



Finanstilsynsklagenemnda

Finanstilsynsklagenemndas avgjørelse 11. november 2025

Sak: 2025/0617
Klager: Resurs Bank AB

Finanstilsynsklagenemndas medlemmer:

Kåre Idar Moljord, Jens Christian Werring-Westly og Cecilie Kvalheim

1 Sakens bakgrunn

- (1) Saken gjelder klage fra Resurs Bank AB (heretter «Resurs Bank» eller «klager») over Finanstilsynets vedtak 30. april 2020 om avslag på registrering av betalingstjenestevirksomhet unntatt lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) etter forskrift 9. desember 2016 nr. 1502 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksforskriften) § 1-9, jf. § 1-7 bokstav k nr. 1 og 2.
- (2) Resurs Bank er en svensk bank underlagt svensk tilsynsmyndighet. Banken er etablert i Norge gjennom filialen Resurs Bank AB NUF med organisasjonsnummer 984 150 865.
- (3) Klager meldte i brev 28. juni 2019 om betalingstjenestevirksomhet unntatt finansforetaksloven, jf. finansforetaksforskriften § 1-8 første ledd, jf. § 1-7 bokstav k nr. 1 og nr. 2. Klager har inngått kommersielle samarbeidsavtaler med en rekke foretak om tilknytning til klagers betalings- og kredittkontosystem. Samarbeidsavtalene innebærer at klager er kredittgiver og utsteder av betalingsinstrument til samarbeidspartnerne kunder. Meldingen gjaldt betalingsinstrumenter tilknyttet 26 ulike nettverk eller produktkategorier bestående av ulike butikkjeder, sammenslutninger eller kategorier av tjenesteytere som tannleger, dyrleger og varmepumpeforhandlere.
- (4) Finanstilsynet avslo 30. april 2020 registreringen av betalingsinstrumentene som betalingstjenestevirksomhet unntatt finansforetaksloven. Finanstilsynet begrunnet avslaget med at verken Resurs Bank eller betalingsinstrumentene ble ansett å oppfylle vilkårene for unntak etter finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1 og nr. 2. Finanstilsynet la til grunn i vedtaket at klager, som allerede drev konsesjonspliktig virksomhet, ikke kunne benytte unntakene i § 1-7 bokstav k for deler av virksomheten. Videre la Finanstilsynet til grunn at tjenestene ikke var basert på spesifikke betalingsinstrumenter. Finanstilsynet viste til at det i meldingen var opplyst at samarbeidspartnere fritt kan velge om det skal utstedes kort knyttet til kundens kredittkonto, og at betalingsordre kan gjennomføres uten kort. Finanstilsynet la derfor til grunn at kortet ikke kan anses som nødvendig for gjennomføring av betalingsordre innenfor de 26 nettverkene/produktkategoriene meldingen gjelder. Finanstilsynet skrev

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

også at flere av de 26 nettverkene ikke var tilstrekkelig begrenset til å kunne omfattes av finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1 og nr. 2.

- (5) Klager påklaget vedtaket 20. mai 2020. Klager mente at vedtaket om å nekte registrering av betalingsinstrumentene måtte omgjøres, og at foretaket måtte registreres med unntak etter finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k for 24 av de 26 meldte betalingsinstrumentene. Klagen omfattet ikke betalingsinstrumentene knyttet til Memira AS (kategori 18 i meldingen) og Møbelforhandlere (kategori 25 i meldingen).
- (6) Finanstilsynet omgjorde ikke vedtaket og oversendte klagen til Finansdepartementet 31. august 2020.
- (7) Klager innga kommentarer til oversendelsen 2. juli 2021. Deretter sendte klager et nytt brev 7. september 2021 hvor det ble vist til at European Banking Authority (EBA) hadde kommet med et høringsnotat som støttet klagers synspunkt i saken.
- (8) Ved vedtakelsen av ny finanstilsynslov ble Finanstilsynsklagenemnda ny klageinstans for klager på Finanstilsynets vedtak, jf. lov 21. juni 2024 om Finanstilsynet (finansstilsynsloven) § 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. forskrift 27. mars 2025 til finanstilsynsloven (finansstilsynsforskriften) § 7-2 nr. 1.
- (9) Etter forvaltningsloven § 34 andre ledd kan Finanstilsynsklagenemnda prøve alle sider av saken. I dette ligger at klageinstansen fullt ut kan prøve både rettsanvendelsen, saksbehandlingen, faktum og det frie skjønn. Etter forvaltningsloven § 34 siste ledd første punktum kan nemnda treffe nytt vedtak i saken eller oppheve Finanstilsynets vedtak og sende det tilbake til helt eller delvis ny behandling.

