

Gerard Hartsink

De elektronische bereikbaarheid van burgers, bedrijven en over- heden in Europa

Inleiding

De Europese interne markt voor goederen en diensten biedt burgers, bedrijven en overheidsorganisaties in toenemende mate economische voordelen. Het grotere aanbod geeft meer keuzemogelijkheden en heeft een positief effect op de prijzen. Ook de introductie van het Internet krijgt een steeds grotere invloed op het koopproces van de consumenten, bedrijven en overheden. De Europese Commissie beoogt met de voorgestelde maatregelen van haar Digitale Agenda¹ de interne markt te versterken met duurzame economische en sociale voordelen voor de burgers in Europa.

Om deze duurzame economische voordelen van de interne markt te realiseren vergt een *Interoperabel Nederland* in de ruimste zin van het woord, dus Nederland interoperabel met Europa. De Europese Commissie constateert in haar Digitale Agenda echter dat er nog sprake is van een “gebrekkige interoperabiliteit” waardoor nog niet het maximum van de potentiële voordelen van de interne markt gerealiseerd is.

Dit artikel licht twee essentiële bouwstenen voor de interoperabiliteit van de interne markt toe. Interoperabiliteit, in de eerste plaats tussen Europese kopers en verkopers en ten tweede tussen burgers en bedrijven met de overheden in Europa, vereist dat juridische spelregels en de *business rules* en standaarden van de processen geharmoniseerd zijn. Voor harmonisatie moeten lidstaten, inclusief Nederland, bereid zijn tot aanpassingen.

SEPA

De Single Euro Payments Area, kortweg bekend als SEPA, is een Europees integratieprogramma voor betalingsverkeer als follow-up van de introductie van de eurobankbiljetten en -munten in 2002. In SEPA kunnen burgers, bedrijven en overheden al hun eurobetalingen in de eurolanden² uitvoeren en ontvangen tegen dezelfde rechten en verplichtingen en zo ook hun eurobetalingen en -ontvangsten met de overige landen van de Europese Unie. Het maakt alle burgers, bedrijven en overheden niet alleen interoperabel in Nederland maar ook met burgers, bedrijven en overheidsorganisaties in alle eurolanden.

Het SEPA-programma is een co-regulation programma. Dat houdt in dat zowel de publieke als de private sector taken hebben voor de realisatie van het programma. SEPA vormt volgens de Europese Commissie tevens een katalysator voor andere Europese programma's, zoals *e-invoicing* en *e-government*.

SEPA creëert voor de lidstaten van de Europese Unie een open markt voor eurobetalingen en -ontvangsten waarop verschillen tussen nationale en internationale betalingen niet langer bestaan. Deze structurele wijzigingen van het betalingsverkeer zijn meerdere keren bepleit door de ECOFIN (ministers van Financiën), de Governing Council van de ECB (presidenten van de Centrale Banken) en het Europese Parlement. Zoals gezegd, de ontwikkeling van SEPA wordt met co-regulation gerealiseerd:

- wetgeving door de publieke sector³
- business rules en technische standaarden.⁴

¹ Een digitale agenda voor Europa, Europese Commissie, 2010.

² In 2011 zijn dat er zeventien. De Europese Unie telt in 2011 zevenentwintig lidstaten: EU 27.

³ Zoals de Verordening 2560/2001, ook bekend als de Bolkestein Verordening, de Richtlijn Betaaldiensten 2007/64/EC (Payment Services Directive) en het voorstel van de Europese Commissie voor een Verordening van de SEPA migration end-dates for Credit Transfers (Europese overschrijving) and SEPA Direct Debits (Europese automatische incasso).

⁴ O.a. het SEPA Credit Transfer Rulebook (voor de Europese overschrijving), het SEPA Direct Debit Rulebook (voor de Europese automatische incasso) en het SEPA Cards Framework (voor euro betalingen en euro 'pinnen' met cards) van de European Payments Council (zie www.epc-cep.eu).

De invoering van SEPA is de verantwoordelijkheid van de nationale SEPA committees in de eurolanden met vertegenwoordigers van de publieke (Centrale Bank en ministerie van Financiën) en de private sector (aanbodzijde: banken; vraagzijde: consumenten, bedrijven en de overheidsinstellingen).

In Nederland heeft de MOB (Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer) onder voorzitterschap van De Nederlandsche Bank in 2006 ter ondersteuning de ASN (Afstemgroep SEPA Nederland) opgericht. Voor de migratie in Nederland is het SEPA Migratie Plan Nederland van juni 2009 geaccordeerd.⁵

Het wetgevingskader

De Europese Raad en het Europese Parlement hebben de Bolkestein Verordening geaccordeerd die aan banken een verbod oplegt om onderscheid te maken in hun prijsstelling voor nationale eurobetalingen en grensoverschrijdende eurobetalingen om zo de consumenten ook de voordelen te laten ondervinden van de Europese interne markt. Dat was in 2001.

In 2007 accordeerden de Europese Raad en het Europese Parlement de Payment Services Directive met de verplichting dat deze uiterlijk voor november 2009 in de nationale wetgeving van alle EU-landen opgenomen diende te zijn. Met de Richtlijn Betaaldiensten is dat inmiddels voor de Nederlandse wetgeving gebeurd. Het opent de mogelijkheid dat niet-bancaire partijen op basis van een vergunning betaaldiensten aan klanten kunnen aanbieden om zo de concurrentie in de betaalmarkt te vergroten. De wetgeving voorziet er ook in dat de informatievoorziening (transparantie) voor gebruikers van betaaldiensten en de rechten en plichten van gebruikers en aanbieders van betaaldiensten op dezelfde wijze geregeld zijn in de Europese interne markt.

Het Europese Parlement drong er in maart 2009 en maart 2010 op aan dat de Europese Commissie een voorstel zou presenteren voor einddata voor de migratie naar de Europese overschrijving en de Europese automatische incasso. Het Europese Parlement constateerde dat onvoldoende voortgang geboekt werd met het SEPA-programma.

Op 16 december 2010 heeft de Europese Commissie een voorstel voor een Verordening gepubliceerd voor de einddata voor de migratie naar de Europese overschrijvingen en de Europese automatische incasso van alle soortgelijke eurobetalingen in de – zeventien – eurolanden. Dit voorstel is thans (2011) in behandeling bij het Europese Parlement en bij de Europese Raad en is naar verwachting uiterlijk voor april 2012 geaccordeerd. Het voorstel gaat ervan uit dat de migratie naar de Europese overschrijving (voorstel: voor februari 2013) en de Europese automatische incasso (voorstel: voor februari 2014) afgerond is.

Business rules en technische standaarden

De European Payments Council is de Europese organisatie van de banken voor het vaststellen en onderhouden van de business rules en de standaarden voor het coöperatieve, niet-competitieve deel van het eurobetalingsverkeer. De besluiten over deze regels en standaarden worden genomen door de European Payments Council Plenary waar 74 leden (banken, betaalinstanties en Europese en nationale verenigingen) uit 31 Europese landen stemrecht hebben. Alle grote banken in Europa, waaronder niet alleen ABN AMRO, ING en Rabo maar ook RBS en Deutsche Bank, zijn lid en hebben stemrecht. De kleinere Nederlandse banken worden vertegenwoordigd door de Nederlandse Vereniging van Banken. Het SEPA betaalmodel is gebaseerd op een drielagenstructuur:

⁵ Zie www.sepanl.nl

1. eurobetaaldiensten die met elkaar concurrerende banken aan hun klanten aanbieden
2. betaalschema van met elkaar samenwerkende banken voor het vaststellen van de business rules en de standaarden
3. competitie van organisaties voor clearing, processing en netwerk.

De EPC heeft de business rules en standaarden voor de SEPA Credit Transfer (SCT) en voor de SEPA Direct Debit (SDD) betaalschema's vastgesteld. De SCT en SDD Rulebooks zijn master agreements voor de banken die besloten hebben een participant van deze schema's te zijn. Inmiddels hebben 4.490 Europese banken besloten participant van het SCT schema en circa 3.900 banken participant van het SDD schema te worden. Nagenoeg alle Nederlandse banken die betaaldiensten aan klanten aanbieden zijn participant van beide schema's.

