Finanstilsynsklagenemnda

Finanstilsynsklagenemndas avgjørelse 24. september 2026

Sak: 2025/0572

Klager: Alif AS

Finanstilsynsklagenemndas medlemmer:

Eyvinn Rudjord Helgevold, Kjersti Holum Karlstrøm og Morten Kinander

1 Sakens bakgrunn

(1) Saken gjelder klage fra Alif AS (heretter «foretaket» eller «klager») over Finanstilsynets vedtak 27. november 2024 om avslag på søknad om konsesjon som betalingsforetak med begrenset tillatelse, jf. finansforetaksloven § 2-10 fjerde ledd.[1]

(2) Klager søkte 16. juni 2023 om begrenset tillatelse som betalingsforetak. Søknaden var vedlagt stiftelsesdokument, vedtekter, egnethetsvurdering av ledelsen, driftsbudsjett, virksomhetsinnrettet risikovurdering, hvitvaskingsrutine med to vedlegg og en risikovurdering og rutine for datasikkerhet.

(3) I brev 30. august 2023 ba Finanstilsynet klager om å klargjøre enkelte forhold ved søknaden og om å ettersende manglende dokumentasjon. Finanstilsynet ønsket blant annet informasjon om foretakets tilknytning til et betalingssystem og en flytskisse som viste transaksjonsforløpet fra start til slutt. I tillegg påpekte Finanstilsynet at organisasjons- og driftsplanen minst skulle redegjøre for foretakets dekning av kapitalkrav for virksomheten, foretakets kapital- og soliditetsforhold og prognose for finansiell stilling i hvert av de tre første årene, jf. finansforetaksloven § 3-1 bokstav c og d. Resultatregnskap, balanseregnskap og finansieringsanalyse for hvert av de tre første driftsårene skulle også vedlegges, jf. § 3-1 bokstav f.

(4) Klager sendte 2. oktober 2023 inn ny dokumentasjon. Dokumentasjonen omfattet opplysninger om [redacted], som er betalingssystemet foretaket har et samarbeid med. I tillegg sendte klager inn et flytskjema for transaksjonsforløpet og oppdatert driftsbudsjett, balanseregnskap og finansieringsanalyse.

(5) Finanstilsynet tok på nytt kontakt med klager i brev 14. mars 2024 og opplyste at det fortsatt var mangler ved søknaden. Finanstilsynet viste blant annet til sin foreløpige vurdering om at styret samlet sett ikke oppfylte kravet i finansforetaksloven § 3-5 til nødvendige kvalifikasjoner og yrkeserfaring, og opplyste at foretaket måtte styrke styrets samlede yrkeserfaring og kvalifikasjoner for å få godkjenning. Finanstilsynet hadde i

[1] Lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven)

Postadresse: Postboks 511 Sentrum 5805 Bergen
Besøksadresse: Zander Kaaes gate 7 5015 Bergen
Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

tillegg spørsmål knyttet til flere av klagers rutiner, herunder hvitvaskingsrutinen, rutinen for sikring av klientmidler, og tiltak for etterlevelse av beløpsgrensen. Finanstilsynet ba også klager redegjøre for hvilke vurderinger foretaket hadde gjort av samarbeidspartneren [redacted].

(6) Klager besvarte henvendelsen 21. august 2024, og oversendte en redegjørelse for flere av de etterspurte forholdene. Det ble også opplyst om at klager ved ekstraordinær generalforsamling 2. juli 2024 hadde utvidet styret med to nye styremedlemmer for å styrke både den økonomiske og operasjonelle kompetansen i selskapet.

(7) Klager har i perioden før Finanstilsynets vedtak også hatt telefonkontakt med Finanstilsynet vedrørende søknaden.

(8) Finanstilsynet fattet 27. november 2024 vedtak om avslag på klagers søknad om konsesjon som betalingsforetak med begrenset tillatelse til å yte betalingstjenester etter finansforetaksloven § 2-10 fjerde ledd, jf. § 3-2 annet ledd bokstav b og d.

(9) Finanstilsynet begrunnet vedtaket med to forhold. For det første vurderte Finanstilsynet at foretakets ledelse ikke hadde nødvendige kvalifikasjoner og yrkeserfaring til å utøve vervene, og at styret ikke var allsidig sammensatt, jf. finansforetaksloven § 3-5 første ledd og § 8-4. For det andre mente Finanstilsynet at det i søknaden ikke var godtgjort at foretaket ville være i stand til å oppfylle kravene til forsvarlig virksomhet, jf. finansforetaksloven § 3-2 annet ledd bokstav d. Finanstilsynet påpekte i tillegg at foretakets hvitvaskingsrutine ikke oppfylte minimumskravene til en slik rutine.

(10) Klager påklaget vedtaket i brev 6. desember 2024. Klager anførte at foretaket oppfyller kravene for å drive et betalingsforetak med begrenset tillatelse til å yte betalingstjenester, og at foretaket derfor måtte innvilges tillatelse. Klager supplerte klagen i brev 27. januar 2025 og 31. mars 2025.

(11) Finanstilsynet vurderte klagen, men konkluderte med at klagen ikke ga grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket, jf. forvaltningsloven § 33.[2] Klagen, Finanstilsynets innstilling og sakens dokumenter ble oversendt Finansdepartementet 1. april 2025.

(12) Ved ikrafttredelsen av ny finanstilsynslov ble Finanstilsynsklagenemnda klageinstans for klager på Finanstilsynets vedtak, jf. finanstilsynsloven § 5-1 første ledd.[3] Finansdepartementet overførte 4. april 2025 saken til Finanstilsynsklagenemnda for behandling, jf. finanstilsynsforskriften § 7-2 første ledd.[4]

(13) Klager sendte merknader til Finanstilsynets innstilling 28. april 2025. Klager sendte 11. og 12. juni 2025 også kommentarer om Finanstilsynets saksbehandling til Finanstilsynsklagenemnda.

(14) I perioden 27. juni 2025 til 23. oktober 2025 sendte klager inn ytterligere tre sett med merknader til Finanstilsynets innstilling.

(15) Finanstilsynsklagenemnda kan prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Etter forvaltningsloven § 34 siste ledd kan Finanstilsynsklagenemnda treffe nytt

[2] Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
[3] Lov 21. juni 2024 nr. 41 om Finanstilsynet (finanstilsynsloven)
[4] Forskrift 27. mars 2025 nr. 542 om finanstilsynsloven (finanstilsynsforskriften)

vedtak i saken eller oppheve vedtaket og sende det tilbake til Finanstilsynet for helt eller delvis ny behandling, jf. forvaltningsloven § 34 siste ledd første punktum.

2 Klagers anførsler

2.1 Innledning

(16) Klager har anført at vedtaket må omgjøres, da foretaket oppfyller alle vilkårene for å drive betalingsforetak med begrenset tillatelse og må gis tillatelse. Klager har i hovedsak gjort gjeldende:

2.2 Anførsler knyttet til rutiner og virksomhetsstyring

(17) Klager er ikke enig i Finanstilsynets kritikk av foretakets rutiner, og viser til at forholdene Finanstilsynet påpeker ikke reflekterer den faktiske situasjonen.

(18) Klager anfører at Finanstilsynet i vedtaket har unnlatt å inkludere aspektene knyttet til kundeaktivitet og kundeatferd, som i klagers risikovurdering er sentrale faktorer ved vurderingen av om en kunde skal plasseres i kategorien høy, middels eller lav risiko. Klager viser til at det fremgår av foretakets virksomhetsinnrettede risikovurdering at vurderingen av kunderisiko bygger på fire nøkkelaspekter: kundetype, kundeplassering, kundeaktivitet og kundeatferd. Foretaket vurderer at risikoen knyttet til kundetype er lav, siden foretaket skal nekte tjenester til juridiske og fysiske personer som er politisk eksponerte. Siden klager ikke skal tilby tjenester til fysiske personer bosatt utenfor Norge vurderer klager også risikoen knyttet til kundeplassering som lav. Finanstilsynets vedtak skaper følgelig en feilaktig fremstilling av klagers rutine for risikohåndtering.

(19) Hva gjelder Finanstilsynets påpekning av at det ikke er angitt hvordan registrering av opplysninger skal skje, og at det ikke er angitt hvilke opplysninger som skal følge med pengeoverføringene, viser klager til at prosessen for registrering av kunder er beskrevet på side 12 til 15 i hvitvaskingsrutinen. Foretaket har også sendt Finanstilsynet et forslag til kunderegistreringsskjema og et vedlegg med beskrivelse av informasjonen som følger pengeoverføringer. Klager mener det er misvisende at Finanstilsynet verken har vist til eller kommentert denne dokumentasjonen.

(20) Om Finanstilsynets påpekning av at klagers budsjetterte lønnskostnader fremstår urealistiske sett i lys av antall ansatte, viser klager til at dette er en situasjon som ligger utenfor foretakets kontroll. Klager påpeker også at gründere ofte lever av andre inntektskilder enn lønn i etableringsfasen. Det er uklart hvor tallet på syv ansatte kommer fra. Klager viser til at ansettelser kun vil skje etter behov og kapasitet.

(21) Generelt anfører klager at resultatregnskapet, balanseregnskapet og finansieringsanalysen for de tre første årene demonstrerer at foretaket opererer med en sunn økonomisk struktur. Klager kan derfor ikke se at det er hold i Finanstilsynets kritikk av de innsendte regnskapene og finansieringsanalysen. Når det gjelder hvorfor foretaket opererer med både posten «Regnskap og revisjon» og posten «Ekstern revisor/helsesjekk», viser klager til at foretaket ønsker å engasjere et advokatfirma til å gjennomgå risikovurderingen og rutinene annethvert år. Denne eksterne revisjonen vil være knyttet til foretakets rutiner og har ingen tilknytning til revisjonsplikten. Etter klagers syn sammenblander Finanstilsynet her to ulike forhold.

(22) Klager er videre ikke enig i Finanstilsynets bemerkning om at foretakets hvitvaskingsrutine fremstår som mer beskrivende enn operasjonell, og at rutinen bør

inneholde veiledning for de ansatte. Klager mener at dette kravet ikke er forankret i gjeldende veiledning, og at Finanstilsynet i rundskriv 4/2022 kun anbefaler at operasjonelle rutiner skal beskrive hvordan regelverket skal implementeres i praksis. Klager mener at foretakets rutine oppfyller dette kravet.

2.3 Anførsler knyttet til styrets egnethet

(23) Klager mener at foretaket oppfyller kravene til et egnet og allsidig sammensatt styre, jf. finansforetaksloven §§ 3-5 og 8-4. Styrets medlemmer har relevant og variert utdanningsbakgrunn og yrkeserfaring, noe som gir styret den bredde i kompetansen som kreves for å håndtere foretakets oppgaver og ansvarsområder. Alderssammensetningen i styret bidrar etter klagers syn til å sikre en kombinasjon av erfaring og nytenkning. Videre oppfyller kjønnsbalansen i styret regulatoriske krav.

