

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH OCENY SKUTKÓW

TYTUŁ INICJATYWY	Ramy w zakresie otwartych finansów – umożliwienie udostępniania danych i dostępu stron trzecich w sektorze finansowym
WIODĄCA (ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ) DG	DG ds. Stabilności Finansowej, Usług Finansowych i Unii Rynków Kapitałowych (Dział ds. Finansów Cyfrowych)
PRAWDOPODOBNY RODZAJ INICJATYWY	Inicjatywa ustawodawcza, <i>konkretny instrument do ustalenia</i>
ORIENTACYJNY HARMONOGRAM	IV kw. 2022 r.
INFORMACJE DODATKOWE	–
Niniejszy dokument jest przeznaczony wyłącznie do celów informacyjnych. Nie przesądza on o ostatecznej decyzji Komisji co do tego, czy inicjatywa ta zostanie zrealizowana, ani o jej ostatecznej treści. Wszystkie opisane elementy inicjatywy, w tym jej harmonogram, mogą ulec zmianie.	

A. Kontekst polityczny, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

Kontekst polityczny	<p>W strategii w zakresie finansów cyfrowych Komisja jako jeden ze swoich priorytetów zapowiedziała promowanie finansów opartych na danych oraz wyraziła zamiar przedłożenia wniosku ustawodawczego dotyczącego ram w zakresie otwartych finansów. Pojęcie „otwartych finansów” odnosi się do dostępu usługodawców będących osobami trzecimi do danych klientów (zarówno biznesowych, jak i konsumentów) za ich zgodą w odniesieniu do szerokiego zakresu usług finansowych. Otwarte finanse stanowiłyby kolejny krok w polityce UE w zakresie dostępu do danych w sektorze finansowym po wprowadzeniu prawa dostępu do danych dotyczących rachunków płatniczych do zmienionej dyrektywy o usługach płatniczych (PSD2), która jest obecnie przedmiotem przeglądu. Inicjatywa na rzecz otwartych finansów obejmuje wszystkie istotne usługi finansowe. Przyczyni się ona do realizacji przedstawionej przez Komisję międzysektorowej europejskiej strategii w zakresie danych, która przewiduje wspólne europejskie przestrzenie danych w różnych sektorach gospodarki oraz międzysektorowe zasady dotyczące wykorzystywania danych. Ramy w zakresie otwartych finansów będą stanowić integralną część europejskiej przestrzeni danych finansowych, wraz z danymi zawartymi w informacjach ujawnianych publicznie przez przedsiębiorstwa oraz danymi pochodzącymi ze sprawozdawczości nadzorczej. W dniu 25 listopada 2021 r. w ramach pakietu dotyczącego unii rynków kapitałowych Komisja przyjęła wnioski ustawodawcze w sprawie europejskiego pojedynczego punktu dostępu (ESAP) na potrzeby publicznego ujawniania informacji. W dniu 15 grudnia 2021 r. Komisja przyjęła strategię dotyczącą danych nadzorczych w dziedzinie usług finansowych w UE. Z uwagi na daleko idące konsekwencje otwartych finansów dla konsumentów, kwestie te mają również znaczenie w kontekście przyszłej unijnej strategii na rzecz inwestorów detalicznych, której przyjęcie jest planowane na lato 2022 r.</p>
Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa	

Problem, któremu zaradzić ma ta inicjatywa, polega na trudnościach w dostępie do danych klientów i w ich ponownym wykorzystywaniu oraz na niskiej interoperacyjności danych w sektorze finansowym. Wyzwania te wynikają w dużej mierze z następujących przeszkód prawnych, umownych lub technicznych:

