

Tilburg University

CESOP

Smeets, Oscar; Neijtzell de Wilde, Lex

Published in:

MBB: Belastingbeschouwingen: Onafhankelijk Maandblad voor Belastingrecht en Belastingpraktijk

Publication date:

2023

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Smeets, O., & Neijtzell de Wilde, L. (2023). CESOP: Gegevensaanleveringen door betalingsdianstaanbieders. *MBB: Belastingbeschouwingen: Onafhankelijk Maandblad voor Belastingrecht en Belastingpraktijk*, 2023(4-5), 13-24. Article MBB 2023/11. https://www.ndfr.nl/content/g-SDU_MBB04052023_664584

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

11. CESOP: gegevensaanleveringen door betalingsdienstaanbieders

Een overzicht van wetgeving en enkele praktische implicaties

MR. L. NEIJTZELL DE WILDE EN MR. O. SMEETS

Per 1 januari 2024 treedt CESOP in werking. PSPs dienen vanaf dan elk kwartaal op transactieniveau informatie over de grensoverschrijdende transacties die zij uitvoeren, te verstrekken aan de Belastingdienst in Nederland en andere lidstaten waar ze betaaldiensten aanbieden. Met nog een relatief korte periode te gaan, kent de Richtlijn (en daarmee het Nederlandse wetsvoorstel) nog veel open einden. PSPs dienen echter ondanks deze onzekerheid hun systemen en processen in te gaan richten om tijdig aan de regelgeving te kunnen voldoen. Tekortkomingen hierin kunnen naast fiscale boetes ook gevolgen hebben op het gebied van privacy en gegevensbescherming en het financieel toezicht.

1. Inleiding

Als gevolg van de groei van elektronische handel (e-commerce) heeft de grensoverschrijdende verkoop van goederen en diensten een vlucht genomen. Het komt steeds vaker voor dat de ondernemer die prestaties verricht en diens afnemer zich niet in hetzelfde land bevinden. Mede als gevolg hiervan is de afgelopen jaren het Europese btw-systeem regelmatig aangepast.¹ Op hoofdlijnen hebben deze aanpassingen ertoe geleid dat btw in lidstaten steeds vaker verschuldigd is door ondernemers die in een ander land (binnen of buiten de EU) gevestigd zijn.

Teneinde btw-fraude op deze grensoverschrijdende prestaties beter te kunnen opsporen, werd door de Raad van de EU op 18 februari 2020 een set aan regels aangenomen.² Het betreft een Richtlijn³ die ziet op wijziging van de Btw-

richtlijn en een Verordening⁴ die wijzigingen aanbrengt in de Verordening Administratieve Samenwerking BTW. Tezamen leggen ze de basis voor CESOP: een centraal elektronisch betalingsinlichtingssysteem waarin betaaldata door betalingsdienstaanbieders (PSPs⁵) in de EU moet worden bijeengebracht. Over iets minder dan een jaar moet de regelgeving intreden: per 1 januari 2024.

In deze bijdrage staan wij stil bij CESOP en haar betekenis voor de heffing van btw in de EU. We doen dat door eerst een overzicht te geven van de regelgeving op hoofdlijnen (paragraaf 2). Voordat wij dieper ingaan op de werking van de regels staan we in paragraaf 3 stil bij de betaling zelf: hoe werkt een betaling en welke partijen zijn hierbij betrokken? Daarna duiken we achtereenvolgens in de uitwerking van CESOP in verschillende situaties (paragraaf 4), de manier waarop de gegevens tussen PSPs, de lidstaten en CESOP worden uitgewisseld (paragraaf 5), de uitdagingen die een PSP ondervindt bij het voldoen aan de regelgeving (paragraaf 6), de gebruiksmogelijkheden van de verzamelde gegevens door lidstaten en de EU (paragraaf 7) en de gevolgen van non-compliance (paragraaf 8). Waar wij in dit artikel spreken van CESOP ziet dat zowel op het systeem in wetstechnische zin (CESOP als rapportageverplichting) als in technische zin (de centrale databank met betaalgegevens).

1 In 2015 werd hiervoor de 'Strategie voor een digitale eengemaakte markt voor Europa' (COM(2015) 192) gepubliceerd, snel gevolgd door het Btw-actieplan (COM(2016) 148) en de commissievoorstellen tot 'modernisering van de btw voor grensoverschrijdende b2c-e-commerce' (COM(2016) 757). Op basis van de uitgezette lijnen werd de Btw-richtlijn meermaals aangepast: eerst door Richtlijn 2017/2455/EU (de 'richtlijn elektronische handel', *PbEU* 2017, L 348/7), toen door Richtlijn 2019/1995/EU (de 'aanvullende richtlijn elektronische handel', *PbEU* 2019, L 310/1). Ook werden aangepast de verordening administratieve samenwerking btw (met Verordening (EU) 2017/2454) (*PbEU* 2017, L 348/1) en de btw-uitvoeringsverordening (met Uitvoeringsverordening (EU) 2017/2459 (*PbEU* 2017, L 348/32) en Uitvoeringsverordening (EU) 2019/2026) (*PbEU* 2019, L 313/14).

2 Raad van de Europese Unie, *E-commerce: Council adopts new rules for exchange of VAT payment data*, Press Release 74/20, 18 februari 2020.

3 Richtlijn 2020/284/EU, tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de invoering van bepaalde voorschriften voor betalingsdienstaanbieders (*PbEU* 2020, L 62/7).

4 Verordening (EU) 2020/283, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 wat betreft maatregelen ter versterking van de administratieve samenwerking om btw-fraude te bestrijden (*PbEU* 2020, L 62/1).

5 Vanuit het Engels, voluit 'payment service providers'. In het Nederlands worden overigens de termen betalingsdienstverlener, betaaldienstaanbieder en betaaldienstverlener uitwisselbaar gebruikt.

2. CESOP in vogelvlucht

2.1 De reikwijdte van de regelgeving

Het centraal elektronisch betalingsinlichtingsysteem, afgekort ‘CESOP’⁶, is dus in het leven geroepen om lidstaten in staat te stellen btw-fraude op grensoverschrijdende e-commerce-transacties op te sporen. Het maakt hierbij gebruik van het feit dat de betaling voor online aankopen over het algemeen plaatsvindt met tussenkomst van PSPs. Deze PSPs hebben enige mate van kennis over een betaling of overmaking en de partijen die hierbij betrokken zijn.

Als gevolg van CESOP dienen PSPs (een deel van) deze informatie ten aanzien van aangewezen grensoverschrijdende betalingen op transactieniveau te bewaren. Deze gegevens verstrekken ze vervolgens op kwartaalbasis aan de belastingautoriteiten in de lidstaten waar zij hun betaaldiensten aanbieden. In Nederland is dat bij de Belastingdienst. Deze nationale belastingautoriteit stuurt de gegevens vervolgens door naar de centrale database op EU-niveau. CESOP heeft dus het karakter van een rapportageverplichting door derden⁷ en volgt hiermee een aantal andere verplichtingen die door de EU en daarbuiten zijn of worden ingevoerd om inlichtingen te verzamelen rondom de fiscale positie bij andere marktdeelnemers dan degenen die de belasting verschuldigd zijn.⁸

CESOP ziet op grensoverschrijdende betalingen waarbij de betaler (‘payer’) zich in de EU bevindt, terwijl de begunstigde (‘payee’) zich in een ander land (binnen of buiten de EU) bevindt. Indien een PSP vaststelt dat één begunstigde meer dan 25 van deze grensoverschrijdende betalingen ontvangt en een kalenderkwartaal, dienen gegevens over alle door hem ontvangen betalingen te worden opgenomen in de CESOP-rapportage. Deze gegevens zien enerzijds op de betaling (bijvoorbeeld het bedrag en de datum van de betaling) en anderzijds op de begunstigde (zoals diens naam, adres, rekeningnummer en btw-identificatienummer). Kenmerkend voor CESOP is dat de informatie wordt gedeeld op het niveau van de individuele betaling (op transactieniveau) en niet op geaggregeerd niveau (er is geen sprake van totaalstelling per begunstigde).

6 Vanuit het Engels, voluit ‘central electronic system of payment information’.

7 Ook wel ‘third party reporting obligation’.

8 Wij noemen hier kort enkele wijzigingen van de richtlijn administratieve samenwerking (‘directive on administrative cooperation’) zoals DAC2 (Richtlijn 2014/107/EU, *PbEU* 2014, L 359/1) introduceerde automatische gegevensuitwisseling over rekeninghouders door financiële instellingen), DAC6 (Richtlijn 2018/822/EU, *PbEU* 2018, L 139/1) bevat de verplichting van fiscaal dienstverleners om fiscale constructies te melden) en recenter DAC7 (Richtlijn 2021/514/EU, *PbEU* 2021, L 104/1) introduceert per 1 januari 2024 een rapportageverplichting voor platformen over verkopers) en DAC8 (Richtlijnvoorstel COM (2022) 707 van 8 december 2022 heeft ten doel cryptodienstverleners gegevens over crypto-assets te laten delen). Buiten de EU kennen we bijvoorbeeld het formulier 1099-K uit de Verenigde Staten, waarmee bepaalde betaaldienstverleners (Payment Settlement Entities) op geaggregeerd niveau informatie over de door hen uitgevoerde betalingen dienen te delen.

2.2 EU-wetgeving en interactie PSD2

De bindende wetgeving rondom CESOP bestaat uit een aantal instrumenten. Als genoemd wordt de basis gevormd door een Richtlijn (die strekt tot wijziging van de Btw-richtlijn) en een Verordening.⁹ Daarnaast bevat het pakket een Uitvoeringsverordening¹⁰ en een standaardformulier. Dit ‘standaardformulier’ betreft het XML-schema. Dit schema is onderdeel van het bindende wetgevingspakket.¹¹

Naast deze bindende instrumenten heeft de Commissie een set richtlijnen opgesteld in de vorm van een Leidraad.¹² In deze Leidraad (of ‘guidelines’) zet de Commissie in meer detail uiteen hoe in haar visie de CESOP-Richtlijn, CESOP-Verordening en de Uitvoeringsverordening dienen te worden geïnterpreteerd. De Leidraad is echter geen bindend juridisch instrument: de lidstaten kunnen hiervan afwijken.

Het begrippenkader van de CESOP-Richtlijn wijkt op belangrijke punten van het begrippenkader zoals dat bekend is voor de btw. In art. 243 bis CESOP-Richtlijn wordt gespecificeerd dat voor de meeste centrale begrippen, zoals *betaling* en *betalingsdienst*, wordt verwezen of gebruikgemaakt van definities vanuit de PSD2¹³. Daarnaast zijn er enkele begrippen die specifiek worden gedefinieerd in het kader van CESOP zelf, zoals *grensoverschrijdende betaling*.

2.3 Nederlandse wetgeving en beleid

Een Europese Richtlijn kent geen rechtstreekse werking. Een Richtlijn bindt alleen lidstaten. Elke Richtlijn dient door de verschillende lidstaten van de EU te worden omgezet in hun nationale wetgeving voordat ze van kracht wordt. Voor wat betreft de CESOP-Richtlijn, zal Nederland dit doen in de Wet op de omzetbelasting 1968 (Wet OB 1968) en de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen (WIBB).

3. Hoe werkt een betaling?

Om de reikwijdte en impact van de nieuwe regelgeving rondom het registreren van (grensoverschrijdende) betalingen en het aanleveren van deze data aan de belastingdienst te bepalen, is het nuttig eerst een stap terug te doen

9 Wij zullen hierna spreken van de CESOP-Richtlijn waar we doelen op de wijzigingsrichtlijn 2020/284/EU (*PbEU* 2020, L 62/7) en de CESOP-Verordening waar het gaat om de wijzigingsverordening 2020/283/EU (*PbEU* 2020, L 62/1).

10 Uitvoeringsverordening (EU) 2022/1504 (*PbEU* 2022, L 235/19) stelt regels vast rondom de wijze waarop de data in het CESOP wordt beheerd en toegankelijk is.

11 Op basis van art. 24ter Verordening (EU) 904/2010 (*PbEU* 2010, L 268/1) jo. art. 4. Uitvoeringsverordening (EU) 2022/1504 (*PbEU* 2022, L 235/19).

12 Europese Commissie, *Leidraad voor het melden van betalingsgegevens van betalingsdienstaanbieders en doorgifte aan het centraal elektronisch systeem van betalingsinlichtingen (CESOP)*, versie 1.00, 3 augustus 2022 – <https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/TAXUD-2022-00763-00-02-CESOP%20NL-TRA-00.pdf>.

13 Richtlijn (EU) 2015/2366 (*PbEU* 2015, L 337/35).

en in kaart te brengen hoe verschillende soorten betalingen werken.

Zoals in het bovenstaande vermeld, sluit de wetgeving aan bij de PSD2-richtlijn voor betalingen.¹⁴ Het moet gaan om de overdracht van geldmiddelen van de betaler aan de begunstigde.

3.1 Uit welke stromen bestaat een betaling?

Om geldmiddelen van A (de betaler) naar B (de begunstigde) te krijgen, zijn bij alle betalingen de volgende stromen te onderscheiden¹⁵:

1. Dienstroom: Deze stroom betreft de verschillende diensten die worden aangeboden om betalingen te effectueren. Een voorbeeld hiervan is de dienst van de bank van de betaler aan de betaler, maar ook van de clearingsinstelling aan de PSPs.
2. Geldstroom: Bij betalingen gaat het geld niet rechtstreeks van de betaler naar de begunstigde, maar worden deze eerst naar tussenpersonen (bijvoorbeeld banken onderling) overgemaakt.
3. Informatiestroom: Dit betreft de uitwisseling van informatie om de transactie te autoriseren, verwerken en uit te voeren. Deze stroom bevat de (meeste) voor CESOP relevante informatie over de betaler en de begunstigde.
4. Informatiestroom inzake afwikkeling: Deze stroom maakt geen onderdeel uit van de betaling tussen de betaler en de begunstigde en heeft enkel te maken met de stroom tussen PSPs en/of clearingsinstellingen voor afwikkeling van (saldo)betalingen tussen PSPs. Deze afwikkeling gebeurt vaak periodiek en op geaggregeerd niveau, waardoor het benodigde detailniveau over de specifieke betalingen tussen de achterliggende betalende en begunstigde niet beschikbaar is.

Van deze stromen is derhalve de informatiestroom van belang voor CESOP. Voor zover de geldstroom – de daadwerkelijke afwikkeling van de betaling – eveneens leidt tot overmakingen, moeten deze voor CESOP apart in aanmerking worden genomen. In het onderstaande komen wij hierop terug.

3.2 Categorieën betalingen

Voor de definitie van een betaling sluit de Richtlijn aan bij de definitie van een ‘betalingstransactie’ onder de PSD2. Hierbij worden dus de in de PS2 voorziene uitsluitingen gevolgd: deze transacties zijn geen betalingen in de zin

van CESOP. In de Leidraad van de Europese Commissie¹⁶ worden zes categorieën van betalingen onderscheiden die onder de verplichtingen vallen:¹⁷

1. Overmaking (*Credit transfer*).¹⁸
2. Automatische afschrijving (*Direct Debit*).¹⁹
3. Geldtransfer (*Money remittance*).²⁰
4. Kaartbetaling (*Card Payment*).
5. Elektronisch geld (*Electronic money*).
6. Marktplaatsen en tussenpersonen die in eigen naam geldmiddelen inzamelen (*Market places and intermediaries collecting funds in their own name*).

3.2.1 Overmakingen en automatische afschrijvingen

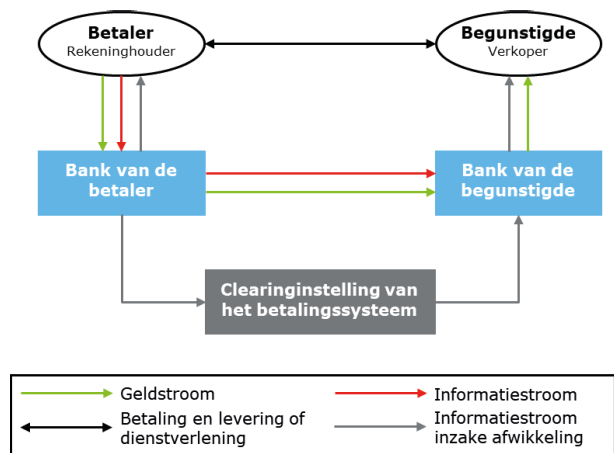


Fig. 1: Overmaking

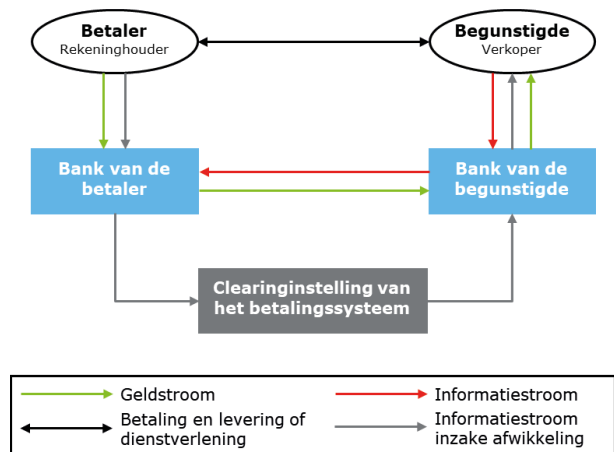


Fig. 2: Automatische afschrijving

14 Art. 39a onderdeel c Wetsvoorstel 'Wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 (Wet implementatie Richtlijn betalingsdienstaanbieders)'. Dit betreft zowel 'betalingstransacties' uit art. 4 onderdeel 5 PSD2-richtlijn als 'geldtransfers' uit art. 4 onderdeel 22 PSD2-richtlijn.

15 Leidraad voor het melden van betalingsgegevens van betalingsdienstaanbieders en doorgifte aan het centraal elektronisch systeem van betalingsinlichtingen (CESOP) p. 12 – <https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/TAXUD-2022-00763-00-02-CESOP%20NL-TRA-00.pdf>.

16 Europese Commissie, *Leidraad voor het melden van betalingsgegevens van betalingsdienstaanbieders en doorgifte aan het centraal elektronisch systeem van betalingsinlichtingen (CESOP)*, versie 1.00, 3 augustus 2022 – <https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/TAXUD-2022-00763-00-02-CESOP%20NL-TRA-00.pdf>.

