

Vergaderjaar 2012–2013

32 013

Toekomst financiële sector

C

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 30 oktober 2012

In de vergadering van de vaste commissie voor Financiën¹ van 10 juli 2012 heeft de commissie stil gestaan bij actuele ontwikkelingen rondom het Voorstel voor een richtlijn betreffende een gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties en tot wijziging van Richtlijn 2008/7/EG (FTT)². Het voorstel werd in voorgaande weken betrokken bij de behandeling van de wet bankenbelasting³. De commissie heeft voorts kennis genomen van het tot dusverre gevoerde overleg met de commissie Financiën van de Tweede Kamer en van de uitkomst van overleg in de ECOFIN-Raad.

Naar aanleiding daarvan heeft zij de minister van Financiën op 14 augustus 2012 een brief gestuurd.

De staatssecretaris van Financiën heeft op 26 oktober 2012 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Kim van Dooren

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Terpstra (CDA), Noten (PvdA), Sylvester (PvdA), Essers (CDA) (*voorzitter*), Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Koffeman (PvdD), Reuten (SP), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Van Boxtel (D66), Backer (D66), Vos (GL), De Boer (GL), De Lange (OSF), Sent (PvdA), Postema (PvdA), Van Strien (PVV), Faber-van de Klashorst (PVV), Ester (CU), De Grave (VVD) (*vice-voorzitter*), Vac. (VVD), Bröcker (VVD) Kok (PVV)

² Zie E110050 op www.europapoort.nl

³ Kamerstukken 33 121 Invoering van een bankenbelasting (Wet bankenbelasting)

BRIEF AAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Den Haag, 14 augustus 2012

In de vergadering van de commissie Financiën van 10 juli 2012 heeft de commissie stil gestaan bij actuele ontwikkelingen rondom het Voorstel voor een richtlijn betreffende een gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties en tot wijziging van Richtlijn 2008/7/EG (FTT). Het voorstel werd in voorgaande weken betrokken bij de behandeling van de wet bankenbelasting¹. De commissie heeft voorts kennis genomen van het tot dusverre gevoerde overleg met de commissie Financiën van de Tweede Kamer en van de uitkomst van overleg in de ECOFIN-Raad.

In de Nota n.a.v. het verslag met betrekking tot het wetsvoorstel Wet Bankenbelasting heeft u ten aanzien van ontwikkelingen rondom de FTT gemeld dat zich tijdens de ECOFIN-Raad een kopgroep begon af te tekenen die in het kader van de versterkte samenwerking voelt voor invoering van de FTT in een beperkt aantal lidstaten. De Nederlandse inzet is gericht op het uitwerken van alternatieven, waarbij vooralsnog de voorkeur uitgaat naar gecoördineerde bankenbelasting, leidend tot een multilateraal verdrag met als oogmerk om dubbele bankenbelasting te voorkomen.

Tijdens de ECOFIN-raad van 21 juni 2012 heeft Nederland aangegeven niet mee te doen aan een invoering van de FTT met minder dan de 27 EU-lidstaten. Het traject van versterkte samenwerking, waar deze leden op doelen, is mogelijk indien minimaal 9 lidstaten een verzoek aan de Europese Commissie doen voor een voorstel voor versterkte samenwerking. Vervolgens moet de Raad met gekwalificeerde meerderheid toestemming verlenen voor versterkte samenwerking. Dit kan bovendien alleen na goedkeuring van het Europees Parlement dat met een gewone meerderheid beslist. Tot slot dient het voorstel met unanimititeit door de deelnemende lidstaten te worden geaccepteerd. Daarbij geldt altijd de voorwaarde dat versterkte samenwerking geen afbreuk mag doen aan de interne markt. Op dit moment zijn er slechts 9 lidstaten die hebben aangegeven wel deel te willen nemen, maar deze lidstaten hebben inhoudelijk erg uiteenlopende posities. Het is op dit moment dus nog niet mogelijk om ervan uit te gaan dat zo'n kopgroep er komt. Het traject van versterkte samenwerking ziet op verdere discussie over de FTT en mogelijke aanpassingen, met het oog om de FTT acceptabel te maken voor de lidstaten die wel met een kleine groep lidstaten verder willen gaan met de FTT. Bij die besprekingen mogen alle lidstaten aanschuiven. Nederland zal daarbij nog steeds pleiten voor het bestuderen van mogelijke alternatieven voor de FTT, waarbij de voorkeur uitgaat naar een gecoördineerde bankenbelasting. Daarbij zal worden opgetrokken met gelijkgestemde lidstaten. Zoals de minister van Financiën in zijn brief van 12 juni 2012 heeft aangegeven, is het grote voordeel van een dergelijk initiatief dat er geen bevoegdheden aan de EU worden overgedragen, hetgeen bij de fiscaliteit voor lidstaten een grote rol speelt. Het kabinet verwacht dan ook dat coördinatie minder weerstand zal geven. Wat de precieze uitkomst van het verdere traject zal zijn, is echter op dit moment nog niet te overzien.

In uw brief van 12 juni 2012² aan de Tweede Kamer heeft u, vooruitlopend op de studie van de Europese Commissie, de volgende alternatieven voor een FTT geschetst:

1. De Financiële activiteitenbelasting;
2. Gecoördineerde bankenbelasting;
3. BTW heffing op financiële diensten;
4. Stapsgewijze invoering van een FTT;

¹ Kamerstukken 33 121 Invoering van een bankenbelasting (Wet bankenbelasting)

² Kamerstuk 32 013 nr. 24.

5. Een Stamp Duty

Het feit dat een voorkeur wordt uitgesproken voor gecoördineerde bankenbelasting impliceert dat de alternatieven al in enige mate tegen elkaar zijn af te wegen. De commissie zou graag, in aanvulling op het position paper van het CPB van 23 januari 2012, beschikken over analyses van het CPB of DNB betreffende alternatieven die nu (globaal) verkend worden en de mogelijke effecten van versterkte samenwerking FTT in een groep waar Nederland zich vooralsnog niet bij aan zal sluiten.

Prof. dr. P. H. J. Essers
Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2012

De vaste Commissie voor Financiën heeft gevraagd om, in aanvulling op het *position paper* van het CPB, te beschikken over aanvullende analyses van het CPB of DNB betreffende alternatieven voor een financiële transactiebelasting (FTT) die nu (globaal) verkend worden en de mogelijke effecten van versterkte samenwerking door lidstaten die een FTT willen invoeren.

Alvorens in te gaan op het verzoek van de Commissie zou ik willen opmerken dat de discussie over een FTT op Europees niveau en het zoeken naar mogelijke alternatieven voor deze belasting op Europees niveau aan een zeer dynamisch proces onderhevig is. Voor het uitvoeren van een gedegen analyse over de economische effecten van mogelijke alternatieven voor een FTT op Europees niveau is de Europese Commissie de aangewezen instelling en niet zozeer DNB of het CPB. Alleen de Europese Commissie heeft immers voldoende overzicht over de verschillende economieën en financiële sectoren. Daarom heeft Nederland eerder ook in Brussel gepleit dat de Europese Commissie een gedegen studie zou uitvoeren naar mogelijke alternatieven voor een FTT. Het proces in Brussel omtrent invoering van een financiële sectorbelasting heeft zich echter in een snel tempo ontwikkeld. Tijdens de Ecofin Raad van 9 oktober is duidelijk geworden dat het minimum criterium van negen lidstaten¹ om versterkte samenwerking op te starten is behaald. Dit betekent dat de Commissie op korte termijn een voorstel tot versterkte samenwerking aan het Europese Parlement en daarna aan de Raad zal voorleggen.

Door de inzet van deze lidstaten om via versterkte samenwerking een FTT in te voeren, is het Nederlandse verzoek om een gedegen analyse over een alternatief op Europees niveau, uitgevoerd door de Europese Commissie, naar de achtergrond geschoven. Daarom is relatief weinig economisch achtergrondmateriaal beschikbaar.

Over de economische gevolgen van de versterkte samenwerking voor Nederland kan ik op dit moment weinig zeggen aangezien op dit moment nog onduidelijk is in hoeverre de uitkomst van de versterkte samenwerking zal afwijken van het oorspronkelijke Commissievoorstel. Wat dat betreft moet het voorstel van de Europese Commissie worden afgewacht. Meer in het algemeen kan ik u verwijzen naar de conclusie uit het CPB-rapport die stelt dat de negatieve economische gevolgen voor deelnemende lidstaten groter zullen zijn als niet de hele EU deelneemt, maar slechts een subgroep, zeker als belangrijke financiële centra niet aan een FTT meedoen.

In alle Europese landen bestaat er een consensus dat aan de bancaire sector een bijdrage gevraagd mag worden voor de publieke kosten van financiële crises. In Nederland is daarom per 1 oktober 2012 een bankenbelasting ingevoerd. Primaire doel van een bankenbelasting is om de sector een bijdrage te laten leveren aan de publieke middelen. Daarnaast is de bankenbelasting zo ingericht dat banken een hogere bijdrage betalen naarmate zij meer van korte financiering afhankelijk zijn. Hiermee wordt getracht de bankenbelasting bij te laten dragen aan een meer lange termijn financiering van banken, hetgeen de financiële stabiliteit kan bevorderen.

¹ De lidstaten die tot nu toe hebben aangegeven te willen participeren aan versterkte samenwerking zijn: België, Duitsland, Estland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Slowakije en Spanje.

Ook de Europese discussie over de invoering van een FTT heeft als doel de publieke middelen te versterken. De Europese Commissie heeft in september 2011 hierover een voorstel gepresenteerd waarin de opbrengsten als eigen middel zullen dienen van de Europese Unie. Het CPB, DNB en de AFM hebben zich negatief uitgelaten over dit voorstel en de effecten voor Nederland, terwijl een jaar eerder het IMF al wees op tekortkomingen van een FTT¹. Op basis van deze negatieve oordelen heeft het kabinet negatief gereageerd op initiatieven om te komen tot een Europese FTT en heeft het kabinet, zoals hierboven reeds uiteengezet, de Europese Commissie tevergeefs verzocht alternatieven te analyseren.

Het kabinet heeft zelf de volgende alternatieven voor een Europees ingevoerde FTT kunnen identificeren: 1) een financiële activiteitenbelasting, 2) een BTW-heffing op financiële diensten, 3) een beursbelasting vergelijkbaar met de Britse *Stamp Duty* en 4) een gecoördineerde bankenbelasting. Hieronder volgt een appreciatie van deze alternatieven.

1. De Financiële activiteitenbelasting (FAT)

Verschillende soorten belastingen kunnen onder een FAT worden verstaan. Doorgaans wordt hiermee bedoeld op een belasting op lonen en winsten in de financiële sector, zoals geopperd door het IMF. De gedachte achter de FAT is dat hiermee marktfalen en marktverstoringen in de sector kunnen worden aangepakt. Zo zou een belasting op excessieve lonen en excessieve winsten van banken de prikkel om risico's te nemen kunnen verkleinen. De opbrengst van extra risico voor zowel aandeelhouders als werknemers is dan immers kleiner. Hoewel zo'n belasting enige corrigerende werking vooraf zou kunnen hebben, kleven hier ook belangrijke bezwaren aan. Zo is het moeilijk goed te bepalen wanneer sprake is van normale dan wel excessieve lonen en winsten. Ook bestaat de kans dat door winsten en lonen te belasten juist die banken geraakt worden die vanwege goed beleid en risicobeheer goed de crisis zijn doorgekomen. Achteraf kan de belasting dus averechts werken. Bovendien is toezicht op bankenrisico's in de ogen van het kabinet in de eerste plaats een taak van DNB, de prudentiële toezichthouder. Deze heeft sinds januari van dit jaar ook expliciet de mogelijkheid om hierbij te toetsen of het beloningsbeleid aanzet tot het nemen van risico's. Daarnaast geldt dat de FAT een economisch concept is dat in de praktijk nog niet veel is toegepast. Daarmee bestaat onzekerheid over de werking van de belasting in de praktijk en zijn de administratieve lasten naar verwachting relatief hoog.

2. BTW heffing op financiële diensten

Op dit moment zijn bepaalde financiële diensten vrijgesteld van een BTW-heffing. Deze BTW-vrijstelling is verplicht en geldt voor de hele Europese Unie. Een BTW-heffing op deze diensten zou de afwijkende behandeling van financiële diensten ten opzichte van andere diensten recht trekken. De vrijstelling van de financiële diensten is echter niet zonder reden. Het is namelijk bij financiële diensten zeer lastig om een maatstaf van BTW-heffing te bepalen, zeker als de financiële dienst wordt verhandeld door een keten van financiële intermediairs. Bovendien is het heel lastig om tot overeenstemming te komen op dit dossier. Er wordt in Brussel al 5 jaar onderhandeld om de BTW-vrijstelling voor financiële diensten te moderniseren en een gelijk speelveld te bewerkstelligen. Er zijn de afgelopen periode geen signalen ontvangen waaruit blijkt dat de huidige impasse op korte termijn doorbroken zal worden.

¹ International Monetary Fund (2010). Final report for the G-20: *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector*.

3. Een Stamp Duty

Het Verenigd Koninkrijk (VK) heeft naast een bankenbelasting ook een andere financiële sectorbelasting in de vorm van een Stamp Duty. Deze Stamp Duty wordt geheven als aandelen, die oorspronkelijk zijn uitgegeven in het VK, worden verhandeld. Het maakt voor de heffing van de Stamp Duty niet uit of dat aandeel in het VK of buiten het VK is verhandeld. In beide gevallen vindt de heffing onverkort plaats. Hierdoor heeft de Stamp Duty een wereldwijde werking. Het tarief is 0,5% over de waarde van de transactie. De inning vindt plaats door de elektronische effecten-afwikkelorganisatie (CREST) van de London Stock Exchange. De Stamp Duty kent verschillende verrekeningsmethodes en vrijstellingen om de liquiditeit in de financiële markt te waarborgen.

De Stamp Duty is zo vormgegeven dat in feite alleen de eindgebruikers worden belast en niet de financiële instellingen. De Stamp Duty mist zodoende, anders dan de bankenbelasting en de FTT, het doel om de financiële sector een bijdrage te laten leveren aan de publieke middelen. Verder heeft Nederland geen effecten-afwikkelorganisatie die vergelijkbaar is met CREST. Voor de uitvoering van een Stamp Duty zal het opzetten van een dergelijk systeem noodzakelijk zijn.

Bovendien dient er goed rekening gehouden te worden met de economische gevolgen van een dergelijke belasting. Zo blijkt dat als gevolg van de onlangs in Frankrijk geïntroduceerde Stamp Duty de beurshandel in aandelen van grote ondernemingen is verminderd met 8% en de handel van de Midcap-bedrijven is verminderd met 15%. De Italiaanse regering is voornemens een beursbelasting in te voeren, maar heeft aangegeven te vrezen voor een krimp van 30% van de aandelenhandel.

4. Gecoördineerde bankenbelasting

De op 1 oktober jl. ingevoerde bankenbelasting heeft als belastingbasis het totaal van schulden van banken met een balanstotaal boven de 20 miljard euro, waarbij onder andere deposito's, die op grond van het depositogarantiestelsel voor dekking in aanmerking komen, zijn uitgezonderd. Hierdoor betalen grotere banken een hogere belasting, wat past bij de grotere risico's voor de overheidsbegroting van een groter bankfaillissement volgend uit de impliciete overheidsgarantie. Daarnaast is het belastingpercentage hoger voor de kortlopende schulden. Dit draagt bij aan de financiële stabiliteit, omdat dit de kosten van korte, en dus meer risicovolle, financiering verhoogt. De administratieve lasten, die gepaard gaan met invoering van deze op balanstotaal gebaseerde belasting, zijn beperkt.

Niet alleen Nederland, maar vele andere Europese lidstaten hebben een dergelijke bankenbelasting ingevoerd. Een logische vervolgstap zou daarom zijn om de bankenbelasting op Europees niveau te coördineren. Dit voorkomt dat tussen alle lidstaten multilaterale verdragen gesloten moeten worden om dubbele belastinginning te voorkomen. Een bijkomend groot voordeel van een dergelijk initiatief is dat er geen bevoegdheden aan de EU worden overgedragen, en dat er een gelijk speelveld wordt gecreëerd. Het kabinet pleit daarom in Europa voor het coördineren van de bankenbelastinggrondslagen. Vooralsnog blijkt hiervoor echter in Europa onvoldoende draagvlak te bestaan.

Tot slot zou ik uw Kamer op het gevaar willen wijzen van een excessieve stapeling van maatregelen ten aanzien van de financiële sector. Een te grote stapeling zou ernstige gevolgen kunnen hebben voor de econo-

mische groei. Ook uw Kamer heeft hier zelf aandacht voor gevraagd, zoals onder andere blijkt uit de motie van het Lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal mevrouw Sent¹ en de verschillende vragen die hierover door de Tweede Kamer zijn gesteld². Om deze reden ben ik zeer terughoudend om nadere belastingen te ontwikkelen die specifiek zijn gericht op de financiële sector, zonder een goed beeld te hebben van de cumulatieve impact van alle maatregelen die onlangs zijn ingevoerd. Om deze reden heb ik aangekondigd³ dat DNB deze cumulatieve impact zal monitoren en dat ik hiervan verslag zal doen aan uw Kamer.

Conclusie

De regering is van mening dat invoering van een bankenbelasting, met als doel om een bijdrage van de financiële sector aan de publieke middelen te vragen, gerechtvaardigd is. Hierbij dienen wel de mogelijk negatieve effecten op de kredietverlening in ogenschouw te worden genomen. Daarom is het van groot belang dat DNB de effecten op de kredietverlening monitort.

Op basis van bovenstaande analyse heeft de regering geconcludeerd dat op Europees niveau de meest wenselijke stap is om bankenbelastingen te coördineren. De Nederlandse regering heeft hiervoor dan ook in Brussel gepleit. Gezien de laatste ontwikkelingen, vooral het behalen van het quorum voor de versterkte samenwerkingsprocedure, bestaat momenteel onvoldoende steun voor het Nederlandse voorstel om te komen tot een gecoördineerde bankenbelasting.

Zoals eerder in de brief is aangegeven kan ik u op dit moment nog niet veel mededelen over de uitwerking en de economische consequenties van een versterkte samenwerking van de FTT in andere lidstaten. Zodra de analyse op het voorstel is afgerond, zal ik mijn visie met u delen.

De staatssecretaris van Financiën,
F. H. H. Weekers

¹ Kamerstukken I 2011/12, 33 121, J.

² Zoals bijvoorbeeld: Inbreng verslag van een schriftelijk overleg (d.d. 10 oktober 2012 voorgelegd aan de staatssecretaris van Financiën)

over de effecten van de verschillende voorgenomen maatregelen op balansen en kredietverlening van banken (Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 33) en de analyse van de Nederlandsche Bank (DNB) hierover, 2012D37458

³ Kamerstukken, 2012/13, 33 121, nr. 35