- Brak jasności co do umownych lub ustawowych obowiązków w odniesieniu do dostępu do danych, w szczególności danych nieosobowych. Brak dostępności danych o odpowiedniej jakości (np. pod względem zakresu danych) lub w odpowiedniej częstotliwości (np. dostęp w czasie rzeczywistym w przeciwieństwie do doraźnych wniosków o udostępnienie danych). Brak interoperacyjności w wyniku braku zharmonizowanych standardów wśród posiadaczy danych.
- Brak zaufania i autonomii konsumentów wstrzymujących się przed wyrażeniem zgody na dostęp do danych, w tym z powodu przypadków nieuprawnionego dostępu do danych oraz ryzyka niewłaściwego wykorzystania danych i przestępstw finansowych.
- Brak zachęt (w tym ewentualny brak rozsądnego wynagrodzenia) do opracowania wysokiej jakości interfejsów programowania aplikacji (API) i rozwiązania kwestii ewentualnych kosztów stałych.
- Asymetryczna pozycja konkurencyjna użytkowników danych w stosunku do posiadaczy danych i niechęć tych ostatnich do udostępniania danych w sytuacji niepełnej wiedzy na temat technologii przetwarzania danych stosowanych przez ich użytkowników.

Trudności w dostępie do danych klientów oraz w ich ponownym wykorzystywaniu mają negatywny wpływ zarówno na przedsiębiorstwa, jak i na klientów detalicznych. Po pierwsze, hamują one innowacje biznesowe oraz, w niektórych przypadkach, ograniczają ofertę dla klientów. Po drugie konsumenci – w przypadku gdy usługodawcy będący osobami trzecimi nie mają dostępu do ich danych – mogą w niewystarczającym stopniu odnosić korzyści z cyfryzacji, która może potencjalnie umożliwić usługi lepiej dostosowane do indywidualnych potrzeb oraz ułatwić ich porównywalność, prowadząc tym samym do lepszych wyników dla konsumentów.

Obecnie usługodawcy będący osobami trzecimi muszą polegać na ograniczonym zbiorze praw dostępu do danych klientów w sektorze finansowym: dyrektywie PSD2 w odniesieniu do danych dotyczących rachunków płatniczych (zarówno klientów detalicznych, jak i biznesowych) oraz [ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych \(RODO\)](#) w odniesieniu do danych osobowych będących w posiadaniu dowolnego dostawcy usług finansowych. Jednakże RODO umożliwia dostawcom usług będącym osobami trzecimi uzyskanie bezpośredniego dostępu tylko wtedy, gdy jest to technicznie wykonalne, a tym samym nie gwarantuje takiego dostępu. Przedłożony niedawno wniosek dotyczący [aktu w sprawie danych](#) nie zawiera żadnych nowych praw dostępu w sektorze finansowym. Dostęp do danych klientów poza sektorem płatności pozostaje więc nadal trudny.

Podstawa działania UE (podstawa prawna i analiza zgodności z zasadą pomocniczości)

Podstawa prawna

Podstawę prawną interwencji na szczeblu UE stanowi [art. 114](#) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE

Opisane wyżej problemy są wspólne dla wszystkich państw członkowskich UE. Ustawodawstwo w dziedzinie usług finansowych należy do kompetencji dzielonych między UE i jej państwa członkowskie. Problem ten nie może zostać rozwiązany przez państwa członkowskie działające samodzielnie, gdyż dostawcy usług finansowych (czyli posiadacze i potencjalni użytkownicy danych finansowych) często działają w wielu państwach członkowskich. Wartość dodana płynąca z rozwiązania problemu na szczeblu unijnym polega na tym, że stosowne przepisy zapewniłyby zharmonizowane ramy regulacyjne dotyczące zarządzania danymi finansowymi, umożliwiając skalowalne i bardziej wydajne rozwiązania biznesowe pozwalające w pełni wykorzystać potencjał oferowany przez jednolity rynek UE. Rozwiązanie ogólnounijne stanowiłoby zatem konkretny wkład polityki zarówno w [unię bankową](#), jak i [unię rynków kapitałowych](#). Inicjatywa ta nie miałaby wpływu na przepisy dotyczące ochrony danych osobowych zawarte w RODO.

