

NOTAT

Finanstilsynet

9. december 2021

FINT

J.nr. 21-003226

Mødereferat fra Fintech Forum den 18. maj 2021 (afholdt via Skype)

Ad 1. Velkomst v/formand for Fintech Forum, kontorchef Tobias Thygesen

Formand for Fintech Forum, Tobias Thygesen, bød velkommen efter den lange pause, der primært skyldtes corona.

Ad 2. Kommissionens strategier for digital finans og for detailbetalinger v/Finanstilsynet

Fra dagsordenen: "Kort gennemgang af strategiernes væsentligste elementer."

- 1) Finanstilsynet gennemgik strategien om digital finans fra den 24. september 2020. Strategien beskrev næsten 60 forskellige initiativer over de næste fem år, der dækkede over nye og ændrede direktiver, forordninger, retningslinjer mv. Strategiens fire områder gik ud på at: 1) afskaffe fragmentering på det digitale indre marked, 2) tilpasse EU's lovramme for at fremme digital innovation, 3) fremme datadreven innovation gennem fælles dataområde og 4) tackle udfordringer og risici ved den digitale omstilling. Regeringen havde udarbejdet et [grund- og nærhedsnotat](#), som støtter den foreslåede strategi fra Kommissionen under forudsætning af, at der var behov for de enkelte tiltag, at de skabte merværdi og at der fortsat sikredes en høj grad af forbrugerbeskyttelse. Regeringen understregede behovet for konsekvensanalyser og fremhævede hensynet til lige konkurrencevilkår.
- 2) Finanstilsynet gennemgik detailbetalingsstrategien fra den 24. september 2020. Strategiens fire emner vedrørte: 1) udbredelse af digitale betalinger og straksbetalinger, 2) innovativt og konkurrencedygtigt marked for detailbetalinger, 3) effektive systemer til detailbetalinger og 4) effektive internationale betalinger og overførsler. Regeringen havde offentliggjort et [grund- og nærhedsnotat](#), som støtter strategien, og lagde stor vægt på

forbrugerbeskyttelse. Innovation skulle ikke støttes bare for innovationens skyld men for at opfylde et reelt behov. Danmark var langt fremme, så der skulle tages hensyn til de nationale løsninger. Det blev også understreget, at ikke alle lande anvendte euro.

Et medlem spurgte, om der var risiko for, at nye regler og løsninger ville "sætte Danmark tilbage". Finanstilsynet så en risiko for, at det ville ske, men arbejdede gennem tidlig interessevaretagelse i forhandlingerne på at forhindre det.

Ad 3. Revisionen af PSD2 og nyt open finance-rammeverk

Fra dagsordenen: "Drøftelse med udgangspunkt i Kommissionens meddelelse om en strategi for digital finans for EU og meddelelse om en detailbetalingsstrategi for EU. Fokus på mødet vil være på open banking og open finance, herunder hvad der er gode regulatoriske principper for datadeling på en sikker og struktureret måde. Hvordan var tilgangen i PSD2, hvordan fungerede det og skal noget gøres anderledes i open finance?"

Ad A. Indlæg fra Finanstilsynet

Finanstilsynet gav en kort introduktion til open finance.

PSD2 havde givet tredjeparter adgang på samme vilkår, som hvis brugeren selv tilgik sin betalingskonto. Tredjeparterne havde således fået samme adgang til data, betalinger og autentifikationsløsninger. Denne meget konkrete løftestang omfattede imidlertid kun betalingskonti. Rettigheden var således klart defineret, men også klart afgrænset.

Erfaringerne fra PSD2 er imidlertid også, at det har vist meget svært at regulere pengeinstitutternes IT-systemer detaljeret, uden at lovgivningen bliver meget teknologispecifik.

Ad B. Input til den kommende revision v/Sigrid Floor Toft, Forsikring & Pension

Sigrid Floor Toft udtrykte i sit oplæg Forsikring & Pensions bekymring i forhold til konsekvenserne af open finance for forsikring.

Forsikring var ikke omfattet af PSD2, men erfaringerne derfra skræmte lidt i forhold til omkostninger og kompleksitet. Forsikrings- og pensionsdata var en del af et større økosystem, som understøttede tryghed og velfærd. Data var ofte ret følsomme, f.eks. helbredsoplysninger og skadesbehandlinger. Derfor var det vigtigt nøje at overveje dataadgangen og hvad de data kan bruges til. Det var desuden måske for tidligt at konkludere, at man havde opnået de tiltænkte gevinster med PSD2 for så at indføre det i andre brancher. Rammeregulering kunne endvidere være at foretrække fremfor specifikke krav.

Desuden var Forsikring & Pension bekymret for, hvad open finance ville betyde for arbejdsmarkedspensionssystemet. Nye initiativer ville ikke nødvendigvis skabe øget konkurrence i Danmark, hvor retten til arbejdsmarkedspension ofte var fastlagt ved overenskomster. Forsikrings- og pensionsbranchen havde allerede udviklet en række meget anvendte forbrugerværktøjer, der var baseret på frivillig datadeling i sektoren (pensionsinfo.dk, forsikringsguiden.dk, faktaompension.dk).

Det var vigtigt at starte med at afklare forbrugernes behov, før man regulede. Hvis man lod markedet selv udvikle løsningerne fremfor at regulere området, kunne man måske nå samme mål, måske endda hurtigere. Frivillige partnerskaber var en mulighed. Fokus måtte i øvrigt være på, at udviklingen skulle gavne forbrugerne.

Forsikring & Pension opstillede 6 principper for open finance. Der skulle lægges vægt på branchesamarbejde og frivillig datadeling. Tilgangen skulle være markedsdrevet, dvs. indgreb var kun nødvendig, hvis der var identificeret markedsfejl. Der skulle være lige konkurrencevilkår efter princippet om samme aktivitet, samme risiko, samme regulering. Vedrørende stærk kundeautentifikation skulle det f.eks. undersøges, om man kunne bygge ovenpå eksisterende standarder, en model med offentlig godkendelse burde overvejes og digital identifikation af kunderne – også kunder uden CPR-nr. – var vigtig. Endelig skulle der være fokus på datadeling på tværs af sektorer.

Ad C. Input til den kommende revision v/Mette Stürup, Finans Danmark

Mette Stürup indledte med at bemærke, at branchen diskuterede både open finance og erfaringerne fra PSD2.

Open finance kunne skabe merværdi for både kunder og sektoren, ligesom PSD2 havde medført innovation i form af f.eks. nye samarbejdsformer og nye tjenester. Som Finans Danmark forstod open finance, indebar det deling af kundedata. Det var Finans Danmarks holdning, at ikke blot den finansielle sektor skulle åbne for adgang til data. De samme principper om dataadgang burde gælde for andre virksomheder, der f.eks. lå inde med markedsdata. Det var desuden væsentligt, at brugerne reelt efterspurgte de pågældende data.

Louise Fjord fortsatte præsentationen og fremhævede, at deling af data burde ske gennem markedsudviklede standardiserede API'er. Der skulle være gennemsigtighed i governance. Der burde endvidere være rum for kommercielle aftaler. Generelt kunne man finde inspiration i SEPA schemes.

Læringen fra PSD2 var, at det var udfordrende at favne både kendte forretningsmodeller og understøtte fremdriften af nye. Reguleringen var blevet meget teknologispecifik og udfordrende for alle aktører. Måske var det i virkeligheden slet ikke muligt at drive innovation gennem regulering.

Open finance havde imidlertid potentiale til at hjælpe kunderne med deres økonomi. Det kunne ske gennem pris- og produktsammenligninger, lettere adgang til leverandørskift, bedre rådgivning og finansiel forståelse, innovation af f.eks. nye tjenester og styrket samarbejde mellem nye og etablerede aktører på markedet.

Ad D. Input til den kommende revision v/Christian Panton, AiiA (tidligere Spiir)

Christian Panton indledte med at fortælle om AiiAs rolle som tredjepartsaktør og bindeled mellem banker og fintechs. Virksomheden var nu aktiv i hele Europa og tilbød integration til over 100 forskellige API'er.

PSD2 var reelt elastisk i metermål. Der var store fortolkningsproblemer, og PSD2 var et relativt rammeværk, som skabte udfordringer for udbyderne. Det kunne dog være svært at ramme det rigtige detaljeringsniveau. Eksempelvis var Open Banking i UK meget detaljeret reguleret, hvilket gav en god understøttelse af forretningsudviklingen sammenlignet med PSD2. Det gjorde leveringen af data mere genkendeligt for tredjepartsudbydernes.

Der blev stillet mange krav til tredjepartsudbyderne. På internationalt plan havde mange forskellige aktører en holdning til API'ernes design. Open banking blev desuden kompliceret af nationale særregler. Endelig skabte det fortolkningsproblemer, når PSD2 og GDPR til dels regulerede samme område. Problemet opstod bl.a., når reguleringen anvendte samme terminologi men med forskellig betydning alt efter regelsæt. Som eksempel blev nævnt samtykkekravet. Et "samtykke" blev i øvrigt opfattet forskelligt af it-udviklere og jurister.

Et af problemerne er, at PISP'er har meget få muligheder for adgang til data. PISP'er har en lille rolle i hvidvask og holder f.eks. ikke pengene men sætter bare betalingen i gang på vegne af brugerne.

Ad E. Diskussion på baggrund af oplæg

Finanstilsynet konstaterede, at mens tredjepartsudbyderne efterlyste mere regulering, så ønskede andre talere mindre regulering og blot et nødvendigt rammeværk. Imidlertid var det tvivlsomt, hvor langt man ad frivillighedens vej ville være nået med open banking uden PSD2. I Danmark var der nok tradition for frivillige samarbejder, men det var ikke sikkert, at der var udbredt frivillighed i hele EU. Derfor kunne en fælles regulering være nødvendig.

Et medlem støttede AiiAs holdning om mere regulering. Virksomheden havde fravalgt at bruge PSD2, fordi man ikke kunne få adgang til de data, der var brug for. Det var beklageligt, at man ikke havde taget højde for, hvilke data der reelt var brug for. Desuden burde PSD2 have skelnet mellem betalinger fra private og fra erhvervsdrivende. Finanstilsynet kommenterede, at PSD2 langt hen ad vejen er forbrugerrettet regulering og ikke B2B. Christian Panton

præciserede, at Aiiia blot ønskede en detaljeret ramme, men ikke nødvendigvis regulering. Dialog var desuden godt. Det største problem med PSD2 havde således været, at store aktører havde sat rammer for hver deres ende af udfordringerne, men at man ikke havde haft en dialog om sagens kerne. Det kunne være godt at oprette et forum til en sådan dialog. Finanstilsynet oplyste, at man netop pt. overvejede at oprette et sådant dialogforum, der i første omgang ville være åbent for tredjepartsudbydere og banker.

Et andet medlem spurgte, om CBDC'er (central bank digital currencies) var med i overvejelserne. Søren Truels Nielsen fra Nationalbanken oplyste, at det var en del af strategien, og at Kommissionen støtter ECB's initiativ vedrørende digital euro, som man er ved at undersøge. Initiativet har vind i sejlene, men det er ikke besluttet endnu. I Danmark var holdningen mere tilbageholdende. Nationalbanken så pt. ikke noget egentligt behov på det danske marked for CBDC'er. Tværtimod kunne man få øje på flere risici. Man fulgte dog udviklingen nøje, da en digital euro – eller dollar – selvfølgelig ville have indflydelse på Danmark.

Ad 4. Forslag til forordning om markeder for kryptoaktiver (MiCA)

Ad A. Gennemgang af MiCA v/Finanstilsynet

Finanstilsynet redegjorde overordnet for indholdet af Kommissionens forslag til kryptoregler. Kommissionens udspil indeholdt både et forordningsforslag til MiCA, som indlægget fokuserede på, og et forordningsforslag om pilot regime for DLT market infrastructures. MiCA regulerede to lag: Udstedelse og udbud. De tekniske forhandlinger var overstået og der kunne måske ligge et kompromisforslag en måned efter dette møde.

Fra dagsordenen: "I forslaget skelnes der mellem udstedelser af "asset-referenced token" (ART'er) og "electronic money token" (EMT'er) og signifikante udstedelser af ART'er og EMT'er. Signifikante udstedere vil blandt andet være underlagt stærkere kapitalkrav, da den større mængde udstedelser og bredere anvendelse kan have større systemisk betydning. Disse udstedelser vil også være grænseoverskridende af natur, hvorfor det i oplægget også foreslås, at tilsynsforpligtigheden for signifikante udstedelser tildeles EBA og ikke de nationale myndigheder.

I den forbindelse vil vi bede om jeres syn på fordele og ulemper ved denne opdeling af tilsynsforpligtigheden."

Mads Clemmensen fra Danske Bank mente, det var u hensigtsmæssigt med forskellige regler. Hvis en ART udfyldte samme funktion som en EMT, burde den være omfattet af de samme regler. Kategoriseringen af aktiver burde være mindre vigtig, end hvad aktiverne blev brugt til. Hvis aktiverne blev brugt som betalingsmiddel, skulle de reguleres som sådan, uanset hvad der måtte ligge under. Det fulgte af princippet om samme aktivitet, samme risici, samme

regulering, som Danske Bank støttede. Det var også et problem i forhold til at holde reguleringen fremtidssikret. Finanstilsynet var enig heri og var bekymret over muligheden for regularbitrage.

Mads Clemmensen fra Danske Bank spurgte, om det havde været diskuteret, at man i tilfældet med ART'er bare får det underliggende aktiv tilbage ved indløsning. Finanstilsynet oplyste, at det blev diskuteret, men at der var modstand, da det rejste en række problemer i forhold til hvilken kurs, de underliggende aktiver skulle indløses til.

Et medlem spurgte, om MiCA ville forhindre Facebooks Libra (Diem), som anvendte en kurv af valutaer. Det bekræftede Finanstilsynet. Facebook ville skulle veksle og udstede i EU. Mads Clemmensen svarede, at de så nok også ville lave flere valutaer i stedet for en kurv. Finanstilsynet mindede om, at Facebook havde flyttet Libra (Diem) tilbage til USA, og at der ikke var givet adgang for EU-borgere.

Fra dagsordenen: "I forslaget til MiCA lægges der også op til, at ART'er og EMT'er reguleres forskelligt. Forskellene går i høj grad på kravene til indholdet af reserven samt hvilke indløsningsmuligheder, der skal tilknyttes udstedelserne. For EMT'er gælder e-pengedirektivets regler. Dermed kan EMT'er alene udstedes ved modtagelser af midler og holdere af EMT'er skal altid have ret til at indløse til kurs pari. For ART'er er der derimod større fleksibilitet i forhold til hvilke aktiver, der kan inkluderes i reserven, samt ikke noget låst krav om, at udstedelserne skal kunne indløses ved udstederen. Det skyldes langt hen ad vejen, at ART'er forventes at kunne have en række formål, hvor EMT'er tværtimod udelukkende har et formål, nemlig at være et betalingsmiddel.

Vi vil derfor gerne høre jeres syn på denne regulatoriske tilgang, herunder om der bør sikres et større overlap mellem reglerne i de tilfælde, hvor formålet med udstedelsen af ART'er også er at facilitere betalinger."

Mads Clemmensen fra Danske Bank bemærkede, at de ikke havde stærke holdninger til dette, så længe tilsynet var konsistent. Der var dog nogle ulemper. Eksempelvis var det potentielt et dobbelttilsyn, hvis man både havde signifikante og ikke-signifikante udstedelser. Man skulle tilstræbe at undgå dobbelttilsyn. Det ville kræve mere samarbejde mellem Finanstilsynet og EBA. En fordel ved et EU-tilsyn ville være, at de nationale tilsyn ikke var afhængige af at opbygge kompetencerne.

Et medlem spurgte til EBA's holdning. Finanstilsynet svarede, at EBA mente, at tilsynsforpligtelsen lå bedst hos ECB, men at de vil ikke afvise at få tilsynsforpligten. EBA ville dog også skulle opbygge kompetencerne.

Fra dagsordenen: "MiCA har ligesom anden finansiel regulering et mål om at være teknologineutral. Det betyder kort sagt, at udbud af finansielle tjenesteydelser baseret på kryptoaktiver fortsat skal reguleres på lige fod med andre forretningsmodeller, der udbyder tilsvarende tjenesteydelser uden brug af kryptoaktiver. MiCA skal altså regulere de mere innovative forretningsmodeller, der ikke kan passes ind under allerede eksisterende regulering som følge af konstruktionen af det givne kryptoaktiv, uden at det har konsekvenser for en level playing field på tværs af den finansielle sektor. Forslaget til MiCA er derfor baseret på kendte principper fra allerede gældende regulering, hvor der bl.a. er overlap til MiFID II og CRD samt PSD2 og EMD.

I den forbindelse vil vi gerne høre jeres syn på, om fondsmæglere og kreditinstitutter bør undtages tilladelseskrav under MiCA?"

Finanstilsynet havde arbejdet for, at fondsmæglere og kreditinstitutter ikke skulle have MiCA-tilladelser, såfremt de havde tilladelse til udføre den givne aktivitet med finansielle instrumenter. Finanstilsynet havde den forbindelse foreslået, at kryptoaktivtjenester blev tilføjet til bilag 1 i CRD. Mads Clemmensen fra Danske Bank var enig i, at der intet var vundet for banken, hvis den skulle indhente en tilladelse for noget, den allerede gjorde. Hvis dobbelttilladelser ikke kunne undgås, måtte der foretages case-by-case vurderinger. Kreditinstitutter kunne klare sig uden en ekstra tilladelse, men måske skulle fondsmæglerne, der f.eks. ikke kunne lave betalingstjenester og e-penge, omfattes af et tilladelseskrav.

Et medlem gav udtryk for støtte til MiCA og princippet om samme aktivitet, samme risici, samme regulering.

Mads Clemmensen fra Danske Bank mente ikke, at regulering kunne sætte gang i innovation på dette område. Schweiz var et godt eksempel. Han støttede Finanstilsynets tilgang i forhandlingerne. Generelt så Danske Bank bare frem til at få afklaringer på området.

Ad B. Input til processen om MiCA v/Mads Clemmensen, Danske Bank

Input blev givet løbende under Finanstilsynets indlæg som svar på de stillede spørgsmål og er refereret ovenfor.

Ad 5. Ønsker til emner for næste møde

Tobias Thygesen efterlyste forslag til emner for forummets næste møder. Han oplyste, at Finanstilsynet ville offentliggøre en arbejdsplan på teknologiområdet. Finanstilsynet planlagde bl.a. at nedsætte en API-følgegruppe og måske en kryptofølgegruppe.

Et par medlemmer foreslog følgende emner:

- CBDC'er (central bank digital currencies)
- Debat om hvidvask ud fra et kryptoperspektiv
- Fintech og bæredygtighed

Ad 6. Evt.

Et medlem foreslog, at plancherne fremover blev udsendt på forhånd for at gøre dialogen endnu bedre.