EUROPESE CENTRALE BANK

EUROSYSTEEM

NL **ECB-PUBLIC**

ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK

van 15 december 2023

inzake de heffing van een belasting bij kredietinstellingen

(CON/2023/45)

Inleiding en rechtsgrondslag

Op 6 november 2023 ontving de Europese Centrale Bank (ECB) een verzoek van het Nederlandse Ministerie van Financiën om een advies inzake een voorstel van de Tweede Kamer tot wijziging van enkele bepalingen van de Wet bankenbelasting (hierna het "wetsvoorstel" genoemd).

De adviesbevoegdheid van de ECB is gebaseerd op artikel 127, lid 4, tweede alinea, en artikel 282, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, aangezien het wetsvoorstel betrekking heeft op de taak van het Europees Stelsel van centrale banken om bij te dragen tot een goede beleidsvoering ten aanzien van de stabiliteit van het financiële stelsel krachtens artikel 127, lid 5, van het Verdrag en de taken van de ECB betreffende het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen krachtens artikel 127, lid 6, van het Verdrag. Overeenkomstig artikel 17.5, eerste zin, van het reglement van orde van de Europese Centrale Bank heeft de Raad van bestuur dit advies goedgekeurd.

1. Doel van het wetsvoorstel

1.1 Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet bankenbelasting, die in 2012 werd ingevoerd en een belasting heft bij kredietinstellingen die in Nederland actief zijn. Volgens de memorie toelichting bij de Wet bankenbelasting werd de belasting na de financiële crisis geïntroduceerd om de impliciete overheidsgarantie die de Nederlandse overheid aan kredietinstellingen in Nederland verstrekt te beprijzen. In mindere mate was het oorspronkelijke doel van de Wet bankenbelasting kredietinstellingen te ontmoedigen activiteiten met behulp van ongedekte schulden te financieren, door bepaalde onderdelen van de balans van een kredietinstelling te belasten. Ten slotte beoogde de Wet bankenbelasting perverse prikkels in het beloningsbeleid van de raad van bestuur tegen te gaan.

1.2 Volgens de Wet bankenbelasting wordt de belasting geheven over het balanstotaal dat voortvloeit uit de jaarrekening van de kredietinstelling. Bepaalde elementen van dat balanstotaal zijn echter vrijgesteld van het belastbare bedrag. Het toetsingsvermogen, de door het nationale depositogarantiestelsel gedekte deposito's en de passiva die die betrekking hebben op het verzekeringsbedrijf worden in aftrek gebracht. De resterende schulden op de balans worden alleen belast voor zover deze een drempel van 23,5 miljard EUR overstijgen (de "doelmatigheidsvrijstelling").

1.3 Ingevolge de Wet bankenbelasting bestaat de belasting uit de som van: 1) 0,044 % over het deel van het belastbare bedrag (bestaande uit het balanstotaal na aftrek van het toetsingsvermogen, de door het nationale depositogarantiestelsel gedekte deposito's, de passiva die die betrekking hebben op het verzekeringsbedrijf en de doelmatigheidsvrijstelling) dat wordt verkregen door het belastbare bedrag te vermenigvuldigen met A/B, waarbij A het totaalbedrag van de schulden op de in aanmerking te nemen balans of geconsolideerde balans is met een resterende looptijd van minder dan één jaar en B het totaalbedrag van alle schulden op die balans of geconsolideerde balans, en 2) 0,022 % over het resterende deel van het belastbare bedrag.

1.4 In het wetsvoorstel wordt het belastingtarief verhoogd van 0,044 % tot 0,058 %van het belastbare bedrag als bedoeld in punt 1) van punt 1.3 van dit advies, en van 0,022 % tot 0,029 % van het resterende deel van het belastbare bedrag als bedoeld in punt 2) van punt 1.3 van dit advies.

1.5 Volgens het Ministerie van Financiën is de geraamde opbrengst van de bankenbelasting in haar huidige vorm ongeveer 470 miljoen EUR per jaar op. Met het wetsvoorstel zou de belasting worden verhoogd met in totaal 150 miljoen euro per jaar.

1.6 Zoals opgemerkt in het wetsvoorstel, beoogt het amendement structureel een deel van de kosten van de verhoging van het sociaal minimum van huishoudens, bijvoorbeeld door het verhogen van het minimumloon, te dekken.

2. Algemene opmerkingen

2.1 De ECB heeft onlangs adviezen uitgebracht over een Sloveens wetsvoorstel betreffende de heffing van een tijdelijke belasting bij kredietinstellingen[1], een Italiaans wetsvoorstel betreffende de heffing van een buitengewone belasting bij kredietinstellingen[2], een Litouwse wetsvoorstel tot vaststelling van een tijdelijke solidariteitsbijdrage voor kredietinstellingen[3] en een Spaans wetsvoorstel betreffende de introductie van tijdelijke heffingen bij exploitanten in de energiesector, kredietinstellingen en financiële instellingen[4]. In deze adviezen besprak de ECB wetgevingsinitiatieven tot invoering van tijdelijke heffing en belastingen vanuit het oogpunt van monetair beleid, financiële stabiliteit en bedrijfseconomisch toezicht.

2.2 De ECB werd niet geraadpleegd over de vaststelling van de Wet bankenbelasting. Dientengevolge wordt in dit advies ingegaan op het wetsvoorstel in samenhang met de Wet bankenbelasting.

3. Monetairbeleidskader

3.1 De inflatie in het eurogebied bereikte in de loop van 2022 een recordhoogte en vormde een aanzienlijke uitdaging voor de uitvoering van het monetair beleid. Geleid door haar hoofddoel, het handhaven van prijsstabiliteit[5], heeft de ECB vastberaden actie ondernomen om ervoor te zorgen dat de inflatie tijdig terugkeert naar de doelstelling van 2% op middellange termijn. De

1 Zie Advies CON/2023/35. Alle ECB-adviezen worden gepubliceerd op EUR-Lex.
2 Zie Advies CON/2023/26.
3 Zie Advies CON/2023/9.
4 Zie Advies CON/2022/36.
5 Zie artikel 127, lid 1, van het Verdrag.

basisrentetarieven van de ECB zijn tussen juli 2022 en september 2023 cumulatief met 450 basispunten verhoogd, met de bedoeling de vraag te temperen en bescherming te bieden tegen het risico van een aanhoudende opwaartse verschuiving van de inflatieverwachtingen. Tegelijkertijd zijn de nettoaankopen van activa beëindigd, is de portefeuille van het programma voor de aankoop van activa in een gemeten en voorspelbaar tempo afgenomen en is de ECB bereid om alle instrumenten binnen haar mandaat aan te passen om ervoor te zorgen dat de inflatie terugkeert naar de doelstelling van de ECB voor de middellange termijn en om de soepele werking van de monetairbeleidstransmissie in stand te houden[6].

3.2 Aangezien de basisrentetarieven van de ECB op voldoende restrictieve niveaus zullen blijven zolang als nodig is om een tijdige terugkeer van de inflatie naar de doelstelling van 2 % op de middellange termijn te realiseren, is het belangrijk voor ogen te houden dat monetairbeleidsbesluiten altijd enige verdelingsimplicaties hebben. Zij hebben met name gevolgen voor de inkomsten en de winstgevendheid van de kredietinstellingen. Vanuit het oogpunt van monetair beleid spelen kredietinstellingen een bijzondere rol bij het verzekeren van een soepele transmissie van de monetairbeleidsmaatregelen naar de ruimere economie. Het handhaven van een toereikende kapitaalpositie helpt kredietinstellingen om abrupte aanpassingen in hun kredietverlening aan de reële economie te voorkomen[7].

3.3 Er zijn aanwijzingen dat de netto rentebaten doorgaans een grotere impact hebben naarmate de beleidsrente stijgt. Dit effect is sneller naarmate kortlopende of variabel rentende leningen aan de actiefzijde van de bankbalansen zwaarder wegen. Naarmate de verkrappingscyclus vordert, kan dit positieve inkomenseffect echter teniet worden gedaan door lagere kredietvolumes, hogere financieringskosten, verliezen in de effectenportefeuille en een toename van de voorzieningen als gevolg van een mogelijke verslechtering van de kwaliteit van de kredietportefeuille. De realisatie van neerwaartse risico's in de huidige omgeving kan de terugbetalingscapaciteit van debiteuren aanzienlijk verminderen en tot een lagere winstgevendheid van banken leiden. Het netto-effect van een krapper monetair beleid op de winstgevendheid van de banken, gemeten over de gehele beleidscyclus, kan derhalve gedurende een langere periode minder positief of zelfs negatief zijn[8].

3.4 Meer in het algemeen moet voorzichtigheid worden betracht om ervoor te zorgen dat de belasting geen gevolgen heeft voor het vermogen van individuele kredietinstellingen om sterke kapitaalgrondslagen op te bouwen en om voldoende voorzieningen te treffen voor grotere waardeverminderingen en een verslechtering van de kredietkwaliteit. Hoewel de ECB opmerkt dat het toetsingsvermogen van deze belasting is vrijgesteld, zou het voor kredietinstellingen moeilijker worden om adequate kapitaalposities aan te houden of prudent voorzieningen aan te leggen tegen de achtergrond van een mogelijke verslechtering van de kredietkwaliteit, hetgeen een soepele transmissie van monetairbeleidsmaatregelen naar de bredere economie in gevaar zou kunnen brengen.

---

6 Zie punt 2.1 van Advies CON/2023/9.

7 Zie punt 2.2 van Advies CON/2022/36 en punt 2.2 van Advies CON/2023/9.

8 Zie punt 3.4 van Advies CON/2023/26 en punt 3.4 van Advies CON/2023/35.

3.5 De ECB neemt tevens kennis van het feit dat de belasting wordt geheven op het balanstotaal minus een aantal specifieke aftrekposten. Voorzichtigheid is geboden om ervoor te zorgen dat een dergelijke belastinggrondslag kredietinstellingen niet tot inkrimping van hun balans aanzet door hun kredietactiviteiten verder te verkleinen dan vanuit monetair beleidsperspectief gerechtvaardigd zou zijn[9]. Bovendien zou de in de belasting ingebouwde prikkel kunnen leiden tot een verlaging van de door het depositogarantiestelsel gedekte kortlopende deposito's, omdat deze aan een hoger belastingtarief zijn onderworpen. Dit verstoort de concurrentiedruk die integraal deel uitmaakt van de impact van de transmissie van het aangescherpte monetaire beleid op de samengestelde depositorentes en op de ruimere financieringsvoorwaarden.

4. Financieel stabiliteitskader

4.1 De ECB heeft eerder adviezen uitgebracht over wetsvoorstellen betreffende de invoering van belastingen voor kredietinstellingen in een aantal lidstaten[10]. Zij heeft in dit verband in het algemeen benadrukt dat het heffen van bijzondere belastingen bij de bancaire sector het voor kredietinstellingen moeilijker zou kunnen maken om extra kapitaalbuffers op te bouwen, aangezien hun ingehouden winst zal afnemen, waardoor zij minder bestand zijn tegen economische schokken. In feite zouden dergelijke belastingen negatieve economische effecten kunnen hebben doordat zij het vermogen van kredietinstellingen om krediet te verstrekken beperken en bijdragen tot minder gunstige voorwaarden voor klanten bij het verstrekken van leningen en andere diensten. Het is van essentieel belang dat kredietinstellingen een solide eigen vermogen hebben om hun rol als kredietbemiddelaar binnen de economie te vervullen. Hogere kosten en verminderde kredietverstrekking, of hogere kosten van andere bancaire diensten, kunnen een negatief effect hebben op de reële economische groei[11].

4.2 Hogere nettorentebaten van kredietinstellingen kunnen aanvankelijk het gevolg zijn van stijgende rentetarieven. Maar ook een rentestijging kan bijdragen aan hogere financieringskosten en eventuele verliezen op uitstaande effectenportefeuilles van banken. Bovendien kunnen hogere rentetarieven op lange termijn een negatieve impact hebben op de financiële situatie van kredietnemers, waardoor het kredietrisico toeneemt en de winstgevendheid van de banken afneemt. Aangezien de belasting wordt berekend over bepaalde delen van het balanstotaal en niet over de nettowinst, is zij ook van toepassing op kredietinstellingen die nettoverliezen boeken, hetgeen hun veerkracht verder zou schaden[12]. In dat verband kan de belasting extra druk uitoefenen op het vermogen van banken om een solide kapitaalpositie aan te houden of opnieuw buffers op te bouwen in een omgeving waarin de winsten lager zijn en (krediet)verliezen optreden. Deze verschillende factoren moeten naar behoren worden geëvalueerd om ervoor te zorgen dat kredietinstellingen goed in staat blijven potentiële toekomstige verliezen op te vangen[13].

---

9 Zie punt 3.5 van Advies CON/2023/35.

10 Zie de Adviezen CON/2016/1, CON/2091/18, CON/2019/40, CON/2019/44, CON/2020/28 en CON/2023/26.

11 Zie punt 3.2.1 van Advies CON/2010/62, punt 2.1 van Advies CON/2011/29, punt 3.1 van Advies CON/2022/36, punt 3.1 van Advies CON/2023/9 and punt 4.1 van Advies CON/2023/26.

12 Zie punt 3.3 van Advies CON/2022/36.

13 Zie punt 3.2 van Advies CON 2023/9 en punt 4.3 van Advies CON/2023/26.

4.3 De belasting kan leiden tot versnippering in het Europese financiële stelsel vanwege de heterogene aard van dergelijke belastingen voor de bancaire sector. Het risico van dubbele belasting op kredietinstellingen in andere rechtsgebieden waar ook een bijzondere bankenbelasting wordt geheven, kan een andere bron van deze versnippering zijn.

4.4 Een structurele verhoging van de belasting staat haaks op de ontwikkelingen sinds de invoering ervan. Zoals opgemerkt in punt 1.1, werd de belasting oorspronkelijk geïntroduceerd om de impliciete door de Nederlandse overheid aan kredietinstellingen in Nederland verstrekte overheidsgarantie te beprijzen. Hoewel deze impliciete garantie mogelijk nog steeds bestaat, zoals blijkt uit de evaluatie van de belasting in 2021, is de reikwijdte ervan beperkt door onder meer de instelling van de afwikkelingsregeling, de oprichting van het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en de geleidelijke invoering van buffers voor systeemrelevante instellingen[14].

4.5 In het licht van het bovenstaande beveelt de ECB aan een grondige analyse van mogelijke negatieve gevolgen voor de bancaire sector aan het wetsvoorstel toe te voegen, waarin wordt onderzocht of de toepassing van het wetsvoorstel risico's voor de financiële stabiliteit met zich meebrengt, en met name of het de veerkracht van de bancaire sector kan aantasten en marktverstoring kan veroorzaken[15]. In deze analyse moet een gedetailleerde beschrijving worden gegeven van de specifieke impact van de belasting op de winstgevendheid en de kapitaalbasis van kredietinstellingen op langere termijn, de toegang tot financiering en de verstrekking van nieuwe lenigen en concurrentievoorwaarden aan de markt, en de mogelijke gevolgen daarvan voor de liquiditeit.

5. Overwegingen in verband met het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen

5.1 De ECB begrijpt dat het in het wetsvoorstel voorziene hogere belastingpercentage, zoals het geval is bij de Wet bankenbelasting in haar huidige vorm, in de praktijk alleen van toepassing zal zijn op belangrijke instellingen die onder direct toezicht van de ECB staan[16], gezien het effect van de doelmatigheidsvrijstelling op de berekening van de belasting.

5.2 De grondslag waarop de belasting zou worden vastgesteld, houdt geen rekening met de volledige conjunctuurcyclus en omvat, onder andere, niet de exploitatiekosten en de aan kredietrisico verbonden kosten, zoals hierboven vermeld. Bijgevolg is het mogelijk dat de belasting niet in verhouding staat tot de winstgevendheid op langere termijn van een kredietinstelling en haar vermogen om kapitaal te genereren. Als gevolg van de algemene toepassing van de belasting kunnen kredietinstellingen met een lagere solvabiliteitspositie of uitdagende kapitaalprognoses minder goed in staat zijn om de potentiële neerwaartse risico's van een economische neergang op te vangen. Zoals opgemerkt in het persbericht van de ECB van 28 juli 2023 over de stresstest van

14 Zie de brief en in het bijzonder bijlage 1 die het Nederlandse Ministerie van Financiën op 11 november 2021 aan de Tweede Kamer heeft gezonden, beschikbaar op de website van de Nederlandse Rijksoverheid onder: www.government.nl. Zie ook Financial Stability Board (2021), "*Evaluation of the Effects of Too-Big-To-Fail Reforms"*, beschikbaar in het Engels op de website van de Raad voor Financiële Stabiliteit (Financial Stability Board — FSB) onder: www.fsb.org.

15 Zie punt 3.4 van Advies CON/2022/36, punt 3.7 van Advies CON/2023/9 en punt 4.6 van Advies CON/2023/26.

16 In de zin van artikel 6, lid 4, de alinea, van Verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (PB L 287 van 29.10.2013, blz. 63).

2023[17] was de verbeterde kapitaalratio een belangrijke factor om banken te helpen veerkrachtig te blijven onder zeer ongunstige omstandigheden.

Dit advies zal op EUR-Lex worden gepubliceerd.

Gedaan te Frankfurt am Main, 15 december 2023.

De president van de ECB

Christine LAGARDE

17 Beschikbaar op de website van het bankentoezicht van de ECB onder: www.bankingsupervision.europa.eu.