B. Główne cele i warianty strategiczne

Innowacje cyfrowe przynoszą korzyści zarówno przedsiębiorstwom, jak i konsumentom. Mogą one ułatwić integrację europejskich rynków kapitałowych i przekierować inwestycje na zrównoważoną działalność gospodarczą zgodnie z celami [Europejskiego Zielonego Ładu](#). Otwarte finanse obejmowałyby różne zbiory danych (dane generowane zarówno w relacjach między przedsiębiorstwami, jak i między przedsiębiorstwami a konsumentami) w wielu różnych obszarach finansów (obejmujących np. bankowość, ubezpieczenia, inwestycje, zabezpieczenie emerytalne). Mogłyby one również obejmować dostęp do zbiorów danych

niefinansowych. Komisja określiła następujące cele i kwestie, które należy uwzględnić w przyszłych ramach w zakresie otwartych finansów:

- ułatwienie dostępu do danych oraz ich ponownego wykorzystywania;
- zwiększenie zaufania i autonomii klientów w zakresie danych;
- uwzględnienie zagrożeń związanych z ponownym wykorzystywaniem danych;
- ustanowienie sprawiedliwego modelu komercyjnego; oraz
- zapewnienie równych warunków działania.

Scenariusz odniesienia zakładający niepodejmowanie żadnych działań oznaczałby ograniczenie się do szeregu istniejących międzysektorowych przepisów regulujących warunki dostępu do danych, obejmujących m.in.:

- RODO (w szczególności jego art. 20 dotyczący prawa do przenoszenia danych);
- [akt w sprawie zarządzania danymi](#);
- [akt o rynkach cyfrowych](#); oraz
- akt w sprawie danych.

Oprócz tych przepisów międzysektorowych w dalszym ciągu miałyby zastosowanie przepisy regulujące prawa dostępu do danych istniejące w ramach ustawodawstwa dotyczącego usług finansowych, których najważniejszym elementem jest zmieniona dyrektywa PSD2 regulująca dostęp do danych dotyczących rachunku płatniczego, uzupełniona przez [rozporządzenie delegowane \(UE\) 2018/389](#).

Przeanalizowanych zostanie **kilka innych wariantów strategicznych**:

- Można by promować normalizację opartą na zasadach rynkowych, tak aby zlikwidować istniejące przeszkody techniczne dla ponownego wykorzystywania danych bez wprowadzania nowych praw dostępu do danych.
- Innym wariantem mogłoby być wprowadzenie nowych praw dostępu do danych w ograniczonej liczbie obszarów (np. w przypadku rachunków oszczędnościowych i rachunków papierów wartościowych lub pokrewnych).
- Alternatywą mogłoby też być ustanowienie praw dostępu do danych konsumentów w całym sektorze finansowym, analogicznie jak w przypadku wniosku dotyczącego aktu o danych.

C. Prawdopodobne skutki

Oczekiwanym skutkiem gospodarczym polityki na rzecz otwartych finansów miałyby być ulepszonej jakości usługi o wyższej jakości po niższej cenie, prowadzący do polepszenia ogólnego stosunku ceny do jakości. Polityka na rzecz otwartych finansów miałyby prowadzić do usług w większym stopniu skoncentrowanych na użytkownikach, co polepszyłoby zaangażowanie klientów i stworzyłoby wartość zarówno dla klientów, jak i dla ich dostawców usług. Inicjatywa ta może również wiązać się z kosztami dla posiadaczy danych, wiążącymi się z koniecznością zapewnienia możliwości udostępniania danych o odpowiedniej jakości. Oczekiwany wpływ na gospodarkę w szerszym ujęciu byłby pozytywny ze względu na bardziej wydajne świadczenie usług w wyniku skuteczniejszej konkurencji.

Można oczekiwać, że otwarte finanse będą miały ogólnie pozytywne skutki społeczne, pod warunkiem że powiązane zagrożenia, wskazane w sekcji poświęconej określeniu problemu, pozostaną pod kontrolą. Wprawdzie zwiększenie szczegółowości danych może otworzyć dostęp do finansów użytkownikom, którzy dotychczas byli wykluczeni, w niektórych przypadkach mogłoby ono jednak prowadzić do wyższych kosztów lub nawet do dalszego wykluczenia klientów o niekorzystnym profilu ryzyka. Szczególną uwagę należy zwrócić na usługi, których nieodłączną część stanowi podział ryzyka, takie jak ubezpieczenia.

Można oczekiwać, że otwarte finanse będą miały neutralny lub pozytywny wpływ na środowisko, gdyż prawdopodobnie przyczynią się one do upowszechnienia innowacyjnych usług inwestycyjnych mających na celu przekierowanie inwestycji na zrównoważoną działalność gospodarczą. W ocenie skutków należałoby jednak również uwzględnić potencjalne skutki bardziej intensywnego korzystania z centrów obliczeniowych, które nieuchronnie wiązałyby się ze zwiększeniem ponownego wykorzystania danych.

Należy mieć również na uwadze wpływ otwartych finansów na prawa podstawowe, w tym na ochronę prywatności i danych. Ramy legislacyjne w zakresie otwartych finansów zostaną opracowane w pełnej zgodności z RODO, w tym z zasadami ograniczenia celu, minimalizacji danych, dokładności i ograniczenia przechowywania danych. Należy również zadbać o to, by ponowne wykorzystywanie danych osobowych nie pozwalało na bezprawną dyskryminację osób.

D. Instrumenty lepszego stanowienia prawa

Ocena skutków
<p>W celu oceny wariantów strategicznych tej inicjatywy przeprowadzona zostanie ocena skutków. W 2021 r. Komisja powołała grupę ekspertów ds. europejskiej przestrzeni danych finansowych, a niedawno rozpoczęła prace specjalna podgrupa ds. otwartych finansów. Komisja uwzględni wnioski wyciągnięte z oceny stosowania przepisów dotyczących dostępu do danych dotyczących rachunków płatniczych zawartych w dyrektywie PSD2, która jest przedmiotem odrębnego przeglądu.</p>
Strategia konsultacji
<p>Aby zapewnić spójność między przeglądem dyrektywy PSD2 i ramami w zakresie otwartych finansów zorganizowane zostaną wspólne konsultacje publiczne na temat tych dwóch inicjatyw politycznych. Ponadto, z uwagi na techniczny charakter rozwiązań informatycznych niezbędnych do wdrożenia praw dostępu do danych i do ich ponownego wykorzystywania, przeprowadzone zostaną również ukierunkowane konsultacje na temat otwartych finansów. Te ukierunkowane konsultacje internetowe rozpoczną się w I kw. 2022 r. Dokument konsultacyjny zostanie sporządzony w języku angielskim i zostanie opublikowany na głównej stronie internetowej Komisji poświęconej konsultacjom. Osiem tygodni po zakończeniu ukierunkowanych konsultacji na stronie tej zostanie również opublikowane sprawozdanie podsumowujące z konsultacji publicznych. Przygotowane zostanie również sprawozdanie zbiorcze podsumowujące wyniki konsultacji.</p>
Powody prowadzenia konsultacji
<p>Konsultacje mają zasadnicze znaczenie dla zebrania opinii szerokiego grona zainteresowanych stron na temat praw dostępu do danych i praw do ich ponownego wykorzystywania oraz związanych z nimi procedur. Do stosownych zainteresowanych stron należą osoby, których dane dotyczą, posiadacze danych, pośrednicy w zakresie danych i użytkownicy danych. Ukierunkowane konsultacje pomogłyby doprecyzować istotę problemu i pomóc w ocenie wariantów strategicznych stanowiącej element oceny skutków.</p>
Grupa docelowa
<p>Do głównych zainteresowanych stron z sektora prywatnego należą prywatni i biznesowi użytkownicy usług finansowych, dostawcy usług finansowych (którzy zwykle są również posiadaczami danych), przedsiębiorstwa pragnące uzyskać dostęp do danych i możliwość ich ponownego wykorzystywania (które mogą być zarówno konkurentami posiadaczy danych lub dostawcami usług pochodnych), przedsiębiorstwa zajmujące się analizą danych oraz użytkownicy danych stanowiących interes publiczny, którzy chcą korzystać ze zanonimizowanych lub zagregowanych zbiorów danych. Do głównych zainteresowanych stron z sektora publicznego należą administracje państw członkowskich UE, w szczególności organy nadzoru finansowego i organy ds. ochrony danych, a także europejskie organy nadzoru finansowego oraz Europejska Rada Ochrony Danych i Europejski Inspektor Ochrony Danych.</p>