

INDKALDELSE AF FEEDBACK MED HENBLIK PÅ EN KONSEKVENSANALYSE

INITIATIVETS TITEL	Rammen for åben finans: muliggørelse af datadeling og tredjepartsadgang i den finansielle sektor
ANSVARLIGT GD (ANSVARLIG ENHED)	GD for Finansiell Stabilitet, Finansielle Tjenesteydelser og Kapitalmarkedsunionen (kontor for digital finans)
FORVENTET TYPE INITIATIV	Lovgivningsinitiativ, <i>specifikt instrument endnu ikke fastlagt</i>
VEJLEDENDE TIDSPLAN	Fjerde kvartal af 2022
YDERLIGERE OPLYSNINGER	–

Dette dokument er udelukkende til orientering. Det foregriber ikke Kommissionens endelige afgørelse om, hvorvidt initiativet vil blive videreført, eller om dets endelige indhold. Alle elementer i det beskrevne initiativ, herunder dets tidsplan, er anført med forbehold for ændringer.

A. Politisk baggrund, problemformulering og nærhedstjek

Politisk baggrund
<p>I strategien for digital finans meddelte Kommissionen, at en af dens prioriteter er at fremme datadreven finans, og at den har til hensigt at fremsætte et lovgivningsforslag om en ramme for åben finans. Åben finans betyder, at tredjepartsudbydere af tjenesteydelser har adgang til kundedata med kundens samtykke på tværs af en række finansielle tjenesteydelser (kunden kan være en virksomhed eller en forbruger). Åben finans ville således være det næste politiske skridt på EU-plan hvad angår adgang til data i den finansielle sektor efter indførelsen af dataadgangsrettigheder vedrørende betalingskontodata i det reviderede betalingstjenestedirektiv (PSD2), som i øjeblikket er under revision. Initiativet om åben finans omfatter alle relevante finansielle tjenesteydelser. Det vil bidrage til Kommissionens tværsektorielle europæiske strategi for data, hvormed der planlægges fælles europæiske dataområder i en række dele af økonomien og etableres regler om brug af data på tværs af disse. Rammen for åben finans vil være en integrerende del af det europæiske finansielle dataområde sammen med indberetningsdata og data i virksomheders offentliggjorte oplysninger. Den 25. november 2021 vedtog Kommissionen flere lovgivningsforslag om et fælles europæisk adgangspunkt (ESAP) til offentliggørelse af oplysninger som en del af kapitalmarkedsunionspakken. Den 15. december 2021 vedtog Kommissionen strategien for tilsynsdata i EU's finansielle tjenesteydelser. Eftersom der er vidtrækkende konsekvenser forbundet med åben finans for forbrugerne, er initiativet også relevant i forhold til den kommende EU-strategi for detailinvestorer, som efter planen skal vedtages inden sommeren 2022.</p>
Problem, som initiativet har til formål at løse

Problemet, som dette initiativ har til formål at løse, er den vanskelige adgang til og videreanvendelse af kundedata og den lave interoperabilitet heraf i den finansielle sektor. Disse udfordringer skyldes primært følgende retlige, kontraktlige eller tekniske hindringer:

- Manglende klarhed omkring kontraktlige eller lovfæstede forpligtelser, i forbindelse med at data tilgås, navnlig andre data end persondata. Manglende tilgængelighed af data i passende kvalitet (f.eks. hvad angår bredden af data) og med passende frekvens (f.eks. realtidsadgang over for ad hoc-anmodninger). Manglende interoperabilitet på grund af manglende harmoniserede standarder, der gælder på tværs af dataindehavere.
- Manglende tillid og autonomi hos forbrugerne, som gør, at forbrugersamtykke til adgang til data ikke gives, eksempelvis på grund af cyberangreb, risiko for misbrug af data og finansiel kriminalitet.
- Manglende incitament og/eller eventuelt manglende vederlag af rimelig størrelse til udvikling af API'er af høj kvalitet og til håndtering af eventuelt tilbagevendende omkostninger.
- Asymmetrisk konkurrencemæssig stilling for databrukerne sammenlignet med dataindehaverne og sidstnævntes modvilje mod at gøre data tilgængelige uden fuldt kendskab til databrugernes databehandlingsteknologi.

Både virksomheder og detailforbrugere påvirkes af den vanskelige adgang til og videreanvendelse af forbrugerdata. For det første hæmmes virksomhedernes innovationsevne, og i nogle tilfælde begrænses kundernes valgmuligheder. Derudover kan forbrugerne ikke i tilstrækkelig grad få gavn af digitaliseringen, når tredjepartsleverandører ikke har adgang til deres data og dermed ikke mulighed for at skabe skræddersyede tjenesteydelser og øge sammenligneligheden heraf, hvilket kunne føre til bedre løsninger for forbrugerne.

I øjeblikket har tredjepartstjenesteudbydere få kilder til rådighed hvad angår adgangsrettigheder til kundedata i den finansielle sektor: PSD2 for så vidt angår detail- og erhvervskunders betalingskontodata og [databeskyttelsesforordningen \(GDPR\)](#) for så vidt angår persondata, som alle udbydere af finansielle tjenesteydelser er i besiddelse af. Databeskyttelsesforordningen gør det dog kun muligt for tredjepartsudbydere af tjenesteydelser at have direkte adgang, når det er teknisk muligt, hvorfor en sådan adgang ikke er garanteret. I det seneste forslag til en [dataretsakt](#) indføres der heller ikke nye dataadgangsrettigheder i den finansielle sektor. Adgangen til kundedata uden for betalingssektor er således fortsat begrænset.

Grundlaget for en EU-indsats (retsgrundlag og nærhedstjek)

Retsgrundlag

Retsgrundlaget for EU's intervention er [artikel 114](#) i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Konkret behov for en EU-indsats

De problemer, der er beskrevet ovenfor, forekommer i alle medlemsstater. Lovgivning på området for finansielle tjenesteydelser er en delt kompetence mellem EU og medlemsstaterne. Problemet kan ikke løses, hvis medlemsstaterne handler hver for sig, da udbydere af finansielle tjenesteydelser (indehavere og potentielle brugere af finansielle data) ofte opererer på tværs af flere medlemsstater. Merværdien ved at løse problemet på EU-plan er, at en sådan lovgivning vil sikre en harmoniseret lovgivningsramme for forvaltningen af finansielle data, hvorved der skabes mulighed for skalerbare og mere effektive erhvervs løsninger under fuldt udbytte af EU's indre marked. En løsning for hele EU ville derfor udgøre et konkret bidrag til både [bankunionen](#) og [kapitalmarkedsunionen](#). Dette initiativ ville ikke påvirke de regler om beskyttelse af persondata, der er nedfældet i persondataforordningen.

B. Mål og løsningsmodeller

Digital innovation medfører øget produktivitet for både kunder og virksomheder. Integrationen af de europæiske kapitalmarkeder ville blive understøttet, og der ville blive kanaliseret investeringer til bæredygtige aktiviteter til fremme af [den europæiske grønne pagt](#). Forskellige datasæt ville være en del af åben finans (data af typen virksomhed-til-virksomhed og typen virksomhed-til-forbruger), inden for en række finansielle områder (f.eks. bankvirksomhed, forsikring, investering, pensioner). Adgang til ikkefinansielle datasæt kunne også være en del af åben finans. Vi har identificeret følgende mål og spørgsmål, som bør adresseres i den kommende ramme for åben finans:

- fremme af adgang til og videreanvendelse af data
- styrkelse af forbrugernes tillid og autonomi i forbindelse med data

- håndtering af risici, der er forbundet med videreanvendelse af data
- etablering af en fair forretningsmodel, samt
- sikring af lige konkurrencevilkår

Referencescenariet uden politiske tiltag ville være begrænset til de nuværende tværsektorielle regler om betingelser for dataadgang, herunder:

- GDPR (navnlig dennes artikel 20 om retten til dataportabilitet)
- [Datastyringsforordningen](#)
- [Retsakten om digitale markeder](#), samt
- Dataretsakten

I tillæg til de tværsektorielle regler, ville de nuværende dataadgangsrettigheder fortsat gælde som en del af lovgivningen om finansielle tjenesteydelser, hvoraf det vigtigste element er det reviderede betalingstjenestestedirektiv (PSD2) om adgang til betalingskontodata, som suppleres af [delegeret forordning \(EU\) 2018/389](#).

Flere andre løsningsmodeller vil blive analyseret, f.eks.:

- Man kunne satse på en markedsdrevet standardisering i håndteringen af de nuværende tekniske udfordringer for videreanvendelse uden at indføre nye dataadgangsrettigheder.
- En anden mulighed er at indføre nye dataadgangsrettigheder på et begrænset antal områder (f.eks. opsparings- og værdipapirkonti eller lignende).
- Et andet alternativ er at etablere dataadgangsrettigheder for kundedata i hele den finansielle sektor i overensstemmelse med forslaget til en dataretsakt.

C. Forventede virkninger

Den forventede økonomiske virkning af politiske tiltag i forbindelse med åben finans er bedre adgang til tjenesteydelser, der har en lavere pris og en højere kvalitet, og dermed en generel forbedring af forholdet mellem pris og kvalitet. En politik for åben finans ville føre til flere brugerfokuserede tjenesteydelser, hvilket ville styrke kundeengagementet og skabe værdi for både kunderne og tjenestudbydere. Initiativet kan også medføre omkostninger for dataindehavere ved tilgængeliggørelse af data i en passende kvalitet. Der forventes en positiv indvirkning på økonomien som helhed takket være en mere effektiv levering af tjenesteydelser, der er mulig som følge af forbedrede konkurrencevilkår.

Ved åben finans forventes der ligeledes positive sociale virkninger generelt, under forudsætning af at der tages hånd om de risici, der blev omtalt i sektionen med problemformuleringen. Selv om brugere, der tidligere var ekskluderet, kan få adgang til finansieringsløsninger som følge af mere detaljerede data, kan dette dog også i nogle tilfælde føre til højere udgifter eller sågar yderligere eksklusion af kunder med en ugunstig risikoprofil. Der bør være en særlig opmærksomhed omkring tjenesteydelser med iboende risikodeling, f.eks. forsikring.

Åben finans forventes at have en neutral eller positiv virkning på miljøet, da der sandsynligvis vil opstå en øget efterspørgsel efter innovative investeringsydelser med fokus på en kanalisering af investeringer mod bæredygtige aktiviteter. I konsekvensanalysen ville det dog være nødvendigt at tage højde for potentielle følger af den stigning i brugen af datacentre, som ville ske i takt med en øget videreanvendelse af data.

Der må også tages højde for virkningen af åben finans på grundlæggende rettigheder, herunder privatlivets fred og databeskyttelse. Der vil blive udviklet en juridisk ramme for åben finans, der er i fuld overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen (GDPR), herunder principperne om formålsbegrænsning, dataminimering, rigtighed og opbevaringsbegrænsning. Det vil også være nødvendigt at sikre, at videreanvendelse af persondata ikke fører til ulovlig forskelsbehandling af personer.

D. Bedre lovgivning

Konsekvensanalyse

Der foretages en konsekvensanalyse for at vurdere løsningsmodellerne i dette initiativ. I 2021 nedsatte Kommissionen en [ekspertgruppe om det europæiske finansielle dataområde](#), og for nylig påbegyndte en særlig undergruppe om åben finans sit arbejde. Kommissionen vil tage højde for de erfaringer, der er indhøstet i forbindelse med de bestemmelser om adgang til betalingskontodata, som er indeholdt i betalingstjenestestedirektivet (PSD2), og som er genstand for en særskilt evaluering.

Høringsstrategi

For at sikre overensstemmelse mellem evalueringen af betalingstjenestedirektivet (PSD2) og rammen for åben finans vil der blive afholdt en fælles offentlig høring om disse to politiske initiativer. Da IT-løsninger til gennemførelse af rettigheder vedrørende adgang til og videreanvendelse af data er af teknisk karakter, vil der ligeledes blive afholdt en særlig målrettet høring. En sådan målrettet onlinehøring kan finde sted i første kvartal af 2022. Debatoplægget udarbejdes på engelsk og offentliggøres på Kommissionens [websted for høring](#). En faktuel sammenfattende rapport om høringen offentliggøres ligeledes på nævnte websted otte uger efter den offentlige hørings afslutning. Der udarbejdes derudover en sammenfattende rapport med høringsresultaterne i opsummeret form.

Hvorfor indkalder vi feedback?

Indkaldelse af feedback er et afgørende element i arbejdet med at indsamle de interesserede parter holdninger til rettigheder vedrørende adgang til og videreanvendelse af data og de dertil knyttede procedurer. De relevante interesserede parter er registrerede personer, dataindehavere, dataformidlere og databrugere. Den målrettede høring kan bidrage til en præcisering af problemformuleringen og til at støtte vurderingen af løsningsmodellerne i konsekvensanalysen.

Målgruppe

De vigtigste interesserede parter i den private sektor er private brugere og erhvervsbrugere af finansielle tjenesteydelser, udbydere af finansielle tjenesteydelser (som typisk også er dataindehavere), virksomheder med et ønske om at tilgå og videreanvende data (som enten kan være konkurrenter til dataindehaverne eller tjenesteudbydere i efterfølgende led) og dataanalysevirksomheder samt brugere af data af offentlig interesse med et ønske om at benytte anonymiserede eller aggregerede datasæt. De vigtigste interesserede parter i den offentlige sektor er forvaltningerne i medlemsstaterne, især finansielle tilsynsmyndigheder og databeskyttelsesmyndigheder, tillige med Den Europæiske Tilsynsmyndighed og Det Europæiske Databeskyttelsesråd, herunder Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse.