



Finanstilsynsklagenemnda

Finanstilsynsklagenemndas avgjørelse 1. juli 2026

Sak: 2025/606

Klager: Forex AB

Finanstilsynsklagenemndas medlemmer:

Eyvinn Rudjord Helgevold, Kjersti Holum Karlstrøm og Jens Christian Werring-Westly

1 Sakens bakgrunn

- (1) Saken gjelder klage fra Forex AB (heretter «Forex» eller «Klager») over Finanstilsynets vedtak 28. mars 2022, hvor Finanstilsynet avslo Forex ABs søknad om unntak fra kravet om konsesjon til å drive valutavirksomhet, jf. lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) § 2-5 tredje ledd.
- (2) Forex AB er et svensk foretak, som frem til 2022 drev bankvirksomhet i Norge.
- (3) I brevet 19. november 2021 til Finanstilsynet opplyste Forex AB, ved advokat Kjersti T. Trøbråten i Wiersholm, at selskapet planla å omdanne seg til betalingsforetak og tilby betalingstjenester i Norge på grensekryssende basis. I tillegg ønsket Forex å tilby vekslings tjenester, som også skulle kunne skje uavhengig av konkrete betalingstransaksjoner til utlandet. Vekslings tjenestene som er gjenstand for saken, er for det første vekslings utført i forbindelse med betalingstjenester som ikke innebærer overføring til eller fra utlandet, og for det andre alminnelig kontantvekslinger av valuta (cash-to-cash-vekslinger).
- (4) Ettersom Finanstilsynet tidligere hadde opplyst at Forex' svenske konsesjon som betalingsforetak ikke ga adgang til å drive valutavirksomhet i Norge, og at foretaket derfor måtte søke særskilt konsesjon som finansieringsforetak, søkte Forex i brevet 19. november 2021 om unntak fra kravet om konsesjon, jf. finansforetaksloven § 2-5 tredje ledd. Forex søkte subsidiært om unntak fra begrensningen i finansforetaksloven § 2-3 fjerde ledd om at betalingsforetak bare kan drive valutavirksomhet i forbindelse med pengeoverføringer til utlandet, jf. finansforetaksloven § 1-6 tredje ledd.
- (5) Finanstilsynet avslo søknaden 28. mars 2022. Finanstilsynet la til grunn at Forex ikke kunne drive valutavirksomhet i Norge med hjemmel i sin konsesjon som betalingsforetak i Sverige. Videre mente Finanstilsynet at det ikke forelå særlige grunner som tilsa at det skulle gis unntak fra kravet.
- (6) Finansinspeksjonen orienterte Finanstilsynet 6. april 2022 om at Forex Bank ABs norske filial var opphørt.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

- (7) Finanstilsynet mottok 7. april 2022 melding om at foretaket ville etablere filial i Norge i kraft av sin svenske konsesjon som betalingsforetak. I den forbindelse søkte Forex om midlertidig dispensasjon til å drive valutavirksomhet i Norge, enten frem til klagen over Finanstilsynets vedtak av 28. mars 2022 var avgjort, eller til ti dager etter at klagen var oversendt til Finansdepartementet.
- (8) Forex påklaget 22. april 2022 Finanstilsynets avslag på søknaden om unntak fra konsesjonskravet for å drive valutavirksomhet.
- (9) Finanstilsynet vurderte klagen, men kom til at den ikke ga grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 33. Klagen, Finanstilsynets innstilling og sakens dokumenter ble deretter oversendt Finansdepartementet 9. september 2022.
- (10) I e-post 30. april 2025 orienterte advokat Erik Styren i Wiersholm om at Forex AB var gitt midlertidig dispensasjon til å drive valutavirksomhet i påvente av departementets behandling av klagen.
- (11) For å unngå å måtte avvikle virksomheten i Norge dersom klagen ikke førte frem, etablerte klager Forex Norge AS som et heleid datterselskap av Forex AB. Selskapet søkte 24. april 2023 om konsesjon som betalingsforetak, jf. finansforetaksloven § 2-10 første ledd. Søknaden gjaldt tillatelse til å yte betalingstjenestene innskudd og uttak av kontanter på en konto, samt overføring eller mottak av betalingsmidler uten kontoavtale (pengeoverføringer), jf. finansavtaleloven § 1-5 første ledd bokstav a og f. Det ble også søkt om konsesjon som finansieringsforetak, jf. finansforetaksloven § 2-9, med tillatelse til å yte valutavirksomhet, jf. finansforetaksloven §§ 2-5 og 2-9 første ledd bokstav b og c. Videre ble det søkt om at Forex Norge AS kunne overta virksomheten i Forex ABs filial, jf. finansforetaksloven § 12-1 andre ledd.
- (12) Finanstilsynet innvilget Forex Norge AS' søknad på nærmere vilkår 6. juni 2024.
- (13) Ved vedtakelsen av ny finanstilsynslov ble Finanstilsynsklagenemnda ny klageinstans for klager på Finanstilsynets vedtak, jf. finanstilsynsloven § 5-1 første ledd. Ved ikrafttreddelsen av ny finanstilsynslov 1. april 2025 var klagen i denne saken ikke ferdigbehandlet av Finansdepartementet, og saken ble overført fra Finansdepartementet til Finanstilsynsklagenemnda, jf. finanstilsynsforskriften § 7-2 nr. 1.
- (14) Forex ba 30. april 2025 om at klagen ble stilt i bero inntil Forex Norge AS hadde startet opp den konsesjonspliktige virksomheten i Norge. I e-post 28. oktober 2025 opplyste Forex om at den konsesjonspliktige virksomheten nå hadde startet opp, og ba om at klagen ble tatt til behandling.
- (15) Finanstilsynsklagenemnda kan prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Etter bestemmelsens siste ledd kan nemnda treffe nytt vedtak i saken eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til Finanstilsynet for helt eller delvis ny behandling.

