkele jaren terug. De inrichting van een mechanisme hoe om te gaan met banken in de

²⁶⁵ CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018, p.4.

²⁶⁶ CPB Risicorapportage Financiële Markten 2018, p.3-5, 17-18 en 22.

²⁶⁷ Kamerstukken I 2015/16, 33 121, N, p.1.

²⁶⁸ Kamerstukken I 2015/16, 33 121, N, p. 8-9.

²⁶⁹ Kamerstukken I 2015/16, 33 121, N, p.7.

²⁷⁰ Kamerstukken I 2015/16, 33 121, N, p.7.

problemen, de voorwaarde van voldoende bail-in en een door de banken gevuld afwikkelingsfonds zijn hierbij cruciaal.”²⁷¹

“Inmiddels is de door overheden ingezette staatssteun de afgelopen jaren sterk teruggelopen. Tevens is door de oprichting van de bankenunie de noodzaak, maar zijn ook de mogelijkheden, om als overheden steun te verlenen aanzienlijk afgenomen.”²⁷²

“Met het verwezenlijken van meerdere maatregelen is het risico dat overheden wederom moeten optreden als redder in nood kleiner dan enkele jaren terug.”²⁷³

4.5.12 – Overbodigheid van de hoofddoelstelling

De hoofddoelstelling heeft naar mijn mening in belangrijke mate aan belang moeten inboeten doordat de impliciete overheidsgarantie kleiner is geworden. Het in 2018 vragen van een bijdrage voor het bestaan van een impliciete overheidsgarantie is naar mijn mening echter niet overbodig. Hoewel door de geïntroduceerde wet- en regelgeving zowel de noodzaak als de mogelijkheid voor de overheid om haar impliciete garantie in te lossen is afgenomen, kan naar mijn mening deze niet op nihil worden gesteld. Er bestaan immers nog steeds risico's voor Nederlandse banken waardoor zij een mogelijk beroep moeten doen op de impliciete overheidsgarantie. De waarschijnlijkheid dat door banken op deze garantie een beroep zal worden gedaan, zal naar ik verwacht in de toekomst verder afnemen, mede door de verdere opbouw van de Europese bankenunie en het instellen van een gemeenschappelijke achtervang. De wijze waarop en de snelheid waarmee de Europese bankenunie zal worden voltooid, heeft invloed op de omvang van de risico's die Nederlandse banken lopen.

4.6 - Antwoord op de derde deelvraag

Wet- en regelgeving die na de invoering van de Wet bankenbelasting zijn geïntroduceerd, roepen vragen op omtrent de houdbaarheid van de doelstellingen van de Wet bankenbelasting. Daarom wordt de vraag gesteld in hoeverre de hoofddoelstelling van de bankenbelasting overbodig is geworden en of er een zelfstandig prikkelende werking uit gaat van de twee nevendoelstellingen?

Naar mijn mening gaat van beide nevendoelstellingen nog steeds een prikkelende werking uit. De prikkelende werking van de eerste nevendoelstelling stimuleert banken om de looptijdtransformatie in te korten. De prikkel van de eerste nevendoelstelling wordt nog eens verstrekt door de invoering van de NSFR. De tweede nevendoelstelling fungeert daarentegen enkel nog als vangnet voor de Wbfo; de prikkelende werking is daarmee afgenomen, maar niet op nihil te stellen. Beide doelstellingen kunnen daarom naar mijn mening niet als overbodig worden aangemerkt omdat er nog een zelfstandig, prikkelende werking van uit gaat.

De opbrengsten van de bankenbelasting zijn al enkele jaren stabiel gebleven. Deze opbrengsten zijn louter door de eerste nevendoelstelling geaggregeerd; de tweede

²⁷¹ Hoekstra, W. B. (2018, 6 april). *Antwoord op vragen SP met betrekking tot de routekaart voor de voltooiing van de EMU.*

²⁷² Hoekstra, W. B. (2018, 24 april). *Kamerbrief risicoreductie Europese bankensector.* p.3.

²⁷³ Hoekstra, W. B. (2018, 4 april). *Antwoord op vragen van het lid Van Raan over de bankenbuffers.*

doelstelling draagt niet bij aan de opbrengsten, omdat er geen variabele beloning van meer dan 25% is uitgekeerd aan bestuurders van banken.

De opbrengsten die voortkomen uit de eerste nevendoelstelling dienen de hoofddoelstelling en vormen op die wijze de bijdrage voor de impliciete overheidsgarantie. Mijns inziens is een bijdrage van banken in de vorm van een bankenbelasting niet meer noodzakelijk om de kosten van de in het verleden verstrekte staatssteun te dekken. Anno 2018 is er immers een boekwinst van 4 miljard euro, welk bedrag in de toekomst waarschijnlijk verder gaat oplopen. Het vragen van een bijdrage van banken voor het verstrekte directe en indirecte profijt als gevolg van de in het verleden verleende staatssteun, is naar ik acht, anno 2018 niet meer van node. Dit houdt in dat er alleen nog een bijdrage in de vorm van een bankenbelasting kan worden gevraagd voor toekomstige overheidsinterventies; hoe groot is de impliciete overheidsgarantie nog?

Het in 2018 vragen van een bijdrage voor het bestaan van een impliciete overheidsgarantie is naar mijn mening echter niet overbodig. Hoewel door de tot stand gekomen wet- en regelgeving zowel de noodzaak als de mogelijkheid voor de overheid om haar impliciete garantie in te lossen is afgenomen, kan naar mijn mening deze niet op nihil worden gesteld. Er bestaan immers nog steeds risico's voor Nederlandse banken waardoor zij in de toekomst een mogelijk beroep moeten doen op de impliciete overheidsgarantie. De waarschijnlijkheid dat door banken op deze garantie een beroep zal worden gedaan, zal naar ik acht, in de toekomst verder afnemen, mede door de verdere opbouw van de Europese bankenunie en het instellen van een gemeenschappelijke achtervang. De wijze waarop en de snelheid waarmee de Europese bankenunie zal worden voltooid, heeft invloed op de hoeveelheid risico die Nederlandse banken lopen.

Omdat de betaalde bankenbelasting niet kan worden gezien als een verzekeringspremie voor banken, is de bijdrage niet gekoppeld aan de grootte van de impliciete overheidsgarantie. Ondanks dat de impliciete overheidsgarantie kleiner is geworden, is deze naar mijn mening niet op nihil te stellen. Dit houdt in dat de gelijkblijvende opbrengsten een stabiele bijdrage leveren aan een steeds kleiner wordende impliciete overheidsgarantie. Doordat de opbrengsten gelijk blijven, maar de impliciete overheidsgarantie afneemt, wint de budgettaire functie van de bankenbelasting steeds meer aan belang; het instrumentele accent van de Wet bankenbelasting wordt meer en meer verlegd naar de budgettaire functie.

Hoofdstuk 5 - Evaluatie randvoorwaarden Wet bankenbelasting

5.1 - Inleiding

In dit hoofdstuk wordt getoetst of de randvoorwaarden van de Wet bankenbelasting worden geschonden. Deze randvoorwaarden zijn de criteria waaraan diende te worden voldaan alvorens de bankenbelasting zou mogen worden ingevoerd. De randvoorwaarden blijven echter na invoering van de bankenbelasting hun belang houden; de randvoorwaarden bakenen het speelveld voor de bankenbelasting af. Indien nodig zal het kabinet naar mijn mening passende maatregelen moeten nemen indien blijkt dat een randvoorwaarde wordt geschonden. Dit hoofdstuk bestaat uit drie delen. Bij elk deel wordt er een randvoorwaarde getoetst.

5.2 - Toetsing eerste randvoorwaarde

De eerste randvoorwaarde stelt dat sprake moet zijn van Europese coördinatie.²⁷⁴ Door het vereisen van coördinatie dient het Europese level playing field van verschillende bankenheffingen gewaarborgd te blijven. Belangrijk is dat coördinatie niet wordt gezien als harmonisatie; het is niet de bedoeling dat de Wet bankenbelasting volledig in harmonie is met soortgelijke belastingen in andere lidstaten. De Wet bankenbelasting is daarom gecoördineerd vormgegeven aan de hand van de toen bestaande vormen van bankenbelastingen.

In hoofdstuk 1 concludeerde ik dat de Wet bankenbelasting in beginsel, op het moment van invoeren, eenzijdig voldoet aan de eerste randvoorwaarde. De Wet bankenbelasting is vooral geïnspireerd op de bankenbelasting van het VK en is daarom in grote lijnen gekopieerd. Alleen de tarieven zijn beduidend lager, omdat anders in strijd zou worden gehandeld met de derde randvoorwaarde; daartoe zijn de tarieven zodanig vastgesteld dat de opbrengsten als % van het BBP van de Nederlandse bankenbelasting gelijk waardig zijn aan de opbrengsten als % van het BBP van de Duitse en Franse bankenbelasting.

De eerste randvoorwaarde is naar mijn mening geen “harde” voorwaarde; er worden immers geen eisen gesteld aan de mate van coördinatie. Het toetsen van deze randvoorwaarde is daarom naar mijn mening vooral een subjectieve aangelegenheid. Daarom kan niet worden getoetst of anno 2018 nog steeds aan een bepaalde mate van coördinatie wordt voldaan. Naar ik meen, kan alleen worden getoetst of in meer of mindere mate aan de voorwaarde wordt voldaan. Duidelijk is wel dat de mate van coördinatie, de positie van de Nederlandse bankenbelasting in het Europese “level playing field”, tijdens de invoering van de bankenbelasting voor het kabinet voldoende was om deze belasting te introduceren.

Ik vergelijk daarom het “level playing field” tijdens de invoering van de bankenbelasting, met het “level playing field” anno 2018; dit houdt in dat ik analyseer hoe EU-lidstaten anno 2018 invulling hebben gegeven aan het heffen van een bankenbelasting, en dit vergelijk met de situatie van tijdens de invoering van de bankenbelasting. Ik analyseer daarnaast hoe de eerste randvoorwaarde in de Evaluatie Wet bankenbelasting 2016 is getoetst. De nu al bekende, toekomstige wijzigingen in de nationale bankenbelastingen neem ik ook mee in de analyse. Ik kies ervoor om niet gedetailleerd elke wijziging van het

²⁷⁴ Zie paragraaf 2.4.1 van deze scriptie voor een uitgebreide uiteenzetting.

speelveld te analyseren, maar mij te richten op de zaken die relevant zijn voor de toetsing van de coördinatie van de Nederlandse bankenbelasting.

Ten eerste geef ik een globale overview van het speelveld van bankenbelastingen. Daarna ga ik specifiek in op de wijze hoe het Verenigd Koninkrijk, anno 2018 haar nationale bankenbelasting gestalte geeft. Dit doe ik omdat de UK bank levy model heeft gestaan voor de grondslag van de Nederlandse bankenbelasting. Ten tweede ga ik in op de koppeling van de tarieven van de Nederlandse bankenbelasting aan de opbrengsten als % van het BBP van de Duitse en Franse bankenbelasting.

5.2.1 - Het level playing field van bankenbelastingen anno 2018

De Evaluatie Wet bankenbelasting 2016 (hierna: de Evaluatie) is begin 2016 door het Ministerie van Financiën gepubliceerd.²⁷⁵ Daarbij is ook aandacht uitgegaan naar de eerste randvoorwaarde. In de Evaluatie wordt nog een keer aangehaald dat tijdens de invoering sprake was van Europese coördinatie; bij de vormgeving van de Wet bankenbelasting is uitdrukkelijk gekeken naar resolutiefondsheffingen en bankenbelastingen die door andere EU-lidstaten waren ingevoerd, of in ontwikkeling waren. Gewezen wordt op het feit dat ten tijde van de invoering van de Wet bankenbelasting, er tien EU-lidstaten waren met een vergelijkbare heffing in de vorm van een bankenbelasting of resolutiefondsheffing.²⁷⁶ Van coördinatie kon worden gesproken, omdat de heffingsgrondslag die in bijna alle EU-lidstaten bestond uit het totaal van de passiva verminderd met het toetsingsvermogen en de gedekte deposito's.²⁷⁷

Naar mijn mening kan hieruit geconcludeerd worden dat de Nederlandse overheid, betreffende de toetsing van coördinatie, gefocust heeft op het “hoe” en niet het “waartoe”. Voor de Nederlandse overheid is sprake van coördinatie wanneer wordt aangesloten bij een gemeenschappelijke, vergelijkbare heffingsgrondslag; dit noem ik het “hoe”. Het “waartoe”, dat is waarvoor de belastingopbrengsten worden aangewend, lijkt voor de toetsing van coördinatie blijkbaar echter minder relevant. Van de tien landen worden de opbrengsten immers aangewend voor verschillende doelen: de opbouw van nationale resolutiefondsen, bekostiging van depositogarantiestelsels of als bijdrage voor de algemene middelen van het Rijk.²⁷⁸ In het kader van “waartoe” de opbrengsten van de verschillende bankenheffingen worden gebruikt, is naar mijn mening daarom geen sprake van coördinatie.

Opvallend is dat bij de Evaluatie wel aandacht bestaat voor het “waartoe”. Op de vraag of nog aan de eerste randvoorwaarde wordt voldaan, is het antwoord dat het level playing field diffuser is geworden.²⁷⁹ Als reden wordt de oprichting van de Europese bankenunie genoemd. Het gevolg is dat voor deelnemende landen aan het SSM, de nationale resolutiefondsen zijn vervangen door het SRF. Het oprichten van deze bankenunie stelt lidstaten voor de keuze of zij willen continueren met het heffen van een bankenbelasting of resolutiefondsheffing naast de verplichte bijdragen aan het SRF.

²⁷⁵ Kamerstukken I 2015/16, 33 121, N.

²⁷⁶ Dit waren België, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Oostenrijk, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Zie tabel 1 in de bijlage.

²⁷⁷ Behalve Frankrijk; hier wordt over de activazijde geheven.

²⁷⁸ Zie tabel 2 in de bijlage. Te zien is dat landen hun opbrengsten voor verschillende, of gecombineerde doelen aanwenden.

²⁷⁹ Kamerstukken I 2015/16, 33 121, N, p. 7.

Uit de Evaluatie blijkt dat landen als Duitsland en Slovenië te kennen hebben gegeven dat een nationale heffing niet wordt gecontinueerd naast bijdragen aan het SRF. Landen als België en Cyprus geven aan, dat de opbrengst van de heffing gedeeltelijk gebruikt wordt voor betalingen aan het SRF.²⁸⁰ Naar mijn mening is het niet opvallend dat dit juist landen zijn die de opbrengsten deels of volledig aanwenden ter financiering van een nationaal resolutiefonds, deze heffing afschaffen, verlagen of aanwenden ter financiering van het SRF; de betalingen aan het SRF vervangen in beginsel dan de nationale heffing. Bij de beoordeling van het level playing field vind ik het daarom opmerkelijk dat het “*waartoe*” nu wel een bepalende is factor gebleken. Immers voorheen werden de opbrengsten aangewend voor een nationaal bankenfonds, en dat deze later worden aangewend tot een Europees bankenfonds zou het level playing field naar mijn mening niet diffuser maken. Daarnaast wordt vermeld dat Frankrijk de Wet bankenbelasting in de toekomst zal gaan verlagen of af wordt geschaft.²⁸¹ In de Evaluatie wordt tenslotte opgemerkt dat Nederland, samen met landen als Oostenrijk, Letland en Portugal van mening is dat de nationale bankenbelasting naast de bijdragen aan het SRF moet blijven bestaan.²⁸²

Naar mijn mening valt op, dat in de Evaluatie geen antwoord is gegeven op de vraag of er wordt voldaan aan de eerste randvoorwaarde. Er wordt slechts gesteld dat vanwege de invoering van het SRM het internationale speelveld diffuser is geworden. Welke consequenties het veranderende speelveld voor de Nederlandse bankenbelasting heeft, wordt niet aangegeven. Ik vind de toetsing van de eerste randvoorwaarde daarom te marginaal; een globale overview van het internationale speelveld met de mededeling dat dit speelveld diffuser is geworden, waarbij niet wordt aangegeven wat de implicaties zijn voor de bankenbelasting, is naar mijn mening te summier. Daarbij worden in de Evaluatie belangrijke ontwikkelingen onvoldoende belicht. Een voorbeeld is naar mijn mening dat aan de situatie omtrent de bankenbelasting in het VK, die grondige wijzigingen door de loop van de jaren heeft ondergaan, geen wordt aandacht besteed. Terwijl dit juist de bankenbelasting is die model heeft gestaan voor de Nederlandse bankenbelasting. Daarom besteed ik expliciet aandacht aan de UK bank levy, omdat deze bankenbelasting naar mijn mening een belangrijke graadmeter vormt voor de mate van coördinatie van de Nederlandse bankenbelasting.

5.3 - Bankenbelasting in het VK

De UK bank levy heeft model gestaan voor de Wet bankenbelasting in Nederland.²⁸³ Wel is voor beduidend lagere tarieven gekozen, omdat anders in strijd zou worden gehandeld met de derde randvoorwaarde. Een wijziging van de heffingsgrondslag van de UK bank levy zou daarom naar mijn mening het level playing field doen verstoren. Indien de heffingsgrondslag van het VK indertijd meer zou gaan afwijken van de Nederlandse heffingsgrondslag, is naar mijn mening minder sprake van Europese coördinatie. Daartoe zet ik hieronder uiteen hoe de heffingsgrondslag van de UK bank levy indertijd is veranderd, en welke impact dit heeft op de mate van Europese coördinatie van de Nederlandse bankenbelasting. Ik zet drie wijzigingen van de UK bank levy uiteen, die naar mijn mening impact hebben op de mate van Europese coördinatie voor de Nederlandse bankenbelasting.

²⁸⁰ Kamerstukken I 2015/16, 33 121, N, p. 7.

²⁸¹ Franse bankenbelasting wordt per 1 jan 2019 afgeschaft. Ik bespreek dit uitgebreider in afdeling 5.4.1

²⁸² Kamerstukken II 2014/15, 21 501-07, nr. 1201, p. 9.

²⁸³ Zie paragraaf 2.4.1 van deze scriptie.

5.3.1 - Wijziging 1: beperking heffingsgrondslag UK bank levy

In 2017 is bekend geworden dat de scope van de UK bank levy wordt ingeperkt. Vanaf 2021 zullen het eigen vermogen en de verplichtingen van banken, die toerekenbaar zijn aan de niet in het VK gevestigde entiteiten, buiten de heffing van de UK bank Levy vallen; buitenlandse activiteiten van bankgroepen die in het VK gevestigd zijn, vallen dus niet langer onder het bereik van de UK bank levy. De achtergrond van deze maatregel is dat het level playing field tussen de Britse en de buitenlandse bankgroepen meer gelijk moet worden getrokken, waardoor de impact van de UK bank levy op de overzeese activiteiten wordt verminderd. Het risico op dubbele bankenbelasting voor banken uit het VK wordt op deze manier ook kleiner. De verwachting is dat de concurrentiepositie van het VK hierdoor een positieve impuls zal krijgen.²⁸⁴

De verandering van de heffingsgrondslag van de UK bank levy is naar mijn mening een grote verandering. Uit de heffingsgrondslag van de Nederlandse bankenbelasting blijkt, dat internationale vertakkingen van Nederlandse groepen of groepsdelen, meegenomen worden in de heffingsgrondslag. Het land waar de dochteronderneming van de Nederlandse bank is gevestigd, dient dan terug te treden.²⁸⁵ Met de herziene heffingsgrondslag van de UK bank levy, worden de internationale vertakkingen van banken uit het VK, niet meer meegenomen in de heffingsgrondslag. De heffingsgrondslag van de UK bank levy zal dus in de nabije toekomst, op het gebied van internationale vertakkingen, haaks staan op de Nederlandse heffingsgrondslag. Daar waar het VK terugtreedt, heft Nederland. Deze toekomstige verandering van een heffingsgrondslag die model heeft gestaan voor de Nederlandse heffingsgrondslag, is naar mijn mening een grote verandering van het level playing field. Bij de Evaluatie Wet bankenbelasting 2021 dient naar mijn mening uitgebreid na te worden gegaan welke impact deze verandering heeft op het Europese level playing field.

5.3.2 - Wijziging 2: korting voor bijdragen aan het SRF op de UK bank levy

Sinds 1 januari 2016 bestaat de mogelijkheid om een korting te krijgen op de af te dragen UK bank levy voor Britse bankgroepen, die in eurozone landen opereren via een dochteronderneming. Korting is ook mogelijk voor banken die gevestigd zijn in eurozone landen, maar in het VK activiteiten uitoefenen via een vaste inrichting. In sommige gevallen overlapt de heffing van het SRF namelijk met de Bank Levy; dit leidt tot dubbele belasting.²⁸⁶ De regering van het VK is van mening dat deze dubbele heffing voorkomen dient te worden door de Bank Levy te verminderen. Het VK participeert namelijk niet in het SSM.²⁸⁷

Duidelijk is dat de Nederlandse overheid een tegenovergestelde mening is toegedaan. Het standpunt van de Nederlandse overheid is dat de bankenbelasting, naast de afdrachten aan het SRF, dient te blijven bestaan.²⁸⁸ Daaruit kan naar ik meen, worden geconcludeerd, dat Nederland geen korting op de af te dragen bankenbelasting zal geven, indien door een bank is bijgedragen aan het SRF. Hierin verschilt de Nederlandse bankenbelasting van de UK bank levy; dit vermindert mijns inziens de Europese coördinatie. Zoals hiervoor is

²⁸⁴ HM Treasury. (2017, 13 september). Bank Levy: changes to the scope and administration.

²⁸⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33121, nr. 3.

²⁸⁶ Dit is wettelijk verankerd in paragraaf 67, schema 19 van de Finance Act 2011.

²⁸⁷ HM Revenue & Customs. (2016, 16 november). Bank levy double taxation relief (single resolution fund levy).

²⁸⁸ Kamerstukken II 2014/15, 21 501-07, nr. 1201, p. 9.

opgemerkt, bieden andere landen een korting aan op de bankenbelasting, of schaffen deze af omwille van de bijdragen aan het SRF. Naar mijn mening, positioneert Nederland zich met een drietal andere landen die een bankenbelasting naast bijdragen aan het SRF willen handhaven, steeds meer in een uitzonderingspositie. In de Evaluatie Wet bankenbelasting 2021 dient naar mijn mening, uitvoerig te worden beargumenteerd, waarom het aanhouden van een bankenbelasting, naast de bijdragen aan het SRF, niet in strijd is met de eerste randvoorwaarde. Een aandachtspunt daarbij is dat het SRF naar verwachting in 2024 gevuld zal zijn. Het is dan de vraag hoe andere landen invulling geven aan het heffen van een bankenbelasting of resolutiefondsheffing, wanneer deze bijdragen van banken aan het SRF stoppen. Daarnaast zou een evaluatie van de impact die de bankenbelasting heeft op de concurrentiepositie van Nederland op zijn plaats zijn.

5.3.3 - Wijziging 3: tariefsverlaging UK bank levy

De Nederlandse en UK bank levy zijn uniek in het feit dat zij een verschillend tarief hanteren voor het belasten van kort- en langlopende schulden. Zoals hiervoor is beschreven, was het tarief van de UK bank levy te hoog bevonden in de ogen van de Nederlandse overheid; daarom is aansluiting gezocht bij de tarieven van de Duitse en Franse bankenbelasting. Hierdoor is het tarief van de Nederlandse bankenbelasting niet vergelijkbaar met die van de UK bank levy. Naar mijn mening is, gezien de ontwikkelingen van de UK bank levy, het toch zinvol om het ontwikkeling van het tarief van de UK bank levy te bespreken. Dit biedt een verrassende inkijk in de manier waarop de overheid van het VK aankijkt tegen het belasten van banken.

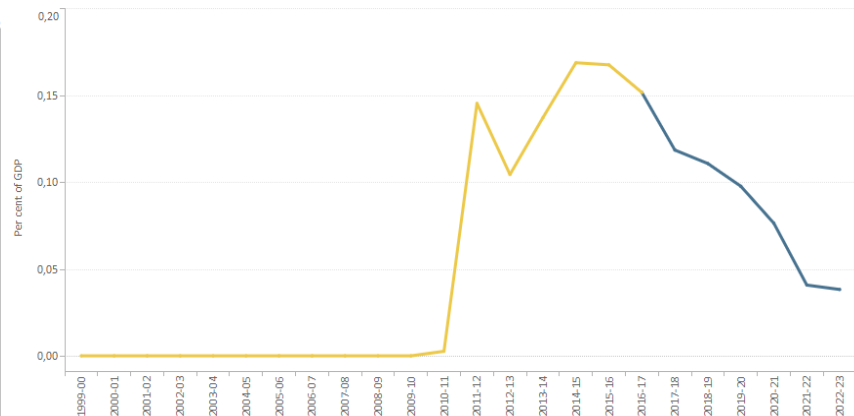
De tarieven van de Bank Levy zijn sinds de invoering in 2011 een aantal keren verhoogd. Echter, in 2015 heeft de overheid aangekondigd dat de tarieven in de periode 2015-2021 jaarlijks worden verlaagd; dit is te zien in tabel 2 hieronder.²⁸⁹ Opvallend is dat de tarieven in deze periode zijn gehalveerd en weer op het niveau van 2011 worden gesteld. De doelmatigheidsvrijstelling van 20 miljard pond wordt niet gewijzigd. Uit grafiek 2 is op te maken dat de verwachte opbrengsten van de bank levy afnemen. Daarnaast is opmerkelijk dat in 2021 de verwachte opbrengst is gehalveerd ten opzichte van 2011, terwijl hetzelfde tarief van toepassing is. Verklarende factoren voor deze daling zijn de ingeperkte heffingsgrondslag van de UK bank levy en de inkrimping van balansen van banken; er kan kortweg in de toekomst over minder schulden geheven worden.

²⁸⁹ Tabel 2 en de grafieken 1 en 2 hebben eenzelfde bron: Office for Budget Responsibility. (2018, maart). Bank levy - Office for Budget Responsibility.

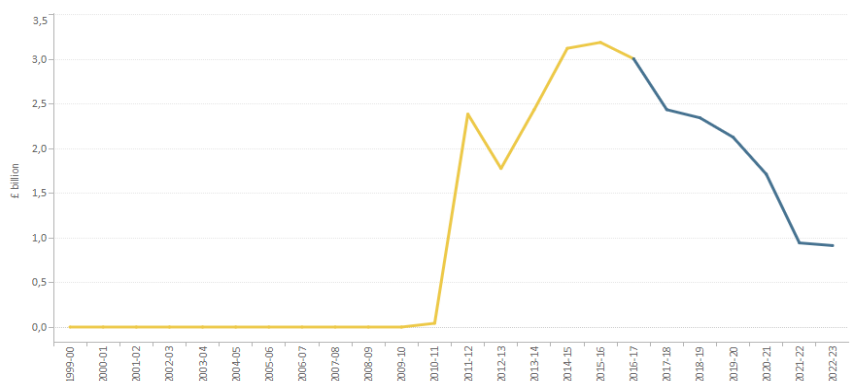
Tabel 2: Hoogte tarieven in % kort- en langlopende schulden

Jaar	Kort	Lang
2011	0.05	0.025
2011	0.10	0.05
2011	0.075	0.0375
2012	0.105	0.0525
2012	0.13	0.065
2013	0.142	0.071
2013	0.156	0.078
2015	0.21	0.105
2016	0.18	0.09
2017	0.17	0.085
2018	0.16	0.08
2019	0.15	0.075
2020	0.14	0.07
2021	0.10	0.05

Grafiek 1: Opbrengst UK bank levy als % van BBP



Grafiek 2: Opbrengsten UK bank levy in miljarden



Wegens de verlaging van de tarieven worden banken in het VK wel geconfronteerd met een nieuwe belasting: de Bank Corporation Tax Surcharge. Dit is een belasting die de winst van bancaire ondernemingen belast met een tarief van 8%. Deze belasting wordt vanaf 1 januari 2016 samen met de vennootschapsbelasting van het VK geïnd. Er wordt geheven over de totale belastbare winst voor de vennootschapsbelasting, met uitzondering van groepsaftrek van niet-bancaire bedrijven. Er is een doelmatigheidsvrijstelling van 25 miljoen pond. Kortgezegd is dit een bancaire opslag van de vennootschapsbelasting.²⁹⁰

Naar mijn mening draagt de verlaging van de tarieven van de UK bank levy, bij aan het diffuser maken van het level playing field. Duidelijk is dat de tarieven worden verlaagd om een beter vestigingsklimaat te creëren. Om de gedeerde belastingopbrengsten op te vangen, wordt een nieuwe belasting geïntroduceerd. Hierdoor worden winsten, in plaats van schulden van banken belast. In een tijd van opgaande conjunctuur is dit een logische gedachte. Tijdens de crises hadden banken geen of weinig winsten, dus moest de overheid een ander aangrijpingspunt zoeken, dat zich tevens leende voor een instrumentele functie; dit waren de schulden. Door het verlagen van de tarieven op schulden en het invoeren van een belasting op winsten van banken, distantieert de UK bank levy zich van de Nederlandse bankenbelasting. Dit manifesteert zich in het verkleinen van de instrumentele functie; de prikkel die uitgaat van de tariefdifferentiatie tussen kort- en langlopende schulden, neemt door de verlaging de tarieven en de beperking van de

²⁹⁰ UK GOV, (2015, 9 juli). Bank Corporation Tax surcharge.

heffingsgrondslag af. Naar mijn mening wordt een gedeelte van de instrumentele functie vervangen door een budgettaire functie, door het rechtstreeks extra belasten van bankwinsten. Ook getuigt het inperken van de instrumentele functie van de UK bank levy, naar mijn mening van het toegenomen vertrouwen van de overheid van het VK in banken. Indien meer overheden het voorbeeld van het VK zouden volgen, dan zou dit kunnen leiden tot een ongelijker level playing field.

5.4 - Andere bankenbelastingen in Europa

De Duitse bankenbelasting, ook bekend als de “Bankabgabe”, werd in 2011 geïntroduceerd als een nationale bankenheffing in Duitsland. In de periode 2011-2015 waren Duitse banken verplicht, middels het betalen van Bankabgabe, bij te dragen aan een nationaal herstructureringsfonds. Sinds 2015 is dit fonds vervangen door het SRF. Daarom wordt de huidige Bankabgabe berekend volgens de regels van het SRF.²⁹¹

Zoals hiervoor is beschreven, heeft Nederland bij de introductie van de Wet bankenbelasting expliciet, betreffende de hoogte van de tarieven, aangegeven deze te willen koppelen aan de opbrengst als % van het BBP van landen als Duitsland en Frankrijk.²⁹² Het doel was om een vergelijkbare structurele belastingopbrengst als % van het BBP te genereren. Dit is te zien in tabel 3.

Tabel 3: Vergelijking bankenbelastingen van NL, FRA, DU en het VK in 2011²⁹³

Staat	Naam heffing	Structurele opbrengst	BBP (in 2010 in marktprijzen)	Structurele opbrengst als % van het BBP
Nederland	Bankenbelasting	€ 300 miljoen	€ 588 miljard	0,051%
Frankrijk	Taxe systématique sur les banques	€ 800 miljoen	€ 1 932 miljard	0,041%
Duitsland	Bankabgabe	€ 1 miljard	€ 2 476 miljard	0,040%
Verenigd koninkrijk	Bank levy	£ 2,6 miljard	€ 1 700 miljard	0,176%

Te zien is dat de structurele opbrengst als % van het BBP voor NL, FRA en DU initieel met elkaar vergelijkbaar waren. Dit was echter voordat Nederland de opbrengst van de bankenbelasting verdubbelde naar € 600 miljoen.²⁹⁴ Nederland heeft de koppeling van de tarieven aan de opbrengsten van de bankenbelastingen in Duitsland en Frankrijk, dus al bij de intrede van de Wet bankenbelasting losgelaten.

Opmerkelijk is dat in de Evaluatie Wet bankenbelasting 2016 geen vergelijking wordt gemaakt met de structurele opbrengst in % van het BBP met Duitsland, Frankrijk of andere landen. In de Evaluatie wordt gesteld, zoals hiervoor uiteen gezet is, dat Oostenrijk en Portugal een bankenbelasting, naast de bijdragen van banken aan het SRF, in stand houden. Hierdoor kan naar mijn mening worden geconcludeerd dat de opbrengsten van de bankenbelasting voor de mate van Europese coördinatie, vanuit het standpunt van de Nederlandse overheid, in beginsel geen rol lijken te spelen. Toch is het, naar ik meen, opmerkelijk dat de opbrengst van de Nederlandse bankenbelasting niet wordt vergeleken met andere bankenbelastingen of resolutiefondsheffingen die naast bijdragen aan het SRF blijven bestaan. Voor de mate van Europese coördinatie lijken mij de opbrengsten van

²⁹¹ Bundesfinanzministerium. (2017, 17 augustus). Fragen und Antworten zur Bankenabgabe.

²⁹² Kamerstukken II 2011/12, 33121, nr. 6.

²⁹³ Kamerstukken II 2011/12, 33121, nr. 6.

²⁹⁴ Zie voor een uitgebreide uiteenzetting paragraaf 2.3 van deze scriptie.

bankenbelastingen, in perspectief gezien met de grootte van de economie, toch een indicatie te geven positie van de Nederlandse bankenbelasting in het Europese speelveld.

Ik vergelijk daarom de opbrengsten van de Nederlandse bankenbelasting, met de opbrengsten dergelijke belastingen van Duitsland en Frankrijk.²⁹⁵ Deze opbrengsten kies ik om te zien hoe de initiële koppeling van de tarieven zich door de loop der tijd heeft ontwikkeld. Daarnaast vergelijk ik ook de opbrengsten van de Portugese en Oostenrijkse bankenbelastingen. Dit doe ik om te zien welke positie de Nederlandse bankenbelasting inneemt in het speelveld van landen die een bankenbelasting, naast de afdrachten aan het SRF, in stand houden. Ik heb een overzicht gemaakt van de gerealiseerde opbrengsten van bankenbelastingen en hoe deze opbrengst zich verhoudt met de grootte van de economie. Dit is te zien in onderstaande tabel 4.

Tabel 4: Vergelijking verschillende bankenbelastingen; opbrengst in mln.²⁹⁶

Jaar	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
(NL) Bankenbelasting	-	536	507	448	478	473	478
(NL) opbrengst als % van het BBP	-	0,08%	0,08%	0,07%	0,07%	0,07%	0,06%
(GER) Bankabgabe	591	694	521	516	1590	1600	1620
(GER) opbrengst als % van het BBP	0,02%	0,03%	0,02%	0,02%	0,05%	0,05%	0,05%
(FR) Taxe systemique sur les banques	495	1026	599	979	590	529	-
(FR) opbrengst als % van het BBP	0,02%	0,05%	0,03%	0,05%	0,03%	0,02%	-
(AUS) Stabilitätsabgabegesetz	510	583	588	586	554	572	-
(AUS) opbrengst als % van het BBP	0,16%	0,18%	0,18%	0,18%	0,16%	0,16%	-
(POR) Contribuição sobre o setor bancário	152	156	131	160	182	205	-
(POR) opbrengst als % van het BBP	0,09%	0,09%	0,08%	0,09%	0,10%	0,11%	-

5.4.1 - De Duitse en Franse bankenbelasting

Als eerste vergelijk ik de opbrengsten van de Nederlandse bankenbelasting met de opbrengsten van de Duitse en Franse bankenbelastingen. Uit de tabel is op te maken dat de opbrengst van de Nederlandse bankenbelasting als % van het BBP structureel hoger is, dan die van de Duitse en Franse bankenbelastingen. Dit duidt naar mijn mening op het feit, dat de initiële koppeling van tariefstelling aan de opbrengsten van de Duitse en Franse bankenbelasting, is losgelaten. De Franse bankenbelasting is bovendien, vanaf 2015 structureel verlaagd, en zal op 1 januari 2019 volledig worden afgeschaft.²⁹⁷

Te zien is dat de Nederlandse en Duitse opbrengsten als % van het BBP, naar elkaar toe groeien. De reden hiervoor is, zoals hiervoor is uiteengezet, dat de Duitse Bankabgabe in 2015 is gewijzigd, en wordt berekend volgens de regels van het SRF. Daarbij moet worden gerekend op het feit dat Duitse Bankabgabe een resolutieheffing is. Met de komst van het SRF, komt naar mijn mening, de zwakte aan het licht van een koppeling van de tarieven van een bankenbelasting aan de opbrengsten van een resolutieheffing. Nu de Duitse resolutieheffing vanaf 2015 wordt berekend naar Europese maatstaven, kan er geen goede vergelijking meer worden gemaakt. Om een goede vergelijking te maken, dient de opbrengst van de Duitse Bankabgabe, daarom vergeleken te worden met de opbrengst

²⁹⁵ De Engelse bank levy neem ik niet mee in de vergelijking, omdat ik deze hiervoor al heb geëvalueerd.

²⁹⁶ Bron opbrengsten bankenbelastingen: Eurostat. (2018, 16 mei). National Tax Lists - Excel publications [Dataset].

Bron BBP: Eurostat. (2018, 25 oktober). GDP and main aggregates - selected international annual data [Dataset].

²⁹⁷ MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS. (2016, 3 februari). TFP - Taxe de risque systémique des banques.

van de Nederlandse bankenbelasting, plus de bijdragen aan het SRF. In 2017 bedroeg de Nederlandse bijdrage aan het SRF € 456 miljoen; het gezamenlijke bedrag komt dan uit op € 478 mln + € 456 mln = € 934 mln.²⁹⁸ Opmerkelijk is dat de opbrengst van de bankenbelasting bijna gelijk is aan de bijdrage aan het SRF. Het totale bedrag is dan, als % van het BBP, ongeveer 0,12%. Dit is dus meer dan twee keer zo hoog als de opbrengst van de Duitse Bankabgabe in % van het BBP. Pas wanneer Nederland geen bankenbelasting meer zou heffen, zouden de opbrengsten als % van het BBP ongeveer aan elkaar gelijk zijn.

Naar mijn mening is duidelijk dat de koppeling van de tarieven aan de Duitse en Franse bankenbelastingen, al bij de invoering van de Nederlandse bankenbelasting is losgelaten. Anno 2018 is dit niet veranderd.²⁹⁹ Daarnaast zijn de opbrengsten van de Nederlandse en Duitse bankenbelasting niet meer goed met elkaar te vergelijken door de komst van het SRF. De Franse bankenbelasting is met de komst van het SRF verlaagd en wordt in 2019 afgeschaft. Een koppeling van de tarieven van de Nederlandse bankenbelasting aan de opbrengst een Duitse resolutieheffing en een binnenkort afgeschafte bankenbelasting, is anno 2018 met het oog op Europese coördinatie, naar ik meen, niet meer zinvol.

5.4.2 - De Oostenrijkse en Portugese bankenbelasting

Ten tweede maak ik een vergelijking van de opbrengst van de Nederlandse bankenbelasting die van de landen die een bankenbelasting, naast bijdragen aan het SRF, aanhouden. Nederland, Portugal en Oostenrijk zijn daarbij de enige landen die de opbrengsten van de bankenbelasting tevens niet gedeeltelijk aanwenden voor een bijdrage aan het SRF.³⁰⁰ Uit tabel 3 is op te maken de verschillen, van de opbrengsten als % in het BBP, groot zijn. Op basis van de laatste cijfers is de Oostenrijkse opbrengst in % van het BBP meer dan twee keer zo hoog als die van Nederland; Portugal zit hier tussenin.

Omdat de meest recente cijfers stammen uit het jaar 2016, zijn belangrijke tussentijdse ontwikkelingen niet terug te zien. In 2016 heeft de Oostenrijkse regering echter bekend gemaakt dat de bankenbelasting moet worden aangepast. De belangrijkste aanleiding daartoe zijn de bijdragen van banken aan het SRF. Opgemerkt wordt dat andere landen hun bankenbelasting hebben afgeschaft, of deze aanzienlijk hebben verlaagd. Dat Oostenrijk een van de hoogste bankenbelastingen van Europa heeft, wordt gezien als een belangrijk concurrentienadeel. De Oostenrijkse bankenbelasting is daarom verlaagd tot een bedrag van ongeveer €100 miljoen.³⁰¹ Daardoor is de opbrengst van de Oostenrijkse bankenbelasting als % van het BBP ongeveer 0,03%. De Portugese bankenbelasting blijft echter gehandhaafd en heeft een verwachte opbrengst over 2018 van €182 miljoen.^{302,303}

Naar mijn mening bewegen Nederland en Portugal zich anno 2018, buiten de lijnen van het level playing field van bankenbelastingen. Gezien het voorgaande blijkt, dat ondanks de verplichte bijdragen van banken aan het SRF, Nederland en Portugal de nationale bankenbelastingen niet hebben aangepast; de nationale bankenbelasting is niet

²⁹⁸ Single Resolution Board. (2018). Ex-ante contributions 2018 [Dataset].

²⁹⁹ Op basis van zo recent mogelijke cijfers op moment van schrijven.

³⁰⁰ Eurostat. (2018, 16 mei). National Tax Lists - Excel publications [Dataset].

³⁰¹ Rechtinformationssystem des Bundes. (2016, oktober). Erläuterungen.

³⁰² Journal Economico. (2018, 14 oktober). OE2019: Governo mantém contribuição extraordinária sobre setor bancário.

³⁰³ Autoridade Tributária e Aduaneira. (2017, 31 december). Contribuição sobre o setor bancário.

afgeschaft of verlaagd, ter compensatie voor de bijdragen van banken aan het SRF. Omdat veel andere landen dit wel hebben gedaan, schaadt dit naar mijn mening de Europese coördinatie van de Nederlandse bankenbelasting.

5.5 - Toetsing tweede randvoorwaarde

De tweede randvoorwaarde eist dat stapeling van regelingen moet worden voorkomen. Het kabinet wil voorkomen dat regelingen, welke betrekking hebben op de passivazijde van de bankbalans, elkaar overlappen.³⁰⁴

De passivazijde van de bankbalans is onder te verdelen in grofweg drie soorten posten: kapitaal, deposito's en ongedekte schulden. Voor de posten kapitaal en deposito's zijn reeds maatregelen genomen, te weten respectievelijk BASEL III/BASEL IV en het depositogarantiestelsel. Deze posten worden in het kader van de bankenbelasting ongemoeid gelaten.³⁰⁵ Het kabinet laat, om stapeling van maatregelen te voorkomen, de bankenbelasting niet bij de voornoemde posten, maar bij de post ongedekte schulden aangrijpen. Ook waren er bij de invoering van de Wet Bankenbelasting geen bepalingen om het uitkeren van een variabele beloning van meer dan 25% belasten. Ik toets daarom of indertijd wet- en regelgeving is geïntroduceerd die overlappen met de Wet bankenbelasting.

Stapeling van regelgeving vindt plaats met de eerste randvoorwaarde en de NSFR; beide maatregelen trachten de looptijdtransformatie bij banken in te korten. Strikt theoretisch gezien trachten beide regelingen hetzelfde doel te verwezenlijken, maar beide maatregelen trachten dit doel op een andere manier te bereiken. De NSFR poogt namelijk de mismatch tussen langlopende activa en kortlopende passiva te voorkomen, terwijl de eerste nevendoelstelling de verhouding tussen kortlopend en langlopend vreemd vermogen tracht te verbeteren. Er is daarom geen sprake van volledige overlapping. Daarom wordt naar mijn mening niet in strijd met doel en strekking van de tweede randvoorwaarde gehandeld; het doel is immers volledige overlapping te voorkomen.

In de Evaluatie Wet bankenbelasting 2016 is niet specifiek ingegaan op de tweede randvoorwaarde. Ook zijn er geen Kamervragen gesteld of nog werd voldaan aan de deze randvoorwaarde. Wel is ingegaan op de vraag of de Wbfo de tweede nevendoelstelling niet overbodig heeft doen laten worden. Dit heb ik in het voorgaande hoofdstuk besproken. Kortweg vervult de tweede nevendoelstelling anno 2018 de rol als vangnetbepaling voor de Wbfo. De Minister van Financiën is echter op moment van schrijven de uitzonderingsbepalingen van de Wbfo aan het heroverwegen.³⁰⁶ Mocht het zo zijn dat de niet-cao-uitzondering wordt geschrapt, dan zal de tweede nevendoelstelling naar mijn mening overbodig zijn; er vindt dan volledige overlapping plaats tussen de Wet bankenbelasting en de Wbfo.

5.6 - Toetsing derde randvoorwaarde

De derde randvoorwaarde stelt dat de Wet bankenbelasting de kredietverlening niet negatief mag beïnvloeden. Bij de evaluatie van deze randvoorwaarde, heb ik in het voorgaande uiteengezet dat naar mijn mening deze randvoorwaarde niet gesteld had

³⁰⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 121, nr. 3, p. 10.

³⁰⁵ Kamerstukken II 2010/11, 21 01-07, nr. 791, p. 13 en 14.

³⁰⁶ Kamerstukken II 2017/18, 33964, nr. 46.

mogen worden, omdat al van stond af aan bleek dat een toetsing van deze voorwaarde niet mogelijk zou zijn.³⁰⁷ De Wet bankenbelasting is immers slechts een maatregel, in het geheel van maatregelen, die de kredietverlening mogelijk inperken. Duidelijk was wel dat dit totaal aan maatregelen ging leiden tot een substantiële afname van de kredietverlening. De vraag was echter of een substantieel deel van deze afname is toe te rekenen aan de bankenbelasting; het effect van de Wet bankenbelasting op de kredietverlening viel niet te isoleren. Een randvoorwaarde die niet getoetst kan worden dient, naar ik acht, te worden gewijzigd of te worden geschrapt.

Toch heeft het kabinet ervoor gekozen om deze randvoorwaarde in stand te houden. Daarbij moest de kredietverlening in zijn algemeenheid worden gemonitord, zodat tijdig en passend kon worden gereageerd. Dit houdt in dat wanneer enkele kwartalen achter elkaar een krimp van de bancaire kredietverlening plaatsvindt, reden kan zijn om in te grijpen. Ook bij een plotselinge, forse krimp van de kredietverlening moet gereageerd worden. Met reageren wordt bedoeld dat zal worden gekeken of er instrumenten zijn die de kredietverlening minder belasten; de bankenbelasting zal dan ook mogelijk worden heroverwogen.³⁰⁸

Ik onderzoek daarom hoe de kredietverleningssituatie in Nederland is gemonitord in het kader van de derde randvoorwaarde. Omdat van stond af aan duidelijk was dat de impact van de bankenbelasting op de kredietverlening niet kan worden gemeten, geef ik weer hoe de overheid gestalte heeft gegeven aan de toetsing van de derde randvoorwaarde. Ik zal deze methode becommentariëren en uiteindelijk zelf een antwoord formuleren op de vraag of anno 2018 wordt voldaan aan de derde randvoorwaarde.

5.6.1 Monitoring van de kredietverlening

Conform de motie Sent is de Eerste Kamer in juni 2013, middels een rapport van DNB, geïnformeerd over de situatie omtrent de kredietverlening in Nederland.^{309,310} Uit het rapport van DNB blijkt dat de groei van de kredietverlening, ongeveer een jaar na de invoering van de bankenbelasting, sterk is afgezwakt; zowel de hypothecaire- als de zakelijke kredietverlening namen sterk af. In het rapport wordt gesteld dat de kapitaaleisen van BASEL III, de bankenbelasting en de resolutieheffing de zakelijke kredietverlening, en in het bijzonder aan het MKB, sterk onder druk zetten. In het rapport wordt verder expliciet gemeld dat de invloed van de bankenbelasting op de kredietverlening niet kan worden gemeten. Wel is duidelijk dat de daling van de kredietverlening aan het MKB zowel aanbod- als vraagfactoren reflecteert. Lagere vraag werd verklaard door de aanhoudende recessie en het lagere aanbod door de verhoogde kapitaaleisen voor banken.³¹¹ Het voldoen aan deze kapitaaleisen kan worden bewerkstelligd door het inhouden van winsten. De verwachting was dat banken tot 2018 70% van hun winsten zouden moeten inhouden om aan de nieuwe kapitaaleisen te voldoen.³¹² Het rapport stelt dan ook dat de winstgevendheid van banken van belang is voor het voldoen aan de kapitaaleisen en bepaalt eveneens de ruimte voor nieuwe kredietverlening. Maatregelen die de winstgevendheid van banken inperken, kunnen het

³⁰⁷ Zie paragraaf 2.4.6 van deze scriptie.

³⁰⁸ Kamerstukken II 2012/13, 33121, nr. 35.

³⁰⁹ Kamerstukken I 2011/12, 33 121, J.

³¹⁰ Kamerstukken I 2011/12, 33 121, L.

³¹¹ Kamerstukken I 2011/12, 33 121, L p. 1.

³¹² Kamerstukken I 2011/12, 33 121, L p. 6.

voldoen aan de kapitaaleisen voor banken bemoeilijken en de verstrekking van nieuwe kredietverlening doen inperken.³¹³

Naar mijn mening staat vast dat het betalen van bankenbelasting in beginsel de winsten van banken doet inperken. Het betaalde bedrag aan bankenbelasting kan immers niet worden aangewend om als buffer te dienen voor additionele kredietverlening. De Wet Bankenbelasting beperkt de kredietverlening, maar in welke mate is onduidelijk. Daarom ben ik van mening dat de bankenbelasting louter een instrument kan zijn om de kredietverlening in zijn algemeenheid te beïnvloeden. Indien de kredietverlening in zijn algemeenheid te veel is gekrompen, zou de bankenbelasting verlaagd kunnen worden. Het gevaar hierbij is, dat een maatregel die een negatieve, substantiële uitwerking heeft op de kredietverlening, ervoor kan zorgen dat de bankenbelasting wordt verlaagd, terwijl de bankenbelasting niet debet is aan de substantiële negatieve uitwerking op de kredietverlening.

De toenmalige Minister van Financiën houdt er echter een ander mening op na. In reactie op het hiervoor genoemde rapport, heeft de Minister van Financiën onmiddellijk maatregelen aangekondigd om de verschaffing van krediet aan het MKB te stimuleren. Zo dienden bestaande financieringsregelingen te worden benut, alternatieve vormen van financiering worden gestimuleerd en borgstellingsregelingen te worden versoepeld.³¹⁴ In de brief werd echter niet gesproken over een mogelijke heroverweging van de Wet bankenbelasting. Terwijl in de bijlage bij de brief, de Wet bankenbelasting samen met andere maatregelen wordt genoemd als factoren die debet zijn aan de inkrimping van de verstrekte financiering aan het MKB. Ook werd geen verklaring gegeven waarom de Wet bankenbelasting niet werd heroverwogen.³¹⁵

5.6.2 - De Evaluatie Wet bankenbelasting 2016

Tot aan de Evaluatie Wet bankenbelasting 2016 is de Wet bankenbelasting in het kader van de kredietverlening niet heroverwogen. Ook is geen jaarlijks rapport gepubliceerd waarin specifiek ingegaan wordt op het effect van de bankenbelasting op de kredietverlening.³¹⁶ In de Evaluatie wordt slechts kort aandacht besteed aan de derde randvoorwaarde; er vindt geen toetsing plaats. Dit is mijns inziens vreemd, gezien het feit dat wel uitgebreid is ingegaan of aan de andere randvoorwaarden wordt voldaan. Opgemerkt wordt dat de impact van de bankenbelasting op de kredietverlening niet is te isoleren van andere maatregelen.³¹⁷ Dit was echter al bij de introductie van de Wet bankenbelasting bekend. De marginale aandacht die wordt besteed aan de toetsing van de derde randvoorwaarde getuigt mijns inziens van het belang van deze randvoorwaarde in de ogen van de beleidsmakers. De Evaluatie vormde naar mijn mening juist een kans om eens kritisch naar deze randvoorwaarde te kijken. Daarnaast zou de Evaluatie een aanleiding kunnen vormen op de derde randvoorwaarde te schrappen, of te herformuleren.

³¹³ Kamerstukken I 2011/12, 33 121, L p. 6.

³¹⁴ Kamerstukken I 2011/12, 33 121, M p. 4-5.

³¹⁵ Kamerstukken I 2011/12, 33 121, M p. 4-5.

³¹⁶ In het dossier bankenbelasting van Rijksoverheid zijn na 2013 geen stukken meer gepubliceerd die een statusupdate geven omtrent het effect van de bankenbelasting op de kredietverlening. Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/33121>

³¹⁷ Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 121, N p. 8.

Pas wanneer er Kamervragen werden gesteld omtrent de toetsing van de derde randvoorwaarde, werd meer uitleg gegeven. Uitgelegd wordt dat de uitwerking van de bankenbelasting op de kredietverlening niet kan worden gemeten omdat de bankenbelasting geen directe relatie kent met de uitstaande kredieten; er wordt immers geheven over de ongedekte schulden van een bank. Wel staat vast dat de bankenbelasting de jaarwinsten van banken heeft verlaagd. Daarbij is het mogelijk dat banken de kosten van de bankenbelasting kunnen hebben gecompenseerd door verschillende maatregelen. Er wordt echter niet gezegd wat voor maatregelen.³¹⁸ Naar mijn mening wordt er op bedoeld dat de kosten van de bankenbelasting mogelijk zijn doorberekend aan consumenten en bedrijven. De bankenbelasting zou het financieren van rendabele kredieten echter niet in de weg staan. De verwachte bankwinsten en de mogelijkheden tot uitgifte van kapitaal zijn, ondanks de verzwaarde kapitaaleisen en een bankenbelasting, voldoende om aan de kredietvraag te voldoen. Er wordt expliciet vermeld dat het kabinet van mening is dat banken genoeg middelen hebben om aan de kapitaaleisen en het betalen van bankenbelasting te voldoen, zonder dat de kredietverlening in gevaar komt. De banken zouden meer winst kunnen inhouden, kosten kunnen besparen of zelf financiering kunnen aantrekken.³¹⁹

5.6.3 - De derde randvoorwaarde wordt niet breed genoeg getoetst

Het valt mij op dat bij de toetsing van de derde randvoorwaarde steeds wordt geredeneerd vanuit het standpunt van de banken. Naar mijn mening wordt geredeneerd dat de bankenbelasting geen negatieve impact mag hebben op de toekomstige kredietverlening vanuit het oogpunt van de banken. Zolang voor banken de bankenbelasting geen belemmering vormt voor het financieren van de kredietvraag, wordt er voldaan aan de derde randvoorwaarde. Dit blijkt uit de Evaluatie waarin wordt gesteld dat banken winsten kunnen inhouden om te voldoen aan de verschillende maatregelen, waaronder een bankenbelasting. Op deze wijze kan een bank rendabele kredieten blijven verstrekken. Echter, niet wordt opgemerkt dat banken hun winsten zelf op peil kunnen houden, of zelfs kunnen vergroten, door de kosten van deze maatregelen door te rekenen aan hun klanten. Door de bankenbelasting in de kostprijs van nieuwe kredieten in te calculeren zouden vragers naar krediet de kosten van financiering te hoog kunnen vinden; dit heeft naar mijn mening een negatieve impact op de kredietverlening.

Naar mijn mening wordt de derde randvoorwaarde daarom niet breed genoeg getoetst. De derde randvoorwaarde luidt dat de bankenbelasting geen negatieve impact mag hebben op de kredietverlening. Er wordt echter alleen getoetst of de bankenbelasting geen negatieve impact heeft op de toekomstige kredietverlening. Maar hoe zit het dan met de al verstrekte kredietverlening ten tijde van de invoering van de bankenbelasting? Kredieten met een variabele rente zouden zich, door het verhogen van de rente, kunnen laten lenen om eenvoudig de kosten van een bankenbelasting af te wentelen op kredietvragers. Een dergelijke situatie kan naar mijn mening ook worden geduid als negatieve impact op de kredietverlening. Ik heb daarom een aantal onderzoeken geraadpleegd van welke de invloed van een bankenbelasting kan hebben op de kredietverlening.

³¹⁸ Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 121, N p. 1 en 2.

³¹⁹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 121, N p. 1 en 2.

Onderzoek wijst uit dat banken de kosten van een bankenbelasting kunnen doorbelasten aan de kredietvragers, door het verhogen van de rente- en bijkomende kosten van nieuw te verstrekken kredieten.^{320,321} Daarbij verhogen banken ook de rentepercentages van bestaande kredietnemers waarvan zij weten dat zij een lage vraagelasticiteit hebben.³²² Deze situatie komt vooral voor in landen waar kredietvragers voor financiering vooral zijn aangewezen op banken en de bankensector erg geconcentreerd is.³²³ Ook de Nederlandse bankensector is erg geconcentreerd.³²⁴ Uit de financieringsmonitor 2018 blijkt dat de rol van banken anno 2018 bij de aanvraag voor financiering onveranderd groot is. Het MKB vraagt vooral financiering aan bij de huisbank, terwijl het grootbedrijf zich in de regel tot een aantal banken richt.³²⁵ Dit kan naar mijn mening duiden op een lage vraagelasticiteit van het MKB. Gezien de geconcentreerde bankensector in Nederland komt bij mij de vraag op of de bankenbelasting niet rechtstreeks is doorberekend aan de kredietvragers.

Ik vind het daarom opvallend dat bij de Evaluatie van de Wet bankenbelasting in 2016 geen aandacht is besteed aan de mogelijke afwenteling van bankenbelasting door banken aan klanten. De bankenbelasting is in het leven geroepen omdat banken die systeemrelevant waren, gered moesten worden. Het aanwezig zijn van meerdere systeemrelevante banken duidt juist op een geconcentreerde bankensector, waar volgens wetenschappelijk onderzoek naderhand blijkt dat deze sector het bedrag aan bankenbelasting mogelijk afwentelt op haar klanten. Dat er in de Evaluatie wordt gesteld dat banken de kosten van maatregelen gaan opvangen door het inhouden van winsten of minder dividend uit te keren is dan ook naar mijn mening “*whisful thinking*”.

In figuur 11 hieronder is te zien, dat de bankenbelasting een relatief hoge tax burden heeft. Het is dan naar mijn mening niet ondenkbaar dat banken het bedrag aan bankenbelasting doorberekenen aan hun klanten. In ieder geval staat vast dat de kosten van maatregelen als de kapitaaleisen van BASEL III, worden doorberekend aan de consument. Zo schrijft voormalig staatsbank SNS op haar website dat de variabele rente onder andere wordt vastgesteld aan de hand van de verwachte- en onverwachte kosten die zij moet maken om aan de kapitaaleisen te voldoen.³²⁶

³²⁰Buch, C., Hilberg, B., & Tonzer, L. (2016). Taxing banks: An evaluation of the german bank levy. *Journal of Banking & Finance*, 72, 52-52.

³²¹ Haskamp, U. (2018). Spillovers of banking regulation: The effect of the german bank levy on the lending rates of regional banks and their local competitors. *International Economics and Economic Policy*, 15(2), 449-466. doi:10.1007/s10368-017-0404-4.

³²² Capelle-Blancard, G., & Havrylchyk, O. (2017). Incidence of bank levy and bank market power. *Review of Finance*, 21(3), 1353-1353. doi:10.1093/rof/rfx007.

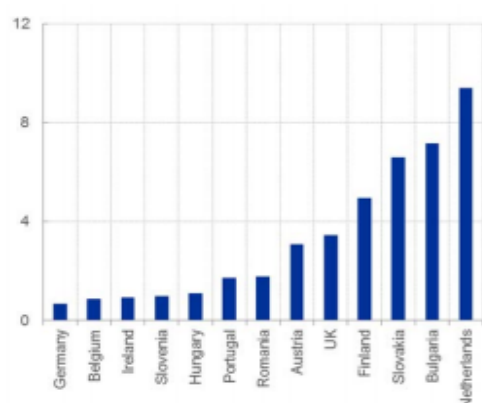
³²³ Kogler, M. (2016). On the Incidence of Bank Levies: Theory and Evidence. *University of St Gallen, Discussion Paper 2016, Number 2016-06*.

³²⁴ DNB studie: proportioneel en effectief toezicht 31 mei 2018 p. 51.

³²⁵ Panteia. (2018, 1 juni). Financieringsmonitor 2017-2.

³²⁶ SNS. (2017, 7 maart). Renteopbouw variabele rente.

Figuur 11: Tax Burden van bankenbelastingen, in % gross income van banken, gemiddelde 2013-2015³²⁷



Naar mijn mening wordt het bedrag aan bankenbelasting ook gezien als kosten die de bank moet maken om krediet te verstrekken. Over het verstrekken van ongedekte kort- of langlopende financiering moet immers bankenbelasting worden afgedragen. Het zou dan in de rede liggen om de kosten van een bankenbelasting door te berekenen aan klanten. Dat bankn de kosten van voor financiering van de kredietverlening mogen doorberekenen aan de klant, en dit vanuit prudentieel oogpunt is gewenst, blijkt uit antwoorden van de Minister van Financiën. Een

bank moet wel duidelijk maken aan de klant waarom de kosten van financiering worden verhoogd.³²⁸

5.6.4 - Het afwentelen van bankenbelasting is een onopgemerkt gevaar

Verstreckte kredieten met een variabele rente hebben zich mogelijk in het verleden kunnen laten lenen om het bedrag aan bankenbelasting af te wentelen op klanten. Indien deze afwenteling gedeeltelijk, of volledig zou zijn gebeurd, dan is dit naar mijn mening niet in overeenstemming met de derde randvoorwaarde. De afwenteling zou naar ik meen opgevat kunnen worden als een vorm van negatieve impact op de kredietverlening. Dit is dan geen negatieve impact vanuit het perspectief van banken, maar vanuit het perspectief van klanten; voor klanten stijgen de kosten. Op deze wijze zou in strijd gehandeld kunnen worden met de derde randvoorwaarde. Indien afwenteling van bankenbelasting heeft plaatsgevonden, kan naar mijn mening worden getwijfeld of nog wel een zelfstandig, prikkelende werking uitgaat van de eerste nevendoelstelling. Als banken de bankenbelasting kunnen afwentelen op klanten, bestaat het gevaar dat zij in beginsel meer vatbaar zijn voor het verschil in tarief tussen kort- en langlopende financiering.

Omdat duidelijk is dat banken de kosten van kapitaal doorberekenen aan hun klanten, is het opvallend dat aan dit aspect geen aandacht is geschonken bij de toetsing van de derde randvoorwaarde in de Evaluatie Wet bankenbelasting 2016. Dat het effect van de bankenbelasting op de kredietverlening niet te isoleren valt van andere maatregelen, vormt naar mijn mening geen reden om niet kritisch te kijken naar de vraag of het bedrag aan bankenbelasting al dan niet wordt afgewenteld op klanten. Gezien het feit dat de bankenbelasting een maatregel is die deel uitmaakt van een groter pakket aan maatregelen die de financieringskosten verhogen, dient het effect op de kredietverlening in samenhang met deze maatregelen te worden beoordeeld. Duidelijk is dat maatregelen die kostenverhogend uitwerken voor financiering in beginsel kunnen worden afgewenteld op klanten. Ook de bankenbelasting is een kostenverhogende factor voor het verstrekken van financiering, waardoor het bedrag aan bankenbelasting zou kunnen worden afgewenteld op klanten van banken. Uit onderzoek blijkt immers dat afwenteling plaats zou kunnen hebben gevonden, omdat de Nederlandse bankensector erg geconcentreerd is en klanten voor financiering voornamelijk afhankelijk zijn van banken.

³²⁷ ECB. (2018). ECB Working Paper Series (No 2130/February 2018, p 11).

³²⁸ Kamerstukken II 2014-15, aanhangsel 1378.

Gezien de beperkte omvang en in het kader van de proportionaliteit onderzoek ik niet of er daadwerkelijk afwenteling van bankenbelasting door banken aan klanten heeft plaatsgevonden. Doorbelasting van bankenbelasting zou naar mijn mening geenszins plaats mogen vinden, omdat dan de prikkelende werking van de Wet bankenbelasting in beginsel teniet zou kunnen worden gedaan. De Wet bankenbelasting verliest dan in beginsel haar instrumentele functie, doordat banken niet meer financieel worden geprikkeld; een financiële sanctie in de vorm van een hogere bankenbelasting wordt dan afgewenteld op klanten. Daarbij moet worden opgemerkt dat de kredietverlening terughoudender plaats zou kunnen hebben gevonden of nog steeds plaatsvindt, indien het bedrag aan bankenbelasting wordt doorberekend aan de kredietvragers. De vraag is dan of dit een substantiële impact heeft op de kredietverlening. Bij de Evaluatie Wet bankenbelasting in 2021 dienen naar mijn mening de gevolgen van de doorbelasting van het bedrag bankenbelasting aan kredietvragers in kaart worden gebracht.

5.7 – Antwoord op de vierde deelvraag

In dit hoofdstuk is naar een antwoord gezocht op de vierde deelvraag. Daartoe is onderzocht of na de invoering van de Wet bankenbelasting geïntroduceerde wet- en regelgeving debet zijn aan het schenden van de randvoorwaarden.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet bankenbelasting is het Europese level playing field diffuser geworden. De grootste aanjager van het diffuser worden is de Europese bankenunie. Verschillende landen hebben aangegeven dat zij geen nationale bankenbelasting of resolutiefondsheffing willen aanhouden naast bijdragen aan het SRF. Anno 2018 heffen alleen Nederland en Portugal een substantiële nationale bankenbelasting naast de bijdragen van banken aan het SRF. Naar mijn mening bewegen Nederland en Portugal zich daarom anno 2018, buiten de lijnen van het level playing field van bankenbelastingen. Daarnaast gaat de heffingsgrondslag van de UK bank levy, de bankenbelasting die model heeft gestaan voor de Nederlandse bankenbelasting, steeds meer van de Nederlandse heffingsgrondslag verschillen. De Europese coördinatie van de Wet bankenbelasting is met deze gebeurtenissen sinds de invoering verslechterd.

Er vindt stapeling van regelgeving plaats met betrekking tot de tweede nevendoelstelling en de Wbfo. Ook vindt stapeling plaats betreffende de eerste nevendoelstelling en de NSFR. Er wordt echter niet in strijd met het doel en strekking van deze randvoorwaarde gehandeld, omdat geen sprake is van volledige overlapping. Deze randvoorwaarde wordt daarom niet geschonden.

Naar mijn mening kan anno 2018 geen antwoord worden gegeven op de vraag of aan de derde randvoorwaarde wordt voldaan. Al bij de invoering van de Wet Bankenbelasting was duidelijk dat deze randvoorwaarde niet kon worden getoetst. Omdat de Wet Bankenbelasting onderdeel uitmaakte van een pakket aan maatregelen die de kredietverlening kon beïnvloeden, werd door het toenmalige kabinet besloten om de kredietverlening in zijn volledigheid te monitoren. Uit de monitoring is gebleken dat de kredietverlening is afgenomen. De bankenbelasting is niet verlaagd of afgeschaft, maar er is door het kabinet van uitgaaan dat banken genoeg middelen hadden om de kosten van de verhoogde kapitaaleisen en een bankenbelasting op te vangen. Dit is naar mijn mening *“wishful thinking”*. Banken kunnen immers het bedrag aan bankenbelasting hebben afgewenteld op kredietnemers. Uit onderzoek blijkt dat afwenteling plaats zou kunnen hebben gevonden, omdat de Nederlandse bankensector sterk geconcentreerd is en bedrijven en particulieren voor financiering voornamelijk afhankelijk zijn van banken. Indien deze afwenteling gedeeltelijk, of volledig zou zijn gebeurd, dan is dit naar mijn mening niet in overeenstemming met de derde randvoorwaarde. In een dergelijke situatie kunnen de gestegen kosten een substantiële negatieve impact hebben gehad op de kredietverlening. In een dergelijk geval wordt de derde randvoorwaarde geschonden. Als banken de bankenbelasting kunnen afwentelen op klanten, bestaat ook het gevaar dat zij in beginsel geen prikkel meer ervaren van de twee nevendoelstellingen.

Hoofdstuk 6 – Conclusie

6.1 – Samenvatting bevindingen

Deze masterscriptie staat in het teken van de Wet bankenbelasting. Verschillende Nederlandse banken hebben naar aanleiding van de financiële crisis in 2008 staatssteun ontvangen. Voor de verleende steun en met het oog op eventuele toekomstige interventies, was het volgens het toenmalige kabinet gerechtvaardigd om een tegenprestatie van banken, in de vorm van een bankenbelasting, te vragen. Daarbij mag de afgedragen bankenbelasting niet worden gezien als een verzekeringspremie voor banken, waardoor te pas en te onpas een beroep kan worden gedaan op de impliciete overheidsgarantie. De Wet bankenbelasting is in 2012 ingevoerd en de opbrengst dient in beginsel een tegenprestatie te vormen van banken voor de gemaakte kosten ten gevolge van en het bestaan van de impliciete overheidsgarantie. De hoofddoelstelling luidt dat een bijdrage wordt gevraagd voor de impliciete overheidsgarantie in de vorm van een bankenbelasting aan de Nederlandse bancaire sector.

Daarnaast dient de Wet bankenbelasting de duurzaamheid en continuïteit binnen de bancaire sector te vergroten. Daartoe zijn twee nevendoelstellingen geformuleerd. De eerste nevendoelstelling stelt dat de Wet bankenbelasting een bijdrage moet leveren aan het risicobeleid van een bank. De bankenbelasting wordt daarom geheven over de post ongedekte schulden, waarbij kortlopende schulden dubbel zo zwaar worden belast als langlopende schulden. Het fiscaal stimuleren van langlopende schulden draagt volgens het kabinet bij aan een verbeterde looptijdtransformatie. Het tarief dat van toepassing is kan naar aanleiding van de tweede nevendoelstelling worden verhoogd met de factor 1.1 indien een variabele beloning van meer dan 25% aan bestuurders wordt uitgekeerd. Door het stellen van een maximum aan de variabele beloning wordt de perverse prikkel voor bestuurders om een bonus “binnen te slepen” verminderd, wat ten goede moet komen aan de risicobeheersing bij banken. De twee nevendoelstellingen hebben invloed op het tarief dat van toepassing is en dus uiteindelijk op het totale bedrag aan bankenbelasting; zodoende gaat een prikkelende werking uit van de twee nevendoelstellingen.

Met het nastreven van drie doelstellingen heeft de Wet bankenbelasting een instrumentele functie, maar ook een budgettaire functie doordat de Wet bankenbelasting ook een structurele bijdrage moet leveren aan de algemene middelen van het Rijk. Indien de doelstellingen overbodig worden, verliest naar mijn mening de instrumentele functie, maar wint de budgettaire functie aan belang.

Randvoorwaarden

Aan de Wet bankenbelasting zijn drie randvoorwaarden gekoppeld. Deze randvoorwaarden zijn de criteria waaraan voldaan diende te worden alvorens de bankenbelasting zou mogen worden ingevoerd. De randvoorwaarden blijven ook na invoering van de bankenbelasting hun belang houden. Daarnaast dienen de randvoorwaarden de grenzen af te bakenen van het speelveld waarin de uitvoering van de bankenbelasting plaatsvindt. Indien nodig zal het kabinet passende maatregelen nemen indien blijkt dat een randvoorwaarde is of mogelijk wordt geschonden.

De eerste randvoorwaarde stelt dat sprake moet zijn van Europese coördinatie met betrekking tot de Nederlandse bankenbelasting. De Wet bankenbelasting is daarom

gecoördineerd vormgegeven aan de hand van al bestaande bankenbelastingen in Europa. Met betrekking tot de heffingsgrondslag is nauw aangesloten bij de UK Bank Levy. De opbrengst van de Nederlandse bankenbelasting was initieel gekoppeld aan de tarieven van de Duitse en Franse bankenbelasting. Deze koppeling is echter al voor de invoering van de Wet bankenbelasting losgelaten door de tarieven te verdubbelen. Het valt op dat de eerste randvoorwaarde naar mijn mening geen “harde” voorwaarde is; er zijn geen eisen gesteld aan een minimale mate van coördinatie.

De tweede randvoorwaarde stelt dat stapeling van regelgeving dient te worden voorkomen. Door de bankenbelasting te laten aangrijpen bij de post ongedekte schulden vond naar mijn mening geen stapeling of overlapping van regelgeving plaats.

De derde randvoorwaarde stelt dat de Wet bankenbelasting de kredietverlening niet negatief mag beïnvloeden. Naar mijn mening had deze randvoorwaarde niet gesteld mogen worden, omdat al van stond af aan bleek dat een toetsing van deze voorwaarde niet mogelijk zou zijn. De Wet bankenbelasting is immers een maatregel, in het geheel van maatregelen, die de kredietverlening mogelijk inperken. Duidelijk was wel dat dit totaal aan maatregelen ging leiden tot een substantiële afname van de kredietverlening. De vraag was echter of een substantieel deel van deze afname is toe te rekenen aan de bankenbelasting; het effect van de Wet bankenbelasting op de kredietverlening viel niet te isoleren. Een randvoorwaarde die niet getoetst kan worden dient, naar mijn mening te worden gewijzigd of te worden geschrapt. Toch heeft het kabinet ervoor gekozen om deze randvoorwaarde in stand te houden. Daarbij moet de kredietverlening in zijn algemeenheid worden gemonitord, zodat tijdig en passend kan worden gereageerd. Dit houdt in dat wanneer enkele kwartalen achter elkaar een krimp van de bancaire kredietverlening plaatsvindt, er reden kan zijn om in te grijpen. Ook bij een plotselinge, forse krimp van de kredietverlening moet gereageerd worden. Met reageren wordt bedoeld dat zal worden beoordeeld of er instrumenten zijn die de kredietverlening minder belasten; de bankenbelasting zal dan ook mogelijk worden heroverwogen.

Nieuwe wet- en regelgeving

In de periode na de invoering van de Wet bankenbelasting zijn nieuwe wet- en regelgeving met betrekking tot de bancaire sector ingevoerd. Daarbij valt te denken aan nieuwe en verhoogde kapitaaleisen van onder andere BASEL III en stringenter eisen aan de variabele beloning door de introductie van de Wbfo. Daarnaast is een Europese bankenunie opgericht en is de Code banken herzien.

Doelstellingen getoetst op overbodigheid

Naar mijn mening gaat van beide nevendoelstellingen nog steeds een prikkelende werking uit. De eerste nevendoelstelling is er op gericht dat banken de looptijdtransformatie inkorten door het hanteren van tariefdifferentiatie tussen kort- en langlopende schulden. Met de introductie van de NSFR, kortweg een regeling die ook de looptijdtransformatie bij banken wil inkorten, lijkt de eerste nevendoelstelling overbodig geworden. De prikkel van de eerste nevendoelstelling wordt echter naar mijn mening verstrekt door de invoering van de NSFR. De NSFR poogt namelijk de mismatch tussen langlopende activa en kortlopende passiva te voorkomen, terwijl de eerste nevendoelstelling de verhouding tussen kortlopend/langlopend vreemd vermogen bij een bank tracht te verbeteren. Indien een bank de NSFR-ratio tracht te verbeteren, kan een bank langlopende activa afstoten. Deze afstoting heeft geen raakvlak met de eerste

nevendoelstelling. Wel kan naar mijn mening worden beweerd dat de banken om aan de NSFR te voldoen, fiscaal worden gestimuleerd om hun kortlopende schulden te verminderen. Het verminderen van kortlopende schulden kan bijdragen aan de verbetering van de NSFR-ratio en resulteren in een lager bedrag aan af te dragen bankenbelasting. De prikkel die uitgaat van de eerste nevendoelstelling wordt daarom naar mijn mening niet teniet gedaan door de introductie van de NSFR, maar juist versterkt. De eerste nevendoelstelling is daarmee niet overbodig.

De prikkelende werking van de tweede nevendoelstelling is daarentegen sterk gemarginaliseerd. Door de introductie van de Wbfo in 2015, welke een stringentere eis stelt aan de maximale variabele beloning, lijkt de tweede nevendoelstelling overbodig te zijn. De Wbfo kent echter een aantal uitzonderingsbepalingen, waardoor deze nevendoelstelling nog als vangnetbepaling voor de Wbfo kan functioneren. De prikkelende werking is daarom sterk afgenomen, maar niet op nihil te stellen. Daarom kan naar ik meen niet worden geconcludeerd dat de tweede nevendoelstelling overbodig is geworden.

De opbrengsten van de bankenbelasting zijn al enkele jaren stabiel. Dit getuigt van een solide belastinggrondslag. Deze opbrengsten zijn louter door de eerste nevendoelstelling gegenereerd; de tweede doelstelling draagt niet bij aan de opbrengsten, omdat er geen variabele beloning van meer dan 25% is uitgekeerd aan bestuurders van banken. De opbrengsten die voortkomen uit de eerste nevendoelstelling dienen de hoofddoelstelling en vormen op die wijze de bijdrage voor de impliciete overheidsgarantie. Mijns inziens is een bijdrage van banken in de vorm van een bankenbelasting niet meer noodzakelijk om de kosten van de in het verleden verstrekte staatssteun te dekken. Anno 2018 is er immers een boekwinst van 4 miljard euro, welk bedrag in de toekomst waarschijnlijk verder gaat oplopen. Het vragen van een bijdrage van banken voor het verstrekte directe en indirecte profijt als gevolg van de in het verleden verleende staatssteun, is naar ik meen, anno 2018 niet meer aan de orde. Dit houdt in dat er alleen nog een bijdrage in de vorm van een bankenbelasting kan worden gevraagd voor toekomstige overheidsinterventies; dat roept de vraag op hoe groot de impliciete overheidsgarantie nog is.

Het in 2018 vragen van een bijdrage voor het bestaan van een impliciete overheidsgarantie is naar mijn mening echter niet overbodig. Hoewel door de tot stand gekomen wet- en regelgeving zowel de noodzaak als de mogelijkheid voor de overheid om haar impliciete garantie in te lossen is afgenomen, kan naar mijn mening deze niet op nihil worden gesteld. Er bestaan immers nog steeds risico's voor Nederlandse banken waardoor zij in de toekomst een mogelijk beroep moeten doen op de impliciete overheidsgarantie. De waarschijnlijkheid dat door banken op deze garantie een beroep zal worden gedaan, zal naar ik meen, in de toekomst verder afnemen, mede door de voltooiing van de Europese bankenunie en het instellen van een gemeenschappelijke achtervang. De wijze waarop en de snelheid waarmee de Europese bankenunie zal worden voltooid, heeft invloed op de hoeveelheid risico dat Nederlandse banken lopen.

Omdat de betaalde bankenbelasting niet kan worden gezien als een verzekeringspremie voor banken, is de bijdrage niet gekoppeld aan de grootte van de impliciete overheidsgarantie. Ondanks dat de impliciete overheidsgarantie kleiner is geworden, is deze naar mijn mening niet op nihil te stellen. Dit houdt in dat de gelijkblijvende

opbrengsten een stabiele bijdrage leveren aan een steeds kleiner wordende impliciete overheidsgarantie. Doordat de opbrengsten ongeveer gelijk blijven, maar de impliciete overheidsgarantie geleidelijk afneemt, wint de budgettaire functie van de bankenbelasting steeds meer aan belang; het instrumentele accent van de Wet bankenbelasting wordt meer en meer verlegd naar de budgettaire functie.

De randvoorwaarden getoetst op overbodigheid

Sinds de inwerkingtreding van de Wet bankenbelasting is het Europese level playing field diffuser geworden. De grootste aanjager van het diffuser worden is de Europese bankenunie. Verschillende landen hebben aangegeven dat zij geen nationale bankenbelasting of resolutiefondsheffing willen aanhouden naast bijdragen aan het SRF. Anno 2018 heffen alleen Nederland en Portugal een substantiële nationale bankenbelasting naast de bijdragen van banken aan het SRF. Naar mijn mening bewegen Nederland en Portugal zich daarom buiten de lijnen van het level playing field van bankenbelastingen. Daarnaast gaat de heffingsgrondslag van de UK bank levy, de bankenbelasting die model heeft gestaan voor de Nederlandse bankenbelasting, steeds meer van de Nederlandse heffingsgrondslag verschillen. Deze gebeurtenissen hebben naar mijn mening een negatieve impact op de Europese coördinatie van de Nederlandse bankenbelasting. De Europese coördinatie van de Wet bankenbelasting is sinds de invoering verslechterd.

Er vindt stapeling van regelgeving plaats met betrekking tot de tweede nevendoelstelling en de Wbfo. Ook vindt stapeling plaats betreffende de eerste nevendoelstelling en de NSFR. Er wordt echter niet in strijd met het doel en strekking van deze randvoorwaarde gehandeld, omdat geen sprake is van volledige overlapping. Deze randvoorwaarde wordt daarom niet geschonden.

Naar mijn mening kan anno 2018 geen antwoord worden gegeven op de vraag of aan de derde randvoorwaarde wordt voldaan. Al bij de invoering van de Wet Bankenbelasting was al duidelijk dat deze randvoorwaarde niet kon worden getoetst. Omdat de Wet Bankenbelasting onderdeel uitmaakt van een pakket aan maatregelen die de kredietverlening konden beïnvloeden, werd door het toenmalige kabinet daarom besloten om de kredietverlening volledig te monitoren. Uit de monitoring is gebleken dat de kredietverlening is afgenomen. De bankenbelasting is niet verlaagd of afgeschaft, maar is door het kabinet ervan uitgegaan dat banken genoeg middelen hadden om de kosten van de verhoogde kapitaaleisen en een bankenbelasting op te vangen. Dit is naar mijn mening “wishful thinking”. Banken kunnen immers het bedrag aan bankenbelasting hebben afgewenteld op kredietnemers. Uit onderzoek blijkt dat afwenteling plaats zou kunnen hebben gevonden, omdat de Nederlandse bankensector sterk geconcentreerd is en bedrijven en particulieren voor financiering voornamelijk afhankelijk zijn van banken. Indien deze afwenteling gedeeltelijk, of volledig zou zijn gebeurd, dan is dit naar mijn mening niet in overeenstemming met de derde randvoorwaarde. In een dergelijke situatie kunnen de gestegen kosten een substantiële negatieve impact hebben gehad op de kredietverlening. In een dergelijk geval wordt de derde randvoorwaarde geschonden. Als banken de bankenbelasting kunnen afwentelen op klanten, bestaat ook het gevaar dat zij in beginsel geen prikkel meer ervaren van de twee nevendoelstellingen.

6.2 - Antwoord op de onderzoeksvraag

Deze masterscriptie stond in het teken van de Wet bankenbelasting. Naar een antwoord is gezocht op de volgende onderzoeksvraag:

“Is de na de invoering van de Wet bankenbelasting geïntroduceerde wet- en regelgeving met betrekking tot de bancaire sector, debet aan het overbodig worden van doelstellingen en de schending van randvoorwaarden?”

Doelstellingen

- De hoofddoelstelling is sterk gemarginaliseerd, maar niet overbodig. Het vragen van een bijdrage voor de in het verleden verstrekte staatssteun is anno 2018 niet meer aan de orde. De kans op een toekomstige inlossing van de impliciete overheidsgarantie is, met inachtneming van de bijna voltooide Europese bankenunie en beschikbare kapitaalinstrumenten, sterk afgenomen, maar niet op nihil te stellen.
- De eerste nevendoelstelling is niet overbodig geworden. De prikkelende werking die uitgaat van deze doelstelling wordt in beginsel versterkt door de NSFR.
- De tweede nevendoelstelling is grotendeels overbodig geworden. De Wbfo stelt een stringenter eis aan de maximale variabele beloning, waardoor in beginsel de prikkelende werking die van deze doelstelling uitgaat teniet wordt gedaan. De Wbfo kent echter diverse uitzonderingsbepalingen, waardoor de tweede nevendoelstelling nog als vangnetbepaling kan fungeren voor de Wbfo. De prikkelende werking is daarom afgezwakt, maar niet tenietgedaan.

Randvoorwaarden

- De Europese coördinatie van de Wet bankenbelasting is sinds de invoering van deze wet afgenomen. Daarmee wordt de eerste randvoorwaarde mogelijk geschonden. De invoering van de Europese bankenunie is de aanleiding voor veel lidstaten geweest om de nationale bankenbelasting of soortgelijke heffing af te schaffen dan wel structureel te verlagen. Nederland behoort tot de uitzonderingen in Europa met het niet afschaffen of structureel verlagen van de nationale bankenbelasting. Daarnaast gaat de heffingsgrondslag van de UK bank levy, de belasting die model heeft gestaan voor de Nederlandse bankenbelasting, steeds meer van de Nederlandse heffingsgrondslag verschillen.
- Er vindt stapeling van regelgeving plaats met betrekking tot de tweede nevendoelstelling en de Wbfo. Ook vindt stapeling plaats van de NSFR met de eerste nevendoelstelling. Naar mijn mening wordt echter niet in strijd gehandeld met het doel en de strekking van deze randvoorwaarde, omdat geen sprake is van volledige overlapping. Deze randvoorwaarde wordt daarom niet geschonden.
- Al voor de invoering was duidelijk dat het effect van de Wet bankenbelasting op de kredietverlening niet kon worden geïsoleerd van andere maatregelen die de kredietverlening beïnvloeden. Met de introductie van nieuwe wet- en regelgeving is dit nog moeilijker geworden. Daarom kan niet worden nagegaan welke invloed de Wet bankenbelasting heeft op de kredietverlening. Wel zijn er aanwijzingen dat banken het bedrag aan bankenbelasting hebben doorberekend aan kredietnemers. In een dergelijke situatie kunnen de gestegen kosten een substantiële negatieve impact hebben gehad op de kredietverlening, met een schending van de derde randvoorwaarde tot gevolg.

6.3 - Aanbevelingen

Naar mijn mening is de ratio voor de Wet bankenbelasting, door de geïntroduceerde wet- en regelgeving, grotendeels weggevallen; het instrumentele accent van de Wet bankenbelasting wordt meer en meer verlegd naar de budgettaire functie. De Europese coördinatie van de Nederlandse bankenbelasting is door verschillende factoren sterk afgenomen; dit leidt tot een mogelijke schending van de eerste randvoorwaarde. Daarbij wordt het bedrag aan bankenbelasting mogelijk afgewenteld op kredietnemers, waardoor de derde randvoorwaarde mogelijk wordt geschonden en de prikkelende werking van de eerste en tweede nevendoelstelling mogelijk teniet wordt gedaan. Daarom zal naar mijn mening bij de Evaluatie Wet bankenbelasting 2021 kritisch moeten worden gekeken naar de houdbaarheid van de Wet bankenbelasting; de vraag kan worden gesteld of de Wet bankenbelasting in de huidige vorm moet worden gehandhaafd, aangepast of afgeschaft. Om deze vraag te kunnen beantwoorden geef ik als aanbeveling de volgende punten die bij de Evaluatie Wet bankenbelasting 2021 naar mijn mening aan de orde zouden moeten komen.

Hoofddoelstelling

- De balans dient opgemaakt te worden of een bijdrage van banken voor de in het verleden- en mogelijk toekomstige inlossing van de impliciete overheidsgarantie nodig is.
- Wet- en regelgeving verhogen de kosten van het verstrekken van kapitaal voor banken. Dit heeft zijn weerslag op het verdienmodel. Banken kunnen zo gedwongen worden om zich uit de markt te prijzen of staken niet meer rendabele activiteiten. Deze activiteiten kunnen verschuiven naar de schaduwbanksector. Een analyse dient te worden gemaakt in welke mate deze verschuiving van activiteiten heeft plaatsgevonden. Indien blijkt dat systeemrelevante schaduwbanken ontstaan, kan worden afgevraagd of dit wenselijk is; dergelijke banken dragen niet bij aan resolutiefondsen en regelgeving die geldt voor banken is niet op deze sector van toepassing. Indien een systeemrelevante schaduwbank faillieert, treedt de impliciete overheidsgarantie dan in werking? Wanneer dit het geval is, kan gesteld worden dat de bankenbelasting ook van toepassing moet zijn op schaduwbanken. Op deze wijze ontstaat een (schaduw)bankenbelasting.

Eerste nevendoelstelling

- De wisselwerking tussen de NSFR en deze nevendoelstelling moet worden uiteengezet.
- Bij een gestegen rente kan in beginsel een verkeerde prikkel uitgaan van deze nevendoelstelling. De ontvangen rente op de uitstaande financiering zou dan lager kunnen zijn dan de te verstrekken rente op langlopende kredieten.
- De prikkel die van de eerste nevendoelstelling uitgaat, versterkt de homogeniteit binnen de bancaire sector en kan een onbedoeld neveneffect van de regelgeving zijn. Een mindere verscheidenheid tussen banken kan leiden tot grotere systeemrisico's, ook al zijn banken beter gekapitaliseerd.
- De kapitaalvloer van BASEL IV stimuleert mogelijk banken om uitzettingen met vooral kortlopend vreemd vermogen te financieren. Indien dit ongewenst is, kunnen banken door een eventuele verhoging van het tarief op kortlopend vreemd vermogen, gestimuleerd worden om zich te financieren met langlopend vreemd vermogen.

Tweede nevendoelstelling

- De vangnetfunctie van de Wet bankenbelasting kan mogelijk worden verbeterd door de maximale variabele beloning voor de tweede nevendoelstelling te verlagen naar 20%.
- De vangnetfunctie kan worden vergroot door de tweede nevendoelstelling niet alleen toe te passen op bestuurders, maar ook te laten gelden voor al het personeel dat substantiële invloed heeft op het risicobeheer van een bank.

Eerste randvoorwaarde

- Nederland en Portugal zijn de enige lidstaten die de nationale bankenbelasting niet hebben verlaagd of afgeschaft sinds banken moeten bijdragen aan het SRF. Kan er nog wel gesproken worden van Europese coördinatie van de Nederlandse bankenbelasting? Welke negatieve impact heeft deze uitzonderingspositie op de concurrentiepositie van Nederlandse banken?
- In 2024 zal het SRF naar verwachting volledig gevuld zijn, wat van invloed kan zijn op het level playing field van Europese bankenbelastingen. Een inventarisatie dient gemaakt te worden hoe lidstaten met hun bankenbelasting omspringen indien het SRF gevuld is. Veel lidstaten wenden immers een deel of de gehele opbrengst van de nationale bankenbelasting of resolutieheffing aan als bijdrage aan het SRF. Mogelijk worden nationale bankenbelastingen afgeschaft of verlaagd.
- De heffingsgrondslag van de Nederlandse bankenbelasting verschilt steeds meer van de heffingsgrondslag van het Verenigd Koninkrijk, terwijl de bankenbelasting van het Verenigd Koninkrijk model heeft gestaan voor de Nederlandse bankenbelasting.

Tweede randvoorwaarde

- Er vindt stapeling van regelgeving plaats met betrekking tot de tweede nevendoelstelling en de Wbfo. Ook vindt stapeling plaats betreffende de eerste nevendoelstelling en de NSFR. Beoordeeld dient te worden of deze stapeling in 2021 niet tot schending leidt van de tweede randvoorwaarde.

Derde randvoorwaarde

- Indien het bedrag aan bankenbelasting door banken is afgewenteld op kredietnemers, kunnen de kredietnemers wegens hogere kosten af hebben gezien van de kredietaanvraag. In een dergelijk geval wordt de derde randvoorwaarde mogelijk geschonden. Ook kan de prikkelende werking die uitgaat van de eerste en tweede nevendoelstelling in beginsel teniet worden gedaan, indien het bedrag aan bankenbelasting wordt afgewenteld op kredietnemers.

~ Bibliografie ~

- Adviescommissie Toekomst Banken. (2009). *Naar herstel van vertrouwen*. Geraadpleegd van https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/comm/common/asset.pdf
- Autoridade Tributária e Aduaneira. (2017, 31 december). Contribuição sobre o setor bancário. Geraadpleegd op 19 oktober 2018, van https://fiscalidade.pt/wp-content/uploads/2018/01/Setor_bancario.pdf
- Autoriteit Consument & Markt. (2014). *Barrières voor toetreding tot de Nederlandse bancaire retailsector*. Geraadpleegd van <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13038/Barrieres-voor-toetreding-tot-de-Nederlandse-bancaire-retailsector>
- Bierens, B. (2014). De Bankenunie: een nieuw huis voor het Europees bankentoezicht. *Ondernemingsrecht*, (59), 288–297.
- Buijink, C. (2016, 8 september). 'Bankenbelasting heeft geen functie meer'. *Weekblad Fiscaal Recht*, 2016(7158), 174.
- Bundesfinanzministerium. (2017, 17 augustus). Fragen und Antworten zur Bankenabgabe - Bundesfinanzministerium - Service. Geraadpleegd op 16 oktober 2018, van <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/2012-10-18-bankenabgabe.html>
- CBS. (2018, 21 september). Overheid; ontvangen belastingen en wettelijke premies [Dataset]. Geraadpleegd van <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=84120ned&D1=0&D2=17-18&D3=0,13,38,63,88,93,95-100&VW=T>
- Centraal Planbureau. (2018). *Macro-Economische verkenning 2018*. Geraadpleegd van <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/Macro-Economische-Verkenning-MEV-2018.pdf>
- Cornett, M. M., & Et al., (2009). The Impact of State Ownership on Performance Differences in Privately-Owned versus State-Owned Banks: An International Comparison. ,” *Journal of Financial Intermediation*, 19(01).
- De Jong, E. (2009). *Wat zegt de crisis over onze moraal? Economie en verantwoordelijkheid*. Nijmegen, Nederland: Valkhof Pers.
- Diamond, D. W., & Dybvig, P. H. (2017). Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity. *Journal of Political Economy*, 91(03), 401–419.
- DNB. (2010). *Code Banken I*. Geraadpleegd van <https://www.nvb.nl/publicaties/gedragscodes/1241/code-banken.html>
- DNB. (2017a, 7 december). DNBulletin: Basel Committee completes post-crisis bank regulation reforms - De Nederlandsche Bank. Geraadpleegd op 5 oktober 2018, van <https://www.dnb.nl/en/news/news-and-archive/dnbulletin-2017/dnb369307.jsp>
- DNB. (2017b). *Single Resolution Fund 2018 Uitleg Premiesystematiek*. Geraadpleegd van https://www.dnb.nl/binaries/Berekening%20bijdrage%20Single%20Resolution%20Fund%2018_tcm46-365384.pdf?2018020407
- DNB. (2018a, 1 mei). FAQ Contributieproces resolutiefondsen. Geraadpleegd op 8 oktober 2018, van https://www.dnb.nl/binaries/FAQ%20Contributieproces%20resolutiefondsen_tcm46-365381.pdf
- DNB. (2018b). Single Resolution Fund 2018 Uitleg Premiesystematiek. Geraadpleegd op 8 oktober 2018, van

- https://www.dnb.nl/binaries/Berekening%20bijdrage%20Single%20Resolution%20Fund%202018_tcm46-365384.pdf?2018020407
- DNB. (2018c). *DNB-studie - Proportioneel en effectief toezicht*. Geraadpleegd van https://www.dnb.nl/binaries/DNB-studie%20-%20Proportioneel%20en%20effectief%20toezicht_tcm46-376254.pdf?2018071608
- DNB. (2018d, 1 mei). FAQ Contributieproces resolutiefondsen. Geraadpleegd op 2 september 2018, van https://www.dnb.nl/binaries/FAQ%20Contributieproces%20resolutiefondsen_tcm46-365381.pdf
- ECB. (2014). *Guide to banking supervision*. Geraadpleegd van <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.en.pdf>
- ECB. (2018). *ECB Working Paper Series* (No 2130/February 2018, p11). Geraadpleegd van <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2130.en.pdf>
- European Systemic Risk Dashboard. (2018). *ESRB risk dashboard* (juni 2018). Geraadpleegd van https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/dashboard/esrb.risk_dashboard180705_24.en.pdf?868624ef1e549bbc97510f687a277c3c
- Europese Commissie. (2017, 7 december). FURTHER STEPS TOWARDS COMPLETING EUROPE'S ECONOMIC AND MONETARY UNION. Geraadpleegd van https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/further-steps-completing-emu_en.pdf
- Europese Raad Raad van de Europese Unie. (2017, 10 november). Gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme - Consilium. Geraadpleegd op 8 oktober 2018, van <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/>
- Europese Raad Raad van de Europese Unie. (2018, 7 juni). Gemeenschappelijk toezichtsmechanisme - Consilium. Geraadpleegd op 8 oktober 2018, van <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/banking-union/single-supervisory-mechanism/>
- Europese Raad van de Europese Unie. (2018, 19 juli). Nieuwe stappen in de bankenunie: risicovermindering en depositobescherming - Consilium Geraadpleegd op 8 oktober 2018, van <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/banking-union/risk-reduction-european-deposit-insurance-scheme/>
- Finance Denmark. (2017, 8 december). Basel Committee proposal provides important initial clarification. Geraadpleegd op 5 oktober 2018, van <http://financedenmark.dk/news/2017/basel-committee-proposal-provides-important-initial-clarification/>
- Gkeros, K. (2017). *Do Europe's top CEO's deserve the money they earn?* (scriptie). Geraadpleegd van <https://www.ftm.nl/uploads/media/58f7585545d12/ftm-financial-firms2.pdf>
- Groot, D. (2012.). Bankenbelasting: Overbelasting? *Maandblad Belasting Beschouwingen*, (v81), n4.
- Gros, D., & De Groen, W. P. (2015, 15 december). The Single Resolution Fund: How much is needed. Geraadpleegd op 9 oktober 2018, van <https://voxeu.org/article/size-single-resolution-fund>
- Helling, E. (2011). De randvoorwaarden en doelstellingen van de Wet Bankenbelasting. *Forfaitair*, (232), 4.
- Het Financieele Dagblad. (2018a, 4 oktober). Grootbanken vallen uit top 5 van De Hypotheekshop. Geraadpleegd op 9 oktober 2018, van <https://fd.nl/economie-politiek/1272883/grootbanken-vallen-uit-top-5-hypotheekmarkt>
- Het Financieele Dagblad. (2018b, 8 maart). ING verhoogt beloning topman Hamers met 50%. Geraadpleegd op 9 oktober 2018, van Bökkerink, I. (2018, 8 maart). ING verhoogt beloning

- topman Hamers met 50%. *Financieele Dagblad*. Geraadpleegd van <https://fd.nl/ondernemen/1244914/ing-verhoogt-beloning-topman-hamers-met-50>
- Het Financieele Dagblad. (2018c, 15 maart). Oppositie verenigt zich achter anti-graaiwet bankiers. Geraadpleegd van <https://fd.nl/economie-politiek/1246177/oppositie-verenigt-zich-achter-anti-graaiwet-bankiers>
- Het Financiële Dagblad. (2018, 9 juli). ECB-president dringt opnieuw aan op Europees garantiestelsel voor spaargeld tot €100.000. Geraadpleegd op 8 oktober 2018, van <https://fd.nl/economie-politiek/1261219/ecb-president-herhaalt-pleidooi-voor-europese-garantiestelsel-voor-spaargeld-tot-100-000>
- Giesbergen, B., & Treur, L. (2015, 2 juli). MREL en TLAC: aanvullende schokdempers voor het bankwezen. Geraadpleegd op 31 oktober 2018, van <https://economie.rabobank.com/publicaties/2015/juli/mrel-en-tlac-aanvullende-schokdempers-voor-het-bankwezen/>
- HM Revenue & Customs. (2016, 16 november). Bank levy double taxation relief (single resolution fund levy). Geraadpleegd op 15 oktober 2018, van <https://www.gov.uk/government/publications/bank-levy-double-taxation-relief-single-resolution-fund-levy/bank-levy-double-taxation-relief-single-resolution-fund-levy>
- HM Treasury. (2017, 13 september). Bank Levy: changes to the scope and administration. Geraadpleegd op 15 oktober 2018, van <https://www.gov.uk/government/publications/bank-levy-changes-to-scope-and-administration/bank-levy-changes-to-the-scope-and-administration>
- Hoekstra, W. B. (2018b, 4 april). Antwoord op vragen van het lid Van Raan over de bankenbuffers. Geraadpleegd van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2018Z06093&did=2018D26922>
- Hoekstra, W. B. (2018a, 6 april). Antwoord op vragen SP met betrekking tot de routekaart voor de voltooiing van de EMU. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34856-A.html?zoekcriteria=%3Fzkt%3DEenvoudig%26pst%3D%26vrt%3Dleijten%26zkd%3DInDeGeh%26dpr%3DAfgelopenDag%26sdt%3DDatumBrief%26ap%3D%26pnr%3D1%26rpp%3D10&resultIndex=11&sorttype=1&sortorder=4>
- Joosen, B. P. M. (2017). Voltooiing van de bankenunie : banken pakket voorstellen voor CRR2 en CRD5.. *Tijdschrift voor Financieel Recht*, (v19 n7-8), 306–314.
- Journal Economico. (2018, 14 oktober). OE2019: Governo mantém contribuição extraordinária sobre setor bancário. Geraadpleegd op 19 oktober 2018, van <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/oe2019-governo-mantem-contribuicao-extraordinaria-sobre-setor-bancario-366039>
- Kavelaars, P. (2011). Bankenbelasting: Panacee voor de financiële crisis? *Weekblad Voor Fiscaal Recht*, (140/6923), 1248–1258.
- Kavelaars, P. (2012). Bankenbelasting. *Weekblad voor Fiscaal Recht*, (141/6938), 116–125.
- Kavelaars, P. (2012). Voorkoming van internationale dubbele bankenbelasting. *NTFR-B*, (32), 18–23.
- Kogler, M. (2016). *On the Incidence of Bank Levies: Theory and Evidence* (University of St Gallen, Discussion Paper (2016) Number 2016-06). Geraadpleegd van <https://www.scribbr.nl/plagiaat-checker/apa-generator/>
- Małgorzata Twarowska. (2016). *TAXATION OF FINANCIAL SECTOR – RISK ASSESSMENT BASED ON THE EXPERIENCES OF SELECTED COUNTRIES*. Geraadpleegd van <http://www.toknowpress.net/ISBN/978-961-6914-16-1/papers/ML16-034.pdf>

- Ministerie van Algemene Zaken. (2017, 19 september). Miljoenennota 2018. Geraadpleegd op 1 juli 2018, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2017/09/19/miljoenennota-2018>
- Ministerie van Algemene Zaken. (2018a, 2 juli). Verslag Europese Raad 28 en 29 juni 2018 [Persbericht]. Geraadpleegd op 2 september 2018, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2018/07/02/verslag-europese-raad-28-en-29-juni-2018>
- Ministerie van Algemene Zaken. (2018b, 23 juli). Bijlage 1 Verslag Eurogroep en Ecofinraad van 12 en 13 juli 2018 [Persbericht]. Geraadpleegd op 2 september 2018, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/23/bijlage-1-verslag-eurogroep-en-ecofinraad-van-12-en-13-juli-2018>
- Ministerie van Financiën. (2009). *Toekomst financiële sector*. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32013-1.pdf>
- Ministerie van Financiën. (2012). *Rapport aanpak financiële sector*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/circulaires/2012/10/12/aanpak-financiele-sector-printvriendelijke-versie/aanpak-financiele-sector-printvriendelijk.pdf>
- Ministerie van Financiën. (2015, 23 februari). Start Europese bankenunie en werkafspraken bij ingrepen in de financiële sector [Kamerstuk]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/02/23/kamerbrief-over-werkafspraken-bij-ingrepen-in-de-financiele-sector>
- Ministerie van Financiën. (2016). *Rapport Evaluatie Wet Bankenbelasting 2016* (Bijlage). Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/01/19/bijlage-evaluatierapport-bankenbelasting>
- Ministerie van Financiën. (2018a, 17 juli). Consultatie Maatschappelijke consultatie beloningsmaatregelen financiële sector. Geraadpleegd op 5 oktober 2018, van <https://www.internetconsultatie.nl/beloningsmaatregelenfinsector>
- Ministerie van Financiën. (2018b). *Rapportage Evaluatie Wet Beloningsbeleid Financiële Ondernemingen Bijlage 1*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/17/bijlage-1-rapportage-evaluatie-wet-beloningsbeleid-financiele-ondernemingen>
- Ministerie van Financiën. (2018c, 24 april). Beantwoording vragen over ING als huisbankier van de staat [Kamerstuk]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/04/24/kamerbrief-beantwoording-vragen-over-ing-als-huisbankier-van-de-staat>
- Ministerie van Financiën. (2018d, 24 april). Kamerbrief risicoreductie Europese bankensector [Kamerstuk]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/04/24/kamerbrief-risicoreductie-europese-bankensector>
- NVB. (2017, maart). Factsheet Kapitaal en toezicht. Geraadpleegd op 9 oktober 2018, van <https://www.nvb.nl/feiten-cijfers/2080/kapitaal-en-toezicht.html>
- Office for Budget Responsibility. (2018, maart). Bank levy - Office for Budget Responsibility. Geraadpleegd op 15 oktober 2018, van <https://obr.uk/forecasts-in-depth/tax-by-tax-spend-by-spend/bank-levy/>
- Panteia. (2013). *Financieringsmonitor 2013-1*. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-235976.pdf>

- Panteia. (2018). *Financieringsmonitor 2017-2*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2018/06/01/financieringsmonitor/financieringsmonitor.pdf>
- Perotti, E., & Suarez, J. (2011). *A Pigovian Approach to Liquidity regulation* (DNB Working Paper No. 291). Geraadpleegd van <https://www.dnb.nl/nieuws/publicaties-dnb/dnb-working-papers-reeks/dnb-working-papers/working-papers-2011/dnb253013.jsp>
- Rechtinformationssystem des Bundes. (2016, oktober). Erläuterungen. Geraadpleegd op 27 oktober 2018, van https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Begut/BEGUT_COO_2026_100_2_1298935/COO_2026_100_2_1298952.html
- SNS. (2017, 7 maart). Renteopbouw variabele rente. Geraadpleegd op 27 oktober 2018, van <https://www.snsbank.nl/particulier/hypotheken/renteopbouw-variabele-rente.html>
- Van der Bijlsma, M. J., & Mocking, R. J. M. (2013). De waarde van overheidsgaranties voor banken. *Economisch-Statistische Berichten*, (v98 n4662), 358–361.
- Van der Doelen, S. G. J. W., & Storm van 's Gravensande, L. H. (2013). Bankenbelasting: Robuust en eenvoudig? *Weekblad Fiscaal Recht*, (7010), 893–899.
- Van der Geld, J. A. G. (2013). Bankenbelasting, de foute oplossing voor een echt probleem. In . (Red.), *Rijksbundel* (pp. 115–121). Deventer, Nederland: Wolters Kluwer.
- Van Ewijk, C., Teulings, C. N., & Centraal Planbureau. (2009). *De grote recessie: het Centraal Planbureau over de kredietcrisis*. Amsterdam, Nederland: Balans.
- Véron, N. (2017, 11 september). Sovereign Concentration Charges: A New Regime for Banks' Sovereign Exposures. Geraadpleegd op 9 oktober 2018, van <http://bruegel.org/2017/11/sovereign-concentration-charges-a-new-regime-for-banks-sovereign-exposures/>
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2016). *Samenleving en financiële sector in evenwicht* (WRR-rapport 9nr. 96). Geraadpleegd van <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2016/10/12/samenleving-en-financiele-sector-in-evenwicht>

Kamerstukken

- Kamerstukken I 2011/12, 33 121, D
 Kamerstukken I 2011/12, 33 121, F
 Kamerstukken I 2011/12, 33 121, J
 Kamerstukken I 2011/12, 33 121, L
 Kamerstukken I 2011/12, 33 121, M
 Kamerstukken I 2015/16, 33 121, N
- Kamerstukken II 2010/11, 21 501, nr. 776
 Kamerstukken II 2010/11, 21 501, nr. 791
 Kamerstukken II 2010/11, 31 371, nr. 364.
 Kamerstukken II 2010/11, 31 980, nr. 30
 Kamerstukken II 2011/12, 31 980, nr. 55
 Kamerstukken II 2011/12, 31 980, nr. 56.
 Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 2
 Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 3
 Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 4
 Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 6
 Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 8
 Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 29
 Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 31
 Kamerstukken II 2017/18, 33 964, nr. 46

Bijlage

Tabel 1: Overzicht bankenbelastingen op moment invoering Wet bankenbelasting (2012)

	Land	Grondslag	Tarief	Inwerkingtreding
1.	Duitsland	- Passiva exclusief eigen vermogen en deposito's; en - Financiële derivaten in portefeuille	Progressief tarief 0,02% voor passiva onder € 10 miljard 0,03% boven € 10 miljard en 0,04% boven € 100 miljard Tarief voor derivaten is 0,00015% Maximaal 15% van de jaarwinst van de kredietinstelling (na belastingen)	Per 1 januari 2011
2.	Frankrijk	Risicogewogen activa	0,25% van de kapitaalvereisten (op basis van de risicogewogen activa)	Per 1 januari 2011
3.	Hongarije	Balanstotaal exclusief leningen tussen banken	0,15% onder HUF 50 miljard 0,5% boven HUF 50 miljard	Per 27 september 2010
4.	IJsland	Totaal passiva op de balans van de financiële instelling	0,0975%	Per 30 december 2010
5.	Oostenrijk	- Niet-geconsolideerd balanstotaal, exclusief eigen vermogen, verzekerde deposito's en bepaalde schulden aan banken, en - Financiële derivaten in portefeuille	Geen heffing onder € 1 miljard 0,055% op grondslag boven 1 en beneden € 20 miljard; en 0,085% op grondslag boven € 20 miljard 0,015% op het volume van alle financiële derivaten	Per 1 januari 2011
6.	Portugal	- Passiva, exclusief tier 1- en tier 2-kapitaal en verzekerde deposito's; en - Financiële derivaten in portefeuille	Progressief tarief volgens het bedrag van de grondslag van 0,01% tot 0,05% op passiva van 0,0001% tot 0,0002% op derivaten	Per 1 januari 2011
7.	Roemenië	Passiva, exclusief verzekerde deposito's	0,1%	Per 2 juni 2011
8.	Slovenië	Totaal aan activa. De belasting hoeft niet betaald te worden als blijkt dat genoeg vermogen uitgeleend is aan het normale bedrijfsleven	0,1%, er geldt een plafond als de belasting hoger uitvalt dan 0,167% van de leningen die verstrekt zijn aan het normale bedrijfsleven	Per 1 augustus 2011
9.	Slowakije	Passiva, exclusief het eigen vermogen	0,4%	Per 1 januari 2012
10.	Verenigd Koninkrijk	Passiva, exclusief tier 1-kapitaal, verzekerde deposito's, verplichtingen tegenover polishouders, en activa die voor de Financial Services Authority in aanmerking komen als liquiditeitsbuffer	In 2011: 0,075% voor kortlopend vreemd vermogen (looptijd korter dan 1 jaar), 0,0375% voor langlopend vreemd vermogen Na 2011: 0,078% voor kortlopend vreemd vermogen 0,039% voor langlopend vreemd vermogen	Per 1 januari 2011
11.	Zweden	Passiva exclusief aandelenkapitaal, obligaties die deel uitmaken van het eigen vermogen, interne schuldtransacties tussen entiteiten van de groep die de heffing betalen, en schuldpapier dat in het kader van het garantieprogramma is uitgegeven	0,018% voor de jaren 2009 en 2010 0,036% na 2010	Per 30 december 2009

Bron: Kamerstukken II 2011/12, 33121, nr. 6

Tabel 2: Overzicht bankenbelastingen op moment Evaluatie Wet bankenbelasting 2016

Country	Start date	Purpose	Contributes to:	Tax base	Rates	Threshold and exclusion from tax base	Deductible for CIT
Austria	2011	The stability of banking sector, fiscal	1) Special federal funds for the specific purpose of measures regarding the stability of the financial market (2012-2017) 2), Treasury	Unconsolidated balance sheet total (liabilities)	0,09% - 0,11% (> € 20 bn)	€ 1 bn allowance; Nominal capital and reserves, assured bank deposits and certain liabilities from the liquidity requirements of the Banking Act	Yes
Belgium	2012	The stability of banking sector	Resolution Fund, Treasury	Liabilities	0,035%	Nominal capital, assured bank deposit	Yes
Cyprus	2011	The stability of banking sector, fiscal	Special Fund for the stability of the banking sector, Treasury	All Deposits excluding inter bank deposits	0,15%	From 2013 Tier 1 Capital is excluded from taxable base	No
Finland	2013	Fiscal	Treasury	Total amount of risk-weighted assets	0,125%	-	No
France	2011	Fiscal	Treasury	Total amount of risk-weighted assets	0,539% (reduction to 0,141% since 2019)	€ 500 million of minimal own funds requirement	Yes
Germany	2011	The stability of banking sector	Restructuring Fund	Balance sheet (liabilities) Derivatives	0,02%-0,06% 0,0003%	€ 300 million Customer deposits and other liabilities toward non-banks. Equity capital	No
Hungary	2010	Fiscal	Treasury	Total assets	0,53%>50 bn HUF (0,31% since 2016) 0,15%<50 bn HUF	Interbank loans, loans for financial institutions	Yes
Latvia	2011	Fiscal	Treasury	Liabilities	0,072%	Nominal capital, assured bank deposit	Yes
Netherlands	2012	Fiscal	Treasury	The stand-alone balance sheet or, if applicable, the worldwide consolidated balance sheet	0,022%-0,044%	€ 20 bn allowance Regulatory capital, deposits covered by deposit guarantee	No

						schemes, insurance business related liabilities	
Poland	2016	Fiscal	Treasury	Total assets	0,44%	PLN 4 bn (banks) PLN 2 bn (insurance companies)	No
Portugal	2011	Fiscal	Treasury	Balance sheet (liabilities) Derivatives	0,01%- 0,085% 0,001%- 0,0003%	Nominal capital, assured bank deposit, derivatives for securing	No
Slovakia	2012	The stability of banking sector	Stability fund	Balance sheet (liabilities)	0,2% (0,4% 2012-2014)	Capital, subordinated debt securities, intragroup liabilities	Yes
Sweden	2009	The stability of banking sector	Stability fund	Sum of the liabilities and provisions	0,036%	Capital, subordinated debt securities, intragroup liabilities	Yes
United Kingdom	2011	Fiscal	Treasury	Relevant liabilities	0,21% short term liabilities 0,105% long term liabilities (reduction to 0,1% and 0,05% in 2021)	GBP 20 bn Tier 1 capital, "protected" deposits	No

Deze tabel is overgenomen uit:

Małgorzata Twarowska. (2016). Taxation of financial sector – Risk assessmet based on the experiences of selected countries. Geraadpleegd van <http://www.toknowpress.net/ISBN/978-961-6914-16-1/papers/ML16-034.pdf>

Bron 1: Overzicht overheidssteun aan banken en verzekeraars: periode 2008-2011

Bedrijf	lening*/kapitaal**	aflossing/verkoop	dividend/rente/boete
AEGON	€ 3 mld. (2008)*	€ 3 mld. (2009-2011)	€ 1,1 mld.(a)
ABN AMRO(e)	€ 16,8 mld. (2008)(b)**	geen	€ 1,6 mld.(f)
ING	€ 10 mld. (2008)*	€ 7 mld. (2009-2011) (c)	€ 1,606 mld.(a)
SNS	€ 0,75 mld. (2008)*	€ 0,185 mln.(2009)(d)	€ 7,5 mln.(d)

Toelichting:

(a) Rente + boete/premie.

(b) Verhoogd met kwijtschelding leningen (€ 6,54 mld.). Er is een klein deel van de aandelen Fortis verkocht (opbrengst € 0,35 mld.) en nader € 4,88 mld. (deels kapitaal, deels kwijtschelden schuld; hoe is niet helemaal duidelijk). Er stond per ultimo 2010 € 4,58 mld. leningen uit.

(c) Betaling in december 2009 (€ 5 mld.) en mei 2011 (€ 2 mld.).

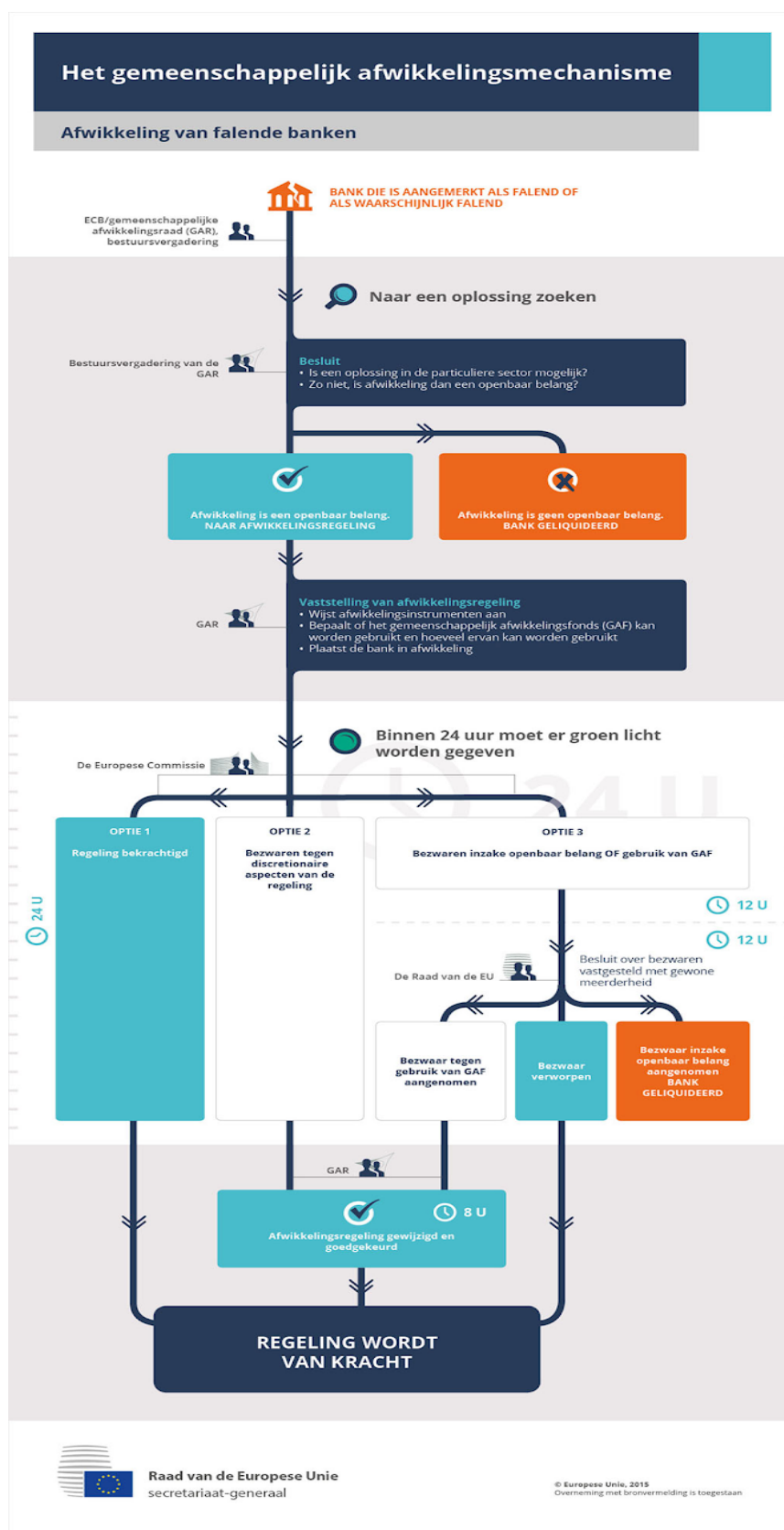
(d) Alleen rente; SNS behoeft geen premie of boete e.d. te betalen.

(e) Inclusief Fortis en ASR.

(f) Het betreft drie onderdelen, te weten dividend, rente en premie, over drie jaren (2008: € 0,502 mld.; 2009: € 0,733 mld.; 2010: € 0,36 mld.).

Bron 1 is overgenomen uit: Kavelaars, P. (2012). Bankenbelasting. Weekblad voor Fiscaal Recht, (141/6938), 116–125.

Bron 2: Overzicht werking SRM



Bron 3: Overzicht opbouw SRF



Raad van de Europese Unie
Secretariaat-generaal

© Europese Unie, 2015
Overname met bronvermelding is toegestaan