

32 545 Wet- en regelgeving financiële markten

Nr. 151 Brief van de staatssecretaris en minister van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2021

Hierbij bieden wij u de evaluatie van de Wet bankenbelasting aan¹. Dit evaluatierapport beziet de in de memorie van toelichting² geformuleerde doelstellingen van de Wet bankenbelasting en de ontwikkelingen in de bancaire sector sinds de vorige evaluatie³ in 2015. De drie doelstellingen van de bankenbelasting zijn: 1) het beprijzen van de impliciete garantie van de Staat aan de Nederlandse bancaire sector, 2) een bijdrage leveren aan de risicobeheersing van banken, en 3) het tegengaan van perverse prikkels in het beloningsbeleid. Het rapport gaat in op de vraag in hoeverre deze doelstellingen zijn behaald. De evaluatie is door het ministerie van Financiën uitgevoerd. In deze evaluatie wordt eveneens opvolging gegeven aan de motie van het lid Van Vliet, welke oproept om de economische effecten van de bankenbelasting zo veel mogelijk mee te nemen in deze evaluatie.⁴

Naast de evaluatie is er een extern onderzoek uitgevoerd door Stichting Economisch Onderzoek (SEO)⁵. Dit onderzoek gaat verder in op de omvang van de impliciete garantie van de Staat aan de Nederlandse bancaire sector. Ook zijn er twee appreciaties⁶ geschreven over de evaluatie door Michiel Bijlsma (hoofd Financiële Markten en Finance, SEO) en Harald Benink (hoogleraar Banking and Finance, Tilburg University). De eerste appreciatie gaat over de evaluatie, de tweede over de evaluatie met eerste appreciatie en het aanvullende onderzoek.

Vanwege de demissionaire status van het kabinet is afgezien van een inhoudelijke reactie op de evaluatie. Zoals toegezegd⁷ in de reactie van de minister van Financiën op de voorstellen van de initiatiefnemers van het rapport “van oliedom naar gezond verstand: verduurzaming van de financiële sector”,⁸ wordt hierna wel ingegaan op ontwikkelingen en mogelijkheden tot vergroening van de bankenbelasting.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 33 121, nr. 3.

³ Kamerstuk 32 545, nr. 44.

⁴ Kamerstuk 32 545, nr. 49.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁷ Kamerstuk 35 446, nr. 3, bijlage tabel 1.

⁸ Kamerstuk 35 446, nr. 1.

Vergroening van de bankenbelasting

Onder vergroening verstaan wij het stimuleren en beschermen van natuur, de leefomgeving, milieu en biodiversiteit en het tegengaan van klimaatverandering. Stimuleren kan bijvoorbeeld door groene investeringen aantrekkelijker te maken of door het ontmoedigen van investeringen die juist op gespannen voet staan met vergroening. Onder andere de initiatiefnemers zagen de bankenbelasting als potentieel instrument om vergroening in de financiële sector te stimuleren. Ook wij vinden vergroening van de financiële sector van groot belang.

Huidige reikwijdte en opzet van de bankenbelasting

De reikwijdte van de bankenbelasting beperkt zich op dit moment tot enkele grote banken. De financiële sector is echter breder en behelst naast deze banken ook kleinere banken, pensioenfondsen, verzekeraars en vermogensbeheerders. Eerdere onderzoeken lieten zien dat naast de grote banken ook andere financiële instellingen nog activiteiten financieren die niet groen zijn.⁹ Om een vergroening van de investeringen van financiële instellingen over de hele breedte van de sector te stimuleren ligt het voor de hand om na te denken over een stimulans die een bredere reikwijdte heeft dan de huidige bankenbelasting.

De bankenbelasting grijpt in de huidige opzet voor wat betreft de heffingsgrondslag aan op de passivazijde van de balans (inleen). Voor het stimuleren van vergroening van de investeringen van financiële instellingen ligt, in lijn met het voorstel van de initiatiefnemers, een prikkel aan de activazijde van de balans (uitleen) meer voor de hand. Om aan te kunnen sluiten bij de (gemeten) klimaatimpact van een bepaalde activapost zijn echter objectieve meetmethodes noodzakelijk. Op dit moment zijn deze methodes nog sterk in ontwikkeling en nog niet geharmoniseerd, waardoor deze zich nog niet lenen voor een objectieve en controleerbare grondslag voor belastingheffing. Op Europees niveau zijn er de nodige ontwikkelingen die in de toekomst aanknopingspunten zouden kunnen bieden voor (het stimuleren van) vergroening van de financiële sector.

Metten van klimaatimpact en ontwikkelingen Europees niveau

Op dit moment gebruiken financiële instellingen verschillende meetmethodes. Deze meetmethodes verschillen in de wijze waarop ze de klimaatimpact meten. Zo meten zogenoemde *carbon accounting* methodes de CO₂-uitstoot van onderliggende investeringen. Andere methodes maken gebruik van analyses die bijvoorbeeld laten zien waar een bedrijf of klant staat ten opzichte van de Parijs doelen in termen van energieverbruik. Voor al deze methodes geldt dat instellingen nog in hoge mate experimenteren met het inzichtelijk maken van klimaatimpact, en dat onderliggende data nog niet altijd beschikbaar of vergelijkbaar is. Dat maakt dat deze methodes op dit moment niet geschikt zijn om te gebruiken als grondslag voor belastingheffing. De financiële sector werkt hieraan, en ook op Europees en op internationaal niveau is de verwachting dat methodes komende jaren meer naar elkaar toe zullen bewegen.

⁹ Zie bijvoorbeeld: DNB, Occasional Studies, Vol. 14-2, Tijd voor transitie, p. 76.

Positief is bijvoorbeeld dat er in Europees verband wordt gestreefd naar een meer geharmoniseerde definitie van wat duurzame economische activiteit is, middels de uitwerking in de duurzame taxonomie.¹⁰ Anders dan voornoemde methodes, kent de taxonomie een meer binaire systematiek waarbij een activiteit wel of niet duurzaam wordt geacht. De taxonomie toetst investeringen langs zes milieudoelstellingen, te weten klimaatmitigatie, klimaatadaptatie, duurzaam gebruik van water, transitie naar een circulaire economie, voorkomen van vervuiling, en beschermen van biodiversiteit en ecosystemen. Op dit moment wordt de taxonomie nog nader uitgewerkt. De Europese Commissie heeft recent voor de eerste twee milieudoelstellingen de definities gepresenteerd.¹¹ De komende tijd werkt de Commissie overige doelstellingen nog verder uit. Als onderdeel van nadere uitwerking kijken Europese toezichthouders naar de wijze waarop deze taxonomie kan worden toegepast door financiële instellingen. Eén van de ideeën is dat bijvoorbeeld voor banken gekeken wordt naar een zogenoemde green asset ratio. Deze ratio geeft inzicht in het percentage waarin activa op de balans van een bank conformeren aan de taxonomie. Of deze ratio mogelijk als basis zou kunnen dienen om groene investeringen bij banken, of zelfs breder in de financiële sector, aan te jagen valt op dit moment nog niet goed in te schatten. De taxonomie is nog in ontwikkeling en wordt, zoals hiervoor is toegelicht, op dit moment nog nader uitgewerkt. Daarbij zijn banken afhankelijk van aangeleverde data van derden. Er zal derhalve zorgvuldig moeten worden gezien in hoeverre de duurzaamheid van banken hierdoor echt vergelijkbaar is. Ook voor verzekeraars en pensioenfondsen wordt door toezichthouders gewerkt aan vergelijkbare indicatoren, maar het is nog onduidelijk in welke mate verschillende typen financiële instellingen daardoor vergelijkbaar zullen zijn. Omwille van een gelijk internationaal speelveld ligt het voor de hand om bovengenoemde Europese en internationale ontwikkelingen te blijven volgen en zodra de toezichthouders de green asset ratio hebben vastgelegd, nader te bezien of deze toepasbaar is voor een vergroening binnen de bankenbelasting.

Groene obligaties

Een andere ontwikkeling die mogelijkheden biedt om groene investeringen binnen de financiële sector te stimuleren is de uitgifte van groene obligaties. Hierbij gaat het dus wel om vergroening middels de passivazijde van de balans. Door middel van groene obligaties haalt een instelling geld op dat specifiek geoormerkt is voor de financiering van groene activiteiten. In Europees verband wordt op dit moment gewerkt aan een gestandaardiseerd kader voor de erkenning van groene obligaties. Als dit gestandaardiseerde kader er eenmaal is zou kunnen worden onderzocht of hier een instrument aan kan worden gekoppeld om te stimuleren dat de Nederlandse financiële sector zich in een nader te bepalen mate met deze groene obligaties financiert en dus ook groene investeringen doet. Net als bij de *green asset ratio* dient tevens in voldoende mate gecontroleerd te kunnen worden in hoeverre een instelling zich financiert met de dergelijke groene obligaties. Dit kan

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_en

¹¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1804

bijvoorbeeld door middel van een verplichte opname in een jaarverslag met accountantsverklaring.

Effectiviteit

Wat betreft de effectiviteit van een eventuele vergroening van de bankenbelasting is het van belang de afweging te maken via het integraal afwegingskader of een (nationale) fiscale maatregel daadwerkelijk geschikter is dan bijvoorbeeld regulerende wetgeving of een prikkel aan de uitgavenkant van de begroting. Dit is vooralsnog onbekend. Mocht worden gekozen om het stimuleren van vergroening van investeringen via de bankenbelasting vorm te geven, dan zal bij die vormgeving goed gekeken moeten worden hoe dit het meest effectief gedaan kan worden. Binnen de bankenbelasting lijkt het - in lijn met de suggesties van de initiatiefnemers hiertoe - in ieder geval meer voor de hand te liggen een prikkel vorm te geven via de activakant van de balans, zodat deze direct aangrijpt op investeringen.

Concluderend

In algemeenheid geldt dat het op dit moment nog niet goed mogelijk is om de bankenbelasting in te zetten voor vergroening, vanwege het gebrek aan objectief verifieerbare maatstaven. Daarnaast is niet duidelijk in welke mate een fiscale prikkel in de bankenbelasting leidt tot daadwerkelijke vergroening. In Europees verband zijn echter wel veelbelovende ontwikkelingen te noemen. Zo wordt op Europees niveau gewerkt aan de *green asset ratio* en een definitie voor groene obligaties. Deze ontwikkelingen worden nauwgezet gevolgd, en zodra hierover meer duidelijkheid is zullen wij uw Kamer informeren over mogelijke vervolgstappen.

De staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

De minister van Financiën,
W.B. Hoekstra