(24) Klager mener at det ikke kan oppstilles vilkår om at minst ett styremedlem må ha erfaring med betalingstjenester. Klager påpeker at det er lempeligere krav til blant annet styresammensetning ved søknad om begrenset tillatelse. Foretaket har likevel etterkommet kravet ved å rekruttere et styremedlem med relevant erfaring fra betalingstjenester, men Finanstilsynet har uriktig lagt til grunn at styremedlemmets erfaring ikke er tilstrekkelig.

(25) Videre viser klager til at Finanstilsynet i innstillingen har vurdert at styremedlemmet med erfaring fra Vipps mangler ledelseserfaringen som er nødvendig for å forstå hvordan et betalingsforetak fungerer. Klager påpeker at dette argumentet ikke er nevnt i vedtaket, og at det strider mot prinsipper for god forvaltningsskikk at Finanstilsynet endrer sin vurdering i etterkant av vedtaket. Finanstilsynets fremgangsmåte gir inntrykk av en prosess hvor vurderingskriteriene justeres i ettertid for å kunne forsvare vedtaket som er fattet. Klager påpeker også at det ikke tidligere har blitt praktisert et krav om ledelseserfaring for styremedlemmer i tilsvarende foretak. Tvert imot har Finanstilsynet godkjent styrer uten slik erfaring i andre betalingsforetak med begrenset tillatelse.

(26) Klager har i klagen 6. desember 2024 vist til en tilsynsrapport for en sparebank. I tillegg har klager gjort egne undersøkelser av ledelsen i tre betalingsforetak med begrenset tillatelse, der Finanstilsynet ikke har hatt innvendinger til ansattes manglende kompetanse og erfaring. Etter klagers syn har både klagers daglige leder og styre høyere og mer relevant kompetanse enn ledelsen i disse foretakene. Klager mener at dette utgjør usaklig forskjellsbehandling.

(27) Klager viser også til at Finanstilsynet i innstillingen har lagt vekt på at styret mangler både juridisk kompetanse og tilstrekkelig erfaring fra betalingstjenester. Klager mener at juridisk kompetanse ikke har vært et krav tidligere i saken, og at verken finansforetaksloven eller tilhørende forskrifter stiller krav om juridisk kompetanse. Det er heller ikke dokumentert at Finanstilsynet har praktisert et slikt krav.

(28) I vedtaket har Finanstilsynet vurdert at ett av styremedlemmene er uegnet. Klager bemerker at styremedlemmet innehar en personlig godkjenning fra Finanstilsynet, og at han i 2023 ble vurdert som egnet til å drive eget regnskapsføringsfirma. Uavhengig av dette påpeker klager at Finanstilsynet skulle ha informert foretaket om at styremedlemmet ble vurdert som uegnet slik at foretaket kunne fått mulighet til å innhente et alternativt styremedlem.

(29) Klager påpeker videre at foretaket tok kontakt med Finanstilsynet per telefon ved to anledninger for å avklare om det manglet dokumenter i søknaden. Ved begge anledninger svarte Finanstilsynet at det ikke manglet dokumenter, og at Finanstilsynet ville ta kontakt dersom ytterligere dokumentasjon ble nødvendig. Klager anfører at det var i strid med god forvaltningsskikk at foretaket ikke ble varslet om den manglende dokumentasjonen.

2.4 Anførsel om saksbehandlingsfeil

(30) Klager har fremmet flere anførsler mot Finanstilsynets saksbehandling. Dette har blant annet knyttet seg til brudd på veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11, brudd på utredningsplikten i forvaltningsloven § 17 og brudd på god forvaltningsskikk.

(31) Klager mener at Finanstilsynet har sitert selektive deler av foretakets rutiner for å underbygge sin vurdering, og bevisst utelatt deler av rutinene som motsier Finanstilsynets vurdering. Klager anfører at en slik selektiv bruk av informasjon er et klart avvik fra prinsippene om objektivitet og saklighet i forvaltningsretten, og at dette er et brudd på forvaltningsloven § 17.

(32) I tillegg mener klager at Finanstilsynet har ignorert foretakets motargumenter til vurderingene i vedtaket. Der Finanstilsynet har erkjent feil i vedtaket, har Finanstilsynet også bagatellisert konsekvensene av disse. Videre mener klager at Finanstilsynet i innstillingen til Finansdepartementet har fjernet spesifikke anførsler fremsatt i vedtaket og erstattet disse med generelle og vage formuleringer som er betydelig vanskeligere å imøtegå.

(33) Avslutningsvis påpeker klager at Finanstilsynet oversendte klagen til Finansdepartementet 1. april 2025, og at dette var et brudd på den nye finanstilsynsloven som trådte i kraft samme dag.

3 Finanstilsynets vedtak og merknader

3.1 Innledning

(34) Finanstilsynet mener klagen ikke skal tas til følge, og at vedtaket skal stadfestes. Etter Finanstilsynets vurdering er det ikke godtgjort at foretaket vil være i stand til å oppfylle kravene til forsvarlig virksomhet, jf. finansforetaksloven § 3-2 annet ledd bokstav d. Finanstilsynet vurderer også at foretakets ledelse ikke har nødvendige kvalifikasjoner og yrkeserfaring til å utøve vervene på en forsvarlig måte, jf. finansforetaksloven § 3-5 første ledd.

3.2 Krav til forsvarlig virksomhet

(35) Etter Finanstilsynets syn har foretaket ikke lagt frem en driftsplan med budsjett, balanseregnskap eller finansieringsanalyse som er betryggende for den virksomheten som skal drives.

(36) Klager har ikke sendt inn en konkret driftsplan, men har delvis redegjort for hvordan driften skal innrettes i ulike dokumenter. Klager har lagt opp til at foretaket skal drives med daglig leder og «kundeanvendt personale mellom 0-5». Finanstilsynet forstår beskrivelsene i de innsendte dokumentene slik at klager skal ha ansatte til å utføre de operasjonelle oppgavene og at dette ikke vil ligge permanent hos daglig leder, selv om anslaget begynner på 0. I tillegg vil daglig leder i begynnelsen ha rollen som hvitvaskingsansvarlig, men klager skal på sikt rekruttere en person til denne rollen. Det

er lagt opp til at etterlevelsen i begynnelsen skal ivaretas av styret, men også her skal det rekrutteres en etterlevelsesansvarlig.

(37) Foretaket har ikke levert et budsjett for etablerings- og administrasjonskostnader. I driftsbudsjettet legger klager opp til at foretaket skal overføre 60 millioner kroner i året, altså at foretaket når den maksimale grensen for overføringer tillatt med begrenset tillatelse. Det er ikke redegjort for hvilke vurderinger klager har gjort av kundegrunnlaget, inkludert forventet størrelse på og frekvensen av pengeoverføringene. Med et årlig overføringsvolum på 60 millioner kroner har klager lagt til grunn en inntekt på [redacted] kroner, ved at foretaket skal ta et gebyr på [redacted] per dollar som overføres. Dette skal dekke alle kostnader forbundet med virksomheten.

(38) I driftsbudsjettet er det budsjettert med lønnskostnader, inkludert feriepenger og arbeidsgiveravgift, på henholdsvis [redacted] for de tre første årene. Finanstilsynet mener at beløpene fremstår som urealistiske, med tanke på at foretaket planlegger å ansette opptil syv ansatte i tillegg til daglig leder, og at foretaket ikke lovlig kan overføre mer enn beløpet som er budsjettert. Finanstilsynet påpeker at lønnsnivået også fremstår lavt dersom det kun skulle lønne én person.

(39) I foretakets finansieringsanalyse er resultatet fra resultatregnskapet lagt til grunn. Dette resultatet er ikke gjenspeilet i balanseregnskapets post for opptjent egenkapital, og Finanstilsynet kan som følge av dette ikke legge til grunn at beregningene i finansieringsanalysen er riktige. Klager har videre budsjettert med avskrivninger selv om foretaket ikke har oppgitt noen driftsmidler i balansen. Finanstilsynet mener det også er uklart hvorfor klager opererer både med posten «Regnskap og revisjon» og posten «Ekstern revisor/helsesjekk».

(40) Finanstilsynet vurderer at de nevnte forholdene samlet sett tilsier at foretaket ikke vil drives på en forsvarlig måte. Foretaket har ikke lagt frem en driftsplan med budsjett, balanseregnskap eller finansieringsanalyse som er betryggende for den virksomheten som skal drives, og Finanstilsynet vurderer at klager ikke har godtgjort at foretaket vil oppfylle kravene til forsvarlig virksomhet, jf. finansforetaksloven § 3-2 annet ledd bokstav d.

(41) Finanstilsynet legger også vekt på at verken daglig leder eller styremedlemmene med økonomisk kompetanse har sett disse problemstillingene, noe som gir grunn til å stille spørsmål ved ledelsens evne til å drive foretaket på forsvarlig måte.

3.3 Hvitvaskingsrutinen

(42) Selv om det ikke er krav om at hvitvaskingsrutinen må godkjennes, må rutinen etter Finanstilsynets syn oppfylle visse minstekrav. Klagers hvitvaskingsrutine omhandler de fleste relevante temaer, men Finanstilsynet vurderer at rutinen er mer beskrivende enn operasjonell. Rutinen burde i større grad inneholde spørsmål og veiledning til de ansatte, slik at den er et operativt hjelpemiddel for medarbeiderne i betalingsforetaket.

(43) Flere steder i rutinen er det brukt generelle formuleringer som er av liten verdi uten tydeligere veiledning. Et eksempel er rutinen punkt 7.2.2 om transaksjonsovervåkning: «Den rapporterende ansatte skal innhente all informasjon som er tilgjengelig og foreta en vurdering basert på fakta i hvert tilfelle, inkludert hvis det er tvil, og deretter presentere for hvitvaskingsansvarlig». Uten veiledning er det ikke klart hva «all informasjon som er tilgjengelig» betyr, og det er heller ikke angitt hvordan vurderingen skal gjøres og hvilke

kriterier som skal legges til grunn. Finanstilsynet påpeker at det også er uklart hva som menes med «inkludert hvis det er tvil».

(44) Finanstilsynet påpeker at det i rutinen er uklart når kundetiltak og løpende oppfølging skal gjennomføres, utover at det skal gjøres ved etablering av kundeforhold og når foretaket blir klar over at noe ved kundens forhold har endret seg. I rutinen punkt 7.1.1 står det at kundetiltak skal gjennomføres når foretaket «har en juridisk plikt i løpet av året til å kontakte en eksisterende kunde for å gjennomgå all informasjon som er relevant for foretakets risikovurdering av den kunden». Finanstilsynet er ikke kjent med hvilken plikt rutinen her sikter til, og viser til at dette heller ikke er forklart.

(45) I rutinen punkt 7.1.3 er det angitt at forsterkede kundetiltak skal gjennomføres for kunder som er klassifisert med høy risiko. Finanstilsynet viser til at det er uklart hvilke kunder dette i praksis vil gjelde siden foretakets kunder kun skal være privatpersoner bosatt i Norge som ikke er PEP. Denne kundegruppen er klassifisert som lav risiko i klagers risikovurdering. Finanstilsynet påpeker at det heller ikke er angitt hvilke kriterier foretaket skal bruke for å risikoklassifisere kundene. Rutinen angir heller ikke hvordan registrering av opplysninger skal skje, eller hvilke opplysninger som skal følge med pengeoverføringene.

(46) Finanstilsynet mener videre at rutinen ikke skiller mellom undersøkelsesplikt og rapporteringsplikt. Rutinen gir i liten grad veiledning om hvilke forhold som kan medføre at undersøkelsesplikten inntreffer. Rutinen inneholder heller ikke retningslinjer for hva den ansatte skal gjøre for å bekrefte eller avkrefte mistanken og vurdere om transaksjonen skal rapporteres til Økokrim. Det er heller ikke angitt hvordan foretaket skal forholde seg til gjennomføring eller stans av transaksjonen.

(47) Samlet vurderer Finanstilsynet at foretakets hvitvaskingsrutine ikke oppfyller minimumskravene som stilles til en slik rutine, og bemerker at de opplistede forholdene ikke er uttømmende.

3.4 Styrets egnethet

(48) Finanstilsynsklagenemnda forstår det slik at Finanstilsynet samlet har vurdert at to av styremedlemmene er egnet til rollen. For de resterende seks styremedlemmene vurderer Finanstilsynet at klager ikke har dokumentert at styremedlemmene oppfyller kravet om nødvendige kvalifikasjoner og yrkeserfaring.

(49) I tillegg til at styremedlemmene hver for seg må anses egnet, er det også et krav om at styret skal være allsidig sammensatt. For betalingsforetak er det lagt til grunn at det samlede styret bør ha kompetanse innen betalingstjenester, regnskap, økonomi eller juridiske fag. Selv om styret ville ha styrket sin kompetanse innen regnskap og økonomi hvis tre av styremedlemmene ble ansett egnet, mener Finanstilsynet at foretaket fortsatt mangler kompetanse innen betalingstjenester og juridiske fag. Selv om ett styremedlem har erfaring fra Vipps, er denne erfaringen ikke tilstrekkelig med tanke på at de øvrige styremedlemmene ikke har erfaring eller kompetanse innen betalingstjenester. Finanstilsynet vurderer at det samlede styret heller ikke oppfyller kravene til kompetanse og yrkeserfaring, og at styret følgelig ikke er allsidig sammensatt.

(50) Finanstilsynet er ikke enig med klager i at det er urimelig å kreve at styret i et betalingsforetak har kompetanse om betalingstjenester. Som det fremgår av Finanstilsynets rundskriv 3/2023 punkt 5 må kravet til erfaring og faglig kvalifikasjon

vurderes konkret mot rollen og foretakets virksomhet. Finanstilsynet bestrider ikke at erfaring fra Vipps kan regnes som relevant erfaring fra betalingstjenestevirksomhet, men en stilling som KYC-medarbeider innebærer arbeid i førstelinje ut mot kundene. En slik stilling gir i liten grad innsikt i hvordan et betalingsforetak må innrette driften for å etterleve regulatoriske krav. Styremedlemmets erfaring fra betalingstjenestevirksomhet er derfor ikke tilstrekkelig i en situasjon hvor ingen andre styremedlemmer har erfaring fra betalingsforetak.

3.5 Anførsel om saksbehandlingsfeil

(51) Finanstilsynet fastholder at saken har vært behandlet i samsvar med forvaltningslovens regler og prinsippene for god forvaltningsskikk. Alle vurderinger er foretatt ut fra lovbestemte krav, objektivt, og i tråd med Finanstilsynets egen forvaltningspraksis.

(52) Hva gjelder klagers anførsel om at Finanstilsynet i to telefonsamtaler har sagt at det ikke manglet dokumenter i søknaden, skriver Finanstilsynet at veiledningsplikten var overholdt på tidspunktet for de to telefonsamtalene i 2024, og at Finanstilsynet hadde tilstrekkelig grunnlag til å fatte vedtak i saken. Finanstilsynet påpeker at alle momentene i en søknad vurderes i sammenheng, og at søknaden som helhet ikke oppfylte kravene. Finanstilsynet viser også til at de påpekte manglene ved flere av vilkårene var vesentlige, og at de ikke kunne avhjelpes ved at andre vilkår ble oppfylt.

4 Rettslig grunnlag

(53) Finansforetaksloven § 2-10 fjerde ledd gjennomfører betalingstjenestedirektivet 2015 (heretter «PSD2») artikkel 32.[5] Det følger av finansforetaksloven § 2-10 fjerde ledd at Finanstilsynet etter fullmakt kan gi foretak med hovedkontor i Norge en begrenset tillatelse som betalingsforetak, jf. § 3-2. Tillatelsen omfatter kun betalingstjenesten pengeoverføringer, jf. finansforetaksloven § 2-10 fjerde ledd bokstav a.

(54) Det følger av finansforetaksloven § 3-2 andre ledd bokstav a at tillatelse til å etablere og drive virksomhet som finansforetak skal nektes dersom vilkårene i finansforetaksloven §§ 3-3 til 3-5 ikke er oppfylt. Tillatelse skal også nektes dersom det ikke er godtgjort at finansforetaket vil være i stand til å oppfylle krav til forsvarlig virksomhet som følger av §§ 8-16 til 8-20, §§ 13-4 til 13-7, § 13-13, kapittel 14 og § 16-1, jf. finansforetaksloven § 3-2 annet ledd bokstav d. Betalingsforetak med begrenset tillatelse er unntatt fra kravene i finansforetaksloven § 8-16 og §§ 8-18 til 8-21, samt § 14-2, jf. finansforetaksforskriften § 2-5.

(55) Finansforetaksloven § 3-5 oppstiller nærmere krav til kvalifikasjoner og egnethet for styret og daglig leder i finansforetak. Det fremgår av finansforetaksloven § 3-5 første ledd bokstav a at et finansforetak ikke kan ha styremedlemmer, daglig leder eller andre personer i den faktiske ledelse av virksomheten som «ikke kan antas å ha de nødvendige kvalifikasjoner og yrkeserfaring til å utøve stillingen eller vervet». I tillegg følger det av finansforetaksloven § 8-4 første ledd at foretaket skal ha et «allsidig sammensatt styre».

(56) Etter finansforetaksloven § 3-1 tredje ledd skal en søknad inneholde en organisasjons- og driftsplan for de første tre årene. I tillegg skal søknaden redegjøre for en rekke forhold nevnt i § 3-1 tredje ledd bokstav a til j, blant annet foretakets styrings- og

[5] Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2015/2366 av 25. november 2015 om betalingstjenester i det indre marked, om endring av direktiv 2002/65/EF, 2009/110/EF og 2013/36/EU og forordning (EU) nr. 1093/2010 og om oppheving av direktiv 2007/64/EF.

kontrollsystemer, budsjetter for etablerings- og administrasjonskostnader og budsjetter med resultatregnskap, balanseregnskap og finansieringsanalyse for hvert av de tre første driftsårene.

(57) Etter finansforetaksloven § 3-1 tredje ledd bokstav i skal foretaket i søknaden om konsesjon redegjøre for foretakets tiltak for å oppfylle krav fastsatt i eller i medhold av hvitvaskingsloven.[6]

5 Finanstilsynsklagenemndas vurdering

5.1 Innledning

(58) Spørsmålet er om klager oppfyller vilkårene i finansforetaksloven § 3-2 andre ledd for å få konsesjon som betalingsforetak med begrenset tillatelse, jf. finansforetaksloven § 2-10 fjerde ledd.

(59) Nærmere bestemt er spørsmålet om klager har godtgjort at foretaket vil være i stand til å oppfylle krav til forsvarlig virksomhet, jf. finansforetaksloven § 3-2 andre ledd bokstav d, og om foretakets styremedlemmer og daglig leder er egnet i henhold til finansforetaksloven § 3-5, jf. finansforetaksloven § 3-2 andre ledd bokstav a.

(60) Det følger av finansforetaksloven § 3-2 andre ledd at en søknad om tillatelse til å drive virksomhet som finansforetak «skal» nektes dersom ett av forholdene i bokstav a til e foreligger. Det er ikke rom for å innvilge søknaden etter en skjønnsmessig vurdering hvis ett av de ovennevnte vilkårene ikke er oppfylt.

5.2 Krav til forsvarlig virksomhet

(61) I vurderingen av om tillatelse skal gis, skal det legges «vesentlig vekt» på om foretakets organisasjons- og driftsplan er betryggende, jf. finansforetaksloven § 3-2 tredje ledd. En søknad om konsesjon skal inneholde en organisasjons- og driftsplan for de tre første driftsårene, jf. finansforetaksloven § 3-1 tredje ledd. Planen skal redegjøre for hvordan de sentrale delene av den konsesjonspliktig virksomheten er organisert.

(62) Ved søknaden 16. juni 2023 var det ikke sendt inn en helhetlig driftsplan for den omsøkte virksomheten, men organisering og drift av foretaket var delvis omtalt i ulike dokumenter. Den innsendte dokumentasjonen inneholdt ikke en samlet redegjørelse for forholdene som skal inngå i organisasjons- og driftsplanen, jf. finansforetaksloven § 3-1 tredje ledd bokstav a til j.

(63) Selv om klager fikk anledning og oppfordring til å sende inn ny dokumentasjon to ganger, kan Finanstilsynsklagenemnda ikke se at klager har sendt inn dokumentasjon som tilsvarer en organisasjons- og driftsplan for de første tre årene. Dette gjelder også om man leser all innsendt dokumentasjon i sammenheng. Ut fra den innsendte dokumentasjonen er det vanskelig å få et helhetlig bilde av hvordan de sentrale delene av den konsesjonspliktige virksomheten skal organiseres, som er formålet med en organisasjons- og driftsplan.

(64) Finanstilsynsklagenemnda viser som eksempel til klagers virksomhetsinnrettede risikovurdering hvor det er lagt opp til at foretaket skal drives med «0 til 5 kundeanvendt personale». Klager har i brev 21. august 2024 også skrevet at de vil rekruttere en

[6] Lov 1. juni 2018 nr. 23 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven)

hvitvaskingsansvarlig så snart som mulig, og at foretaket planlegger å ansette en etterlevelsesansvarlig. Klager har vist til at det ikke stemmer at foretaket planlegger å ha syv ansatte, og at ansettelser kun vil skje etter behov og kapasitet. Basert på dette er det uklart hvor mange ansatte foretaket skal ha ved oppstart av virksomheten, og det er ikke mulig å vurdere om foretaket er organisert på en måte og med et antall ansatte som er tilstrekkelig for å ivareta lovkravene foretaket vil bli underlagt. Det er også usikkert hvordan foretaket selv vurderer behovet for ansatte. Selv om klager viser til at det er vanlig med lav lønn i oppstarten, fremstår de budsjetterte lønnskostnadene urealistisk lave. Dette gjelder både om foretaket ansetter opp mot syv personer og om lønnskostnadene kun skal lønne én ansatt.

(65) Driftsbudsjettet til klager legger også opp til at foretaket skal overføre 60 millioner kroner allerede det første året, noe som innebærer at klager planlegger å nå grensen for overføringer tillatt med en begrenset tillatelse. Det er ikke redegjort for kundegrunnlaget eller forventet størrelse på og frekvensen av pengeoverføringene, eller på hvilket grunnlag klager har vurdert at foretakets kundegrunnlag tilsier et så stort overføringsvolum allerede fra det første året. Klager har også planlagt en årlig inntekt på [redacted], som skal dekke alle kostnader forbundet med virksomheten. Beløpet fremstår lavt sammenlignet med mulige kostnader ved den planlagte virksomheten, og ut fra det Finanstilsynsklagenemnda kan se, har ikke klager vurdert om det er realistisk at kostnadsnivået holdes på et nivå hvor den planlagte inntekten vil være tilstrekkelig. Klager har heller ikke levert inn budsjett for etablerings- og administrasjonskostnader, noe som skal legges ved søknaden, jf. finansforetaksloven § 3-1 tredje ledd bokstav e.

(66) Finanstilsynsklagenemnda legger også vekt på at klager i liten grad har redegjort for samarbeidet med [redacted]. I redegjørelsen er det i hovedsak forklart at [redacted] utelukkende vil få informasjon som er nødvendig for å muliggjøre utbetaling til mottakerne. Det er ingen beskrivelse av [redacted] system, hvordan det fungerer og hvilken informasjon klager anser som «nødvendig for å muliggjøre utbetaling». Avtalen som regulerer samarbeidet mellom klager og [redacted] er heller ikke lagt ved søknaden eller den ettersendte redegjørelsen. Samarbeidet med [redacted] er sentralt for den konsesjonspliktige virksomheten som er planlagt, men basert på klagers redegjørelse er det vanskelig å få inntrykk av hvordan dette samarbeidet skal organiseres og driftes for å sikre etterlevelse av regelverket. Finanstilsynsklagenemnda legger også vekt på at redegjørelsen fortsatt er mangelfull, til tross for at Finanstilsynet i brev 14. mars 2024 ba klager redegjøre nærmere for foretakets vurderinger av samarbeidspartneren. Klagers manglende evne til å redegjøre for en sentral del av den planlagte virksomheten, indikerer at klager ikke vil oppfylle krav til forsvarlig virksomhet.

(67) De ovennevnte forholdene tilsier etter Finanstilsynsklagenemndas syn at foretaket ikke vil drives på en forsvarlig måte, jf. finansforetaksloven § 3-2 annet ledd bokstav d. Dette inntrykket forsterkes av at klager ikke har utformet en helhetlig organisasjons- og driftsplan som redegjør for hvordan den konsesjonspliktige virksomheten skal organiseres. Klager har heller ikke klart å utforme en slik plan etter to omganger med veiledning fra Finanstilsynet, noe som også indikerer at virksomhetsstyringen i foretaket ikke vil være forsvarlig.

(68) Finanstilsynsklagenemnda er videre enig i Finanstilsynets kritikk av klagers hvitvaskingsrutine.

(69) Det følger av finansforetaksloven § 3-1 tredje ledd bokstav i at foretaket i forbindelse med konsesjonssøknaden skal redegjøre for foretakets tiltak for å oppfylle krav fastsatt i eller i medhold av hvitvaskingsloven. Bakgrunnen for kravene oppstilt i § 3-1 tredje ledd er redegjort for i forarbeidene i NOU 2011:8 B s. 709:

> «Opplysninger om de forhold som oppregnes i bestemmelsen, er normalt avgjørende for at konsesjonsmyndigheten skal kunne vurdere om finansforetaket vil ha betryggende ledelsesforhold og […] om foretaket har de styrings- og kontrollsystemer som trengs for å drive den planlagte virksomheten på en forsvarlig måte.»

(70) Det må forventes at klager har satt seg inn i de til enhver tid gjeldende regler på hvitvaskingsområdet og etterlever disse. Mangler i hvitvaskingsrutinen og manglende kunnskap om regelverket svekker tilliten til at foretaket vil ledes på en forsvarlig måte. Videre vil hvitvaskingsrutinene ha en viktig rolle som et operativt hjelpemiddel for medarbeiderne i foretaket, og foretakets rutine må være egnet for dette formålet. Det er viktig at klager, som vil operere i en bransje og et segment med høy risiko for hvitvasking, utarbeider gode arbeidsverktøy for etterlevelse av det til enhver tid gjeldende regelverk.

(71) Selv om klagers hvitvaskingsrutine omtaler de fleste punktene nevnt i Finanstilsynets veileder til hvitvaskingsloven (rundskriv 4/2022), fremstår rutinen flere steder som en ren gjengivelse av kravene i hvitvaskingsloven. Rutinen inneholder i hovedsak generelle formuleringer som i liten grad gir veiledning om eller eksempler på konkrete situasjoner hvor den ansatte skal reagere. Et eksempel er rutinen punkt 7.2.2 om transaksjonsovervåkning og løpende oppfølging:

> «Hvis den ansatte finner uvanlige aktiviteter, må ansatte fylle ut en individuell intern rapport og levere den til hvitvaskingsansvarlig. Den rapporterende ansatte skal innhente all informasjon som er tilgjengelig og foreta en vurdering basert på fakta i hvert enkelt tilfelle, inkludert hvis det er tvil, og deretter presentere for hvitvaskingsansvarlig.»

(72) Uten en nærmere beskrivelse er det vanskelig for de ansatte å vite hva «all informasjon som er tilgjengelig» betyr. Det er heller ikke angitt hvordan den ansatte skal vurdere kundens aktivitet og om denne fremstår uvanlig, eller hvilke momenter det kan være aktuelt å se på i denne vurderingen.

(73) Et annet eksempel er rutinen punkt 7.1.1 om at foretaket «skal ta kundetiltak når det etableres et kundeforhold og når vi har en juridisk plikt i løpet av året til å kontakte en eksisterende kunde for å gjennomgå all informasjon som er relevant for foretakets risikovurdering for den kunden». Det er ikke angitt hvilke tilfeller klager vil få en slik juridisk plikt. I hvitvaskingsrutinen punkt 7.1.2 om standard kundetiltak fremgår det at alle fysiske kunder skal gjennomgå vanlige kundetiltak og fylle ut et registreringsskjema. Videre står det at «[v]i vil også kritisk undersøke og analysere den innsamlede informasjonen for å teste gyldigheten». Det er ikke gitt noen veiledning om hvordan den innsamlede informasjonen skal analyseres eller om forhold som kan antyde at informasjonen ikke er reell, og som den ansatte bør være oppmerksom på.

(74) Klagers hvitvaskingsrutine er ikke utformet som et operativt hjelpemiddel for medarbeiderne, og kan ikke benyttes som et arbeidsverktøy for å sikre etterlevelse av hvitvaskingsregelverket. At klagers hvitvaskingsrutine ikke oppfyller minstekravene, forsterker inntrykket av at det ikke er godtgjort at foretaket vil drives i tråd med kravene til forsvarlig virksomhet.

(75) Basert på det ovennevnte vurderer Finanstilsynsklagenemnda at klager ikke har godtgjort at foretaket vil oppfylle krav til forsvarlig virksomhet. Klager kan følgelig ikke få konsesjon som betalingsforetak med begrenset tillatelse, jf. finansforetaksloven § 3-2 annet ledd bokstav d.

(76) Som følge av konklusjonen over er det ikke nødvendig for Finanstilsynsklagenemnda å vurdere om styremedlemmene oppfyller kravene til egnethet i finansforetaksloven § 3-5 første ledd og § 8-4. Nemnda har derfor ikke tatt stilling til styremedlemmenes egnethet eller om styret er allsidig sammensatt.

5.3 Anførsel om saksbehandlingsfeil

(77) Klager har i klagen og etterfølgende merknader rettet omfattende kritikk mot Finanstilsynets saksbehandling.

(78) Finanstilsynsklagenemnda vurderer at Finanstilsynet har oppfylt sin alminnelige veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11 første ledd. Denne saken gjelder avslag på en søknad om begrenset tillatelse som betalingsforetak, og det klare utgangspunktet må være at det er søkers ansvar å sette seg inn reglene som regulerer den konsesjonspliktige virksomheten som søker ønsker å starte. Kravene som stilles til en søknad om konsesjon etter finansforetaksloven, er også tydelig regulert i § 3-1. Selv om Finanstilsynets veiledningsplikt i en søknadssituasjon er begrenset, har Finanstilsynet likevel forsøkt å gi klager veiledning flere ganger i søknadsprosessen og gitt klager anledning til å rette mangler ved søknaden.

(79) Klager mener at Finanstilsynet har sitert selektive deler av foretakets rutiner for å underbygge vedtaket, og klager har vist til at dette er et brudd på forvaltningsloven § 17. Finanstilsynsklagenemnda kan ikke se at Finanstilsynets bruk av utdrag fra rutinene innebærer brudd på utredningsplikten. Utdragene er brukt for å illustrere konkrete mangler ved rutinene. Finanstilsynsklagenemnda har vurdert disse i sammenheng med den øvrige dokumentasjonen i saken.

(80) Klager har anført at det innebar brudd på finanstilsynsloven at Finanstilsynet overførte saken til Finansdepartementet 1. april 2025. Saken ble 4. april 2025 overført fra Finansdepartementet til Finanstilsynsklagenemnda. Finanstilsynsklagenemnda kan ikke se at dette forholdet har virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Saksbehandlingsfeilen er derfor ikke til hinder for at vedtaket stadfestes.

6 Avgjørelse

(81) Finanstilsynsklagenemnda fatter etter dette følgende vedtak:

Klagen tas ikke til følge.

Avgjørelsen er enstemmig.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur