

CONSULTATIEREACTIE

Reactie van de Nederlandse Vereniging van Banken Internetconsultatie Wet implementatie richtlijn betalingsdienstaanbieders

Datum: 19 januari 2022

1. Inleiding

De NVB heeft met belangstelling kennisgenomen van de Concept wettekst implementatie Richtlijn (EU) 2020/284 en de daarbij behorende memorie van toelichting voor het Central Electronic System of Payment information (CESOP). De NVB waardeert de voorbeelden in de memorie van toelichting, die reeds een aantal vragen beantwoorden die bij haar leden leven. Er blijven echter nog veel vragen en kwesties onbeantwoord en die komen in deze reactie aan bod.

2. Algemeen

Het zij vooropgesteld dat de NVB het beoogde doel van dit wetgevingsvoorstel, het opsporen van (grensoverschrijdende) btw-fraude, steunt.

Echter, de NVB wil ook een paar kritische kanttekeningen plaatsen bij de opzet van CESOP.

- a. De NVB is benieuwd en wil daarom graag betrokken worden bij de evaluatie over de vraag in hoeverre de registratie- en rapportageverplichtingen die banken onder CESOP krijgen opgelegd voor de belastingautoriteiten de gehoopte inzichten opleveren. Daarnaast is in meer algemene zin voor de NVB belangrijk dat Nederlandse banken door de Europese Commissie geconsulteerd worden als het gaat om het ontwerp van de structuur van de data-rapportages teneinde zeker te stellen dat de gevraagde data geschikt zijn voor het te bereiken doel, de data beschikbaar zijn en voorkomen wordt dat dezelfde transactiedata door meerdere partijen in de keten worden gerapporteerd.
- b. Wij erkennen dat in Europa de BTW-fraude zeer omvangrijk is en zien dat CESOPP gericht is op BTW-compliance door ondernemingen van buiten de EU. Wij willen er evenwel op wijzen dat aandacht voor een EU-aanpak van de BTW-carousselfraude/ Missing Trader Intra-Community (MTIC) fraude als prioriteit in de fraudeaanpak wellicht meer voor de hand had gelegen gezien de verwachte opbrengst en de beschikbare middelen ten behoeve van een succesvolle bestrijding bij een binnen de EU gecoördineerde aanpak.
- c. Tenslotte is er naar onze mening een significante overlap tussen CESOP en de data die opgeleverd worden door de platformproviders onder de richtlijn EU 2021/514 Directive on the Administrative Cooperation, ook wel DAC7 genoemd.

Er zullen onder CESOP enorme hoeveelheden data door de Nederlandse banken worden aangeleverd, waarvan de vraag is in hoeverre de informatiewaarde van deze data het doel effectief ondersteunt. Belangrijke gegevens over begunstigen zullen ontbreken en de data zullen details bevatten van andere partijen dan die waarnaar de belastingautoriteiten op zoek zijn. De fiscus zoekt buitenlandse leveranciers van goederen en diensten in de digitale economie die daarover geen btw afdragen en dus btw-fraude plegen; door de opzet van de CESOP regelgeving zal die informatie slechts in zeer beperkte mate door banken kunnen worden aangeleverd. De oorzaken hiervan worden in de volgende paragrafen van deze reactie uitgelegd en zijn samengevat als volgt:

- Bij *uitgaande* betalingen, indien een begunstigde leverancier geen klant is van de initiërende bank, beschikt deze bank alleen over de door haar eigen opdrachtgevende klant c.q. initiator betaler aangeleverde gegevens van die begunstigde leverancier. Die informatie kan heel summier zijn;
- Bij *inkomende* betalingen beschikken de begunstigde banken veelal niet over de "commercial trade name", het legal address' etc. van de buitenlandse initiator op het moment dat die een

betaling doet. Daarom is ook geen conclusie mogelijk of een inkomende debit- of creditcardbetaling grensoverschrijdend is, of een vergoeding is voor een zuiver binnenlandse consumptie;

- Ingeval van *terugbetalingen* krijgen banken van andere betalingsdienstaanbieders geen, of niet alle transactiedetails van de initiële betaling meegeleverd, zodat zij deze in veel gevallen niet kunnen matchen met de oorspronkelijke betaling;
- In situaties waarin bij de initiator betalingen samenvoegt tot zogenaamde *bulkbetalingen* ('payment batches') leggen banken in hun reguliere boekingsinformatie niet de gegevens over de betreffende begunstigde vast.

Banken moeten onder CESOP gegevens over vrijwel alle grensoverschrijdende betalingen registreren en rapporteren als die boven de drempel van 25 transacties/kwartaal uitkomen. Bedacht moet worden dat dat dus in de eerste plaats *alle* data betreft over betalingen waarbij de leverancier in het geheel niet fraudeert, maar keurig zijn btw-verplichtingen in de EU naleeft en btw afdraagt. Ook moet *alle* data worden opgeleverd voor transacties die zijn vrijgesteld van btw, zoals grensoverschrijdende financiële diensten en onderwijsdiensten. Dat geldt ook voor *alle* grensoverschrijdende betalingen voor zaken die niet eens prestaties in het economische verkeer zijn en dus ook niet aan btw zijn onderworpen, zoals betalingen tussen particulieren onderling en giften van particulieren aan organisaties van goede doelen. In al deze gevallen waarover vanaf de drempel van 25 betalingen per kwartaal wel *alle* data moet worden gerapporteerd, is dus helemaal geen sprake van de btw fraude die men met CESOP wil tegengaan. CESOP schiet volgens de NVB haar doel dan ook ver voorbij. De NVB geeft de staatsecretaris van Financiën in overweging om het CESOP initiatief in EU verband te heroverwegen. Zoals in één van de volgende paragrafen nader wordt uitgewerkt, vraagt de zich NVB af of CESOP überhaupt nodig is, nu binnen de EU via de DAC7 richtlijn ook de digitale platforms al verplicht worden om gegevens te rapporteren over verkopers van goederen en diensten in de digitale economie.

3. Mate van detail van te registreren gegevens 'outbound' betalingen

Geconstateerde knelpunten in de praktijk

De NVB voorziet bij betalingen geen problemen bij de registratie van de in artikel 39d genoemde gegevens voor zover het gaat om betalingen die worden *ontvangen* door begunstigde klanten van Nederlandse banken ('inbound' betalingen). Ter zake van haar eigen klanten beschikken banken immers over de meeste gegevens die in artikel 39d worden genoemd. Daarentegen is de NVB wel bezorgd over de registratie van de gegevens ten aanzien van bedragen *betaald* door klanten van banken aan begunstigten woonachtig of gevestigd in de SEPA-landen die niet in de EU zijn gelegen zoals Zwitserland en Groot-Brittannië ('outbound' betalingen). Omdat de begunstigten geen klant zijn bij de banken die optreden als betalingsdienstaanbieder van de betaler, beschikken die banken niet over voldoende gegevens. Zij zijn voor de mate van detail van de gegevens afhankelijk van hetgeen hun eigen klanten/rekeninghouders bij het doen van de betalingsopdracht invullen over de buitenlandse begunstigten. Die informatie is vaak zeer summier.

Bedacht moet worden dat veel landen buiten de EU een eigen rekeningstructuur hanteren. De ISO 13616 standaard voor IBAN wordt bijvoorbeeld wereldwijd slechts toegepast in 78 landen. Bovendien zijn banken niet verplicht om 'country codes' te gebruiken bij het verwerken van betaalopdrachten. Ook staat artikel 88.1 van de PSD2 Richtlijn 2015/2366 het banken toe om zich bij het verwerken van betaalopdrachten alleen te baseren op een IBAN wanneer dat in de betalingsopdracht is genoemd, en niet op de in de opdracht vermelde naam van de begunstigde: *"Indien een betalingsopdracht wordt uitgevoerd op basis van de unieke identifier, wordt de betalingsopdracht geacht correct te zijn uitgevoerd wat de in de unieke identifier gespecificeerde begunstigde betreft."*

Er is dus geen validatie door de initiërende bank op het bij elkaar horen van het begunstigde IBAN en de door de opdrachtgever meegegeven naam van de begunstigde. Een andere reden dat banken veel minder gedetailleerde informatie hebben over buitenlandse begunstigten is dat Verordening 2015/847 slechts vereist dat de identiteit van de *betaler*, en dus de *klant* van de bank, wordt geverifieerd, en niet die van de *begunstigde*. Ter illustratie van deze knelpunten volgen hierna enkele voorbeelden.

Voorbeeld 1: Bankrekeningnummer van begunstigde wordt gebruikt in combinatie met verschillende namen van begunstigde

In de praktijk zullen zich situaties voordoen waarin één bankrekeningnummer wordt gebruikt in combinatie met verschillende namen van de begunstigde. Zoals al vermeld zijn er op wereldwijde schaal geen uniforme structuren voor bankrekeningnummers. Er bestaan veel (ISO) standaarden zoals bijv. die voor IBAN, maar het is meestal aan de desbetreffende community waartoe gekozen wordt. Hierdoor zijn bankoverschrijvingen in de praktijk meestal gebaseerd op informatie die door de betaler wordt aangereikt, op basis van de details die hij van de begunstigde heeft ontvangen. Deze kunnen verschillende namen bevatten, bijvoorbeeld:

- Amazing Ltd.
- Amazing Limited UK Holding

Zonder aannames kunnen noch de bankrekeningnummers, noch de namen worden beschouwd als "identificatiecode die de begunstigde ondubbelzinnig identificeert en de locatie van de begunstigde geeft" zoals vermeld in artikel 39d lid 1 onderdeel d. De betaling kan wel correct worden uitgevoerd, maar de bank beschikt niet over voldoende gegevens voor de CESOP rapportageverplichting. De banken lezen de tekst van de CESOP richtlijn en de Nederlandse implementatiewetstekst zo dat de aantallen betalingen die in het bovenstaande voorbeeld onder de verschillende namen worden gedaan, voor CESOP niet hoeven te worden geaggregeerd. Dit zou immers alleen op basis van ongefundeerde aannames kunnen plaatsvinden.

Voorbeeld 2: In verschillende niet-EU-landen gevestigde begunstigden hebben hetzelfde bankrekeningnummer

Bepaalde landen passen een nummerstructuur toe die niet uniek is voor een specifiek land, bijvoorbeeld bankrekeningnummers zonder landcode. Hierdoor kunnen zich situaties voordoen waarin betalingen aan begunstigden met verschillende namen worden gedaan naar bankrekeningen met exact hetzelfde nummer, bijvoorbeeld:

- Bankrekeningnummer 0000003 van Amazing Singapore Ltd
- Bankrekeningnummer 0000003 van SuperWine Argentina SA

De betalingen kan correct worden uitgevoerd, maar de bank beschikt ook nu niet over voldoende gegevens voor de CESOP rapportageverplichting. Ook hier kan zonder aannames over de locatie geen 'match' worden gemaakt tussen de namen van de begunstigde en bankrekeningnummers. Banken hebben voor CESOP niet alleen het bankrekeningnummer nodig, maar ook de juiste naam en landcode, maar deze elementen van de begunstigde zijn niet altijd bekend omdat de EU en de nationale regelgevende wetgeving banken niet verplichten deze te beheren. Dat zou ook praktisch onmogelijk zijn. De banken lezen de tekst van de CESOP richtlijn en de Nederlandse implementatiewetstekst zo dat de aantallen betalingen die in het bovenstaande voorbeeld onder de verschillende namen worden gedaan, voor CESOP ook niet hoeven te worden geaggregeerd. Dit zou immers alleen op basis van ongefundeerde aannames kunnen plaatsvinden.

Voorbeeld 3: Bankrekeningnummer begunstigde wordt gebruikt in combinatie met naam betalingsdienstaanbieder van begunstigde in plaats van naam begunstigde

Zoals gezegd, hangt de beschikbare informatie grotendeels af van de mate van detail in de betalingsopdrachten. In de praktijk tonen deze betalingsopdrachten namen van betalingsdienstaanbieders in plaats van de namen van de uiteindelijke begunstigde. Bijvoorbeeld de volgende namen van *betalingsdienstaanbieders* worden gebruikt bij betalingen naar de bankrekening van één en dezelfde webshop die de begunstigde is:

- Led Bank Corp.
- MowliePay

Opnieuw kunnen de betalingen wel correct worden uitgevoerd, maar de bank beschikt niet over voldoende gegevens voor de CESOP rapportageverplichting. Ook hier kan geen match gemaakt worden op basis van bankrekeningnummers en namen. Noch het bankrekeningnummer, noch de naam kan worden beschouwd als een identificatiemiddel dat de begunstigde ondubbelzinnig identificeert en aangeeft. De banken lezen de tekst van de CESOP richtlijn en de Nederlandse implementatiewetstekst zo dat de aantallen betalingen die in het bovenstaande voorbeeld met vermelding van de verschillende namen van betalingsdienstverleners worden gedaan, voor CESOP niet hoeven te worden geaggregeerd. Dit zou immers alleen op basis van ongefundeerde aannames kunnen plaatsvinden.

Voorbeeld 4: Bankrekeningnummer en naam begunstigde zijn in feite de gegevens van de betalingsdienstaanbieder van de begunstigde en niet die van de begunstigde

Eén van onze leden heeft voor het verkrijgen van nader inzicht als test haar uitgaande grensoverschrijdende betaaltransacties over één kwartaal geanalyseerd op basis van de beoogde CESOP criteria. Hieruit bleek dat circa een derde van alle transacties naar één en dezelfde betalingsdienstaanbieder als begunstigde wordt gedaan. Voor deze bank ging het om 3,8 miljoen betalingstransacties naar dezelfde betalingsdienstaanbieder. Ook hieruit blijkt dat te rapporteren uitgaande betalingen niet herleidbaar zijn tot de uiteindelijke begunstigde. In de betalingsopdrachten worden niet alleen de namen van de betalingsdienstaanbieders genoemd zoals in voorbeeld 3, maar ook de bankrekeningnummers van die betalingsdienstaanbieders. De banken lezen de tekst van de CESOP richtlijn en de Nederlandse implementatiewetstekst zo dat de aantallen betalingen die in die gevallen onder de verschillende namen en rekeningnummers van betalingsdienstverleners worden gedaan, voor CESOP niet hoeven te worden geaggregeerd. Dit zou immers alleen op basis van ongefundeerde aannames kunnen plaatsvinden.

Voorbeeld 5: Verschillende bankrekeningnummers van begunstigde worden gebruikt in combinatie met naam of verschillende namen van begunstigde

Een specifiek knelpunt bestaat met betrekking tot de laatste zin van artikel 39b lid 5, waarin staat dat een Nederlandse bank van een betaler betalingen waarbij een in de EU gevestigde betalingsdienstaanbieder van de begunstigde betrokken is ('SEPA-betalingen'), niettemin moet meewegen bij de berekening van de drempel van 25 grensoverschrijdende betalingen. Dit vereiste veroorzaakt enorme administratieve inspanningen, aangezien hierdoor miljoenen SEPA-transacties zouden moeten worden geregistreerd. Deze enorme registratie zal naar verwachting in de praktijk echter niet resulteren in meldingen, aangezien de drempel van 25 betalingen in artikel 39b lid 5 uitgaat van het IBAN of een andere identificatiecode als bedoeld in artikel 39d lid 1 onderdeel d. Bedacht moet worden dat de 'outbound' betalingen *zonder* tussenkomst van een in de EU gevestigde betalingsdienstaanbieder in de praktijk zullen worden gedaan naar verschillende bankrekeningnummers zonder een dergelijke uniforme structuur zoals de IBAN (zie ook voorbeeld 2). In de praktijk zullen de bankrekeningnummers die moeten worden gecontroleerd voor de drempel van 25 grensoverschrijdende betalingen dus verschillen, bijvoorbeeld:

- 24 SEPA-betalingen aan Amazing Limited China Holding op bankrekeningnummer DE89 3704 0044 0532 0130 00; deze worden niet gerapporteerd door de EU betalingsdienstaanbieder van de ontvanger vanwege de grens van 25 betalingen.
- 3 uitgaande betalingen aan Amazing Limited China Holding op bankrekeningnummer 34567; deze worden niet gerapporteerd door een betalingsdienstaanbieder van de ontvanger.

In dit voorbeeld kunnen de 3 grensoverschrijdende betalingen naar de niet-EU bankrekening van Amazing Limited China Holding en de 24 SEPA-betalingen naar de EU-bankrekening niet worden samengevoegd door de bank die optreedt als betalingsdienstaanbieder van de betaler. Artikel 39b lid 5 gaat uit van het aantal grensoverschrijdende betalingen op basis van het IBAN of andere identificatiecode van de betaalrekening van de begunstigde, zoals genoemd in artikel 39d lid 1 onderdeel d. De 3 betalingen voldoen daar niet aan: er zijn minder dan 25 betalingen naar de niet-EU bankrekening waarvoor geen IBAN voorhanden is en waarvoor dus moet worden uitgegaan van het eigen rekeningnummer 34567 als andere identificatiecode. De 24 respectievelijk 3 betalingen hebben geen gemeenschappelijke identificatiecode, zodat de geregistreerde informatie niet wordt gerapporteerd. De banken lezen de tekst van de CESOP richtlijn en de Nederlandse implementatiewetstekst zo dat de aantallen betalingen die in het voorbeeld onder de verschillende namen en rekeningnummers van begunstigten worden gedaan, voor CESOP niet hoeven te worden geaggregeerd. Dit zou immers alleen op basis van ongefundeerde aannames kunnen plaatsvinden.

Conclusie en aanbevelingen 'outbound' betalingen

Concluderend geldt dat de registratie- en rapportageplicht complexe administratieve inspanningen voor Nederlandse banken impliceert, terwijl de uiteindelijke rapportages tot beperkte inzichten zullen leiden. Wanneer de voorgestelde wettekst wordt gevolgd, zullen 'outbound' betalingen niet worden gemeld omdat er zonder aannames geen match zal kunnen worden gemaakt op basis van bankrekeningnummers en namen.

Praktische problemen ten aanzien van het tellen van betalingen zouden kunnen worden opgelost door artikel 39b lid 3 en 5 te wijzigen en de drempel van 25 betalingen weg te laten. Hierdoor zouden banken van de betaler dan alle grensoverschrijdende betalingen aan niet-EU-begunstigden rapporteren. Vanzelfsprekend begrijpt de NVB dat hierover in EU verband overeenstemming zou moeten worden bereikt, aangezien hiervoor ook de tekst van de richtlijn dient te worden gewijzigd. Voorts voorziet de NVB dat hiervoor een voorafgaande consultatie van de European Data Protection Supervisor nodig is om te voorkomen dat wordt gehandeld in strijd met de GDPR richtlijn en daarmee vergelijkbare wet- en regelgeving. Banken beschikken voor 'outbound' betalingen niet over alle informatie over de begunstigde zoals die in artikel 39d staat opgesomd. In dat verband zou de wetgeving kunnen worden verbeterd door bij elke gegevensvorm in artikel 39d toe te voegen "voor zover voorhanden".

4. Registratie van 'inbound' creditcardbetalingen en debit card betalingen

Geconstateerde knelpunten in de praktijk

Met betrekking tot creditcard- en debit card betalingen die door een in de EU gevestigde begunstigde worden ontvangen ('inbound') beschikken banken niet over volledige informatie over de betaler. De reden hiervoor is dat banken aan de hand van de verkregen informatie niet weten of sprake is van een betaling voor een grensoverschrijdende levering van goederen of diensten, of van een vergoeding voor lokale consumptie. Als gevolg hiervan is niet altijd duidelijk of sprake is van een grensoverschrijdende betaling die moet worden gerapporteerd.

Voorbeeld

Stel dat een Nederlands retailbedrijf een creditcardbetaling accepteert voor een kop koffie die een buitenlandse toerist in Amsterdam koopt. Bij het verwerken van deze transactie voert de creditcardverwerker de betaling uit aan de bank van de Nederlandse winkelier. Periodiek verzamelt de creditcardverwerker het saldo van alle kaartuitgaven met de toerist als kaarthouder. Samen met de betaling aan de bank van de Nederlandse winkelier verstrekt de creditcardverwerker enige betalingsinformatie. De informatie is echter beperkt. De bank ontvangt bijvoorbeeld geen gegevens van het volledige PAN (Primary Account Number), zijnde het 16-cijferige nummer van een creditcard. Alleen de eerste 4 tot 6 en de laatste 4 cijfers van deze PAN worden gedeeld door de creditcardverwerker, bijvoorbeeld 1234(56)** ****6789. De eerste 6 cijfers van de PAN vormen het BIN (Bank Identification Number). Deze BIN beschrijft de locatie van de creditcarduitgever en bevat als zodanig enige informatie over de mogelijke locatie van de betaler. In dit voorbeeld zal de BIN duiden op een betaling die aan het Nederlandse retailbedrijf wordt gedaan vanuit het buitenland. In feite is daarvan geen sprake: de kop koffie wordt door de toerist in Nederland genuttigd en registratie en rapportage van betalingen voor dit soort binnenlandse transacties zullen onder CESOP niet bedoeld zijn. Omdat de bank niet voor elke individuele transactie de precieze situatie kan bepalen, is geen conclusie mogelijk of de inkomende betaling daadwerkelijk grensoverschrijdend is. De banken lezen de tekst van de CESOP richtlijn en de Nederlandse implementatiewetstekst zo dat zij er voor de CESOP rapportageverplichting in dit voorbeeld van mogen uitgaan dat toch sprake is van een grensoverschrijdende betaling, en dat zij de precieze locatie die zij niet kunnen bepalen ook niet hoeven te achterhalen.

Conclusie en aanbevelingen 'inbound' creditcardbetalingen

Net als geldt voor 'outbound' betalingen, zullen banken bij 'inbound' creditcard en debit card ontvangsten niet beschikken over alle informatie over de betaler genoemd in artikel 39d. De gegevens zullen hierdoor minder goed bruikbaar zijn. Zoals al is genoemd in onderdeel 5, zou de wetgeving kunnen worden verbeterd door bij elke gegevensvorm in artikel 39d toe te voegen "voor zover voorhanden".

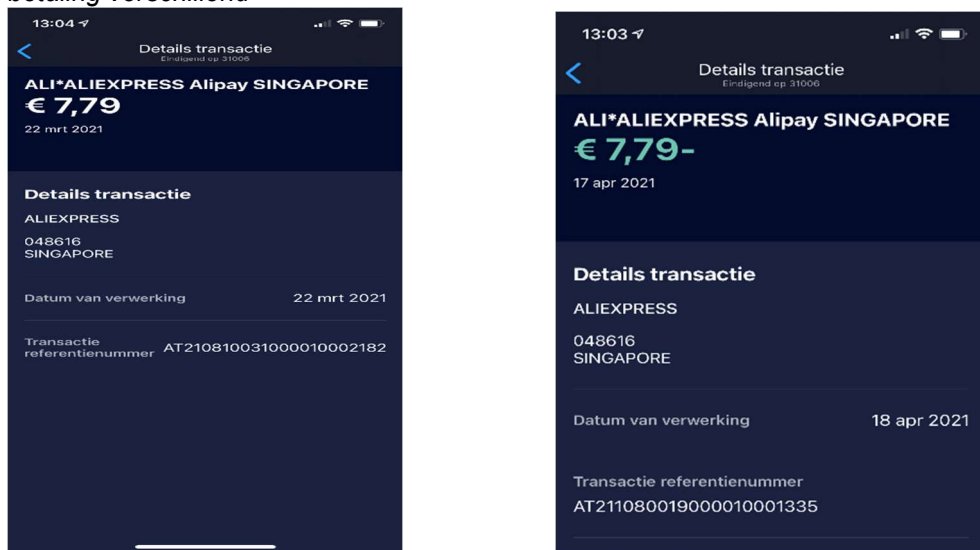
5. Terugbetalingen

Geconstateerde knelpunten in de praktijk

Artikel 39d vraagt betalingsdienstverleners ook details te rapporteren van alle *terugbetalingen* waarvan is vastgesteld dat zij verband houden met eerder gedane grensoverschrijdende betalingen. Bedacht moet echter worden dat andere betalingsdienstaanbieders aan banken niet alle

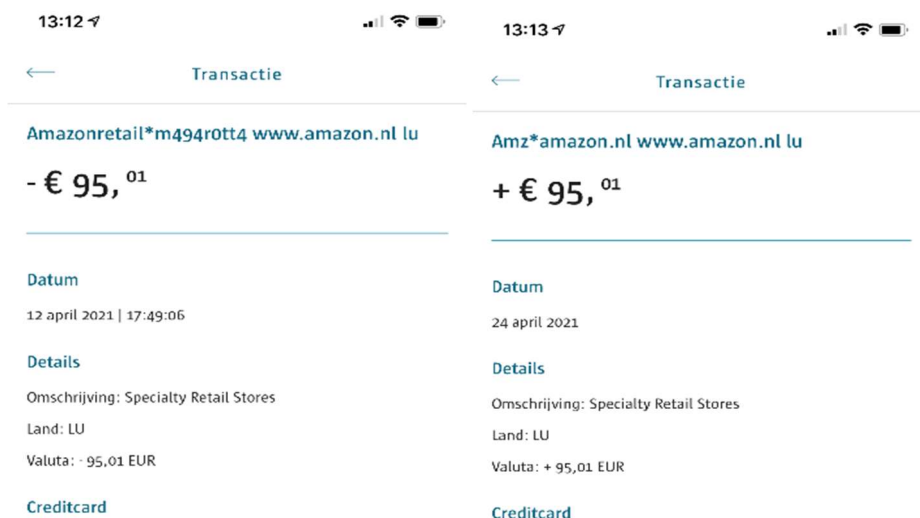
details verschaffen van de overeenkomstige initiële betaling. Banken kunnen in veel gevallen een terugbetaling dus niet matchen met de oorspronkelijke betaling. Er zijn in dit verband twee verschillende typen van terugbetalingen: (i) 'technical refund' als bedoeld in artikel van richtlijn EU/2015/2366 en (ii) 'commercial refunds' die tussen de betaler en begunstigde zijn overeengekomen. De NVB interpreteert de tekst van artikel 39d zo dat van banken niet wordt verlangd dat zij gegevens over commercial refunds registreert en rapporteert onder CESOP, wanneer hun reguliere systemen de koppeling tussen een terugbetaling en een eerder gedane betaling niet op elkaar kunnen worden aangesloten.

Voorbeeld 1: Transactiereferentienummers van de terugbetaling van de betaling en de initiële betaling verschillend



Uit deze transactiedetails van een betaling die later wordt terugbetaald blijkt dat de transactiereferentienummers van de terugbetaling en de initiële betaling verschillend zijn. De terugbetaling van de betaling en de betaling kunnen dan niet op elkaar worden aangesloten. De banken lezen de tekst van de CESOP richtlijn en de Nederlandse implementatiewetstekst zo dat zij de terugbetaling in dit voorbeeld dan ook niet in verband hoeven te brengen met een eerdere betaling voor de CESOP rapportageverplichting.

Voorbeeld 2: Andere entiteit dan de begunstigde van de oorspronkelijke betaling doet de terugbetaling



Grotere begunstigen hebben verschillende groepsentiteiten om betalingen te innen en om de teruggave van artikelen en de bijbehorende terugbetalingen van betalingen te verwerken. De banken lezen de tekst van de CESOP richtlijn en de Nederlandse implementatiewetstekst zo dat zij de terugbetaling ook in dit voorbeeld niet in verband hoeven te brengen met een eerdere betaling voor de CESOP rapportageverplichting.

Voorbeeld 3: Bedrag van oorspronkelijke betaling verschilt van terugbetaling als gevolg van valutaverschillen of gedeeltelijke terugbetalingen

13:26	13:25
Transactie	Transactie
Aliexpress.com london gb	Aliexpress.com london gb
- € 13, ⁷⁵	+ € 12, ¹⁵
Datum	Datum
02 februari 2019	21 mei 2019
Details	Details
Omschrijving: Discount Stores	Omschrijving: Discount Stores
Land: GB	Land: GB
Valuta: - 15,49 USD	Valuta: + 13,80 USD
Creditcard	Creditcard

Ook komt het voor dat de bedragen van de terugbetaling van de betaling en de initiële betaling verschillen door bijvoorbeeld verschillen in valutakoersen of gedeeltelijke retourneren van de bestelde artikelen. Ook voor dit voorbeeld geldt dat de banken de tekst van de CESOP richtlijn en de Nederlandse implementatiewetstekst zo lezen, dat zij de terugbetaling voor de CESOP rapportageverplichting niet in verband hoeven te brengen met een eerdere betaling.

Conclusie en aanbevelingen terugbetalingen

De getoonde voorbeelden laten zien dat banken in veel gevallen over te weinig gegevens beschikken om terugbetalingen en oorspronkelijke betalingen met elkaar in verband te brengen, zonder daarbij ongefundeerde aannames te doen. Hoewel deze voorbeelden zien op creditcardbetalingen, doet dezelfde problematiek zich voor bij betalingen via automatische incasso (SEPA Direct Debit).

De NVB leest uit de overwegingen van richtlijn 2020/284 dat het doel van de registratie- en rapportageverplichtingen uit hoofde van CESOP is om de belastingautoriteiten van de lidstaten informatie te verstrekken voor de uitvoering van hun basistaken van het opsporen van frauduleuze zaken en het controleren van btw-verplichtingen. Rekening houdend hiermee verwacht NVB dat de informatie over de *betalingen* zelf belangrijker is dan gegevens over *terugbetalingen*. Een oplossing voor het probleem zou dan ook zijn dat artikel 39d wordt gewijzigd waarbij details van de terugbetalingen in deze clause worden uitgesloten. Banken zouden dan nog steeds informatie over de grensoverschrijdende betalingen zelf registreren en rapporteren, en daar gaat het tenslotte om bij CESOP. Immers, het zijn de grensoverschrijdende *betalingen* gedaan door klanten van banken die kunnen duiden op EU btw-verplichtingen van buitenlandse leveranciers. De *terugbetalingen* lijken in dit verband minder relevant.

6. Bulkbetalingen

Geconstateerde knelpunten in de praktijk

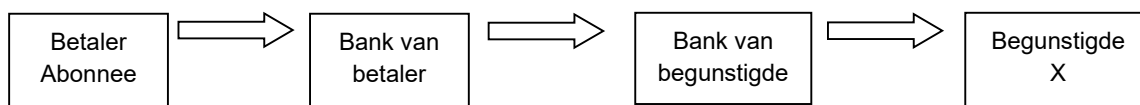
De NVB voorziet bij de registratie- en rapportageplicht praktische problemen in situaties waarin betalingen worden samengevoegd in zogenaamde bulkbetalingen ('payment batches'). Bij de uitvoering van de CESOP verplichtingen zullen banken zich baseren op de door hen geboekte

gegevens over de betaling (boekingsinformatie). Banken leggen bij bulkbetalingen wel informatie vast over de *bank* van betaler of de bank van begunstigde in de boekingsinformatie, maar niet alle gegevens over de achterliggende begunstigde of de betaler (transactie informatie).

Voorbeeld

Stel dat streamingdienstverlener X met haar klanten afspreekt om maandelijks automatisch de abonnementskosten voor haar diensten te innen. In de praktijk zal X als begunstigde een batch met betaalverzoeken voor de abonnementskosten aanleveren bij haar eigen bank. Dit zal dan een zogenaamde 'direct debit batch' zijn

De bank van X zal een voorschot betalen aan X en de abonnementskosten innen bij de banken waar de abonnees hun bankrekening aanhouden, d.w.z. de banken van de betalers. Deze banken van betalers innen het betaalde bedrag bij hun klanten.



In deze situaties leggen de banken van de betalers in hun boekingen voor de betalingen niet alle informatie over de begunstigde vast die wordt genoemd in artikel 39d. In het voorbeeld leggen de banken van de betalers geen gegevens vast over X als de uiteindelijke begunstigde, omdat ze betalen op een bankrekening van de bank van X. Zij leggen in hun boekingsinformatie dus alleen gegevens vast over de bank van X, en zien die bank in hun boeking van de betaling als de begunstigde. Evenzo legt de bank van X bij de boeking niet alle gegevens van de uiteindelijke betalers/abonnees vast, omdat zij het geld ontvangt van een bankrekening die wordt aangehouden door de bank van de betaler. Voor de boekingsinformatie ziet de bank van X de bank van die abonnees dus als de betaler. Zelf ziet de bank van X slechts één betaling voor CESOP, namelijk aan X.

Conclusie en aanbevelingen bulkbetalingen

Bij bulkbetalingen leggen banken van de betalers de overdracht van geldmiddelen in hun reguliere boekingsinformatie vast als een eenmalige betaling aan de bank van de begunstigde. Bij de praktische uitvoering van de CESOP verplichtingen baseren banken zich op de reeds uit andere hoofde vastgelegde boekingsinformatie voor de uitvoering van betalingen. Die boekingsinformatie biedt geen inzicht in de achterliggende begunstigde of de betaler. Hetzelfde geldt voor de rapportage van de bank van de begunstigde.

7. Rapportageplicht buitenlandse branches van banken

Wanneer Europese banken in andere lidstaten financiële diensten aanbieden, kiezen zij er om redenen van toezichtwetgeving vaak voor om in die andere lidstaten een bijkantoor ('branche') te openen. Ingegeven vanuit de vrijheid van dienstverlening kunnen banken deze cross-border dienstverlening dan in een 'host' lidstaat aanbieden onder hun bankvergunning van de 'home' lidstaat. Dit wordt ook het EU paspoort van banken genoemd.

Uit de CESOP richtlijn blijkt echter niet duidelijk welke bankvestiging de registratie- en rapportageplicht heeft voor de betalingsdiensten die de branche verzorgt voor haar lokale klanten. Ook uit het voorbeeld in de concept memorie van toelichting komt dat punt niet (genoeg) duidelijk naar voren. In de praktijk bestaan hierover nog wel veel vragen.

Voorbeeld uit concept Memorie van Toelichting

Het voorbeeld in de concept memorie van toelichting voor de Nederlandse implementatie van CESOP gaat uit van een bank met een hoofdhuis in Nederland en een branche in België, waarbij het Belgische branche betalingsdiensten verricht aan haar lokale klanten:

Een bank gevestigd in Nederland biedt betaaldiensten aan in België. Een consument in Frankrijk koopt online bij een bedrijf in België een horloge. Het Belgische bedrijf maakt gebruik van deze Nederlandse bank in België. De lidstaat van herkomst en ontvangst van de bank is respectievelijk Nederland en België. Deze bank moet de betalingsgegevens vertrekken aan de lidstaat van ontvangst, dus aan de Belgische autoriteiten.

Met betrekking tot dit voorbeeld vraagt de NVB zich af welke bankvestiging (de Belgische branch of het Nederlands hoofdkantoor) de betalingsgegevens moet gaan verstrekken aan de Belgische autoriteiten.

Indien dat het Nederlands hoofdkantoor is dat de betalingsgegevens moet vertrekken aan de Belgische autoriteiten, is het begrip van de NVB juist dat

- o het Nederlands hoofdkantoor de *rechtstreekse* registratie- en rapportageverplichtingen heeft aan de lidstaat van ontvangst, dus aan de Belgische autoriteiten;
- o Het Nederlands hoofdkantoor *geen* registratie- en rapportageverplichtingen heeft aan de lidstaat van herkomst, dus aan de Nederlandse autoriteiten;
- o De Belgische branche *geen* lokale registratie- en rapportageverplichtingen heeft in de lidstaat van ontvangst, dus aan de Belgische autoriteiten?

Indien het begrip van de NVB inderdaad juist is dat in het genoemde voorbeeld het Nederlandse hoofdhuis rechtstreeks de rapportageverplichtingen heeft aan de Belgische autoriteiten (en de Belgische branche niet), wil de NVB daarnaast graag weten of dit voorbeeld niet alleen is gebaseerd op het standpunt van Nederland maar ook op dat van de andere lidstaten. Dat is relevant, omdat de Belgische branche van de Nederlandse bank in het voorbeeld anders wellicht ook rapportageverplichtingen heeft in België indien België een andersluidende standpunt hierover hanteert. Die relevantie is er ook voor situaties waarin juist de branche in Nederland is gevestigd en het hoofdhuis in een andere lidstaat, waarbij het de vraag is of het hoofdhuis wellicht in het buitenland én in Nederland een rapportageplicht heeft. De vraag van de NVB is dus of alle lidstaten dezelfde visie hebben over de rapportage van betaaldiensten verricht door een filiaal.

Verder vraagt de NVB zich af hoe de rapportage door het Nederlandse hoofdhuis in België in de praktijk moet plaatsvinden. In het voorbeeld zal de Belgische branche van de Nederlandse bank beschikken over een Belgische btw-registratie waaronder zij voor haar eigen activiteiten btw-aangifte doet in België. Dient het Nederlandse hoofdhuis, omdat zij tenslotte de rapportageverplichting heeft, dan ook een eigen btw-registratie aan te vragen in België? Werken alle lidstaten mee aan de afgifte van een dergelijk btw-nummer aan het hoofdhuis, ook wanneer het hoofdhuis overigens geen prestaties verricht in die lidstaten? Of kan het Nederlandse hoofdhuis de rapportage aan de Belgische fiscus via de reeds bestaande btw-registratie van haar Belgische branche laten plaatsvinden? Dat laatste zou natuurlijk voor de praktijk veel eenvoudiger zijn. Van belang is ook hier weer dat alle EU lidstaten op dit punt dezelfde visie hebben.

Ten slotte, in situaties waarin een hoofdhuis of branche onderdeel is van een fiscale eenheid btw, stelt de Europese Commissie zich op basis van de arresten Skandia en Danske Bank op het standpunt dat de fiscale eenheid als een nieuwe btw-plichtige moet worden beschouwd, en dat het hoofdhuis of de branche als onderdeel daarvan voor de btw niet meer zichtbaar is. Wat betekent dit voor de rapportageplicht? Ligt die in situaties van een fiscale eenheid niet meer bij het hoofdhuis, maar bij de fiscale eenheid? Hebben alle lidstaten van de EU hierover ook dezelfde visie?

Conclusie en aanbevelingen rapportageplicht buitenlandse branches van banken

De NVB benadrukt dat het vraagstuk of het hoofdhuis of de branche moet melden, en bij welke belastingautoriteiten, twee kanten heeft. Het is enerzijds van belang voor Nederlandse filialen van buitenlandse banken. Anderzijds is het relevant voor in Nederland gevestigde banken die filialen in andere lidstaten hebben. En het is ook relevant voor banken wanneer zij zich de vraag moeten stellen of een in de EU gevestigde betalingsdienstverlener van de begunstigde betrokken is bij de betaling, omdat zij dan zelf geen rapportageplicht hebben. Hierover dient duidelijkheid te worden gecreëerd waarbij alle EU lidstaten dezelfde visie moeten hebben.

8. Overlap CESOP met DAC7 richtlijn voor digitale platforms

Geconstateerde knelpunten in de praktijk

Met CESOP lijkt in feite hetzelfde doel te worden nagestreefd als met de specifieke regels ingevolge DAC7. De EU wenst de fiscale transparantie in de digitale economie te bevorderen en verplicht platforms met DAC7 om inkomsten van verkopers op hun digitale platformen te identificeren, traceren en te rapporteren. We merken hierbij op:

- o Onder DAC7 worden ook buiten de EU gevestigde platforms gedwongen om zich te registreren en te rapporteren als zij hun platform beschikbaar stellen in de EU;

- Buitenlandse aanbieders van goederen en diensten kunnen niet zonder een platform, dus komen allemaal via DAC7 'in beeld'. Die hebben ze nodig om überhaupt 'vindbaar' te zijn vanuit het buitenland, voor de logistiek en voor de afhandeling van de betalingen. Uitzondering hierop zijn de grote webshops – maar voor hen is het sowieso heel lastig om onopgemerkt btw te ontduiken.
- De systematiek van DAC7 waarborgt dat niet onbedoeld gerapporteerd wordt over natuurlijke personen. De drempel van 25 transacties per kwartaal binnen CESOP is geen garantie dat gegevens van natuurlijke personen niet worden gerapporteerd. Bovendien is elke gerapporteerde transactie onder CESOP a priori verdacht als de begunstigde geen btw aangifte doet. In onderdeel 2 is uitgewerkt dat over veel betalingen ook geen btw is verschuldigd.

Met CESOP wordt in feite hetzelfde doel nagestreefd voor de btw. Uit het voorgaande blijkt dat CESOP een enorme administratieve inspanningen voor Nederlandse banken impliceert, waarbij gevreesd wordt dat deze inspanningen niet zullen leiden tot rapportage van nuttige informatie. Door het feit dat ook DAC7 wordt geïmplementeerd komt hier nog bij de vraag naar de overlap tussen DAC 7 en CESOP. Voor zover er persoonsgegevens moeten worden verwerkt in het kader van de CESOP regelgeving, geldt bovendien dat er – uit het oogpunt van proportionaliteit en subsidiariteit - mogelijk in strijd met de AVG/GDPR gehandeld wordt.

De NVB is graag bereid het vorenstaande nader toe te lichten.