17 Deze onderverdeling sluit grofweg aan bij de voor CESOP aangewezen betalingsdiensten (de activiteiten genoemd in Richtlijn (EU) 2015/2366 ('PSD2') (PbEU 2015, L 337/35), bijlage I, punten 3 tot en met 6).

18 Art. 4 onderdeel 24 PSD2-richtlijn (PbEU 2015, L 337/35).

19 Art. 4 onderdeel 23 PSD2-richtlijn (PbEU 2015, L 337/35).

20 Art. 4 onderdeel 22 PSD2-richtlijn (PbEU 2015, L 337/35).

Bij overmakingen en automatische afschrijvingen zijn, naast de betaler en de begunstigde, drie partijen betrokken. Dit betreft (1) de bank van de betaler, (2) de bank van de begunstigde en (3) het betalingssysteem. Het betalingssysteem is het ‘systeem voor de overmaking van geldmiddelen met formele en gestandaardiseerde regelingen en gemeenschappelijke regels voor de verwerking, clearing en/of afwikkeling van betalingstransacties’.²¹

Bij een overmaking zal de betaler het initiatief nemen door de gegevens van de begunstigde aan zijn bank door te geven. Bij een automatische afschrijving ligt het initiatief bij de begunstigde en zijn bank. De bank van de betaler en de begunstigde wisselen de benodigde informatie uit (bijvoorbeeld of er voldoende saldo is en of de opgegeven rekening bestaat). Als deze informatie klopt, kan de rekening van de begunstigde worden gecrediteerd en de rekening van de betaler worden gedebiteerd.

De daadwerkelijke overmaking tussen de banken via het betalingssysteem is niet relevant voor de CESOP-rapportageverplichting.

3.2.2 Geldtransfers

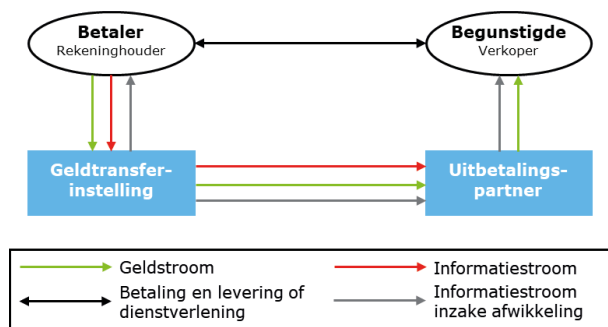


Fig. 3 Geldtransfer

Bij geldtransfers zijn naast de betaler en de begunstigde over het algemeen slechts twee partijen betrokken, namelijk (1.) de geldtransfer instelling en (2.) de instelling die de uitbetaling aan de begunstigde faciliteert.

De betaler zal de transactie initiëren door de gegevens van de begunstigde aan de geldtransferinstelling door te geven. Deze zal vervolgens de transactie doorzetten aan de instelling die de uitbetaling aan de begunstigde faciliteert.

Als de bankgegevens van de begunstigde van de betaling niet bekend zijn bij de geldtransferinstelling, zijn de gegevens van de instelling die de uitbetaling faciliteert van belang voor de CESOP-rapportageverplichting en wordt deze geacht de geldmiddelen namens de begunstigde te ontvangen.

3.2.3 Kaartbetalingen

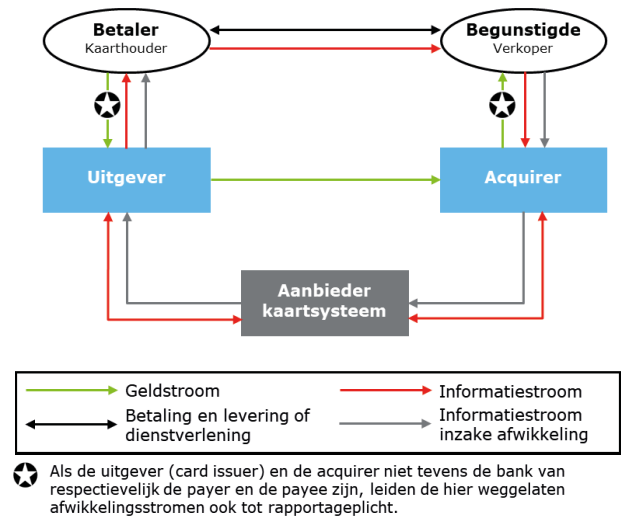


Fig. 4. Kaartbetaling (kaartsysteem met vier partijen) – vereenvoudigd

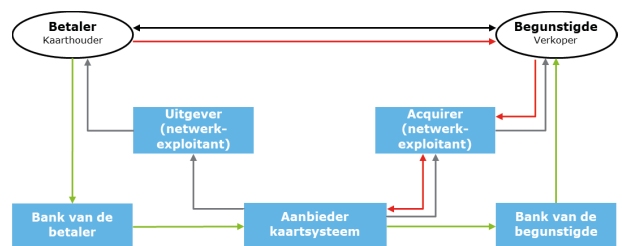


Fig. 5. Kaartbetaling (kaartsysteem met drie partijen) – vereenvoudigd

Voor kaartbetalingen zijn meerdere scenario's mogelijk. Deze zijn afhankelijk van het aantal partijen dat betrokken is bij de betaling. We spreken van een kaartsysteem met drie partijen als de instelling die de kaart uitgeeft (de card issuer) ook als acquirer (of *accepteerder*) optreedt. De acquirer is de partij die de betaling afhandelt namens de begunstigde. Deze partij (de netwerkexploitant) staat derhalve in rechtstreeks contact met zowel de betaler als de begunstigde en zal altijd de rapportageverplichting hebben voor de betalingen.

Als dit niet dezelfde partijen zijn, spreken we van een kaartsysteem met vier partijen. De aanbieder van het kaartsysteem (bijvoorbeeld VISA of MasterCard) zal dan niet kwalificeren als PSP.

In beide gevallen zal de betaler zijn kaart(gegevens) aanbieden aan de begunstigde. In een kaartsysteem met vier partijen wordt deze informatie doorgegeven aan de acquirer en door de acquirer aan de aanbieder van het kaartsysteem. aanbieder van het kaartsysteem vraagt vervolgens de uitgever van de kaart de transactie te autoriseren. De uitgever van de kaart autoriseert de transactie die dan (als aan alle voorwaarden is voldaan) kan worden afgewikkeld.

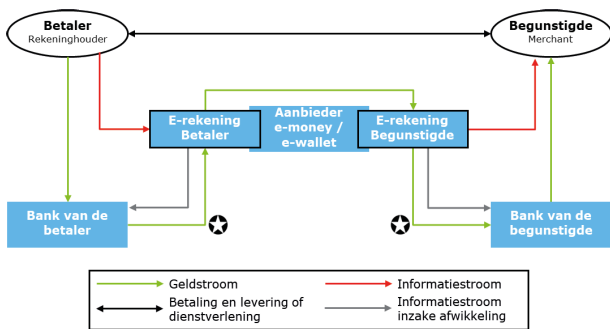
21 Art. 4 onderdeel 7 PSD2-richtlijn (PbEU 2015, L 337/35).

3.2.4 Elektronisch geld

Elektronisch geld heeft de volgende definitie: ‘elektronisch, met inbegrip van magnetisch, opgeslagen monetaire waarde vertegenwoordigd door een vordering op de uitgever, welke is uitgegeven in ruil voor ontvangen geld om betalingstransacties [...] te verrichten, en welke wordt aanvaard door een andere natuurlijke of rechtspersoon dan de uitgever van elektronisch geld’.²²

De belangrijkste vormen van elektronisch geld zijn (1.) de digitale portemonnee (e-wallet) en (2.) de elektronische voucher (e-voucher).

E-wallet

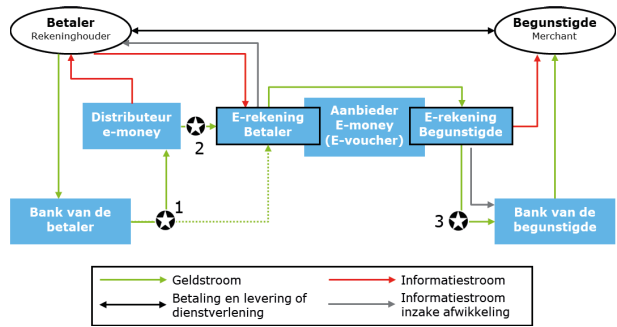


⚡ Betalingen met elektronisch geld omvatten in het algemeen ook andere PSPs (zoals banken) om de e-wallet te vullen, of het geld van de e-wallet af te halen. Dit zijn separate betalingen die zelfstandig in acht dienen te worden genomen door de betrokken PSPs.

Fig. 6. E-wallet

Geldmiddelen in een-wallet kunnen worden gebruikt om betalingen te doen via de infrastructuur van de aanbieder van de e-wallet. De begunstigde van de betaling moet ook geregistreerd zijn in het systeem van de aanbieder van de e-wallet. Deze aanbieder heeft daarmee rechtstreeks contact met zowel de betaler als de begunstigde.

E-voucher



- ⚡ 1 De betaling door de betaler om de e-voucher te kopen dient ook te worden gerapporteerd (indien deze kwalificeert). Deze betaling vindt over het algemeen plaats aan de distributeur, in sommige gevallen rechtstreeks (stippellijn).
- ⚡ 2 en 3 Betalingen tussen de distributeur en aanbieder van e-money, en de aanbieder en de bank van de begunstigde dienen zelfstandig in acht te worden genomen door de betrokken PSPs.