2 Finanstilsynets vedtak og merknader

- (16) Finanstilsynet har gjort gjeldende at Forex ikke kan drive vekslings tjenester i Norge basert på sin svenske konsesjon som betalingsforetak.

- (17) Finanstilsynet viser til at valutaomsetning ikke omfattes av definisjonen av betalingstjeneste i PSD2 artikkel 4 nr. 3, jf. vedlegg I, og heller ikke er blant tjenestene som omfattes av prinsippet om gjensidig anerkjennelse. Forex kan derfor ikke drive valutavirksomhet i Norge basert på sin svenske konsesjon som betalingsforetak.
- (18) Ettersom valutavirksomhet er konsesjonspliktig i Norge, må utenlandske foretak som ønsker å drive slik virksomhet i Norge, som utgangspunkt etablere et norsk datterforetak og søke om tillatelse til å drive virksomhet som finansieringsforetak eller bank.
- (19) Etter Finanstilsynets syn foreligger det ikke særlige grunner eller særlige tilfeller i denne saken som tilsier at det gis dispensasjon fra konsesjonskravet for valutaomsetning.
- (20) Finanstilsynet ser at det foreligger en sammenheng mellom kjøp og salg av valuta og betalingstjenester når vekslingen skjer i tilknytning til en betalingstransaksjon. Utover dette kan Finanstilsynet ikke se at det foreligger en slik sammenheng mellom disse tjenestene at det er grunnlag for å gjøre unntak fra konsesjonskravet for valutavirksomhet. Finanstilsynet viser i denne forbindelse til at Forex ikke har anført andre forhold som tilsier at et betalingsforetak skal drive valutavirksomhet på alminnelige vilkår på samme måte som et foretak med konsesjon som bank.
- (21) Et eventuelt unntak fra konsesjonsplikten basert på Forex' anførsler vil innebære at foretaket ikke ville være underlagt hvitvaskingsregelverket for den delen av virksomheten som består i valutavirksomhet. Etter Finanstilsynets vurdering vil dette innebære en uthuling av regelverket og kunne få uheldig presedensvirkninger på et område som er forbundet med høy risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Finanstilsynet har også vist til at et eventuelt vilkår om å følge hvitvaskingsregelverket har uoversiktlige konsekvenser, blant annet om hjemmelsgrunnlaget for innhenting og behandling av informasjon, og ansvarsfrihet ved rapportering av mistenkelige forhold, samt Finanstilsynets tilsyn og bruk av virkemidler.

3 Klagers anførsler

- (22) Klager har i hovedsak gjort gjeldende at det bør gis dispensasjon fra konsesjonskravet, fordi det må anses å foreligge «særlige grunner/tilfelle» som begrunner dispensasjon.
- (23) Forex viser til at vekslingstjenestene foretaket ønsker å tilby vil utgjøre en integrert del av Forex' samlede tjenestetilbud, og vil tilbys fra samme lokaler, av samme ansatte og til samme kundegruppe. Den norske filialen vil ha ansvar for vekslingstjenestene på samme måte som for betalingstjenestene, og de samme organisatoriske og driftsmessige funksjoner vil gjelde for vekslingstjenestene som for betalingstjenestene. Forex' vekslingstjenester har dermed faktisk og funksjonell sammenheng med betalingstjenestene. Den nære sammenhengen mellom Forex' ytelse av betalingstjenester og vekslingstjenester tilsier etter Forex' syn at dispensasjon bør gis.
- (24) Forex viser videre til at dersom det gis dispensasjon, vil praktiseringen av finansforetakslovens regulering av betalingsforetaks adgang til å drive valutavirksomhet i større grad være i samsvar med PSD2 artikkel 18 nr. 1.
- (25) Forex mener videre at reelle hensyn tilsier at dispensasjon bør kunne gis. Det vises til at hovedbegrunnelsen for at valutavirksomhet er underlagt konsesjonskrav, er risikoen for hvitvasking som er forbundet med slik virksomhet. Forex er som betalingsforetak underlagt regulering og tilsyn, og er omfattet av hvitvaskingsloven med forskrifter. Forex

har derfor rutiner og systemer for å etterleve av hvitvaskingslovgivningens krav. Forex vil derfor følge hvitvaskingslovens krav også når det gjelder valutavirksomhet, og har ingen innvendinger imot at dette settes som vilkår for en dispensasjon.

4 Rettslig grunnlag

- (26) Etter finansforetaksloven § 2-5 første ledd kan valutavirksomhet bare drives av banker og av betalingsforetak, e-pengeforetak og finansieringsforetak som har tillatelse til å drive slik virksomhet i Norge. Valutavirksomhet kan også drives av utenlandske kredittinstitusjoner, betalingsforetak og e-pengeforetak som etter loven har adgang til å drive slik virksomhet her i riket. I finansforetaksloven § 2-5 andre ledd er valutavirksomhet definert som virksomhet som består i omsetning av valuta.
- (27) Banker har en alminnelig adgang til å utføre valutavirksomhet som ledd i sin øvrige virksomhet, jf. finansforetaksloven § 2-7 bokstav c. Også finansieringsforetak kan drive alminnelig omsetning av valuta, jf. finansforetaksloven § 2-9 bokstav b og c.
- (28) Betalingsforetaks adgang til å drive valutavirksomhet er derimot begrenset til «omsetning av valuta i forbindelse med pengeoverføringer med utlandet», jf. finansforetaksloven § 2-3 fjerde ledd. Øvrig valutavirksomhet, herunder veksling utført i forbindelse med betalingstjenester som ikke innebærer overføring til eller fra utlandet, samt alminnelig kontantveksling av valuta, faller dermed utenfor det som dekkes av en ordinær konsesjon som betalingsforetak. Denne forståelsen er også uttrykkelig lagt til grunn i spesialmerknaden til § 2-5 i Prop.125 L (2023-2014), hvor det fremgår at betalingsforetak som hovedregel ikke vil få tillatelse til å drive valutavirksomhet annet enn i tilknytning til pengeoverføringsvirksomheten.
- (29) Etter finansforetaksloven § 2-5 tredje ledd kan imidlertid Finanstilsynet, etter fullmakt fra Finansdepartementet, gjøre unntak fra første og annet ledd dersom «særlige grunner tilsier det».
- (30) Finansforetaksloven gjennomfører EØS-regler som svarer til EUs reviderte betalingstjenstedirektiv (direktiv 2015/2366, PSD2). I tråd med prinsippet om gjensidig anerkjennelse, vil et foretak med konsesjon som betalingsforetak i ett EU- eller EØS-land, i utgangspunktet kunne yte betalingstjenestene som omfattes av tillatelsen også i Norge.
- (31) Hva som anses som betalingstjenester etter PSD2, fremgår av direktivets vedlegg I, jf. artikkel 4 nr. 3. Valutavirksomhet er ikke omfattet av denne opplistingen. PSD2 artikkel 3 bokstav f fastsetter dessuten at direktivet ikke får anvendelse på kontante valutavekslingstransaksjoner hvor midlene ikke inntreffer på en betalingskonto.
- (32) Etter PSD2 artikkel 18 nr. 1 bokstav a kan betalingsforetak, i tillegg til å yte betalingstjenester, tilby driftsmessige og nært tilknyttede aksessoriske tjenester, herunder valutaveksling, depottjenester samt lagring og behandling av data.
- (33) Etter finansforetaksloven § 1-6 tredje ledd kan Finanstilsynet, etter fullmakt fra Finansdepartementet, i særlige tilfeller unnta finansforetak fra en eller flere bestemmelser i loven, og kan sette vilkår for et slikt unntak. Departementet kan bestemme at finansforetaket skal være undergitt tilsyn av Finanstilsynet.

5 Finanstilsynsklagenemndas vurdering

- (34) Saken gjelder klage på Finanstilsynets vedtak 28. mars 2022, der Finanstilsynet avslo Forex' søknad om dispensasjon fra konsesjonskravet for å drive valutavirksomhet.
- (35) Det første spørsmålet saken reiser er om Klager kan drive valutavirksomhet i Norge basert på sin svenske konsesjon som betalingsforetak.
- (36) Forex har anført at foretaket etter svensk rett har tillatelse til å drive den aktuelle valutavirksomheten i Sverige basert på den svenske konsesjonen som betalingsforetak.
- (37) Finanstilsynsklagenemnda legger til grunn at valutavirksomhet ikke inngår i definisjonen av betalingstjenester i PSD2 vedlegg I, jf. artikkel 4 nr. 3. Valutavirksomhet er dermed ikke en betalingstjeneste etter direktivet. Tillatelsen som betalingsforetak gjelder i hele EØS for de betalingstjenestene som omfattes av tillatelsen, men valutavirksomhet er ikke en slik tjeneste. Den svenske konsesjonen gir derfor i utgangspunktet ikke rett til å drive valutavirksomhet i Norge.
- (38) Klager har imidlertid vist til at PSD2 artikkel 18 nr. 1 bokstav a gir betalingsforetak rett til å yte driftsmessige og nært tilknyttede tjenester, herunder valutavirksomhet. Klager har anført at dette må omfatte veksling utført i forbindelse med betalingstjenester som ikke innebærer overføring til eller fra utlandet, samt alminnelige kontantvekslinger av valuta. Ifølge klager må norsk rett tolkes i samsvar med denne forståelsen, og følgelig må konsesjon som betalingsforetak i utlandet gi rett til å yte disse tjenestene også i Norge.
- (39) Etter Finanstilsynsklagenemndas syn må hva som inngår i valutaveksling som en «driftsmessig og nært tilknyttet tjeneste», tolkes i lys av direktivets system, herunder skille mellom betalingstjenestene i vedlegg I og tilleggstjenestene i artikkel 18. Kontantveksling av valuta over skranke faller utenfor direktivets anvendelsesområde, jf. PSD2 artikkel 3 bokstav f. For denne tjenestetypen kan det derfor ikke utledes noen grensekryssende rett til tjenesteyting i Norge på grunnlag av konsesjonen som betalingsforetak. Når det gjelder veksling i forbindelse med betalingstjenester, legger nemnda til grunn at valutaveksling kan ha en funksjonell og driftsmessig nær sammenheng med utførelsen av betalingstjenester i de tilfellene der vekslingen skjer som ledd i gjennomføringen av betalingstjenesten. Etter norsk rett er betalingsforetaks adgang til slik virksomhet begrenset til omsetning av valuta i forbindelse med pengeoverføringer med utlandet, jf. finansforetaksloven § 2-3 fjerde ledd. Nemnda kan ikke se at PSD2 artikkel 18 gir grunnlag for å legge til side denne begrensningen slik at enhver veksling i forbindelse med betalingstjenester omfattes av den svenske konsesjonen i Norge.
- (40) Finanstilsynsklagenemnda er ikke enig med klager i at klagers organisatoriske og driftsmessige oppbygging, der vekslingstjenestene inngår som en naturlig del av tjenestetilbudet på samme linje som andre betalingstjenester, innebærer at klagers vekslingstjenester har faktisk og funksjonell sammenheng med betalingstjenestene. Det vil ikke være tilstrekkelig at begge tjenestene inngår i det samme foretakets tjenestetilbud, og kan kjøpes fra samme skranke, av de samme ansatte og under samme besøk. Etter nemndas syn må vurderingen knytte seg til hvor tett valutatjenesten er knyttet til den konkrete tjenesten som ytes.
- (41) Finanstilsynsklagenemnda legger etter dette til grunn at de vekslingstjenestene som er omfattet av søknaden ikke er omfattet av Forex' svenske konsesjon som betalingsforetak

ved virksomhet i Norge. Det gjelder både veksling utført i forbindelse med betalingstjenester som ikke innebærer overføring til eller fra utlandet, og kontaktvekslinger av valuta.

- (42) Finanstilsynsklagenemnda bemerker at PSD2 ikke i seg selv gir grunnlag for at klager kan tilby de omtvistede vekslingstjenestene i Norge på grunnlag av den svenske betalingsforetakskonsesjonen. Nemnda legger likevel til grunn at den norske konsesjonsordningen også må vurderes i lys av EØS-avtalens alminnelige regler om fri bevegelighet for tjenester. Klager har anført at en annen løsning vil innebære diskriminering i strid med prinsippene om fri flyt av tjenester. Selv om konsesjonskravet skulle anses som en restriksjon i EØS-rettslig forstand, kan nemnda ikke se at det er godtgjort at ordningen, slik den kommer til anvendelse i denne saken, går lenger enn det som er nødvendig for å ivareta legitime allmenne hensyn knyttet til bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering samt et effektivt og betryggende tilsyn.
- (43) Det neste spørsmålet saken reiser er om det foreligger særlige grunner etter finansforetaksloven § 2-5 tredje ledd, eller særlige tilfelle etter finansforetaksloven § 1-6 tredje ledd, som tilsier at Forex gis dispensasjon fra konsesjonskravet for valutavirksomhet.
- (44) Ordlyden «særlige grunner» og «i særlige tilfelle» gir anvisning på en viss terskel, men vurderingstemaet er ikke nærmere angitt. Unntaksadgangen må bero på en konkret vurdering av det enkelte tilfellet, se Ot.prp. nr. 81 (2002-2003) punkt 6.2.2.
- (45) Finanstilsynsklagenemnda forstår klager slik at det i hovedsak er den nære sammenhengen mellom foretakets betalingstjenester og vekslingstjenester som klager mener er en særlig grunn, eller et særlig tilfelle, samt at hvitvaskingsregelverket uansett vil etterleves.
- (46) Finanstilsynsklagenemnda har vanskelig for å se at den nære sammenhengen som klager har skissert mellom foretakets ytelse av betalingstjenester og vekslingstjenester, kan anses som en særlig grunn eller et særlig tilfelle som tilsier dispensasjon fra konsesjonskravet. Dersom en slik organisatorisk eller driftsmessig sammenheng i seg selv skulle være tilstrekkelig, vil konsesjonskravet raskt kunne uthules gjennom foretakenes organisering av tjenestetilbudet. Klager har ikke pekt på andre forhold ved organiseringen eller tjenestetilbudet som med tilstrekkelig tyngde tilsier at dispensasjon bør gis.
- (47) Finanstilsynsklagenemnda legger også vekt på at valutavirksomhet etter norsk rett er underlagt særskilt konsesjonsplikt, og at et foretak som skal drive alminnelig omsetning av valuta som hovedregel må ha konsesjon som finansieringsforetak eller bank. Spesialmerknaden til finansforetaksloven § 2-5 viser uttrykkelig at betalingsforetak og e-pengeforetak som hovedregel ikke skal ha tillatelse til å drive valutavirksomhet annet enn i tilknytning til pengeoverføringsvirksomhet. Etter nemndas syn kan en dispensasjon derfor ikke begrunnes med at foretaket allerede etterlever hvitvaskingsregelverket som betalingsforetak. Det følger av saken at den virksomheten som utøves i Norge på grunnlag av betalingsforetakskonsesjonen, bare er underlagt det norske hvitvaskingsregelverket for den delen som omfatter betalingstjenester, og ikke for den delen som består i valutavirksomhet dersom denne drives i medhold av dispensasjon. Å begrunne en dispensasjon på dette grunnlaget ville snarere bidra til å uthule de hensyn som ligger bak kravet om særskilt konsesjon for valutavirksomhet.

- (48) Finanstilsynsklagenemnda mener etter dette at det ikke foreligger «særlige grunner» etter finansforetaksloven § 2-5 tredje ledd eller «særlige tilfelle» etter finansforetaksloven § 1-6 tredje ledd som tilsier at det gis dispensasjon fra konsesjonskravet for valutavirksomhet.

6 Avgjørelse

- (49) Finanstilsynsklagenemnda fatter etter dette følgende vedtak:

Klagen tas ikke til følge.

Avgjørelsen er enstemmig.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur