



KORTRAPPORT

FI:s syn på regulatoriska sandlådor

18 juni 2024

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) bedömer fortfarande att det inte är motiverat att införa en nationell så kallad regulatorisk sandlåda på FI, av den modell som vissa andra finansiella tillsynsmyndigheter inom EU har. Däremot ska vi utvärdera hur FI:s innovationscenter kan bidra till att stärka myndighetens arbete med rättslig vägledning.

En regulatorisk sandlåda är en funktion hos en tillsynsmyndighet som möjliggör för företag att testa innovationer på marknaden under myndighetens övervakning.

Flera finansiella tillsynsmyndigheterna inom EU/EES har infört regulatoriska sandlådor och funktionen är nu etablerad i 40 procent av länderna. Det har också införts olika typer av regulatoriska sandlådor inom ramen för nya EU-förordningar. År 2022 införde Integritetsskyddsmyndigheten (IMY), som första myndighet i Sverige, en nationell regulatorisk sandlåda.

FI bedömde 2017 att det inte var aktuellt att införa en regulatorisk sandlåda på myndigheten. Samtidigt valde vi att starta ett innovationscenter som fungerar som första kontaktpunkt för att vägleda företag med innovativa tjänster.

En färsk utvärdering visar att bland de finansiella tillsynsmyndigheter som har infört funktionen, så bedömer de flesta att kalkylen över kostnader och nytta med en sandlåda motiverar fortsatt drift. Samtidigt konstaterar Internationella valutafonden (IMF) i en rapport att det fortfarande finns få bevis för att sandlådorna bidrar till meningsfulla policyförändringar eller marknadseffekter.

FI konstaterar att de motiv mot att införa en sandlåda på FI som vi framförde 2017 fortfarande gäller. Vi ser därför inga skäl att ändra vårt tidigare ställningstagande. Men behovet av vägledning i spåren av digitalisering och innovationer är samtidigt stort. Vi kommer därför att utvärdera vidare hur vårt innovationscenter, på andra sätt än genom en sandlåda, kan förstärka sin vägledningsfunktion och därigenom underlätta för företagen.



Inledning

I mars 2017 fick FI i uppdrag av regeringen att utreda hur myndigheten kan möta de behov som kan uppkomma när finansiella företag vill erbjuda nya innovativa finansiella tjänster. Som en åtgärd för utökad information och möjlighet till dialog om regler, processer och principer inrättade FI 2018 ett innovationscenter¹. Innovationscentret, som fortfarande verkar på myndigheten, är den naturliga första kontaktpunkten på FI för nya verksamheter. Det ger vägledning till företag som är osäkra på regler, processer och principer på finansmarknaden i samband med innovationer. I samband med inrättandet av innovationscentret övervägde vi även möjligheten att införa en regulatorisk sandlåda på FI. Vi bedömde dock att innovationscentret skulle ge i huvudsak samma fördelar som en regulatorisk sandlåda. Det handlar framför allt om en nära och tydlig dialog mellan företag och myndighet. Samtidigt går det att undvika vissa nackdelar som finns med sandlådemodellen (se vidare i avsnittet Överväganden nedan).

Sedan FI:s ställningstagande 2017 har diskussioner om regulatoriska sandlådor fortsatt på både nationell och internationell nivå. Flera finansiella tillsynsmyndigheter inom EU/EES har valt att införa regulatoriska sandlådor parallellt med sina motsvarigheter till FI:s innovationscenter. Vidare har regulatoriska sandlådor introducerats som ett verktyg inom ramen för flera nya EU-förordningar, varav några berör FI:s verksamhet. I Sverige har innovationsmyndigheten Vinnova verkat för att svenska myndigheter ska använda regulatoriska sandlådor för att stärka innovationskraften.² Som första myndighet i Sverige införde Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) en nationell regulatorisk sandlåda 2022. I regleringsbrevet för budgetåret 2024 har FI fått i uppdrag att minska företagens regelbörda. Vi ska även beakta hur myndigheten kan underlätta för företag under tillsyn när det gäller behovet av rättslig vägledning. Vidare har det lagts till i årets instruktion för FI att myndigheten ska arbeta för att de finansiella marknaderna fungerar väl och med konkurrens. Begreppet konkurrens är nytt i instruktionen. Innovationscentrets verksamhet är i dag en del av den vägledning som FI lämnar och centret bidrar även till målet om välfungerande marknader med konkurrens.

Mot bakgrund av utvecklingen i andra länder liksom tillkommande uppdrag för FI har FI sett över behovet och lämpligheten av en regulatorisk sandlåda i Sverige, liksom hur innovationscentret bäst bidrar. I denna rapport presenteras resultatet från denna översyn.

¹ <https://www.fi.se/contentassets/d3cd30fe473d4a7995f0c38209ddb7f1/myndighetens-roll-kring-innovationer.pdf>

² <https://www.vinnova.se/m/strategisk-omvarldsanalys/regulatoriska-sandlador--fransichade-till-breda-och-etablerade-innovationspolitiska-instrument/>

Olika typer av sandlådor

Definitionen av en regulatorisk sandlåda varierar internationellt och beroende på tillämpningsområde.

På finansiella tillsynsmyndigheter

I december 2023 publicerade de finansiella tillsynsmyndigheterna inom EU/EES en gemensam utvärdering av ländernas innovationscenter och regulatoriska sandlådor där följande definition används³:

Med regulatorisk sandlåda menas en process hos tillsynsmyndigheten enligt vilken företag kan testa innovativa finansiella produkter, tjänster eller affärsmodeller enligt en överenskommen testplan som övervakas av tillsynsmyndigheten. Sandlådor kan också innebära användning av tillsynsmyndigheternas olika befogenheter utifrån tillämpliga regelverk, men kan aldrig medge undantag i situationer då regelverken är tvingande enligt EU-rätten.

En sandlåda enligt denna modell innebär alltså olika typer av utökat stöd och vägledning till enskilda företag som under kontrollerade former kan testa sin innovation under särskild övervakning av tillsynsmyndigheten.

I utvärderingen konstaterar de finansiella tillsynsmyndigheterna att det införts en nationell regulatorisk sandlåda i tolv av länderna, men även att det finns motsvarigheter till det svenska innovationscentret etablerat i samtliga 30 länder.

En regulatorisk sandlåda anges i rapporten bidra till att öka tillsynsmyndigheternas förståelse för ny teknik och innovationer, samt de risker som utvecklingen innebär. Sandlådorna anges även bidra till att identifiera områden som kräver ökad klarhet eller som eventuellt behöver regulatoriska justeringar. Från branschens perspektiv anses sandlådorna främst bidra till ökad tydlighet inför en ansökningsprocess och regulatorisk vägledning för de innovationer som de vill introducera på marknaden.

Majoriteten av tillsynsmyndigheterna bedömer själva att kalkylen över kostnader och nytta med en sandlåda motiverar en fortsatt drift. Samtidigt lyfts i utvärderingen det faktum att kalkylen inte baseras på några specifika mätvärden för att bedöma sandlådornas framgång eller nytta, vilket innebär att kalkylen inte bör ses som objektiv.

³ <https://www.eba.europa.eu/publications-and-media/press-releases/esas-recommend-steps-improve-activities-innovation>

Inom ramen för nya EU-regleringar

I flera nya EU-regelverk finns verktyget regulatoriska sandlådor och i vissa fall omfattas finanssektorn och FI. Så är det exempelvis i EU:s förordning om en pilotordning för finansiella marknadsinfrastrukturer som baseras på teknik för distribuerade liggare, DLT-piloten (kort för Distributed Ledger Technology), där blockkedjor är det mest kända exemplet. Samma sak gäller i den kommande förordningen om harmoniserade regler för artificiell intelligens (AI-förordningen).

DLT-piloten skapar möjlighet för vissa DLT-marknadsinfrastrukturer att tillfälligt undantas från vissa utpekade krav i EU-lagstiftningen om finansiella tjänster (främst Mifid och CSDR) som annars skulle kunna hindra operatörer från att använda DLT-tekniken effektivt. Undantagen ska göras utan att försvaga några befintliga krav eller skyddsåtgärder som tillämpas på traditionella marknadsinfrastrukturer. Målet är att genom DLT-piloten dra lärdomar och bidra till att identifiera möjliga praktiska förslag till ett lämpligt regelverk för att göra riktade justeringar av unionsrätt som rör emission, förvaring och förvaltning av tillgångar, samt handel med och avveckling av DLT-baserade finansiella instrument. Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) har nyligen publicerat en första utvärdering av DLT-piloten där det konstateras att ingen aktör ännu har fått tillstånd att verka inom ramen för piloten, men att det finns fyra kompletta ansökningar som är under gemensam behandling av berörda nationella tillsynsmyndigheter inom unionen.⁴ Ingen ansökan om att få delta inom ramen för DLT-piloten har ännu inkommit till FI.

I samband med den kommande AI-förordningen införs krav på att myndigheterna etablerar regulatoriska sandlådor för AI på nationell nivå.⁵ Syftet är att främja innovation och säkerhet genom att tillhandahålla en kontrollerad testmiljö för AI-system. Sandlådorna ska vara tillgängliga för små och medelstora företag och fokusera på att lösa problem relaterade till rättsosäkerhet för så kallade AI-leverantörer. Kraven som ställs på de nationella tillsynsmyndigheterna är relativt omfattande. Exempelvis ska de ge vägledning om rättsliga förväntningar och hur de krav och skyldigheter som fastställs i AI-förordningen ska uppfyllas. AI-förordningen förväntas börja gälla fullt ut sommaren 2026.

⁴ <https://www.esma.europa.eu/document/letter-eu-institutions-dlt-pilot-regime-implementation>

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021PC0206>

IMY:s arbete med fördjupad vägledning

Sedan 2022 ger Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) fördjupad vägledning till innovationsprojekt i form av en dialogbaserad vägledning där myndigheten belyser gråzonsfrågor om dataskydd och integritet. IMY benämner arbetssättet regulatorisk sandlåda och uppger att metoden kan bidra till minskad osäkerhet hos innovationsaktörer och till integritetsvänlig innovation, vilket i sin tur kan leda till en hållbar digitalisering. Arbetssättet används också av andra dataskyddsmyndigheter i Europa, exempelvis i Frankrike och Norge, och även i dessa länder kallas metoden för regulatoriska sandlådor. Genom att samverka med ett innovationsprojekt där gråzonsfrågorna är aktuella anser IMY att myndigheten kan närma sig frågorna på ett annat sätt än genom till exempel tillsyn.

Upplägget skiljer sig dock lite åt jämfört med de regulatoriska sandlådorna som finns hos de finansiella tillsynsmyndigheterna. En skillnad är att IMY inte medger några undantag från befintlig lagstiftning, och en annan att det är IMY som tillsammans med marknadsaktörerna avgör vilka gråzonsfrågor som ska drivas som innovationsprojekt i sandlådan. För att få delta i ett innovationsprojekt skickar innovationsaktörer in en intresseanmälan där IMY sedan bestämmer vilket innovationsprojekt som går vidare.

Överväganden

Organisationer som den ekonomiska samarbetsorganisationen OECD och IMF pekar på ett antal potentiella fördelar med regulatoriska sandlådor. Enligt organisationerna kan sandlådorna exempelvis fungera som verktyg för myndigheter att samla information och öka förståelsen för ny teknik och affärsmodeller, vilket i sin tur stödjer myndigheternas policyarbete. Samtidigt belyser de olika begränsningar och nackdelar. IMF konstaterar till exempel att det just nu finns begränsade belägg för att sandlådor leder till större policyändringar eller har en betydande effekt på marknaden.⁶ OECD betonar även vikten av att noga utvärdera situationer där sandlådorna bedöms kunna vara det mest kostnadseffektiva verktyget.⁷

FI har övervägt utmaningarna som nämns i FI:s ställningstagande från 2017 gällande en regulatorisk sandlåda i ljuset av såväl nya regeringsuppdrag som utvärderingar av både FI:s egna och andra myndigheters innovationsarbete.

- Särbehandlingen av enskilda aktörer samt intressekonflikter när myndigheten kan uppfattas stå bakom eller ta ansvar för vissa innovationer. Den potentiellt konkurrenshämmande effekten är även något som Konkurrensverket uppmärksammar i en rapport från 2023.⁸
- Lagstiftaren kan ge FI utökat mandat att besluta om undantag men inte från regler och krav som fastställts på EU-nivå. Sverige har få rent nationella bestämmelser på finansmarknadsområdet som kan komma i fråga vilket begränsar potentialen med en regulatorisk sandlåda på FI.
- Innovationskraften är stark i Sverige och det är oklart vilka företag som en regulatorisk sandlåda gör reell nytta för.
- De potentiella fördelar en nationell regulatorisk sandlåda skulle kunna medföra kan åstadkommas mer effektivt genom innovationscentret.

Bedömningen är att de utmaningar som lyftes i ställningstagandet 2017 kvarstår.

IMY:s arbetssätt med fördjupad vägledning är intressant att följa framöver, men den formen av regulatorisk sandlåda bör inte likställas med de finansiella tillsynsmyndigheternas typ av sandlåda.

Vad gäller sandlådorna inom ramen för olika EU-regleringar anser vi att det är för tidigt att dra några slutsatser om deras påverkan på marknaden och på FI:s syn på värdet av sandlådor.

⁶ <https://www.imf.org/en/Publications/fintech-notes/Issues/2023/06/23/Institutional-Arrangements-for-Fintech-Regulation-Supervisory-Monitoring-534291>

⁷ <https://www.oecd.org/publications/regulatory-experimentation-f193910c-en.htm>

⁸ <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/nyhetsarkiv/regulatoriska-sandlador-kan-hamma-konkurrensen-pa-framvaxande-marknader>

Slutsatser

De utmaningar som gjorde att FI inte inrättade en regulatorisk sandlåda 2017 består, och det saknas även belägg för att sandlådefunktionen har någon betydande effekt på marknaden eller i policyarbetet. FI bedömer också att vårt innovationscenter fortfarande är det mest effektiva verktyget för att skapa förståelse för regler och processer hos företag med innovativa tjänster. Vi ser därför i dagsläget inte tillräckliga motiv för att införa en regulatorisk sandlåda enligt den modell som andra finansiella tillsynsmyndigheter inom EU/EES har.

Mot bakgrund av regeringsuppdraget att minska företagens regelbörda och deras behov av rättslig vägledning, kommer innovationscentret däremot att utvärdera hur centret ytterligare kan bidra i myndighetens arbete med vägledning. Vi ser exempelvis ett behov av att mer strukturerat – tillsammans med olika aktörer inom finanssektorn – kartlägga konkreta innovationsområden där behovet av utökad vägledning till marknaden som helhet är som störst. Genom kartläggningen kan vägledningsarbetet bli mer träffsäkert och gynna hela marknaden snarare än enskilda aktörer. Samtidigt ökar vi som myndighet vår förståelse för digitaliserings- och innovationsfrågorna, och kan därmed bli tydligare med våra förväntningar på företagen under tillsyn eller inför en ansökningsprocess.

Det fortsatta utvärderingsarbetet kommer även att innebära en tät dialog med andra nationella myndigheter samt en analys av deras olika typer av vägledningsmetoder. Här är det särskilt intressant att utvärdera vidare vilka lärdomar som IMY drar från sin modell av regulatorisk sandlåda och hur funktionen bidrar i arbetet med vägledning i innovationsfrågorna.

Vidare kommer vi att förbereda oss för FI:s eventuella roll i den nationella regulatoriska sandlåda som är ett lagkrav enligt den kommande AI-förordningen. Även detta arbete kommer ske i nära dialog med andra berörda myndigheter.