

Finanstilsynets arbejde med nye teknologier i 2021-2023



1. Projekt AML/TEK
2. Adgang til data og open finance
3. Regulering af kryptoaktiver
4. Forklarlig AI, god AI-governance og etiske regler

Indledning

”Et tilsyn og regelsæt, der afspejler samfundets udvikling” er overskriften på ét ud af fire ben, som udgør grundlaget for Finanstilsynets Strategi 2025¹. Finanstilsynets mål er bl.a. at sikre betryggende rammer for brug af nye teknologier, data og håndtering af de tilknyttede risici i den finansielle sektor. Dette skal ske ved at understøtte en hensigtsmæssig udvikling af øget digitalisering af forretningsmodellerne, nye aktører og nye produkter.

Med strategien skal der fortsat være fokus på Finanstilsynets indsats på fintechområdet, der blev intensiveret i efteråret 2017 med oprettelsen af et dedikeret fintechteam. Hovedformålet var at gøre det nemmere og mere attraktivt at etablere sig som fintechvirksomhed i Danmark. I dette notat vil du kunne se, hvilke arbejdsopgaver på fintechområdet Finanstilsynet med afsæt i Finanstilsynets strategi 2025 primært vil arbejde med i de kommende år.

Baggrund

I oktober 2019 offentliggjorde Finanstilsynet diskussionsoplægget ”Fintech – spændingsfeltet mellem finansiell regulering og ny teknologi”². Oplægget blev udarbejdet som optakt til Finanstilsynets heldagskonference om fintech, der blev afholdt i København den 4. december 2019. Oplægget og konferencen fokuserede på fire temaer:

- 1) Finanstilsynets roller og ansvar, med fokus på FT Lab (Finanstilsynets regulatoriske sandkasse)
- 2) open banking
- 3) kryptoaktiver
- 4) big tech.

I oplægget stillede Finanstilsynet 19 bredt formulerede spørgsmål fordelt på de fire emner, som respondenterne enten kunne besvare direkte eller lade sig inspirere af. Konferencen var velbesøgt, og de forskellige oplæg inspirerede til en god og bred debat på dagen.

¹ <https://strategi.finanstilsynet.dk/>

² Diskussionsoplægget er fortsat tilgængeligt på <https://www.finanstilsynet.dk/Tilsyn/Information-om-udvalgte-tilsynsomraader/Fintech/Fintech-konference-2019>. Samme sted findes også de fleste indlæg fra fintechkonferencen.

Oplægget blev offentliggjort dels for at skabe refleksion i offentligheden om Finanstilsynets rolle og tilgang til brug af ny teknologi, dels for at give alle aktører mulighed for at komme til orde og dermed skabe et bedre grundlag for Finanstilsynets fremtidige arbejde med teknologi.

Finanstilsynet modtog ti høringssvar på baggrund af diskussionsoplægget. Det fremgår af svarene, at aktører både i og udenfor den finansielle sektor modtog fintechkonferencen og diskussionsoplægget meget positivt. De indkomne høringssvar til oplægget er i kort og anonymiseret form gengivet i denne arbejdsplan³.

Den 24. september 2020 offentliggjorde EU-Kommissionen sin strategi for digital finans i EU⁴. Formålet med strategien er at sikre, at EU's lovramme for finansielle tjenesteydelser er egnet til den digitale tidsalder. De mange initiativer vil i de kommende år præge Finanstilsynets arbejde.

På baggrund af høringssvarene og EU's initiativer på det digitale og finansielle område har Finanstilsynet besluttet, at Finanstilsynets fintechindsats i 2021-2023 vil fokusere på følgende emner:

1. Brug af ny teknologi på hvidvaskområdet (AML/TEK)
 - a. arbejde videre med de konkrete initiativer, der er beskrevet i rapporten "Projekt AML/TEK"
2. Adgang til data om kunderne og open finance
 - a. se nærmere på udbredelsen af open banking til andre dele af den finansielle sektor
 - b. oprette en national API-gruppe
 - c. undersøge regulering af big tech i den finansielle sektor
3. Regulering af kryptoaktiver
 - a. løbende bidrage til forhandlingerne om forordningen
 - b. tage initiativ til en diskussion af, hvordan et retssubjekt kan identificeres
 - c. inddrage relevante dele af den finansielle sektor ved bl.a. at oprette en national krypto-følgegruppe
4. Forklarlig AI, god AI-governance og etiske regler
 - a. opdatere papiret om god praksis ved brug af superviseret machine learning.

De fire områder og de enkelte opgaver beskrives nærmere nedenfor. Områderne er et supplement til Finanstilsynets løbende arbejde med teknologi, herunder arbejdet med FT Lab og vejledning af fintech-sektoren.

³ Finanstilsynet modtog høringssvar fra følgende organisationer og privatpersoner i kronologisk rækkefølge: Coinify, Forsikring & Pension, Louise Ibsen, PFA, Finans & Leasing, RA-Consulting, Dansk Erhverv, Copenhagen Fintech Policy (DI, Finans Danmark, Finansforbundet og Copenhagen Fintech), Dansk Fintech Alliance (DAFINA) og Forbrugerombudsmanden.

⁴ Strategien findes her <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52020DC0591>.



1. Projekt AML/TEK

Den 27. marts 2019 indgik et bredt flertal i Folketinget en politisk aftale om styrkelse af indsatsen mod finansiel kriminalitet. Det sjette initiativ i aftalen fastsætter, at Finanstilsynet skal understøtte den finansielle sektor i opbygningen af en fælles infrastruktur, der kan styrke virksomhedernes processer for kundekendskab (Know Your Customer – KYC).

På den baggrund har Finanstilsynet gennemført en analyse og identificeret en række initiativer, der aktivt kan bidrage til en effektivisering og automatisering af virksomheder omfattet af hvidvasklovens kundekendingsprocedurer. Analysearbejdet blev igangsat i 2020, og den afsluttende rapport, "Projekt AML/TEK", fremhæver fordele og ulemper ved de enkelte initiativer.

Finanstilsynet sendte den 29. april 2021 rapporten i høring. Rapporten kan fungere som grundlag for en videre drøftelse af problemstillingerne⁵⁵. Høringssvarene skal bruges som input i den videre politiske dialog om, hvilke initiativer der skal arbejdes videre med, herunder om der for de initiativer, som er begrænset af de nuværende europæiske hvidvaskregler, bør iværksættes en prioriteret dansk indsats i EU-regi for at realisere og styrke effekten.

EU-reglerne om hvidvask forventes revideret som led i Kommissionens kommende lovpakke på området i tredje kvartal af 2021. En prioriteret dansk indsats kan således indeholdes i dette arbejde, som må forventes at strække sig over længere tid som følge af de kommende EU-forhandlinger samt dertil hørende vedtagelsesprocedurer.

EU-Kommissionen har desuden adresseret hvidvaskudfordringerne i sin strategi om digital finans. Det fremgår, at EU senest i 2024 bør gennemføre en solid retlig ramme, der muliggør brugen af løsninger vedrørende digital identitet, som vil give nye kunder hurtig og let adgang til finansielle tjenesteydelser (onboarding). Kommissionen vil gøre det lettere for udbydere af finansielle tjenesteydelser på en sikker måde at onboarder kunder i hele EU fra fjernt hold. Det blev også fremhævet som en prioritet i ministerrådets udtalelse om EU's hvidvaskstrategi at undersøge, om teknologi kan bruges til at løse nogle af udfordringerne på hvidvaskområdet.

Finanstilsynet vil på baggrund af høringen arbejde videre med de konkrete initiativer, der er beskrevet i rapporten.

⁵⁵ Rapporten findes her https://www.finanstilsynet.dk/Nyheder-og-Presse/Pressemeddelelser/2021/Syv_bud_bekampelse_hvidvask_290421.



2. Adgang til data og open finance

Spørgsmålet om open banking, eller mere generelt open finance og de store teknologivirksomheders indtog på det finansielle område, gav anledning til flest bemærkninger i høringssvarene.

EU-Kommissionen har i strategien for digital finans bebudet, at den i 2021 vil iværksætte en evaluering af andet betalingstjenestedirektiv (PSD2), som lagde de første rammer for open banking i EU. Kommissionen kalder det open finance og forventer på baggrund af evalueringen at foreslå lovgivning i 2022 om en bredere ramme for deling af kundedata i den finansielle sektor.

På den baggrund vil Finanstilsynet med udgangspunkt i erfaringerne med implementeringen af PSD2 se nærmere på, hvordan idéen bag open banking bedst kan udbredes til andre dele af den finansielle sektor, så der tages hensyn til dens forskelligheder. Dette skal foregå som forberedelse til det kommende arbejde i EU.

Finanstilsynet vil også tage initiativ til at oprette en API-gruppe i Danmark, som skal se på udviklingen af eksisterende API'er og samle erfaringer fra branchen til det videre arbejde. Dette foreslås i forlængelse af en række høringssvar, der opfordrede Finanstilsynet til øget dialog, herunder et enkelt høringssvar med en opfordring til at nedsætte en ekspertgruppe, inden der træffes beslutning om særregulering om open banking.

Spørgsmålet om open finance er forbundet med big tech og digitale platforme. Der er både fordele og udfordringer ved, at de store teknologivirksomheder som Google, Facebook, Apple og Amazon vinder indpas på det finansielle marked. Det er tydeligt, at det kan skabe udfordringer for den finansielle stabilitet, bl.a. ved big techs store markedsandele, der giver dem adgang til betydelige mængder data og dermed omfattende viden om deres kunder. Denne viden giver virksomhederne en fordelagtig adgang til at udbyde produkter og tjenester til kunderne, hvilket igen øger deres kundekendskab og indflydelse på markedsudviklingen, se bilag 1. Samtidig løber finansielle virksomheder i stigende grad en risiko for at blive reduceret til underleverandører til big tech. Det kan betyde, at big tech-virksomhederne overtager den primære kundekontakt, hvilket kan udfordre den traditionelle bankmodel og potentielt udhule profitaliteten hos de eksisterende finansielle virksomheder. Big tech skaber også udfordringer for den lige

konkurrence og datarettigheder. Big tech-virksomhederne har eksempelvis en klar konkurrencefordel i forhold til mængden og typen af data, de har om deres kunder, som kan benyttes til at skræddersy tjenester.

Finanstilsynet startede allerede diskussionen om big techs indflydelse på det finansielle marked i 2019, da det var et af de fire emner i diskussionsoplægget og på fintechkonferencen.

Flere høringssvar pointerede netop det nødvendige i at sikre lige konkurrencevilkår mellem etablerede finansielle virksomheder, fintechvirksomheder og big tech. Desuden blev både Finanstilsynet og EU opfordret til at fokusere på håndhævelsen af de eksisterende regler, særligt overfor nye aktører uden erfaring med de finansielle regler. Dette falder dog primært under Finanstilsynets løbende tilsynsindsats, og behandles ikke yderligere her.

Finanstilsynet vil undersøge regulering af big tech i den finansielle sektor nærmere og vurdere, om der er behov for at revidere den eksisterende finansielle lovgivning – og evt. for helt nye rammeværk. Det skal ske med afsæt i de igangværende undersøgelser i regi af ESA'erne og som input til den europæiske lovgivningsproces.

Som led i EU-Kommissionens strategi om digital finans bad Kommissionen i februar 2021 de europæiske finansielle tilsynsmyndigheder (ESA'erne⁶) om at undersøge reguleringen af og tilsynet med bl.a. big techs.

⁶ ESA'erne omfatter European Banking Authority (EBA), European Securities and Markets Authority (ESMA) og European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA).



3. Regulering af kryptoaktiver

Regulering af kryptoaktiver var et centralt emne på Finanstilsynets fintechkonference og i diskussionspapiret. Efter konferencen blev afholdt, har EU-Kommissionen fremsat forslag til en forordning om markeder for kryptoaktiver. Med forordningsforslaget er der for alvor taget hul på det fælles europæiske arbejde med reguleringen af finansielle aktiviteter og tjenesteydelser udført med kryptoaktiver.

En række af de indsendte høringssvar til Finanstilsynets diskussionsoplæg berørte kryptoaktiver. Høringssvarene lagde vægt på behovet for at skabe regulatorisk klarhed, bl.a. over hvilke regler der gælder for sådanne aktiver. Et høringssvar indeholdt forslag om, at denne proces kunne ske i regi af en ekspertgruppe. Det blev fremført, at nye regler burde være teknologineutrale, så de regulerer aktiviteterne og ikke teknologierne. Finanstilsynet bemærker, at dette er helt i tråd med de eksisterende principper om teknologineutral lovgivning. Der blev også argumenteret for at benytte princippet om, at ensartede aktiviteter og risici bliver underlagt samme regler. Endeligt indeholdt et høringssvar en opfordring til at undgå danske særregler såvel som overimplementering af EU-regler.

Finanstilsynet vil løbende bidrage til forhandlingerne om forordningen og inddrage de synspunkter, der blev rejst i høringen. Hvad angår budskabet om at fokusere på aktiviteterne, har Finanstilsynet i forhandlingerne understøttet dette gennem det kendskab til forretningsmodeller og de regulatoriske problemstillinger, som Finanstilsynet har opnået via fintech-initiativerne.

Finanstilsynet vil tage initiativ til en diskussion af, hvordan et retssubjekt kan identificeres, når aktiviteten eller tjenesteydelsen udbydes decentralt. Det er særligt relevant, da decentralisering i nogle tilfælde bruges som et argument mod, at en given aktivitet er (eller bør være) underlagt regulering. Som udgangspunkt for diskussionen vil Finanstilsynet kortlægge, hvordan og i hvilken grad finansielle aktiviteter og tjenesteydelser bliver decentraliseret.

Relevante dele af den finansielle sektor kan med fordel inddrages i disse overvejelser, f.eks. gennem Finanstilsynets Fintech Forum. Desuden vil Finanstilsynet tage initiativ til at oprette en kryptofølgegruppe i Danmark, som kan komme med input til arbejdet med den kommende regulering.



4. Forklarlig AI, god AI-governance og etiske regler

Finanstilsynet har siden sin offentliggørelse i juli 2019 af papiret om god praksis ved brug af superviseret machine learning modtaget positive tilbagemeldinger fra sektoren. Dele af sektoren har dog også udtrykt et ønske om, at en række af anbefalingerne blev mere konkrete. Machine Learning og AI er nogle af de nye teknologier, som sektoren bruger mest, og som gennemgår den største udvikling.

Det fremgik af Kommissionens strategi om digital finans, at Kommissionen sigter mod senest i 2024 at skabe klarhed om de tilsynsmæssige forventninger til, hvordan lovrammen vedrørende finansielle tjenesteydelser bør finde anvendelse på applikationer, der er baseret på AI. Som led i dette offentliggjorde Kommissionen den 21. april 2021 sit forslag til Artificial Intelligence Act.

Det fremgik også af strategien, at Kommissionen som supplement til denne lovramme vil opfordre ESA'erne til at undersøge muligheden for at udvikle regulerings- og tilsynsmæssige retningslinjer for brugen af AI-applikationer på finansområdet.

I tilslutning til dette arbejde vil et af Finanstilsynets fokuspunkter på fintechområdet være Forklarlig AI, god AI-governance og etiske regler.

Finanstilsynet forventer, at arbejdet vil munde ud i en opdatering af papiret om god praksis ved brug af superviseret machine learning.

Særligt tre emner i praksis-papiret giver anledning til opdateringen:

- Forklarlighed og robusthed
- Governance
- Etik.

Forklarlighed og robusthed udgør tilsammen fundamentet for tillid til brug af kunstig intelligens. Når modellerne bliver meget komplekse, kan end ikke designerne af modellerne gennemskue, hvordan et resultat er opnået. Derfor bliver der brug for at indbygge nye teknikker til at forklare modellernes bevæggrunde.

Derudover skal fokus være på governance i institutter, der bruger AI. Forudsætningen for en forsvarlig drift af en finansiel virksomhed er en god governancestruktur. Introduktionen af avancerede modeller kan udfordre denne struktur. Finanstilsynet vil bidrage til at styrke en betryggende brug af ny teknologi ved i højere grad at fastsætte konkret vejledning om governance i relation til AI.

I Finanstilsynets papir om god praksis ved brug af superviseret machine learning fremgår det, at finansielle virksomheder aktivt skal forholde sig til bias og til, hvordan risikoen for uensigtsmæssige udfald kan minimeres. Virksomhederne skal desuden aktivt forholde sig til rimeligheden af benyttede modeller. På baggrund af tilbagemeldinger fra sektoren og høringssvarene til Finanstilsynets diskussionsoplæg vil Finanstilsynet uddybe praksispapirets overvejelser om etik. I tillæg hertil har de fleste finansielle virksomheder med virkning for regnskabsåret 2021 skullet fastsætte en dataetisk politik eller forklare, hvorfor de ikke har en sådan.

Etik i AI og i dataanvendelse vægtes desuden højt af Kommissionen. Den grundlæggende tanke, at borgerne skal kunne fæstne lid til virksomhedernes brug af kunstig intelligens og kundedata, lå allerede til grund for Kommissionens to strategier "A European strategy for data" og "Shaping Europe's digital future" fra den 19. februar 2020. Kommissionen ønskede, at EU finder den rette balance mellem mængden af data og den udbredte anvendelse af data og samtidig bevarer en høj grad af beskyttelse af privatlivets fred, sikkerhed og etiske standarder.

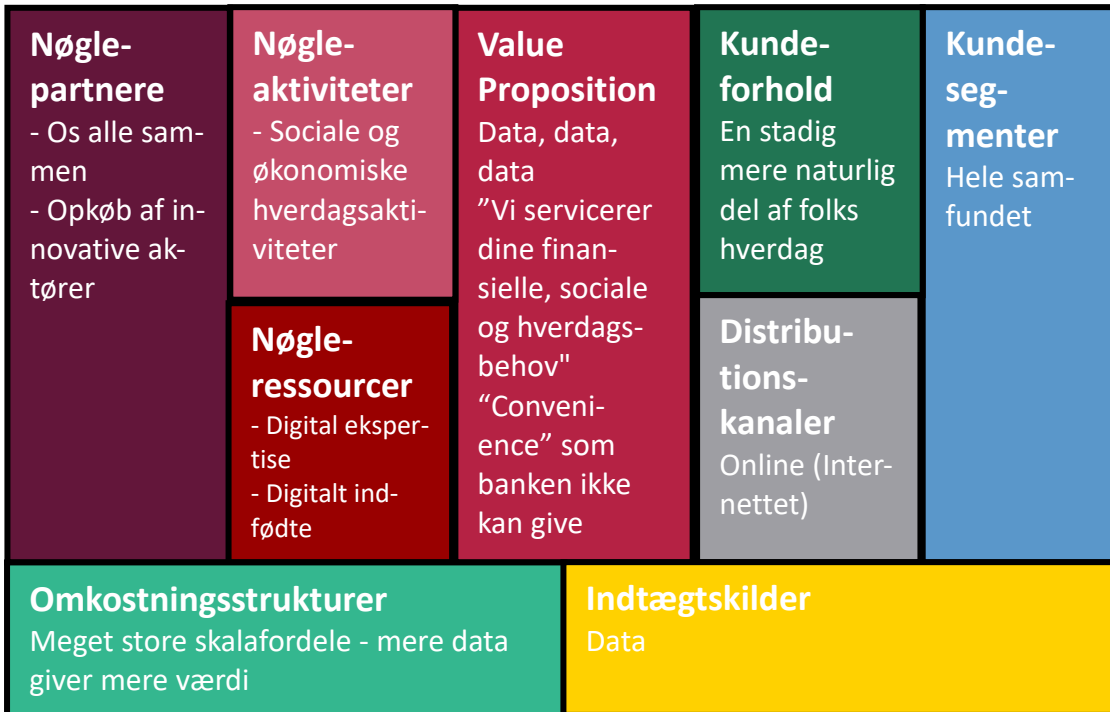


Åben proces

Som det fremgår ovenfor, vil Finanstilsynets fintechinitiativer i de kommende år være præget af initiativer fra EU-Kommissionen og ESA'erne på det finansielle område. De mange europæiske forslag til EU-regulering kan dog blive suppleret af nationale initiativer, som ikke behøver være egentlig regulering, enten på de beskrevne eller andre områder, hvor det måtte være hensigtsmæssigt. Det kunne eksempelvis være relevant i forlængelse af konkrete virksomheders optagelse i FT Lab.

Bilag 1

Business model canvas for big techs



Business model canvas for traditionelle banker