Fig. 7. E-voucher

E-vouchers maken het de betaler mogelijk op anonieme wijze betalingen te doen via de infrastructuur van de elektronisch geld aanbieder. E-vouchers worden verkocht via een regulier distributienetwerk. Het betreft over het algemeen prepaidkaarten. De elektronisch geld aanbieder heeft normaliter alleen (rechtstreeks) contact met de begunstigde. Die heeft namelijk een registratie nodig om het elektronische geld te kunnen ontvangen.

3.2.5 Marktplaatsen en tussenpersonen die in eigen naam geldmiddelen inzamelen

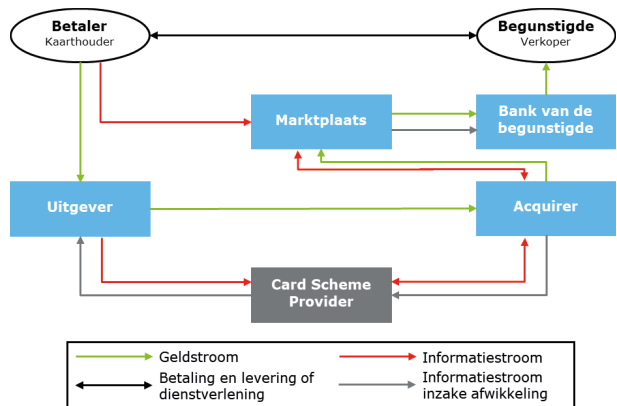


Fig. 8 Marktplaatsen die in eigen naam geldmiddelen inzamelen

Marktplaatsen en andere tussenpersonen spelen een bijzondere rol bij betalingen. Door de rol in de leveringsketen zullen zij vaak de (enige bekende) tegenpartij bij betalingen zijn als zij geldmiddelen in eigen naam innen voordat ze deze doorbetalen aan de begunstigde. Hoewel dus eigenlijk geen sprake is van een aparte categorie van betalingen, is het wel noodzakelijk deze transacties zelfstandig van de bovenstaande categorieën uit te werken.

Bij betalingen via marktplaatsen en tussenpersonen zal de betaler zijn gegevens doorgeven aan de marktplaats. De

22 Art. 2 lid 2 Richtlijn 2009/110/EG betreffende de toegang tot, de uitoefening van en het prudentieel toezicht op de werkzaamheden van instellingen voor elektronisch geld (PbEU 2009, L 267/7).

marktplaats geeft deze gegevens door aan de acquirer, die via het betaalschema de uitgever van de kaart identificeert. De kaartuitgever valideert de transactiegegevens en bevestigt – wederom via het betaalschema – de betaling aan de acquirer die de transactie vervolgens valideert.

Belangrijk verschil met kaartbetalingen is dat de acquirer en kaartuitgever beide geen informatie beschikbaar krijgen over de begunstigde en dus alleen de marktplaats als begunstigde rapporteren. Alleen de marktplaats beschikt over de informatie wie de werkelijke begunstigde is en zal deze informatie moeten rapporteren.

4. De CESOP-rapportageverplichting

De volgende PSPs²³ moeten betalingen die in scope zijn van de regelgeving aan de belastingdienst rapporteren:

1. Kredietinstellingen;
2. instellingen voor elektronisch geld;
3. postcheque-en-girodiensten;
4. betalingsinstellingen.

De belastingdienst moet deze gegevens ontvangen en doorsturen naar de CESOP-database. In het onderstaande wordt het CESOP-systeem in meer detail besproken aan de hand van de regelgeving. Hierbij zullen wij de complicaties en onduidelijkheden vanuit EU-opzicht bespreken aan de hand van een aantal voorbeelden en ingaan op de implementatie in Nederland en het huidige beleid in dit kader.

4.1 Het CESOP-systeem in detail

Op grond van de CESOP-Richtlijn verplichten lidstaten PSPs de begunstigten van grensoverschrijdende betalingen te registreren per kalenderkwartaal. De autoriteiten kunnen met deze gegevens controles uitvoeren die tot doel hebben btw-fraude te bestrijden.

4.1.1 Locatiebetaler en begunstigde

Een betaling is grensoverschrijdend als de betaler zich in een lidstaat ‘bevindt’ en de begunstigde zich in een ander land ‘bevindt’.²⁴

De locatie van de betaler wordt bepaald aan de hand van het IBAN-nummer van de betaalrekening van de betaler of een andere identificatiecode.²⁵ Deze codes zijn van gelijk niveau. De PSP moet bij meerdere identificatiecodes een keuze maken die het best de locatie van de betaler identificeert. Als er geen IBAN-nummer of andere identificatiecode

van de betaler beschikbaar is, geldt de locatie van de BIC-code van de namens de betaler handelende PSP.²⁶

Ook de locatie van de begunstigde wordt primair bepaald aan de hand van het IBAN-nummer van de betaalrekening of andere identificatiecode (ook deze identificatiecodes zijn van gelijk niveau) en indien geen code voorhanden is kan worden aangesloten bij de BIC van die namens de begunstigde optreedt.²⁷

Hoewel de BIC van de PSP kan worden gebruikt als elke andere indicatiecode ontbreekt, voorziet de Richtlijn niet in een hiërarchie tussen de overige identificatiecodes. De Leidraad vult op dit punt de Richtlijn aan en beschrijft per type betaling welke identificatiecodes gebruikt zouden kunnen worden om de locatie van de betaler en de begunstigde vast te stellen. Hiermee wordt een handreiking geboden die in sommige gevallen de interpretatie vereenvoudigt. De Leidraad geeft hierbij uitdrukkelijk aan dat de aanknopingspunten slechts indicatief zijn en het niet nodig is dat deze aansluiten bij de daadwerkelijke locatie waar de betaler of begunstigde zich bevindt als de betaling wordt gedaan.²⁸

Hierbij dient te worden onderkend dat de Leidraad niet bindend is. In de praktijk kunnen de genoemde identificatiecodes overduidelijk niet overeenkomen met de daadwerkelijke locatie van de begunstigde. Denk bijvoorbeeld aan een in Duitsland gevestigde onlinebank die Duitse IBANs verstrekt aan rekeninghouders in verschillende lidstaten. In veel gevallen zal deze IBAN niet overeenkomen met de daadwerkelijke woonplaats (die de bank in haar administratie kent).

Het kan zelfs zo zijn dat de betalingen die de bank op de Duitse IBAN ontvangt afkomstig zijn van een betaalrekening van dezelfde rekeninghouder. Bijvoorbeeld als een in Nederland woonachtige klant van zijn Nederlandse betaalrekening geld overmaakt naar zijn eigen (Duitse) rekening bij de Duitse onlinebank. Omdat CESOP aansluit bij de definitie van betaling in PSD2, is sprake van een betaling. Op basis van de IBAN lijkt deze grensoverschrijdend, maar is deze dat ook als de bank tegenstrijdige gegevens heeft?

De Leidraad omvat nog een aantal vereenvoudigingen. Bijvoorbeeld bij betalingen via marktplaatsen en andere tussenpersonen, waarbij de achterliggende begunstigde

23 Art. 243 bis onderdeel 1 Richtlijn 2006/112/EC als gewijzigd door Richtlijn (EU) 2020/284 (PbEU 2020, L 62/7).

24 Art. 243 ter lid 1 Richtlijn 2006/112/EC als gewijzigd door Richtlijn (EU) 2020/284 (PbEU 2020, L 62/7).

25 Art. 243 quarter lid 1 onderdeel a Richtlijn 2006/112/EC als gewijzigd door Richtlijn (EU) 2020/284 (PbEU 2020, L 62/7).

26 Art. 243 quarter lid 1 onderdeel b Richtlijn 2006/112/EC als gewijzigd door Richtlijn (EU) 2020/284 (PbEU 2020, L 62/7) en Leidraad voor het melden van betalingsgegevens van betalingsdienstaanbieders en doorgifte aan het centraal elektronisch systeem van betalingsinlichtingen (CESOP) p. 42 – <https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/TAXUD-2022-00763-00-02-CESOP%20NL-TRA-00.pdf>

27 Art. 243 quarter lid 2 Richtlijn 2006/112/EC als gewijzigd door Richtlijn (EU) 2020/284 (PbEU 2020, L 62/7).

28 Leidraad voor het melden van betalingsgegevens van betalingsdienstaanbieders en doorgifte aan het centraal elektronisch systeem van betalingsinlichtingen (CESOP) p. 42.

voor bepaalde PSPs niet bekend is, of bij een typische creditcardbetaling, waarbij de bank van de uiteindelijke begunstigde de oorspronkelijke betaler niet kent.

De vereenvoudigingen in de Leidraad maken in veel gevallen de plaatsbepaling makkelijker, maar het blijft de vraag of de lidstaten deze vereenvoudigde interpretatie zullen delen. In het kader van de rechtszekerheid is het zeer wenselijk dat de in de Leidraad genoemde uitgangspunten worden onderschreven door de lidstaten en als zodanig als een soort *safe harbour* voor PSPs kunnen dienen.

4.1.2 Drempel van meer dan 25 grensoverschrijdende betalingen per kalenderkwartaal

De verplichting voor PSPs registers bij te houden is alleen van toepassing als deze betalingsdiensten verleent die betrekking hebben op meer dan 25 grensoverschrijdende betalingen aan dezelfde begunstigde per kalenderkwartaal. Dit aantal wordt door de PSP bijgehouden per lidstaat. PSPs kunnen deze betalingen dus niet voor alle lidstaten waar zij actief zijn consolideren en zullen apart de betalingen moeten bijhouden en de drempel monitoren.

Betalingen aan begunstigden die meerdere identificatiecodes hebben worden gebundeld per begunstigde.²⁹ Deze bundeling is noodzakelijk om te voorkomen dat verschillende identificaties worden gebruikt en zo onder de drempel wordt gebleven. Het is belangrijk te weten dat het wel moet gaan om dezelfde begunstigde, dezelfde natuurlijke persoon of rechtspersoon. Bundeling vindt slechts plaats om te bepalen of de drempel is overschreden. Als dit – gebundeld – het geval is, moet de PSP de transacties rapporteren, maar wel per daadwerkelijk voor de betaling gebruikte identificatiecode.

De drempel is ingesteld om te voorkomen dat informatie over andere personen dan belastingplichtigen worden verzameld en gerapporteerd. De gedachte is dat meer dan 25 grensoverschrijdende betalingen aan dezelfde begunstigde een veilige aanname biedt dat deze begunstigde economische activiteiten verricht en daarom een belastingplichtige zal (moeten) zijn.³⁰

Indien het aantal grensoverschrijdende betalingen aan de dezelfde begunstigde lager is, mag geen enkele betaling worden gerapporteerd. Als er meer dan 25 grensoverschrijdende betalingen worden geregistreerd, moet de PSP alle betalingen rapporteren. Dit betreft dus ook de eerste 25 betalingen. PSPs moeten dus voor de betalingen die binnen het bereik van de regelgeving vallen per kalenderkwartaal bijhouden of deze rapportageplichtig zijn.

29 Art. 243 ter lid 2 Richtlijn 2006/112/EC als gewijzigd door Richtlijn (EU) 2020/284 (PbEU 2020, L 62/7).

30 Leidraad voor het melden van betalingsgegevens van betalingsdienst-aanbieders en doorgifte aan het centraal elektronisch systeem van betalingsinlichtingen (CESOP) p. 51 – <https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/TAXUD-2022-00763-00-02-CESOP%20NL-TRA-00.pdf>

4.1.3 Rapportage van de data aan de belastingdienst en CESOP

De betalingen worden per kalenderkwartaal geregistreerd en moeten ook elk kwartaal worden gerapporteerd aan de belastingdienst. Dit moet gebeuren binnen een maand na het kwartaal waarop de gegevens betrekking hebben.³¹ De belastingdienst moet de ontvangen gegevens vervolgens uiterlijk de tiende dag na aanlevering aan CESOP sturen.³² Aangezien de regelgeving per 1 januari 2024 in werking treedt, zal de eerste rapportage van PSPs uiterlijk 30 april 2024 zijn. De aanlevering door de belastingdienst aan CESOP over deze periode (het eerste kwartaal van 2024) is uiterlijk 10 mei 2024.

De gegevens in CESOP worden maximaal vijf jaar na afloop van het jaar waarover de gegevens zijn doorgegeven bewaard.³³

4.1.4 Welke PSP moet rapporteren?

Nadat is vastgesteld dat betalingen rapportageplichtig zijn en hoe vaak deze moeten worden gerapporteerd, is de vervolgvraag wie verantwoordelijk is voor de registratie en rapportage van de betalingen.

Uitgangspunt is dat als de locatie van de PSP(s) van de begunstigde in de EU is/zijn, de PSP van de betaler geen register hoeft bij te houden en de data niet hoeft te rapporteren aan de belastingdienst. Wel heeft de PSP van de betaler nog steeds de verplichting de transacties bij te houden voor de berekening van de drempel van meer dan 25 grensoverschrijdende betalingen.³⁴

4.1.5 In welk land moet de PSP rapporteren?

Als sprake is van een verplichting te rapporteren, stelt de PSP zijn registers ter beschikking aan de lidstaat van herkomst (*home*) van de PSP of aan de lidstaat van ontvangst (*host*) als de PSP-betalingsdiensten verleent in andere lidstaten dan de lidstaat van herkomst.³⁵

De lidstaat van herkomst is gedefinieerd als:

- a. ‘de lidstaat waar de statutaire zetel van de betalingsdienst-aanbieder (LNdW/OS: PSP) zich bevindt, of
- b. indien de betalingsdienst-aanbieder (LNdW/OS: PSP) overeenkomstig zijn nationale wetgeving geen statutaire zetel heeft, de lidstaat waar zijn hoofdkantoor zich bevindt;³⁶

31 Art. 24 ter lid 1 Verordening (EU) 2020/283 (PbEU 2020, L 62/1).

32 Art. 24 ter lid 3 Verordening (EU) 2020/283 (PbEU 2020, L 62/1).

33 Art. 24 quater lid 2 Verordening (EU) 2020/283 (PbEU 2020, L 62/1).

34 Art. 243 ter lid 3 Richtlijn 2006/112/EC als gewijzigd door Richtlijn (EU) 2020/284 (PbEU 2020, L 62/7).

35 Art. 243 ter lid 4 onderdeel b Richtlijn 2006/112/EC als gewijzigd door Richtlijn (EU) 2020/284 (PbEU 2020, L 62/7).

36 Art. 243 bis onderdeel 6 Richtlijn 2006/112/EC als gewijzigd door Richtlijn (EU) 2020/284 (PbEU 2020, L 62/7) die verwijst naar art. 4 onderdeel 1 Richtlijn (EU) 2015/2366 (PbEU 2015, L 337/35).

De lidstaat van ontvangst is gedefinieerd als: ‘de lidstaat die niet de lidstaat van herkomst is en waar de betalingsdienst-aanbieder (*LNDW/OS: PSP*) een agent of bijkantoor heeft, dan wel betalingsdiensten aanbiedt;³⁷

Dit betekent dat PSPs die in meerdere lidstaten actief zijn onder hun vergunning voor het aanbieden van betalingsdiensten, in verschillende lidstaten zullen moeten rapporteren voor CESOP. In deze verschillende lidstaten rapporteren zij dan (alleen) de transacties die in die lidstaat gerapporteerd moeten worden (in principe is een transactie slechts in één lidstaat rapportageplichtig). Er is geen mogelijkheid in de regelgeving opgenomen centraal te kunnen rapporteren middels een ‘One-Stop-Shop’ of ander mechanisme.³⁸ De PSP moet de transactie rapporteren in de lidstaat waar deze wordt aangeboden.³⁹ Dit is het geval als de diensten worden aangeboden onder het PSD2-paspoort-regime. Het PSD2-paspoort is een vergunning die wordt verstrekt door de toezichthouder in het land van oorsprong.

Bij het vaststellen door de PSP in welke lidstaat hij de transactie moet rapporteren, moet hij beoordelen of de betaling daadwerkelijk in de lidstaat van ontvangst is aangeboden of dit niet het geval is. Of een PSP actief is op de markt in de lidstaat van ontvangst, en daarom geacht moet worden de dienst onder zijn PSD2-paspoort aan te bieden, is een feitelijke beoordeling die over het algemeen zal plaatsvinden aan de hand van de vestigingsplaats van de cliënt van de PSP.

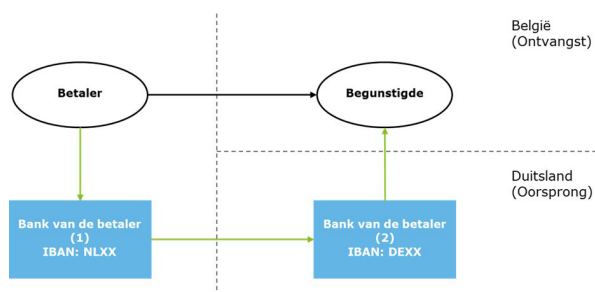


Fig. 9. Voorbeeld rapportageplicht

Eén en ander laat zich het beste toelichten aan de hand van bovenstaand voorbeeld. Stel, een in Duitsland gevestigde onlinebank verstrekt bankrekeningen aan een Belgische persoon. Deze bankrekeningen hebben een IBAN beginnend met ‘DE’. Op deze rekening ontvangt de rekeninghouder gedurende een kwartaal meer dan 25 grensoverschrijdende betalingen. Moet de bank deze betalingen rapporteren in Duitsland of in België?

Als de Duitse bank een in Duitsland wonende persoon als cliënt heeft voor een betaalrekening, zal de bank in principe geen gebruik hoeven te maken van het paspoort-regime. Dit is ook het geval als deze cliënt met vakantie gaat naar een andere lidstaat en daar zijn betaalrekening gebruikt (i.e. betalingen doet). Als dezelfde Duitse bank echter actief op zoek gaat naar cliënten in een andere lidstaat, zoals België, wordt de Duitse bank geacht gebruik te maken van het paspoort-regime voor betalingsdiensten waarbij deze cliënten de begunstigde zijn en moet de PSP deze in het land van ontvangst (i.e. België) rapporteren.

Een dergelijke feitelijke beoordeling is in de praktijk vaak zeer complex. PSPs zullen op basis van hun activiteiten in verschillende lidstaten een onderbouwde keuze moeten maken waar wel en niet te rapporteren.

Bij betalingen aan EER-landen (IJsland, Liechtenstein en Noorwegen), geldt dat deze worden gezien als betalingen aan derde landen. Hiervoor geldt daarom dat de PSP van de betaler die in een lidstaat is gevestigd deze zal moeten rapporteren in de lidstaat van de betaler. Voor in de EER gevestigde PSPs die betalingsdiensten in de EU verrichten geldt echter dat zij in principe betalingsdiensten moeten rapporteren in de lidstaat waar ze de betalingsdiensten aanbieden (voor zover het betalingen betreft die door een betaler binnen de EU zijn geïnitieerd).⁴⁰

4.1.6 Welke gegevens moet de PSP rapporteren?

De te rapporteren gegevens betreffen – met één uitzondering voor de locatie van de betaler – de begunstigde. Het gaat dan zowel om gegevens die de begunstigde en de PSP identificeren⁴¹ als de gegevens voor elke specifieke betaling die de begunstigde heeft ontvangen.⁴² Het betreft in totaal vijftien datavelden die gerapporteerd moeten worden en deze zijn onder te verdelen in drie categorieën⁴³:

1. **Verplicht (Mandatory):** Deze gegevens moeten altijd aangeleverd worden. Als dit niet het geval is, is de rapportage fout, zal de aanlevering daarvan worden geweigerd door het systeem van de belastingdienst en is de PSP in gebreke bij het voldoen aan de verplichtingen.
2. **Facultatief verplicht (Optional mandatory):** Deze ietwat vage benaming betekent volgens de toelichting dat als deze data-elementen beschikbaar zijn, de PSP ze moet opnemen in de rapportage aan de belastingdienst. Hoewel de rapportage niet zal worden geweigerd, leidt het niet aanleveren van deze datavelden als ze be-

37 Art. 243 bis onderdeel 7 Richtlijn 2006/112/EC als gewijzigd door Richtlijn (EU) 2020/284 (*PbEU* 2020, L 62/7) die verwijst naar art. 4 onderdeel 2 Richtlijn (EU) 2015/2366 (*PbEU* 2015, L 337/35).

38 Een centrale rapportage in de lidstaat van herkomst was opgenomen in eerdere voorstellen van de wetgeving, maar is niet vastgehouden in de definitieve wetgeving.

39 Zie in dit verband ook de concept Memorie van Toelichting Wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 (Wet implementatie Richtlijn betalingsdienstenaanbieders): *Kamerstukken II* 2022/23, 36231, nr. 3, p. 12 (MvT).

40 Leidraad voor het melden van betalingsgegevens van betalingsdienst-aanbieders en doorgifte aan het centraal elektronisch systeem van betalingsinlichtingen (CESOP) p. 66 – <https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/TAXUD-2022-00763-00-02-CESOP%20NL-TRA-00.pdf>

41 Art. 243 quinquies lid 1 Richtlijn 2006/112/EC als gewijzigd door Richtlijn (EU) 2020/284 (*PbEU* 2020, L 62/7).

42 Art. 243 quinquies lid 2 Richtlijn 2006/112/EC als gewijzigd door Richtlijn (EU) 2020/284 (*PbEU* 2020, L 62/7).

43 Uitvoeringsverordening (EU) 2022/1504 bij Verordening (EU) 904/2010 (*PbEU* 2022, L 235/19).

schikbaar zijn tot niet-naleving van de compliance verplichtingen van de PSP.

3. Verplicht indien van toepassing (*Mandatory when applicable*): Dit betreft data-elementen die conditioneel van toepassing zijn en derhalve afhankelijk zijn van de specifieke kenmerken van de betaling. Als aan de voorwaarden is voldaan moeten de data-elementen worden aangeleverd. Als niet aan de voorwaarden is voldaan, geldt dit uiteraard niet. Het niet aanleveren van de gegevens terwijl wel aan de voorwaarden is voldaan, leidt tot weigering van de aanlevering in het systeem van de belastingdienst en niet-naleving van de compliance verplichtingen van de PSP.⁴⁴

4.2 Nederlands beleid in interpretatie(mogelijkheden)

In Nederland is voor de implementatie zeer nauw aangesloten bij de teksten van de Europese wetgeving. Dit betekent dat de onduidelijkheden die in het kader van de Europese wetgeving naar voren komen, in Nederland ook gelden. Zoals ook naar voren gebracht door de Commissie Wetsvoorstellen van de NOB⁴⁵, is het daarom van groot belang dat wordt aangegeven in hoeverre aangesloten kan worden bij de uitleg van de Europese Commissie in de gepubliceerde Leidraad en mogelijke latere publicaties die zijn aangekondigd tijdens de openbare consultatie.

5. Het rapportage- en uitwisselingsproces

5.1 Gegevensuitwisseling en validatie

Voor indiening worden de PSPs geacht de door hen te verzenden gegevens te valideren. Het ligt voor de hand dat rapportageplichtige PSPs dit zullen doen als onderdeel van hun interne beheersingsproces rondom de CESOP-rapportage. Dit eerste niveau van validatie zal er minimaal op gericht zijn dat de data niet geweigerd wordt door de lidstaat of CESOP. Daarnaast kunnen andere risico's in kaart worden gebracht. Als deze validaties zijn afgerond zal de PSP de gegevens indienen bij de lidstaat (of lidstaten).

Lidstaten kunnen de ontvangen gegevens niet zonder meer doorsturen naar CESOP. Ze dienen deze informatie eerst te valideren en daarbij vast te stellen dat de gegevens volledig zijn (alle vereiste data-elementen zijn gevuld) en voldoen aan de technische vereisten (het XML-schema is correct toegepast).⁴⁶ Indien dit niet het geval is, dient de lidstaat de rapportage af te keuren. Hoe dit in zijn werk gaat is de bevoegdheid van elke lidstaat. Een beschrijving van de 'best

practice' zoals voorgestaan door de Commissie is te vinden in de XSD User Guide.⁴⁷ Als deze tweede validatieronde ook succesvol is afgerond, stuurt de lidstaat de gegevens door naar CESOP.

Na ontvangst van de gegevens in CESOP wordt het derde validatieniveau uitgevoerd. Hierbij worden de gegevens binnen CESOP op dezelfde punten gecontroleerd. Vanuit CESOP kan de dataset geheel of gedeeltelijk geweigerd worden als deze niet aan de minimumeisen voldoet. Bij gedeeltelijke weigering dient een corrigerend XML-bericht te worden ingediend, bij volledige wijziging dient de indiening volledig opnieuw te worden gedaan.⁴⁸

5.2 Nederlandse implementatie

Zoals aangegeven is de technische interface die gebruikt moet worden om de CESOP-berichten in te dienen overgelaten aan de lidstaten. De Nederlandse Belastingdienst heeft op 13 februari 2023 een handleiding gepubliceerd met meer informatie over de wijze waarop de aanlevering van gegevens dient plaats te vinden. In Nederland dienen de CESOP-berichten via DigiPoort te worden ingediend.⁴⁹

6. Voldoen aan de CESOP-rapportageverplichtingen

6.1 Impactanalyse

CESOP is in de kern een fiscale verplichting. De verplichting volgt uit fiscale wetgeving en dient een fiscaal doel. Op basis van voorgaande zal echter duidelijk zijn dat CESOP-compliant zijn meer voeten in de aarde heeft dan enkel de fiscaliteit. De interpretatie van CESOP steunt in belangrijke mate op leerstukken uit de PSD2 en gebruikt gegevens die onderdeel zijn van de betalingssystemen van de PSP. Om de reikwijdte van de verplichting voor een individuele PSP in kaart te brengen, is het dus vereist dat deze disciplines betrokken worden.

6.2 Gegevensverwerking en indiening

Als een PSP een duidelijk beeld heeft van de reikwijdte van de CESOP-rapportages binnen de organisatie, dan dient de feitelijke rapportage te worden vormgegeven. Om te voldoen aan CESOP is een dataset nodig die meer omvat dan de transacties die feitelijk worden gedeeld: alle betalingstransacties dienen te worden geanalyseerd om te bepalen of ze wel of niet grensoverschrijdend zijn én te worden geaggregeerd om te bepalen of een individuele ontvanger de drempel van 25 betalingen heeft overschreden. Van de overgebleven transacties dienen een of meer Xml-bestanden te worden gegenereerd (gelet op de omvang van de rapportages is te voorzien dat opsplitsen in verschillende bestanden

44 Leidraad voor het melden van betalingsgegevens van betalingsdienst-aanbieders en doorgifte aan het centraal elektronisch systeem van betalingsinlichtingen (CESOP) p. 68 – <https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/TAXUD-2022-00763-00-02-CESOP%20NL-TRA-00.pdf>

45 Commissie Wetsvoorstellen NOB, Reactie ter zake van de Wet Implementatie Richtlijn betalingsdienst-aanbieders. Gepubliceerd op 6 december 2022 – <https://www.nob.net/cesop-boetebepalingen-en-gebruik-data-vragen-om-verduidelijking>

46 Art. 3 Uitvoeringsverordening (EU) 2022/1504 bij Verordening (EU) 904/2010 (PbEU 2022, L 235/19).

47 European Commission, DG Taxation & Customs Union, *Payment data XSD User Guide – CESOP*, version 4.00, Brussels 13 January 2023, par. 3.2.

48 European Commission, DG Taxation & Customs Union, *Payment data XSD User Guide – CESOP*, version 4.00, Brussels 13 January 2023, p. 72.

49 DigiPoort is de digitale berichtendienst en wordt gebruikt voor de digitale indiening van aangiftes, waaronder de vennootschapsbelasting en periodieke btw-aangiftes.

nodig gaat zijn) die vervolgens dienen te worden ingediend. Deze feitelijke indiening verschilt van lidstaat tot lidstaat.

6.3 Beheersing en bewaarplicht

Zoals met elk aangifteproces zal de PSP de CESOP-rapportage dienen op te nemen in het interne beheersingsmodel. Hierbij dient in het bijzonder aandacht te zijn voor de technische controles die voorkomen dat de CESOP-berichten door de lidstaat of CESOP worden geweigerd. Daarnaast dienen de registers drie kalenderjaren bewaard te worden, te rekenen vanaf het einde van het kalenderjaar waarin de betaling plaatsvond.⁵⁰ Deze bewaarplicht bestrijkt de transacties die uiteindelijk in de CESOP-rapportage terechtkomen. Voor de betalingen die uiteindelijk niet in de registers worden opgenomen kan de bestaande handelswijze worden behouden.

7. Gebruik van CESOP-gegevens

De doelstellingen van CESOP zijn helder. De betalingsgegevens worden verzameld om btw-fraude (met name in het kader van e-commerce) te bestrijden. Omdat de gegevens eerst door de PSPs aan de lokale belastingdiensten worden verstrekt en de belastingdiensten deze gegevens doorgeven aan CESOP, is sprake van verzameling (en mogelijk gebruik) van betalingsgegevens op het niveau van de EU (binnen het CESOP-systeem), maar ook op het niveau van de individuele lidstaten.

7.1 Gebruik van CESOP-gegevens op EU-niveau

Het CESOP-systeem heeft de volgende functionaliteiten⁵¹:

- het opslaan van de gegevens;
- aggregeren van de gegevens per individuele begunstigde;
- analyseren van de gegevens;
- toegankelijk maken van de gegevens aan Eurofisc-verbindingssambtenaren.

De personen die toegang hebben tot de betalingsgegevens zijn derhalve zeer beperkt, namelijk tot Eurofisc-verbindingssambtenaren die een persoonlijke gebruikersidentificatie hebben voor CESOP. Ook moet de toegang verband houden met een onderzoek naar vermoedelijke btw-fraude of, meer generiek, het opsporen van btw-fraude.⁵²

De voorzitter van Eurofisc zal jaarlijks verslag uitbrengen over de werkzaamheden in het kader van CESOP. Dit betreft onder andere de geboekte operationele resultaten en aantal toegangen tot het systeem, maar ook een kwaliteitsbeoordeling van de in CESOP verwerkte gegevens.⁵³

7.2 Gebruik van CESOP-gegevens op lidstaat niveau

Uit het bovenstaande volgt dat het gebruik van de gegevens in CESOP op EU-niveau vrij duidelijk is ingekaderd door

de Verordening.⁵⁴ In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is opgenomen dat de voor CESOP verzamelde gegevens op grond van de richtlijn niet alleen voor de handhaving van btw-wetgeving, maar ook voor de handhaving van andere belastingmiddelen gebruikt kan worden.⁵⁵

Wij kunnen deze redenering in principe volgen. De vrij strikte toepassing die volgt uit de relevante Verordening bevat namelijk enkel maatregelen ter versterking van de administratieve samenwerking tussen lidstaten onderling en regelt niet de verhouding tussen belastingplichtigen en de belastingdienst. Het is echter wel bijzonder dat als de informatie eenmaal is waar deze terecht hoort te komen, namelijk in CESOP, deze voor minder doeleinden en met zeer restrictieve toegang mag worden gebruikt dan dezelfde informatie die zich op het niveau van de lidstaat bevindt. In dit kader heeft de commissie Wetsvoorstellen van de NOB gevraagd naar een toelichting van de wettelijke basis voor het brede(re) gebruik van deze gegevens.⁵⁶

Op grond van de Verordening mogen lidstaten de gegevens die door de PSPs worden aangeleverd, opslaan in een elektronisch systeem.⁵⁷ Als deze bepaling de rechtvaardiging betreft voor de opslag van de gegevens op niveau van de lidstaat (alvorens de gegevens na de op nationaal niveau uit te voeren controles door te sturen naar CESOP), kan de vraag opkomen of dit niet meteen ook het enige gebruik van de gegevens is dat is toegestaan voor de lidstaten op grond van de EU-wetgeving.

7.3 Interactie met wetgeving persoonsgegevens

Betalingsgegevens bevatten per definitie zeer gevoelige (persoons)gegevens. In de preambules van zowel de richtlijn als de Verordening is benoemd dat de beginselen uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in acht zijn genomen en dat daarom de data ook wordt beperkt. Dit betreft zowel de hoeveelheid persoonsgegevens die wordt verzameld⁵⁸, aan de lidstaten beschikbaar worden gesteld⁵⁹, de personen die toegang krijgen tot de informatie⁶⁰ (zie in dit kader ook hetgeen wij opmerken over het gebruik van de gegevens in de vorige paragraaf) en de bewaartermijn van de gegevens.⁶¹

Met name de filtering van persoonsgegevens door de PSPs zodat wel voldoende, maar niet te veel persoonlijke informatie wordt opgeslagen, kan in de praktijk zeer ingewikkeld

50 Het toekomstige art. 39b lid 6 Wet OB 1968.

51 Art. 24 quater lid 1 Verordening (EU) 2020/283 (PbEU 2020, L 62/1).

52 Art. 24 quinquies Verordening (EU) 2020/283 (PbEU 2020, L 62/1).

53 Art. 37 lid 1 Verordening (EU) 2020/283 (PbEU 2020, L 62/1).

54 Art. 24 quinquies Verordening (EU) 2020/283 (PbEU 2020, L 62/1).

55 Kamerstukken II 2022/23, 36231, nr. 3, p. 6 (MVT).

56 Commissie Wetsvoorstellen NOB, Reactie ter zake van de Wet Implementatie Richtlijn betalingsdienstverleners. Gepubliceerd op 6 december 2022 – <https://www.nob.net/cesop-boetebepalingen-en-gebruik-data-vragen-om-verduidelijking>

57 Art. 24 ter lid 2 Verordening (EU) 2020/283 (PbEU 2020, L 62/1).

58 Preambule punt 6 Richtlijn (EU) 2020/284 (PbEU 2020, L 62/7) die verwijst naar Verordening (EU) 2016/679 (PbEU 2016, L 19/1), de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

59 Preambule punt 18, Verordening (EU) 2020/283 (PbEU 2020, L 62/1).

60 Preambule punt 13, Richtlijn (EU) 2020/284 (PbEU 2020, L 62/7).

61 Preambule punt 13, Verordening (EU) 2020/283 (PbEU 2020, L 62/1).

zijn. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar advies op het wetsvoorstel dan ook specifiek aandacht gevraagd voor de samenhang van het wetsvoorstel met de Algemene Verordening Gegevensbescherming ('AVG'). De afdeling adviseerde expliciet in te gaan op de verwerking van persoonsgegevens en eventueel de Autoriteit Persoonsgegevens te raadplegen.⁶² Dezelfde problematiek speelt ongetwijfeld ook bij de implementatie in andere lidstaten. De staatssecretaris heeft in zijn reactie⁶³ aangegeven dat de Europese toezichthouder een advies heeft uitgebracht over zowel de richtlijn als de Verordening en de aanbevelingen die in dit kader zijn gedaan (met betrekking tot persoonsgegevens van de betaler) zijn overgenomen. Een nationale toets is niet gedaan, omdat de Europese wetgeving een-op-een is geïmplementeerd.

7.4 Interactie met wetgeving financieel toezicht en antiwitwaswetgeving

Naast de interactie met de wetgeving over persoonsgegevens, zien we ook een interactie met de Nederlandse wetgeving in het kader van financieel toezicht en antiwitwaswetgeving.

7.4.1 Wetgeving financieel toezicht

De Afdeling advisering van de Raad van State is in het eerdergenoemde advies⁶⁴ ook ingegaan op de interactie tussen de Nederlandse wetgeving in het kader van financieel toezicht. In de Nederlandse implementatie van de PSD2-richtlijn in de Wet op het financieel toezicht is niet gekozen voor dynamische verwijzing – en gelden dus verschillende definities – terwijl dit bij de CESOP-regelgeving wel het geval is. Dit leidt tot onduidelijkheid en kan zelfs leiden tot verschillende verplichtingen. Zo kan het mogelijk zijn dat op grond van Nederlandse toezichtsregels geen vergunningplicht bestaat voor de PSP, terwijl wel verplichtingen op grond van CESOP gelden (omdat dynamische verwijzing naar de PSD2-richtlijn is toegepast).

7.4.2 Antiwitwaswetgeving

PSPs hebben ook vanuit de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) al een aantal belangrijke verplichtingen. Dit betreft het doen van cliëntenonderzoek en de melding van ongebruikelijke transacties.⁶⁵

De spanningsvelden die in de voorgaande paragraaf zijn benoemd tussen de wetgeving rondom persoonsgegevens en CESOP gelden ook tussen de wetgeving rondom persoonsgegevens en het cliëntenonderzoek als gevolg van de antiwitwaswetgeving. Het zullen namelijk vaak dezelfde persoonsgegevens zijn die worden verwerkt.

Naast cliëntenonderzoek zijn PSPs ook verplicht ongebruikelijke transacties te melden.⁶⁶ Als sprake is van een ongebruikelijke transactie, moet 'onverwijld' – dit is binnen veertien dagen of zoveel eerder als feitelijk mogelijk⁶⁷ – worden gemeld bij de Financiële Inlichtingen Eenheid. De indicatoren die aangeven wanneer een transactie ongebruikelijk is, zijn onder te verdelen in objectieve indicatoren (zoals drempelbedragen) en subjectieve indicatoren (waarbij de instellingen zelf moeten vaststellen of een transactie ongebruikelijk is of niet).⁶⁸ Een belangrijke subjectieve indicator die ook geldt voor PSPs is: 'Een transactie waarbij de instelling aanleiding heeft om te veronderstellen dat deze verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme.' Op basis van jurisprudentie van de Hoge Raad, bestaat bij belastingfraude overigens de veronderstelling dat de gelden die zijn ontdoken verband kunnen houden met witwassen of financieren van terrorisme en moet de instelling deze dus melden.⁶⁹ Indien de meldingsplicht niet wordt nageleefd, kunnen zware strafrechtelijke of administratieve sancties worden opgelegd.

Als we de rapportageplicht van CESOP vergelijken met de huidige meldingsplicht onder de antiwitwaswetgeving, is de rapportageverplichting van CESOP veel breder, maar zouden de transacties waar het uiteindelijk om te doen is – het voorkomen van (btw-)fraude onder de antiwitwaswetgeving ook al in beeld en gemeld moeten zijn. Vice versa, indien uit de analyse van CESOP-fraude naar voren komt, kan de vraag gesteld worden of de PSP van wie de transactiegegevens afkomstig zijn deze fraude niet al in het kader van zijn antiwitwasverplichtingen had kunnen en moeten melden.

8. Gevolgen van non-compliance

8.1 Non-compliance gevolgen overgelaten aan de lidstaten

De EU-regelgeving bevat geen boetebepaling of andere sancties. Dit is overgelaten aan de lidstaten. Dit is over het algemeen het geval bij EU-wetgeving. Bij het recent gepubliceerde voorstel Richtlijn 2011/16/EU betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen ('DAC 8') is dit anders. Hier zijn in de Richtlijn minimale boetes ingevoerd voor een aantal overtredingen.⁷⁰

8.2 Boetes Nederland en blik over de grens

In Nederland biedt de voorgestelde wetgeving de mogelijkheid een (in elk voor fiscale wetgeving) zeer hoge boete op te leggen bij opzettelijk of met grove schuld niet nakomen van de verplichtingen. Het gaat om een boete van ten hoogste de zesde categorie, € 900.000 per kwartaal. Dit kan dus gaan om € 3.600.000 per jaar.⁷¹ Dit is niet alleen hoog in vergelijking met de boetes op niet-nakoming van andere

62 Advies Raad van State Wet implementatie Richtlijn betalingsdienstaanbieders d.d. 17 augustus 2022, *Kamerstukken II 2022/23*, 36231, nr. 4.

63 Nader Rapport inzake het voorstel van wet (Wet implementatie Richtlijn betalingsdienstaanbieders), *Kamerstukken II 2022/23*, 36231, nr. 4.

64 Advies Raad van State Wet implementatie Richtlijn betalingsdienstaanbieders d.d. 17 augustus 2022, *Kamerstukken II 2022/23*, 36231, nr. 4.

65 Art. 2a lid 1 Wwft.

66 Art. 16 Wwft.

67 *Kamerstukken II 2011/12*, 33238, 3, p. 17-18 (MvT).

68 Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, Bijlage I (Stb. 2020, 147).

69 HR 7 oktober 2008, nr. 03511/06, ECLI:NL:HR:2008:BD2774.

70 Art. 25a Voorstel Richtlijn 2011/16/EU (COM(2022) 707 final).

71 Het toekomstige art. 41 lid 1 Wet OB 1968 jo. art. 23 lid 4 Sr.

fiscale verplichtingen, maar ook in vergelijking met andere lidstaten.

In België is de maximale boete per jaar (vooralsnog) € 20.000. De Nederlandse maximale boete is daarmee 180x hoger. In Frankrijk en Zweden zijn de maximale jaarlijkse boetes met respectievelijk € 2.000.000 en € 1.100.000 ook hoog, maar van de landen die tot nu toe maximale boetebedragen hebben gepubliceerd, is Nederland met afstand de hoogste.⁷²

De staatssecretaris heeft hierbij aangegeven dat vereist is dat de boete proportioneel is en dat een boete van de zesde categorie een maximum is. De proportionaliteit hangt af van alle relevante feiten en omstandigheden van het concrete geval. De afweging wordt gedaan door de inspecteur.⁷³

In het Nader Rapport inzake het voorstel van wet is opgenomen dat de boetes een afschrikwekkende werking moeten hebben en dat bij een rechtspersoon een boetemaximum zoals nu opgenomen gepast is, tenzij het bijvoorbeeld een zeer kleine rechtspersoon betreft. Ook is hierbij aangegeven dat hoge boetes in de financiële sector niet ongebruikelijk zijn.⁷⁴ Met name dat laatste argument is wat ons betreft niet erg overtuigend, maar ook de overige argumenten laten ruimte voor discussie.

Uiteraard moet een mogelijke boete ‘afschrikwekkend’ zijn, maar zeker gelet op de onduidelijkheden in de (op)startfase van CESOP en de vergelijking met de overige lidstaten, is de Nederlandse maximumboete zeer hoog. De rol van de inspecteur die de proportionaliteit zal moeten bepalen is hierbij heel belangrijk en deze ruime discretionaire ruimte roept wel vragen op in het kader van rechtszekerheid.

In het kader van de boetebepalingen is het ook opmerkelijk dat de boetetermijn vijf jaar is, terwijl de termijn voor het bewaren van de registers drie jaar is. Dit zou er mogelijk toe leiden dat een boete wordt opgelegd waartegen de PSP zich lastig kan verdedigen, omdat de onderliggende gegevens niet meer zijn bewaard. De reguliere bewaartermijnen in het Nederlandse belastingrecht zijn minimaal gelijk aan de termijn waarin een boete kan worden opgelegd.⁷⁵ Dit punt is eveneens naar voren gebracht door de Commissie Wetsvoorstellen van de NOB.⁷⁶

8.3 Andere gevolgen voor licentie en toezicht

In onderdeel 7.3 en 7.4 bespraken we dat CESOP raakvlakken kent met andere typen wetgeving. Niet-naleving van de verplichtingen uit CESOP kan daarmee, naast fiscale boetes, ook andere gevolgen hebben.

Het onjuist rapporteren van persoonsgegevens (bijvoorbeeld door de drempel van 25 betalingen per kwartaal niet goed toe te passen) leidt in de basis ook tot overtreding van de privacywetgeving en zal moeten worden behandeld als een datalek.

Een PSP die tekortschiet in de naleving van CESOP kan daarnaast worden aangesproken door de financieel toezichthouder, indien de inbreuk van zodanige aard wordt geacht dat de PSP zijn wettelijke verplichtingen in het kader van de antiwitwaswetgeving niet is nagekomen.

9. Conclusie

Per 1 januari 2024 treedt CESOP in werking. PSPs dienen vanaf dan elk kwartaal op transactieniveau informatie over de grensoverschrijdende transacties die zij uitvoeren, te verstrekken aan de belastingdienst in Nederland en andere lidstaten waar ze betaaldiensten aanbieden. Met nog een relatief korte periode te gaan, kent de Richtlijn (en daarmee het Nederlandse wetsvoorstel) nog veel open eindes. PSPs dienen echter ondanks deze onzekerheid hun systemen en processen in te gaan richten om tijdig aan de regelgeving te kunnen voldoen. Tekortkomingen hierin kunnen naast fiscale boetes ook gevolgen hebben op het gebied van privacy en gegevensbescherming en het financieel toezicht.

Over de auteurs

Mr. L. Neijtzell de Wilde

Lex Neijtzell de Wilde is werkzaam als hoofd Indirect Tax Knowledge Management bij Deloitte Belastingadviseurs in Amsterdam en verbonden aan Tilburg University.

Mr. O. Smeets

Oscar Smeets is werkzaam bij Deloitte Belastingadviseurs in Amsterdam en verbonden aan Tilburg University.

72 Bron: Deloitte landenonderzoek – <https://www2.deloitte.com/nl/nl/pages/tax-news/articles/cesop-implementation-monitor-update-1-February-2023.html>

73 *Kamerstukken II* 2022/23, 36231, nr. 3, p. 14.

74 *Kamerstukken II* 2022/23, 36231, nr. 4, p. 6.

75 Art. 52 lid 4 AWR.

76 Commissie Wetsvoorstellen NOB, Reactie ter zake van de Wet Implementatie Richtlijn betalingsdienstaanbieders. Gepubliceerd op 6 december 2022 – <https://www.nob.net/cesop-boetebepalingen-en-gebruik-data-vragen-om-verduidelijking>.