Elk van de SCT en SDD Rulebooks hebben Implementation Guidelines met verplichte technische standaarden voor het bank-naar-bank betalingsverkeer en aanbevolen technische standaarden voor het klant-naar-bank betalingsverkeer. Deze standaarden zijn ISO 20022 berichtstandaarden en de ISO identificatiestandaarden voor de bankrekening (IBAN: International Bank Account Nummer ISO 13616) en van de bank (BIC: Business Identificatie Code ISO 9362).

Forum Standaardisatie heeft de standaarden voor SEPA beoordeeld voor het gebruik door de Nederlandse overheidsinstellingen.

Betaalinnovatie

Nederlandse consumenten kopen meer en meer goederen en diensten online, maar kunnen voor hun aankopen bij buitenlandse web-merchants het populaire iDeal niet gebruiken. De buitenlandse klanten van de Nederlandse web-merchants worden met hetzelfde probleem geconfronteerd.

In overleg met de Europese web-merchant organisaties onderzoekt de European Payments Council de mogelijkheid een Europese iDeal te realiseren. Dit vereist een harmonisatie van de rules en standaarden om in geheel Europa interoperabiliteit te garanderen tussen alle Europese consumenten en alle Europese web-merchants. Het model veronderstelt dat de consument met het authenticatiemiddel van zijn of haar bank een eurobetaling uit kan voeren bij elke Europese web-merchant. De realisatie van een Europese iDeal is tot op heden nog niet mogelijk gebleken, omdat de visie van de banken over de beste oplossing voor e-commerce betalingen in de EU 27 landen te veel van elkaar verschilden.

Elektronische identificatie, authenticatie en autorisatie

De identificatie van burgers en bedrijven en de authenticatie voor hun transacties is een noodzakelijke bouwsteen voor interoperabiliteit in Europa. Het is onvermijdelijk dat er meer harmonisatie van wetgeving en van rules en standaarden plaats zal vinden. Zowel de nationale publieke als private partijen creëren thans eigen oplossingen om e-government en e-business mogelijk te maken die over het algemeen alleen bruikbaar zijn voor transacties met de betrokken organisatie en/of met geselecteerde partners.

DigiD is de Nederlandse e-government authenticatieoplossing om burgers toegang te geven tot een beperkt aantal overheidsadministraties en diensten. De burgers kunnen deze consument-onvriendelijke oplossing echter niet gebruiken voor hun transacties en services met bedrijven en bij niet-Nederlandse overheden. Voorts hebben de burgers voor hun transacties met de Nederlandse overheid geen andere keuze dan dit door de overheid uitgegeven authenticatiemiddel te gebruiken.

Veel bedrijven geven een eigen authenticatiemiddel uit aan hun particuliere klanten en medewerkers. De banken hebben authenticatiemiddelen (pas, mobiele telefoon, wachtwoord) die niet alleen gebruikt kunnen worden voor de transacties met de eigen bank maar ook voor bepaalde transacties (in bijzonder betalingsverkeer) met partnerbanken die hetzelfde betaalschema ondersteunen. Doordat er met de partnerbanken afspraken zijn over de business rules en standaarden is het mogelijk dat consumenten het authenticatiemiddel van hun bank nagenoeg overal kunnen gebruiken om in winkels te betalen of geld te pinnen.

In enkele landen (bijvoorbeeld Estland) wordt een burgerservicecard gebruikt om toegang te krijgen tot de bankservices. In enkele landen (Finland, in ontwikkeling in Denemarken) is het voor consumenten mogelijk om met het authenticatiemiddel van een bank toegang te krijgen tot e-government services. Deze publiek-private samenwerkingen leiden tot meer keuze voor consumenten en tot lagere maatschappelijke kosten. Het is tot op heden niet mogelijk gebleken om in Nederland in het belang van consumenten (burgers) tot zo'n publiek-private samenwerking te komen.

De Nederlandse overheid heeft voor het bedrijvensegment besloten tot een publiek-private samenwerking. Er is besloten de DigiD-voor-bedrijven service te migreren. De nieuwe service is gebaseerd op het Afsprakenstelsel e-Herkenning voor Bedrijven. Dit stelsel onderkent meerdere rollen die door meerdere marktpartijen uitgeoefend kunnen worden. De authenticatiemiddelen van marktpartijen (bijvoorbeeld van banken of gespecialiseerde authenticatie service providers) kunnen gebruikt worden door bedrijven die behoefte hebben aan e-government services.

Het is nog onduidelijk hoe de Nederlandse overheid e-government services zal verlenen aan (Nederlandse en niet-Nederlandse) bedrijven die er de voorkeur aan geven om een niet Nederlandse authenticatie service provider te gebruiken die onder toezicht staat van een toezichhouder in een van de andere EU 27 landen. De Europese Commissie geeft in de kernactie 3 van de Digitale Agenda aan dat zij in 2011 een herziening van de richtlijn inzake e-handtekeningen zal voorstellen voor grensoverschrijdende erkenning en interoperabiliteit van beveiligde e-authenticatiesystemen. Dit vereist niet alleen harmonisatie van wetgeving, maar ook van business rules en standaarden.

In Nederland heeft een nieuwe Adviescommissie Authenticatie en Autorisatie Bedrijven de opdracht van drie ministeries⁶ om een advies voor een samenhangende authenticatie- en autorisatiesystematiek voor bedrijven op te leveren. In de opdrachtoomschrijving staat specifiek dat de match met Europa en de ontwikkelingen daarbinnen "meegenomen moeten worden."

De overheid overweegt het Afsprakenstelsel e-Herkenning voor Bedrijven niet alleen te beperken tot B2G services, maar tevens uit te breiden naar de G2G en B2B services,⁷ inclusief de toepassing op Europese schaal. Ook dit maakt Europese harmonisatie nodig van wetgeving, business rules en standaarden.

Voor de bereikbaarheid van alle bedrijven en overheden in de EU 27 is het voorts noodzakelijk dat er een Europees erkende business identifier komt. Het is onduidelijk welke dit zal of, in het geval van meerdere, zullen worden. KvK-nummer, BTW-nummer, BIC ISO 9362, enzovoort? Zal het BSN (Burgerservicenummer) ook als business identifier gebruikt kunnen worden door zzp-ers? Onduidelijkheid over de business identifiers belemmert de Europese bereikbaarheid van bedrijven.

⁶ Dat zijn het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Financiën.

⁷ B2G: business to government; G2G: government to government; B2B: business to business.

Slot

Om voor Nederlandse burgers, bedrijven en overheden de economische voordelen te realiseren van de interne markt is niet alleen interoperabiliteit op Nederlandse maar ook op Europese schaal noodzakelijk. Dit vereist co-regulation van de publieke (relevante wetgeving) en de private sector (business rules en standards).

De potentiële voordelen van interoperabiliteit zijn pas haalbaar, als alle partijen (privaat en publiek) bereid zijn deze wijzigingen in hun processen en infrastructuur te implementeren.

De introductie van SEPA heeft al geleerd dat private en publieke partijen niet door zelfregulering tot migratie overgaan. Voor de maatschappelijke baten moeten alle partijen via een regulering gedwongen worden de nieuwe business rules en standaarden in te voeren in hun bedrijfsprocessen om zo de noodzakelijke interoperabiliteit te realiseren. Die les geldt ook voor de programma's die de elektronische identificatie en authenticatie van burgers, bedrijven en overheidsorganisaties in Europa beogen te realiseren.

Gerard Hartsink is werkzaam als senior adviseur van de Raad van Bestuur van de ABN AMRO Bank en bij deze bank eerder als directeur-generaal. Vooral in de betaal- en effectenwereld bekleedt hij bestuursfuncties zoals voorzitter van de European Payments Council (Brussel), board member SWIFT (La Hulpe), board member LCH.Clearnet (Londen), voorzitter CLS Bank International (New York) en bestuurslid ECP-EPN (Leidschendam). Tevens is hij lid van Forum Standaardisatie.