2 Klagers anførsler

- (10) Klager har i hovedsak gjort gjeldende:
- (11) At betalingsinstrumentene som beskrevet i søknaden må registreres som unntatt etter finansforetaksforskriften § 1-9, jf. § 1-7 bokstav k nr. 1 og nr. 2.
- (12) Klager viser til at vedtaket synes å legge til grunn at unntaket ikke er tilgjengelig for foretak som allerede har konsesjon. Klager mener dette bygger på en uriktig juridisk tolkning. Finanstilsynets tolkning er ikke basert på ordlyden i de relevante reglene, men baserer seg i stedet på løsrevne hensyn uten rettslig grunnlag. Spørsmålet om unntaket kommer til anvendelse skal baseres på de forskriftsfestede kriteriene, og ikke på særnorske navneregler eller andre særskilte hensyn. Dersom lovgiver hadde ment at unntaket ikke skulle være tilgjengelig for foretak med konsesjon, ville lovgiver formodentlig skrevet dette. Det er ingen holdepunkter for å legge til grunn at begrepet «profesjonell utsteder» er ment å ekskludere foretak med konsesjon.
- (13) Klager kan heller ikke se at finansforetakslovens formålsbestemmelse gir nevneverdig veiledning. Finanstilsynet har også vist til virksomhetsbegrensningen i finansforetaksloven § 13-1 som begrunnelse for at konsesjonspliktige foretak ikke kan tilby betalingstjenester med unntak etter finansforetaksforskriften. Klager viser til at Resurs Bank er en norsk filial av en svensk bank, og derfor ikke er omfattet av den norske virksomhetsbegrensningen, jf. finansforetaksloven § 5-4.

- (14) Klager viser videre til at søk i EBAs konsesjonsregister avdekker at en rekke foretak med konsesjon er registrert med virksomhet som er unntatt lovens virkeområde. Dette viser at andre tilsynsmyndigheter har akseptert at foretak med konsesjon registreres som unntatt for enkelte deler av virksomheten.
- (15) Klager viser også til at Resurs Bank har inngitt en lignende melding til tilsynsmyndigheten i Sverige. Dette resulterte i at den aktuelle virksomheten – som omfatter et lignende sett kategorier – ble registrert som unntatt i Sverige.
- (16) Klager viser videre til at EBAs høringsnotat, «Draft Guidelines on the limited network exclusion under PSD2», gir klar støtte for at regulerte aktører kan tilby betalingsinstrumenter innenfor rammen av unntaket for begrensede nettverk.
- (17) Vedtaket angir at «flere av de 26 nettverkene / produktkategoriene ikke er tilstrekkelig avgrenset» til å falle innenfor rammen av unntaket. Klager viser til at det i vedtaket ikke spesifiseres hvilke av de 26 nettverkene det siktes til. Vedtaket er av denne grunn utilstrekkelig begrunnet, jf. forvaltningsloven § 25 og PSD2 art. 37 nr. 2 andre avsnitt. Vedtaket bør av denne grunn alene oppheves som ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41. I alle tilfeller bør de betalingsinstrumentene som er tilstrekkelig begrenset registreres som unntatt.
- (18) Klager viser til at de fleste av de 26 nettverkene/kategoriene kun gjelder en spesifikk butikkjede. Som Finanstilsynet selv påpeker er kjernen i unntaket «betalingsinstrumenter som kun kan brukes innenfor en spesifikk retail/butikk eller spesifikk retailkjede/butikkjede». For de aller fleste av de 26 nettverkene/kategoriene er dette tilfellet: betalingsinstrumentet kan kun brukes innenfor en spesifikk butikkjede. For disse betalingsinstrumentene mener klager det er relativt klart at unntaket i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1 kommer til anvendelse, og viser særlig til fortalen til PSD2 avsnitt 13.
- (19) Klager anfører også at klager har gitt tilstrekkelig konkret informasjon om betalingsinstrumentene. Klager viser likevel til at det er vedlagt ytterligere spesifikk og konkret informasjon om hvert betalingsinstrument i kommentarene til Finanstilsynets oversendelsesbrev.

3 Finanstilsynets vedtak og merknader

- (20) Finanstilsynet har i hovedsak gjort gjeldende:
- (21) At verken klager eller betalingsinstrumentene som beskrevet i meldingen 28. juni 2019 anses å oppfylle vilkårene for unntak etter finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1 eller nr. 2. Finanstilsynet mener derfor at Resurs Bank ikke kan registreres med unntak etter finansforetaksforskriften § 1-9.
- (22) Etter finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k må tjenesten være basert på spesifikke betalingsinstrumenter. Det er et minimumsvilkår at betalingsinstrumentet som kan benyttes innenfor det begrensede nettverket eller til det meget begrensede utvalget varer og tjenester, angis spesifikt. Resurs Bank har presisert at det er to typer betalingsinstrumenter som tilbys, henholdsvis en personlig prosedyre og, der det tilbys, et betalingskort. Basert på opplysningene i meldingen og klagen fremstår det uklart for Finanstilsynet hvilke betalingsinstrumenter som tilknyttes de respektive nettverk/produktkategoriene. Finanstilsynets vurdering er derfor at

betalingsinstrumentene det søkes om unntak for ikke er tilstrekkelig konkretisert og spesifikt angitt.

- (23) Finanstilsynet viser videre til at finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k ikke er ment å åpne for at finansforetak med konsesjon skal unntas finansreguleringen for deler av sin virksomhet. Formålet med innskrenkingen av unntaket var å begrense klare ulemper for regulerte markedsaktører. Finanstilsynet viser til at lovgivers forståelse også synes å være at regulerte markedsaktører, herunder foretak underlagt konsesjonssystemet, ikke omfattes av unntaket. Et annet formål med innskrenkingen av unntaket var å begrense risiko og manglende rettslig beskyttelse for brukerne, og særlig forbrukere.
- (24) Finanstilsynet viser til finansforetaksloven § 2-19 og § 2-21 om foretaksnavn for banker og alminnelige krav til navnebruk, som direkte gjelder for filialer av finansforetak med hovedsete i en annen EØS-stat, jf. finansforetaksloven § 5-4 første ledd. Et finansforetaks navn skal gjøre det klart for brukere og andre hvilket foretak de forholder seg til og hva slags virksomhet foretaket driver, og navnet skal ikke gi et misvisende inntrykk. Dersom Resurs Bank skal kunne unntas det finansregulatoriske rammeverket for deler av sin virksomhet etter finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k, vil foretaksnavnet kunne gi et feilaktig bilde overfor brukerne og andre for denne delen av virksomheten.
- (25) Volumet og verdien av begrensede nettverk øke betraktelig dersom flere finansforetak benytter seg av en slik mulighet for unntak, hvilket var nettopp det innskrenkingen av unntaket skulle avverge, slik det fremgår av fortalen til PSD 2, avsnitt 13. Det relativt store omfanget betalingstjenestevirksomhet som meldingen i denne saken gjelder, illustrerer hvordan det regulatoriske rammeverket for betalingstjenester vil kunne omgås dersom det åpnes for å unnta foretak underlagt konsesjonssystemet.
- (26) I klagen er det vist til at foretak med konsesjon er blitt registrert basert på tilsvarende unntaksbestemmelser i andre land. Finanstilsynet bemerker at det naturligvis er uheldig om unntaket for begrenset nettverk tolkes forskjellig i de ulike statene. Finanstilsynet vil imidlertid ikke kunne registrere et foretak etter finansforetaksforskriften § 1-9 dersom norsk rett ikke åpner for det. Basert på EBAs Payment Institutions Register ser det videre ut til at det er et fåtall av stater som har registrert unntak for begrenset nettverk etter PSD 2 artikkel 3 (k)(i) for regulerte finansforetak.
- (27) Foretaket anfører i klagen at vedtaket ikke er tilstrekkelig begrunnet. Det vises til setningen om at «flere av de 26 nettverkene / produktkategoriene ikke er tilstrekkelig avgrenset» og at dette ikke spesifiseres nærmere. Nevnte setning er en tilleggsbemerkning fra Finanstilsynets side, og ikke en del av begrunnelsen vedtaket bygger på. Finanstilsynets vedtak om nekting av registrering er basert på at meldingen ikke gjelder spesifikke betalingsinstrumenter og at foretak med konsesjon ikke kan unntas etter finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k.

4 Rettslig grunnlag

- (28) Finansforetaksloven gjelder virksomhet som drives eller skal drives i Norge, samt norske finansforetaks virksomhet i utlandet, jf. finansforetaksloven § 1-2.
- (29) Etter finansforetaksloven § 2-3 første ledd første punktum kan betalingstjenester bare utføres av banker, kredittforetak, betalingsforetak, e-pengeforetak og opplysningsfullmektiger og av finansieringsforetak som etter finansforetaksloven har tillatelse til å drive slik virksomhet i Norge, med mindre annet følger av annen lovgivning.

Betalingstjenester kan også utføres av utenlandske kredittinstitusjoner, betalingsforetak, e-pengeforetak og opplysningsfullmektiger som etter finansforetaksloven har adgang til å drive slik virksomhet i Norge, jf. finansforetaksloven § 2-3 andre ledd.

- (30) I finansforetaksforskriften § 1-7 er det gjort unntak fra finansforetaksloven for nærmere bestemte betalingstjenester. Det fremgår av finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1 og 2 at finansforetaksloven ikke gjelder for:

«tjenester basert på spesifikke betalingsinstrumenter, som bare kan benyttes i begrenset omfang, og som:

1. gir innehaveren mulighet for å kjøpe varer eller tjenester kun i utstederens lokaler eller innenfor et begrenset nett av tjenestetilbydere i henhold til en forretningsavtale inngått direkte med en profesjonell utsteder, eller

2. kun kan benyttes til å kjøpe et meget begrenset utvalg av varer eller tjenester (...))»

- (31) Finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1 og 2 gjennomfører artikkel 3 bokstav k i Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) nr. 2015/2366 av 25. november 2015 om betalingstjenester i det indre marked («PSD2»).

- (32) Ifølge finansforetaksforskriften § 1-8 skal foretak som driver virksomhet som nevnt i § 1-7 bokstav k nr. 1 eller nr. 2, «gi melding til Finanstilsynet» dersom den «samlede verdien av betalingstransaksjoner utført de siste 12 måneder overstiger et beløp i norske kroner som tilsvarer 1 million euro». Meldingen skal «angi hvilke tjenester som ytes, og hvilket av unntakene for begrenset virksomhet som virksomheten omfattes av». Dersom forutsetningene for unntak er oppfylt, så «skal» Finanstilsynet «registrere foretak» som har gitt melding, jf. finansforetaksforskriften § 1-9.

- (33) European Banking Authority (EBA) publiserte 24. februar 2022 retningslinjer for hvordan tilsynsmyndighetene bør anvende unntaket for begrenset nettverk i PSD2 artikkel 3 bokstav k. EBA har hjemmel til å utforme slike retningslinjer i henhold til Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 1093/2010 av 24. november 2010 om opprettelse av en europeisk tilsynsmyndighet (Den europeiske banktilsynsmyndighet) artikkel 16. Formålet med retningslinjene er å sikre en mer konsistent praksis og bidra til forutsigbarhet. Norge har innlemmet EBA-forordningen gjennom lov 17. juni 2016 nr. 30 om EØS-finanstilsyn § 1. Forordningens artikkel 16 nr. 3 første ledd bestemmer at myndigheter og foretak «shall make every effort to comply» med retningslinjer utstedt av EBA. Det vil si at norske myndigheter skal gjøre sitt ytterste for å følge retningslinjene eller anbefalingene. Samtidig åpner direktivet for at medlemslandene ikke trenger å følge retningslinjene, men da skal vedkommende myndighet varsle EBA om dette, jf. artikkel 16 nr. 3 tredje ledd. I retningslinjene drøfter EBA spørsmålet om regulerte foretaks adgang til å drive betalingstjenestevirksomhet etter unntaket for begrensede nettverk, og etter en helhetsvurdering av hensynene bak bestemmelsen konkluderer EBA med at regulerte foretak bør ha en slik adgang.

5 Finanstilsynsklagenemndas vurdering

- (34) Saken gjelder Finanstilsynets vedtak om ikke å registrere Resurs Bank og betalingsinstrumenter tilknyttet 26 ulike nettverk eller produktkategorier etter unntaket for begrensede nettverk i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k jf. § 1-9.

- (35) Etter finansforetaksloven § 2-3 første ledd første punktum kan betalingstjenester bare utføres av de foretak som etter finansforetaksloven har tillatelse til å drive slik virksomhet i Norge, med mindre annet følger av annen lovgivning. Betalingstjenester kan utføres av utenlandske aktører som etter finansforetaksloven har adgang til å drive slik virksomhet i Norge, jf. § 2-3 andre ledd. Klager har rett til å yte tjenesten «Utstedelse og forvaltning av betalingsmidler (kredittkort mv.)» gjennom filial i Norge, samt direkte grensekryssende fra Sverige, jf. finansforetaksloven § 5-2 og § 5-5.
- (36) Saken reiser for det første spørsmål om det at et finansforetak har konsesjon etter finansforetaksloven er til hinder for at tjenester foretaket leverer kan omfattes av unntaket for begrensede nettverk i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k. I praksis fra Finansdepartementet og Finanstilsynsklagenemnda, se henholdsvis sak 22/5385 og sak 2025/621, er det lagt til grunn at et foretak som har konsesjon etter finansforetaksloven kan utstede betalingsinstrumenter som er omfattet av unntaket for begrensede nettverk i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k. Finanstilsynsklagenemnda legger tilsvarende til grunn også i denne saken.
- (37) Finanstilsynet har også begrunnet avslaget med at betalingstjenestene som ytes av klager ikke er basert på spesifikke betalingsinstrumenter. Finanstilsynet har vist til at det er et minimumsvilkår at betalingsinstrumentet angis spesifikt, og at betalingsinstrumentene det søkes om unntak for ikke er tilstrekkelig konkretisert og spesifikt angitt. Finanstilsynet har blant annet vist til at det i meldingen om kategori 7 er angitt at betalingsinstrumentet er «kort/konto», mens det i klagen angis at det ikke er fysiske kort tilknyttet denne kategorien.
- (38) Finanstilsynsklagenemnda er enig i at betalingsinstrumentene må angis konkret og spesifikt. De uklarhetene som Finanstilsynet har påpekt i oversendelsesbrevet har klager imidlertid klargjort i kommentarene til oversendelsesbrevet punkt 2.2. I tillegg har klager lagt ved en konkret og spesifisert oversikt over betalingsinstrumentene. Finanstilsynsklagenemnda konkluderer etter dette med at selve betalingsinstrumentene som sådanne er tilstrekkelig spesifisert.
- (39) Det gjenstår da å vurdere om de meldte betalingsinstrumentenes anvendelsesområde er tilstrekkelig begrenset, jf. finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1 og/eller nr. 2. Finanstilsynet har i vedtaket skrevet at «flere av de 26 nettverkene / produktkategoriene ikke er tilstrekkelig avgrenset». Finanstilsynet har forklart at denne setningen bare var en tilleggsbemerkning, og at vedtaket er basert på at meldingen ikke gjelder spesifikke betalingsinstrumenter og at foretak med konsesjon ikke kan unntas etter finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k. Slik Finanstilsynsklagenemnda forstår det, har Finanstilsynet ikke foretatt en nærmere vurdering av om betalingsinstrumentene oppfyller de øvrige vilkårene for unntakene i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1 eller 2.
- (40) Spørsmålet er da om Finanstilsynsklagenemnda selv skal foreta denne vurderingen, eller om saken skal sendes tilbake til Finanstilsynet. Finanstilsynsklagenemnda har full kompetanse og kan prøve alle sider av saken, herunder foreta denne vurderingen selv, jf. forvaltningsloven § 34 første ledd.
- (41) Det følger videre av forvaltningsloven § 34 fjerde ledd at Finanstilsynsklagenemnda, istedenfor selv å treffe nytt vedtak i saken, kan oppheve Finanstilsynets vedtak og sende saken tilbake til Finanstilsynet til helt eller delvis ny behandling.

- (42) Dersom Finanstilsynsklagenemnda behandler spørsmålet om betalingsinstrumentenes anvendelsesområde er tilstrekkelig begrenset som førsteinstans, vil klager miste muligheten til å få en reell toinstansbehandling av vedtaket. Både hensynet til sakens opplysning og hensynet til kontradiksjon tilsier at vedtaket bør behandles i to instanser. Selv om det har gått lang tid fra meldingen opprinnelig ble sendt, finner ikke Finanstilsynsklagenemnda grunn til å tillegge dette avgjørende vekt.
- (43) På denne bakgrunn konkluderer Finanstilsynsklagenemnda med at Finanstilsynets vedtak 30. april 2020 skal oppheves og sendes tilbake til Finanstilsynet for ny behandling.

6 Avgjørelse

- (44) Finanstilsynsklagenemnda fatter etter dette følgende vedtak:

Finanstilsynets vedtak 30. april 2020 oppheves og sendes tilbake til Finanstilsynet til ny behandling, jf. forvaltningsloven § 34 siste ledd.

Avgjørelsen er enstemmig.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur