



Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO

**VÅR REFERANSE**  
18/11690

**DERES REFERANSE**  
18/4121

**UNNTATT OFFENTLIGHET**  
Offl. § 15 første ledd første  
punktum

**DATO**  
15.03.2019

## **Etablering av regulatorisk sandkasse for fintech - orientering til Finansdepartementet**

### **1. Bakgrunn**

Det vises til oppdragsbrev av 12. november 2018 hvor Finansdepartementet ber Finanstilsynet om å etablere en regulatorisk sandkasse og å orientere Finansdepartementet om arbeidet innen 15. mars 2019.

I henhold til oppdragsbrevet skal det åpnes for søknader om deltagelse i den regulatorisk sandkassen senest 31. desember 2019, men gjerne før den tid dersom det er praktisk mulig.

Det er et omfattende arbeid å avklare rammene for den regulatoriske sandkassen, forberede nødvendig veiledning og informasjon til virksomhetene og bygge opp nødvendig kapasitet internt. Etter Finanstilsynets vurdering er det ikke realistisk å anta at sandkassen vil kunne åpnes for søknader på et tidligere tidspunkt enn innen utgangen av året.

### **1. Formål**

Formålet med å etablere en sandkasse i Norge er tredelt. Den skal bidra til:

- å øke innovative virksomheters forståelse av de regulatoriske kravene som stilles, og hvordan eksisterende regelverk får anvendelse på nye forretningsmodeller, produkter og tjenester.
- å øke Finanstilsynets forståelse av nye teknologiske løsninger i finansmarkedet og gjøre det lettere å identifisere potensielle risikoer på et tidlig stadium.
- økt teknologisk innovasjon og flere nye aktører i markedet for finansielle tjenester.

En regulatorisk sandkasse underlagt Finanstilsynet vil, på nærmere bestemte vilkår, gi utvalgte virksomheter mulighet til, i en begrenset tidsperiode, å teste ut bestemte tjenester, produkter eller fintech-løsninger på et begrenset antall kunder, under tett oppfølging av tilsynsmyndighetene.

Finanstilsynet legger ikke opp til at sandkassen skal tilby en egen infrastruktur til de utvalgte foretakene for uttesting av fintech-prosjektene.

### 3. Regulatorisk sandkasse underlagt Finanstilsynet

I det videre arbeidet med sandkassen vil Finanstilsynet, i tråd med føringene fra Finansdepartementet, etablere dialog med, og innhente synspunkter fra, Konkurransetilsynet, Forbrukertilsynet og Datatilsynet, samt representanter for potensielle brukere av sandkassen, herunder Finans Norge og IKT-Norge.

Finanstilsynet vil også se hen til vurderinger som publiseres fra EU-kommisjonen og de tre europeiske finanstilsynsmyndighetene EBA, EIOPA og ESMA (ESA-ene). EU-kommisjonen ga i sin FinTech Action Plan av 8. mars 2018 mandat til ESA-ene om å gjennomføre en analyse av innovasjonsrettede tiltak etablert i EU, og å gi anbefalinger om beste praksis, herunder anbefale generelle prinsipper og kriterier for innovasjonsnav og regulatoriske sandkasser. Den 7. januar 2019 presenterte ESA-ene rapporten "FinTech: Regulatory sandboxes and innovation hubs" (ESA-rapporten).

I følge ESA-rapporten er en regulatoriske sandkasse åpen for konsesjonsbelagt og ikke-konsesjonsbelagt virksomhet og gir foretak mulighet til å teste ut innovative produkter eller tjenester, forretningsmodeller eller tekniske løsninger relatert til finansielle tjenester, under tett oppfølging av en tilsynsmyndighet. Hensikten med sandkassen er å skape en mulighet, både for foretakene og tilsynsmyndighetene, til å gjøre seg kjent med og forstå mulighetene og risikoene som følger med nye fintech-prosjekter og den regulatoriske behandlingen av disse. Det er særlig fremhevet at intensjonen med sandkassen er å gi foretakene et bedre grunnlag for å vurdere om fintech-prosjektet (produktet, tjenesten eller løsningen) fungerer slik det var tiltenkt og hvorvidt fintech-ideen oppfyller regulatoriske krav og krav fastsatt av tilsynsmyndigheten.

I henhold til ESA-rapporten er det fem land som har etablert en regulatorisk sandkasse, slik dette begrepet er definert i ESA-rapporten. Dette er Storbritannia, Danmark, Nederland, Litauen og Polen. Noen fellestrekk ved disse sandkassene er:

- Det er etablert opptaksvilkår for deltakelse i sandkassen.
- Reell innovasjon er ett av opptaksvilkårene.
- Virksomheter som ønsker å delta i sandkassen, må sende søknad og dokumentere at opptaksvilkårene er oppfylt.
- Sandkassen kan åpne for konsesjonsbelagt virksomhet og virksomhet som ikke er underlagt konsesjonsplikt.
- Sandkassen kan åpne for virksomheter som har et ønske om å teste nye teknologiske løsninger som har sammenheng med konsesjonspliktige finansielle tjenester, f.eks. AML, blokk-kjede, regtech, kryptoaktiva og lignende.
- Tilsynsmyndigheten gjennomfører en utvalgsprosess og beslutter hvilke virksomheter/prosjekter som skal slippes inn i sandkassen.
- Deretter følger en forberedelsesfase der tilsynsmyndigheten arbeider sammen med de utvalgte virksomhetene for å avklare regulatoriske forhold, herunder fastsetter tilsynsmyndigheten konkrete testkriterier og testparametere.
- Det er kun prosjekter som anses klare for testing på reelle kunder som går videre til testfasen.

- Sandkassen har ikke mulighet til å fravike relevante konsesjonskrav. Et eventuelt konsesjonskrav som gjelder produktet eller tjenesten som ønskes testet i sandkassen, vil også gjelde i sandkassens testperiode. Uttesting av konsesjonsbelagte produkter eller tjenester i sandkassen forutsetter derfor at foretaket som tilbyr produktet eller tjenesten i finansmarkedet, har konsesjon fra tilsynsmyndigheten.
- Dersom det relevante regelverket åpner for det, kan sandkassen i testperioden lempet på enkelte krav ut i fra prinsippet om forholdsmessighet.
- I testfasen tilbys produktet eller tjenesten som skal testes innenfor avtalte testkriterier og testparametere, og under tett oppfølging av tilsynsmyndigheten.
- Etter utløp av testperioden utarbeider virksomheten en rapport til tilsynsmyndigheten. Rapporten danner grunnlag for å vurdere produktet, tjenesten eller løsningen som er testet i forhold til fastsatte suksesskriterier.
- Det gjennomføres en kontrollert utreden fra sandkassen når testperioden er over, og deretter en styrt avvikling av eller kontinuitet av den nye fintech-tjenesten, -produktet eller -løsningen som ble testet.
- Informasjon om testresultatene som ikke anses å være belagt med taushetsplikt, publiseres slik at andre foretak kan lære av sandkasseprosjektet.

I det videre arbeidet vil Finanstilsynet, i tråd med oppdraget fra Finansdepartementet, særlig se hen til erfaringene finanstilsynsmyndighetene i Storbritannia og Danmark har med å etablere og drifte en sandkasse.

Finanstilsynet vil etablere sandkassen som en del av et bredere informasjons- og veiledningsinitiativ overfor fintech-virksomheter, i tråd med oppdragsbrevet fra Finansdepartementet. For de fleste fintech-virksomheter vil informasjon og veiledning trolig være tilstrekkelig for at de kan innrette sine produkter eller tjenester etter de regulatoriske kravene som stilles.

Ved organiseringen av sandkassen og det generelle informasjons- og veiledningsarbeidet vil Finanstilsynet legge vekt på at dialogen med virksomhetene og testingen i den regulatoriske sandkassen nyttiggjøres i tilsynsvirksomheten generelt.

Finanstilsynet vil, så langt som mulig og på en hensiktsmessig måte, synliggjøre og formidle regulatoriske og tilsynsmessige problemstillinger som er identifisert gjennom sandkassen, til et bredere publikum.

#### **4. Opptaksvilkår og testkriterier**

Med bakgrunn i sandkassens tredelte formål og de generelle og konkrete premissene som er gitt i oppdragsbrevet fra Finansdepartementet, vil Finanstilsynet fastsette vilkår for opptak av virksomheter/prosjekter i sandkassen og generelle testkriterier som må tilfredsstilles før et fintech-prosjekt kan testes på reelle kunder. Finanstilsynet vil i denne forbindelse se hen til erfaringer fra andre sandkasser, dialog med andre tilsynsenheter og innspill fra representanter for potensielle brukere av sandkassen.

Vurderingen av hvilke vilkår som skal gjelde for fintech-prosjekters opptak i sandkassen, vil ta utgangspunkt i følgende kriterier:

- at prosjektet kan gi fordeler for forbrukere eller det finansielle systemet som helhet
- at prosjektet kan bidra til teknologisk innovasjon og representerer noe genuint nytt
- at testing i en regulatorisk sandkasse er ansett å være avgjørende for at prosjektet skal kunne realiseres
- prosjektets nytteverdi for Finanstilsynets egen kompetanse og øvrig virksomhet

Ved vurderingen av hvilke generelle testkriterier virksomheten/fintech-prosjektet må oppfylle før testing kan gjennomføres på reelle kunder, vil Finanstilsynet bl.a. se hen til ESA-rapporten, se punkt 2. Den presiserer blant annet at nasjonale sandkasser etablert i EØS-landene ikke har myndighet til å gjøre unntak fra regulatoriske krav nedfelt i EU-lovgivning:

"Sandboxes may also imply the use of legally provided discretions by the relevant supervisor (with use depending on the relevant applicable EU and national law), but sandboxes do not entail the disapplication of regulatory requirements that must be applied as a result of EU law."

Finanstilsynet legger til grunn at tilsynet ikke vil ha generell adgang til å dispensere fra lov- og forskriftsbestemmelser som gjelder konsesjonspliktig virksomhet, men bare kan lempe på enkelte krav ut i fra prinsippet om forholdsmessighet, dersom det relevante regelverket åpner for det. Et fintech-prosjekt som er tatt opp i sandkassen, må derfor oppfylle relevante konsesjonskrav før prosjektet kan gå over i selve testfasen. Foretaket må enten selv oppfylle konsesjonskravene eller samarbeide med ett eller flere andre foretak som har konsesjon til å tilby den eller de konsesjonspliktige fintech-tjenestene, -produktene eller -løsningene.

Finanstilsynet vil vurdere om foretakene i forbindelse med inngivelse av søknad om opptak i sandkassen eller eventuelt før oppstart av testperioden skriftlig må akseptere sandkassens "forretningsvilkår". Herunder kan det eventuelt stilles krav til foretaket om utarbeidelse av tilfredsstillende kundeinformasjon i forkant av testperioden.

Finanstilsynet vil legge vekt på at foretak som er tatt opp i sandkassen og som ønsker å teste en fintech-løsning, -produkt, eller -tjeneste, ikke skal ha en konkurransefordel sammenliknet med andre foretak. Finanstilsynet vil derfor på generelt grunnlag kommunisere til aktører i finansmarkedet, herunder fintech-investorer og kunder som gjør bruk av fintech-tjenester, -produkter eller -løsninger som testes i sandkassen, at opptak av fintech-virksomheter/fintech-prosjekter i sandkassen ikke i seg selv innebærer noen "godkjennelse" av den nye teknologien. Det er først etter at testperioden er gjennomført, at det er mulig å foreta en helhetlig vurdering av fintech-prosjektet. Som nevnt er intensjonen med sandkassen å gi foretaket et bedre grunnlag for å vurdere om fintech-ideen (produktet, tjenesten eller løsningen) fungerer slik den var tiltenkt og hvorvidt fintech-ideen imøtekommer regulatoriske krav og krav fastsatt av tilsynsmyndigheten.

Som presisert av Finansdepartementet, skal sandkassen bidra til teknologisk innovasjon og flere nye aktører i markedet for finansielle tjenester. Som en konsekvens av dette, kan det komme søknader om uttesting av nye tjenester eller forretningsmodeller som det ikke er tatt høyde for i eksisterende reguleringer, men som kan tilsi at eksisterende regelverk bør endres eller nytt regelverk bør utformes. I slike tilfeller kan det bli nødvendig å ha på plass regulatoriske endringer før det kan åpnes for uttesting av disse løsningene, tjenestene eller produktene på reelle kunder i sandkassen.

## 5. Innovasjonsnav for fintech-virksomheter

I følge ESA-rapporten er et innovasjonsnav et eget kontaktpunkt hvor foretak kan kontakte relevante tilsynsmyndigheter for fintech-relaterte spørsmål. Formålet er å gjøre det enklere for disse foretakene å forstå det regulatoriske rammeverket, blant annet gjennom enklere tilgang til informasjon og veiledning om regelverk og konsesjonskrav.

Innovasjonsnavet kan enten etableres som en selvstendig organisasjonsenhet med egne medarbeidere som bare jobber med fintech- og innovasjonsrelatert veiledning, eller det kan være organisert som nettverk innen eksisterende organisasjon, der relevante fagpersoner involveres etter behov.

I følge ESA-rapporten besvarer innovasjonsnavet blant annet spørsmål om:

- Konsesjonskrav.
- Hvitvaskingsregelverk.
- Bruk av regelverk tilknyttet investorbeskyttelse.
- Forholdsmessighetsvurderinger ved anvendelsen av regulatoriske og tilsynsmessige krav.
- Endringer i eksisterende regelverket for å fremme mer innovasjon.

Finanstilsynet har siden 28. september 2017 hatt en informasjonsside på sitt nettsted som gir veiledning til fintech-virksomheter på finansmarkedsområdet. Finanstilsynets informasjonsside gir kortfattet informasjon om tilsynets rolle, krav til konsesjon, sentralt regelverk og søknadsprosess for ulike typer konsesjoner.

Finanstilsynet har også etablert en egen e-postadresse (FinTech@finansstilsynet.no) som fintech-virksomheter kan benytte ved henvendelser til Finanstilsynet, der Finanstilsynets koordinator sikrer at henvendelsene blir behandlet av relevant fagpersonell. Finanstilsynet har så langt mottatt 28 henvendelser til den nye e-postadressen. Av disse har 19 henvendelser vært fra ulike typer fintech-virksomheter. Henvendelsene gjelder betalingstjenester, folkefinansiering, andre lånerelaterte tema, forsikring, virtuelle valutaer, sparing og verdipapirvirksomhet. De fleste av aktørene har samtidig med henvendelsen, eller etter forespørsel fra Finanstilsynet, oversendt utfyllende opplysninger, slik at tilsynet har kunnet gi veiledende svar på spørsmålene som er stilt eller ta stilling til om det er grunnlag for å avholde et veiledningsmøte. Finanstilsynet har imøtekommet de fleste forespørslene om veiledningsmøte.

Finanstilsynet vil i det videre arbeidet legge vekt på at det etableres god forståelse for de ulike rollene, både internt og eksternt, slik at veiledningsrollen ikke kommer i konflikt med tilsynsrollen. Finanstilsynet vil fortsatt legge til grunn at foretak som trenger bistand til å etablere seg i finansmarkedene, bør søke *rådgivning* hos kommersielle rådgivere (advokater, konsulenter mv.).

## 6. Økonomiske og administrative konsekvenser

En regulatorisk sandkasse og et bredere informasjons- og veiledningsinitiativ overfor fintech-virksomheter vil kreve betydelige ressurser i Finanstilsynet. Uten tilførsel av nye ressurser, vil arbeidet gå ut over Finanstilsynets øvrige virksomhet.

For Finanstilsynet

Per Mathis Kongsrud  
Avdelingsleder

Olav Johannessen  
Seksjonsleder

*Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*