



Finanstilsynsklagenemnda

Finanstilsynsklagenemndas avgjørelse 14. oktober 2025

Sak: 2025/621

Klager: Ikano Bank AB

Finanstilsynsklagenemndas medlemmer:

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

1 Sakens bakgrunn

- (1) Saken gjelder klage fra Ikano Bank AB (heretter «Ikano Bank» eller «klager») over Finanstilsynets vedtak 17. 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) Ikano Bank er en svensk bank underlagt svensk tilsynsmyndighet. Banken er etablert i Norge gjennom filialen Ikano Bank AB (publ), Norway Branch, med organisasjonsnummer 993 417 262.
- (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. Meldingen gjaldt fire betalingsinstrument: IKEA Kort, IKEA Bedriftskonto, Coop Bedriftskort og kortet More at Lindex. Kortet More at Lindex har imidlertid ikke vært i bruk i markedet siden 31. desember 2019 og har derfor ikke vært gjenstand for nærmere vurdering fra Finanstilsynets side.
- (4) IKEA Kort er et kredittkort for forbrukere utstedt av klager etter avtale med IKEA. Kortet kan brukes hos IKEA i Norge. IKEA Bedriftskonto er et kredittkort som tilbys bedrifter. Kortet er utstedt av klager etter avtale med IKEA og kan også kun benyttes hos IKEA i Norge. Coop Bedriftskort er et kredittkort som tilbys bedrifter og utstedes av klager etter separate avtaler med Coop og Circle K. På tidspunktet for meldingen, 28. juni 2019, kunne kortet benyttes i alle Coops butikker, hos Circle K, Best-bensinstasjoner, og til kjøp av bensin hos 1-2-3 automatstasjoner. I e-post 5. juni 2025 opplyste klager at kortet i dag kun kan brukes i Coop-butikkene og hos Circle K.
- (5) Finanstilsynet avsto 17. april 2020 registreringen av IKEA kort, IKEA Bedriftskonto og Coop Bedriftskort som betalingstjenestevirksomhet unntatt finansforetaksloven. Finanstilsynet begrunnet avslaget med at verken klager eller betalingsinstrumentene ble ansett å oppfylle vilkårene for unntak etter finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

eller 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 skrev Finanstilsynet at Coop Bedriftskort ikke kunne anses å inngå i et tilstrekkelig begrenset nettverk eller ha et tilstrekkelig begrenset bruksområde til å bli omfattet av de aktuelle unntakene.

- (6) Klager påklaget vedtaket 8. mai 2020, og innga supplerende opplysninger til klagen 29. mai 2020. Klager mente at vedtaket om å nekte registrering av betalingsinstrumentene måtte oppheves og at foretaket måtte registreres med unntak etter finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k for de tre meldte betalingsinstrumentene.
- (7) Finanstilsynet vurderte klagen, men konkluderte med at den ikke ga grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket, jf. forvaltningsloven § 33. Klagen og sakens dokumenter ble derfor oversendt Finansdepartementet ved Finanstilsynets innstilling 24. juli 2020.
- (8) European Banking Authority (EBA) publiserte 24. februar 2022 retningslinjer om unntaket for begrensede nettverk, «Guidelines on the limited network exclusion under PSD2».
- (9) Ved vedtakelsen av ny finanstilsynslov ble Finanstilsynsklagenemnda ny klageinstans for klager på Finanstilsynets vedtak, jf. lov 21. juni 2024 om Finanstilsynet (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. forskrift 27. mars 2025 til finanstilsynsloven (finanstilsynsforskriften) § 7-2 nr. 1.
- (10) 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

- (11) Klager har i hovedsak gjort gjeldende:
- (12) Klager er omfattet av begrepet «profesjonell utsteder» i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1. Når klager har sendt melding etter finansforetaksforskriften § 1-8, er banken dermed et foretak berettiget til registrering etter finansforetaksforskriften § 1-9. Vedtaket om å nekte registrering av foretaket og betalingsinstrumentene må oppheves og foretaket må registreres med unntak for de tre meldte betalingsinstrumentene. Betalingsinstrumentene oppfyller vilkårene for unntak i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1 eller nr. 2 og oppfyller alle forutsetninger for registrering etter finansforetaksforskriften § 1-9.
- (13) Klager anfører for det første at ordlyden i forskriftsbestemmelsen ikke utelukker at begrepet «profesjonell utsteder» kan omfatte et finansforetak som driver annen konsesjonspliktig betalingstjenestevirksomhet. Tilsvarende gjelder for PSD2 artikkel 3 (k)(i), som bestemmelsen implementerer.
- (14) Klager anfører at det ikke er noen støtte for Finanstilsynets tolkning i fortalen til PSD2 eller Prop. 110 L (2017-2018). Øvrige norske forarbeider tilsier heller ikke at

utstederbegrepet skal være skjerpet eller endret som følge av innføringen av PSD2 i norsk rett.

- (15) Klager anfører at Finanstilsynets formåls- og systemtolkning, kommer i konflikt med det grunnleggende prinsippet om at norsk rett skal presumeres å være i samsvar med EØS-retten. Dette gjelder særlig når det som her dreier seg om implementering av en bestemmelse i et fullharmoniseringsdirektiv som ikke er omfattet av nasjonal valgfrihet, jf. direktivets artikkel 107 og Prop. 110 L (2017-2018) avsnitt 3.1 på side 9.
- (16) Finanstilsynets fortolkning er ifølge klager i strid med praksis i andre EØS-land. Klager viser til at Finansinspektionen har registrert hovedforetaket Ikano Bank AB (publ) med unntak for flere betalingsinstrumenter, og Finansinspektionen har registrert tilsvarende unntak for en rekke andre bankers lignende betalingsinstrumenter. Andre land har registrert tilsvarende løsninger etter unntaket, for eksempel er et tilsvarende IKEA-kort utstedt av Ikano Bank DK registrert i Danmark. Dette viser at finansforetak som driver annen konsesjonspliktig betalingsvirksomhet ved siden av kan være en «utsteder».
- (17) Klager kan ikke se at brukerhensyn taler for at regulerte markedsaktører ikke skal kunne omfattes av unntaket for begrensede nettverk.
- (18) Bekymringen i fortalens punkt 13 knyttet til «større risiko og ingen rettslig beskyttelse for betalingstjenestebrukere, spesielt for forbrukere» er uansett av liten relevans i Norge når den profesjonelle utstederen er en regulert markedsaktør som Ikano Bank. Forbrukere og andre brukere er beskyttet av de sentrale vernereglene vedrørende blant annet misbruk i finansavtaleloven §§ 34 til 37. Klager kan endelig ikke se at andre regler i finansforetaksloven, herunder § 13-1, kan påvirke omfanget av unntaket for begrensede nettverk. Klager forstår det slik at Finanstilsynet ikke bestrider at betalingsinstrumentet IKEA Kort og IKEA Bedriftskonto i utgangspunktet omfattes av unntaket i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1, alternativ 2.
- (19) Når det gjelder Coop Bedriftskort, mener klager at kortet omfattes av unntaket i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1 eller nr. 2. Klager er likevel forberedt på å akseptere et vedtak om unntak som gis under forutsetningen av at nettverket og bruksområdet for Coop Bedriftskort begrenses. Endringene vil bestå i at muligheten for å benytte kortet annet enn i Coops butikker fjernes, herunder at bensinstasjoner utgår.
- (20) Klager kan ikke se at Finanstilsynets vurdering av hva som utgjør et «begrenset nett av tjenestetilbydere» har støtte i forskriftens ordlyd eller i EØS-retten.

3 Finanstilsynets vedtak og merknader

- (21) Finanstilsynet har i hovedsak lagt til grunn:
- (22) At betalingsinstrumentene som beskrevet i melding 28. juni 2019 ikke kan anses å oppfylle vilkårene i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1 eller nr. 2, slik at betalingsinstrumentene ikke kan registreres etter finansforetaksforskriften § 1-9.
- (23) Formålet med finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k er å unngå at virksomheter som tilbyr betalingstjenester av begrenset art faller inn under konsesjonssystemet, ikke å åpne for at foretak med konsesjon, som klager, skal unntas finansreguleringen for deler av sin virksomhet. Finanstilsynet viser til at det med «profesjonell utsteder» i forskriften § 1-7 bokstav k nr. 1, ikke uten videre kan legges til grunn at det også siktes til utsteder som

driver alminnelig konsesjonspliktig betalingstjenestevirksomhet ved siden av. Finanstilsynet viser i denne sammenheng til finansforetakslovens formålsbestemmelse og virksomhetsbegrensningene i finansforetaksloven § 13-1. Finansforetaksforskriften § 1-7 er derfor ikke anvendelig for kortene meldingen gjelder.

- (24) Formålet med innskrenkingen av unntaket for begrenset nettverk begrunnes særlig med to hensyn; konkurransehensyn og brukerhensyn.
- (25) Et av formålene med å innskrenke 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 for begrenset nettverk. Innskrenkningen av unntaket ble begrunnet nettopp av hensyn til ulempene for slike konkurrerende, regulerte markedsaktører.
- (26) Videre var formålet med innskrenkningen av unntaket å begrense risiko og manglende rettslig beskyttelse for brukerne. Finanstilsynets vurdering er at dersom foretak underlagt konsesjonssystemet skal omfattes av unntaket, vil det kunne få uheldige konsekvenser for brukerne, og særlig forbrukere. Hvis foretak skal kunne omgå det regulatoriske rammeverket for deler av virksomheten gjennom unntakene i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k, kan brukerne misvisende tro at rammeverket gjelder hele virksomheten.
- (27) Finanstilsynet viser for øvrig til finansforetaksloven §§ 2-19 og 2-21 om foretaksnavn for banker og alminnelige krav til navnebruk. Dersom klager skal omfattes av unntakene i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k for deler av sin virksomhet, vil foretaksnavnet kunne gi et feilaktig bilde overfor brukerne og andre for denne delen av virksomheten.
- (28) Videre kan volumet og verdien av begrensede nettverk øke betraktelig dersom flere finansforetak benytter seg av en slik mulighet for unntak, hvilket var nettopp det innskrenkningen av unntaket skulle avverge, slik det fremgår av fortalen til PSD2, avsnitt 13.
- (29) Finanstilsynet bemerker at det er uheldig om unntaket for begrensede 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 EBA Payment Institutions Register ser det videre ut til at det er et fåtall av stater som har registrert unntak for begrensede nettverk etter PSD2 artikkel 3 (k)(i) for regulerte finansforetak.
- (30) Finanstilsynet viser til at betalingsinstrumentet Coop Bedriftskort ikke gjelder et tilstrekkelig begrenset nettverk eller et tilstrekkelig begrenset bruksområde til å omfattes av unntaket i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1 og/eller nr. 2.
- (31) Selv om bruksområdet til Coop Bedriftskort innskrenkes til Coops butikker, vil Finanstilsynet understreke at det kun er én kjede som kan kvalifisere som et begrenset nettverk etter finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1 alternativ 2. Etter hva Finanstilsynet forstår består Coop av flere ulike kjeder, herunder Obs, Extra, Coop Prix, Coop Marked, Coop Mega, Matkroken, Obs BYGG, Coop Byggmix og Coop Elektro. Etter foretakets egne opplysninger vil betalingsinstrumentet kunne anvendes på tvers av de ulike Coop-kjeder, og faller etter Finanstilsynets vurdering dermed utenfor finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1.

- (32) Utvalget av varer og tjenester i de ulike Coop-butikkene omfatter etter Finanstilsynets forståelse et bredt spekter av varer og tjenester, herunder dagligvarer, klær, sports- og fritidsutstyr, husholdningsartikler, interiør, byggevarer, hvitevarer, brunevarer og elektronikk. Finanstilsynets vurdering er at utvalget varer og tjenester derfor ikke oppfyller vilkårene i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 2 om at utvalget varer og tjenester skal være meget begrenset og ha funksjonell sammenheng.

4 Rettslig grunnlag

- (33) Finansforetaksloven gjelder virksomhet som drives eller skal drives i Norge, samt norske finansforetaks virksomhet i utlandet, jf. finansforetaksloven § 1-2.
- (34) Etter finansforetaksloven § 2-3 første ledd første punktum kan betalingstjenester bare utføres av banker, kredittforetak, betalingsforetak, e-pengeforetak, 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.
- (35) 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 (...))»

- (36) 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»).
- (37) Ifølge finansforetaksforskriften § 1-8 skal foretak som driver virksomhet som nevnt i finansforetaksforskriften § 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.
- (38) 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

5.1 Innledning

- (39) Saken gjelder Finanstilsynets vedtak om ikke å registrere Ikano Bank og betalingsinstrumentene IKEA Kort, IKEA Bedriftskonto og Coop Bedriftskort etter unntakene i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1 og nr. 2, jf. § 1-9.

5.2 Om betalingsinstrumenter utstedt av finansforetak kan unntas lovens virkeområder

- (40) 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 unntakene i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k. Dersom dette spørsmålet besvares bekreftende, vil det andre spørsmålet bli om de tre aktuelle betalingsinstrumentene har et tilstrekkelig begrenset virkeområde til å omfattes av unntakene i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1 eller nr. 2.
- (41) Etter finansforetaksloven § 2-3 første ledd første punktum kan betalingstjenester bare utføres av 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.
- (42) Det fremgår av finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1 og nr. 2 at finansforetaksloven likevel ikke gjelder for:
- «k. 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 (...))»
- (43) Finanstilsynet har lagt til grunn at finansforetak med konsesjon etter finansforetaksloven ikke kan benytte seg av unntakene i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k.

Finanstilsynet har vist til konkurransehensyn og brukerhensyn, og har anført at formålet med unntakene i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k er å unngå at virksomheter som tilbyr betalingstjenester av begrenset art faller inn under konsesjonssystemet, ikke å åpne for at finansforetak skal kunne unntas finansreguleringen for deler av sin virksomhet.

- (44) Ifølge ordlyden i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k er det «tjenester» som på visse vilkår kan unntas fra finansforetaksloven. Tilsvarende viser PSD2 artikkel 3 bokstav k til «services». Ordlyden knytter seg dermed isolert sett til selve tjenesten som ytes. Ordlyden begrenser i så måte ikke mot foretak som driver konsesjonspliktig virksomhet.
- (45) Finanstilsynet har vist til at ordlyden «profesjonell utsteder» i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1 ikke nødvendigvis omfatter foretak regulert av finansforetaksloven. Klager har på sin side vist til at ordlyden heller ikke begrenser mot regulerte foretak. Etter Finanstilsynsklagenemndas syn gir ikke ordlyden føring i noen av retningene, og i alle tilfeller innebærer ikke ordlyden «profesjonell utsteder» en avgrensning mot foretak som er underlagt reguleringen i finansforetaksloven.
- (46) I fortalen til PSD2 avsnitt 13 står det om bakgrunnen for unntaket for begrensede nettverk:
- «Feedback from the market shows that the payment activities covered by the limited network exclusion often comprise significant payment volumes and values and offer to consumers hundreds or thousands of different products and services. That does not fit the purpose of the limited network exclusion as provided for in Directive 2007/64/EC and implies greater risks and no legal protection for payment service users, in particular consumers, and clear disadvantages for regulated market actors».
- (47) Uttalelsen viser at man ønsket å innskrenke muligheten til å benytte unntaket. I den påfølgende setningen i fortalen står det imidlertid:
- «To help limit those risks, it should not be possible to use the same instrument to make payment transactions to acquire goods and services within more than one limited network or to acquire an unlimited range of goods and services».
- (48) Etter det siterte listes de tre alternative vilkårene i artikkel 3 bokstav k opp. Fortalens avsnitt 13 gir uttrykk for at unntaket skulle strammes inn, men at dette skulle skje gjennom nærmere bestemte vilkår i artikkel 3 bokstav k. Uttalelsene i fortalen gir dermed ikke uttrykk for at instrumenter utstedt av foretak underlagt reguleringen i finansforetaksloven ikke kan være unntatt etter bestemmelsen.
- (49) Finansdepartementet har i sak 22/5385 vurdert spørsmålet om finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k kommer til anvendelse for regulerte e-pengeforetak. I denne saken kom Finansdepartementet til, etter henvisning til EBAs retningslinjer for begrensede nettverk, at det ikke var grunnlag for å tolke finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k slik at unntaket ikke kan påberopes av regulerte e-pengeforetak på generelt grunnlag. Finanstilsynsklagenemnda er enig i vurderingene til Finansdepartementet, og legger tilsvarende til grunn i denne saken.
- (50) Finansdepartementet viser i sin avgjørelse til EBAs «Guidelines on the limited network exclusion under PSD2». EBA drøfter i retningslinjene på side 28 og 29 om regulerte foretak bør ha adgang til å drive betalingstjenestevirksomhet etter unntaket i PSD2

artikkel 3 bokstav k. EBA drøfter ulike hensyn, herunder likebehandling av regulerte og ikke-regulerte foretak og bruker- og forbrukerhensyn. I tillegg viser EBA til at formålet med unntaket var å unngå at virksomheter som tilbyr betalingstjenester av begrenset art faller inn under konsesjonssystemet, ikke å åpne for at foretak med konsesjon skal unntas finansreguleringen for deler av sin virksomhet. Etter en helhetsvurdering kommer EBA til at regulerte foretak også kan benytte unntaket i PSD2 artikkel 3 bokstav k. EBA skriver at å tillate regulerte foretak å tilby tjenester unntatt etter artikkel 3 bokstav k er mer i tråd med reglene i PSD2, og at ulemper for brukerne kan reduseres på annet vis.

- (51) I retningslinjene punkt 5 «Provision of services under Article 3(k) of PSD2 by regulated entities», gir EBA retningslinjer for hvordan bruker- og forbrukerhensyn kan ivaretas. Ifølge retningslinjene punkt 5 kan regulerte foretak også tilby tjenester som er unntatt regulering etter PSD2 artikkel 3 bokstav k, såfremt vilkårene for unntak er oppfylt og EBAs retningslinjer følges. Herunder skal tilsynsmyndigheten sikre at foretaket skiller de regulerte og uregulerte tjenestene på en klar og lett gjenkjennelig måte, og foretaket skal informere brukeren om at den aktuelle tjenesten ikke er regulert.
- (52) Finanstilsynet har vist til finansforetaksloven §§ 2-19 og 2-21 om foretaksnavn for banker og alminnelige krav til navnebruk, og at et finansforetaks navn skal gjøre det klart for brukere og andre hvilket foretak de forholder seg til, hva slags virksomhet foretaket driver, og at navnet ikke skal gi et misvisende inntrykk. Finanstilsynet viser til at dersom regulerte finansforetak skal kunne utstede betalingsinstrumenter omfattet av unntaket i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k, så vil det kunne få uheldige konsekvenser for brukerne, og særlig forbrukerne.
- (53) Som vist til ovenfor gjør EBAs retningslinjer det klart at foretaket må skille de regulerte og uregulerte tjenestene på en klar og lett gjenkjennelig måte. Dersom foretakene skiller de regulerte og uregulerte tjenestene på en klar og lett gjenkjennelig måte, kan ikke Finanstilsynsklagenemnda se at det er i strid med finansforetaksloven §§ 2-19 og 2-21 at foretak underlagt reguleringen i finansforetaksloven også kan tilby tjenester unntatt finansforetaksloven etter finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k.
- (54) Finanstilsynet har også vist til finansforetakslovens formålsbestemmelse og virksomhetsbegrensningen i finansforetaksloven § 13-1 som argument for at finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k ikke gjelder for foretak underlagt reguleringen i finansforetaksloven. Finanstilsynsklagenemnda kan ikke se at verken formålsbestemmelsen i seg selv eller virksomhetsbegrensningen i § 13-1 stenger for at regulerte foretak kan få unntak fra finansforetaksloven for bestemte tjenester etter finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k. EBA har gjennom sine retningslinjer veid de ulike hensynene som denne saken reiser opp mot hverandre, og konkludert med at unntaket også kan benyttes av regulerte foretak. Finanstilsynsklagenemnda finner ikke grunnlag for å fravike disse vurderingene.
- (55) Det at foretak har konsesjon etter finansforetaksloven er dermed ikke til hinder for at tjenester foretaket leverer kan omfattes av unntaket for begrensede nettverk i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k. Det er derfor ikke grunnlag for å nekte registrering av slike betalingsinstrumenter etter finansforetaksforskriften § 1-9 kun på grunnlag av at foretaket har konsesjon etter finansforetaksloven.

5.3 Konkret vurdering av kortene

5.3.1 Innledning

- (56) Finanstilsynet har lagt til grunn at IKEA Kort, IKEA Bedriftskonto og Coop Bedriftskort ikke faller inn under unntaksbestemmelsen i finanstilsynsforskriften § 1-7 bokstav k. I det følgende vil Finanstilsynsklagenemnda vurdere produktene opp mot unntaksbestemmelsen.

5.3.2 Coop Bedriftskort

- (57) Når det gjelder Coop Bedriftskort har Finanstilsynet lagt til grunn at kortet ikke kan anses å inngå i et tilstrekkelig begrenset nettverk, eller ha et tilstrekkelig begrenset bruksområde til at kortet kan omfattes av unntakene i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1 eller nr. 2.
- (58) Spørsmålet blir først om Coop Bedriftskort kan unntas etter finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1. Det følger av bestemmelsen at det må være tale om et betalingsinstrument som «bare kan benyttes i begrenset omfang» som gir innehaveren mulighet til å kjøpe varer «innenfor et begrenset nett av tjenestetilbydere» for at unntaket skal komme til anvendelse. Det må dermed foretas en konkret vurdering av betalingstjenestens anvendelsesområde og rekkevidde.
- (59) Det finnes ingen definisjon på hva som er et tilstrekkelig «begrenset omfang» eller hva som skal anses som et «begrenset nettverk». Fortalen til PSD2 gir imidlertid noe veiledning for hvordan vilkårene skal forstås.
- (60) I vurderingen av om det er tale om et begrenset nett av tjenestetilbydere fremgår det av fortalen til PSD2 avsnitt 13 at det må vurderes om betalingsinstrumentet bare kan brukes ved kjøp av varer og tjenester hos en «specific retailer or specific retail chain», der foretakene er koblet sammen gjennom en forretningsavtale som foreskriver bruk av et «single payment brand», og dette betalingsvaremerket brukes på utsalgsstedene og, om mulig, vises på betalingsinstrumentet som kan brukes der.
- (61) Videre fremgår av avsnitt 13 i fortalen til PSD2 at det ikke var meningen at unntaket skulle omfatte betalingstjenester som innebærer «significant payment volumes and offer to consumers hundreds or thousands of different products and services». Avgrensningen begrunnes med at en slik tolkning av bestemmelsen vil innebære «greater risk and no legal protection for payment service users» og «clear disadvantages for regulated market actors». Videre fremgår det av fortalen til PSD2 avsnitt 14 at det kun er «specific-purpose instrument[s]» som omfattes av unntaket, og ikke «general-purpose instrument[s]». På samme sted i fortalen fremgår det også at det skal avgrenses mot betalingsinstrumenter som brukes til «purchases in stores of listed merchants» ettersom slike er «typically designed for a network of service providers which is continuously growing». Samlet taler kildene for at unntaket ikke skal tolkes for vidt, og at det ikke var meningen at bestemmelsen skulle muliggjøre at omfattende betalingstjenester unntas regulering.
- (62) Coop og Circle K er to ulike konsern som ikke opererer under samme varemerke. Coop Bedriftskort gir kortholderen mulighet til å handle varer og tjenester på tvers av de to konsernene. Med bakgrunn i uttalelsene i fortalen til PSD2 om at kjøpene må skje hos en spesifikk forhandler eller kjede, kan ikke Coop-butikkene og Circle K-stasjonene anses

som et «begrenset nettverk». Coop Bedriftskort oppfyller derfor ikke vilkårene for unntaket etter begrensede nettverk i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1.

- (63) Subsidiært har klager anført at Coop Bedriftskort må kunne unntas dersom produktegenskapene endres, slik at kortet ikke lenger kan benyttes hos Circle K.
- (64) Finanstilsynet har lagt til grunn at de ulike Coop-konseptene utgjør egne butikkjeder, og at Coop-butikkene derfor ikke er å anse som et «begrenset nettverk». Klager har ikke anført noe i tilknytning til dette. Finanstilsynsklagenemnda kan ikke se at det finnes noen klar definisjon på hva som utgjør en kjede i denne sammenheng. Videre gir verken PSD2 eller EBAs retningslinjer føringer for hva som skal anses som en kjede.
- (65) De ulike butikkene inngår i Coop-konsernet, med Coop Norge SA som morselskap. Coop har selv på sine hjemmesider definert de ulike Coop-konseptene som ulike kjeder. Videre er det klart at flere av Coop-konsernets butikker ikke bruker Coop-navnet, noe som medfører at alle butikkene ikke opererer under samme varemerke. Dette gjelder Matkroken-butikkene, Obs-butikkene, Obs Bygg-butikkene og Extra-butikkene. De ulike Coop dagligvarekjedene skiller seg videre fra hverandre i antall varelinjer og produktutvalg, samt prisprofil og konsept. Extra er ifølge Coops hjemmeside en lavpriskjede, mens Matkroken er en typisk nærbutikk med begrenset vareutvalg. I tillegg skiller Obs Bygg og Coop Byggmix seg fra de andre butikkene ved at de ikke selger dagligvarer, men byggevarer. Det er dermed tale om butikker med ulike konsepter som opererer innenfor ulike markeder. Finanstilsynsklagenemnda legger derfor til grunn at de ulike butikkonseptene til Coop ikke er å anse som én «specific retail chain».
- (66) Formålet med bestemmelsen er som nevnt ikke å unnta omfattende betalingstjenester. Med Coops over 1 200 butikker, geografisk spredt i hele Norge, og med flere ulike butikkonsepter anser ikke Finanstilsynsklagenemnda dette å utgjøre et «begrenset nettverk» hvor betalingsinstrumentet «bare benyttes i et begrenset omfang», jf. finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1. Coop Bedriftskort kan dermed ikke registreres med unntak etter finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1.
- (67) Klager har anført at Coop Bedriftskort uansett kan unntas etter finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 2.
- (68) Vilåret etter finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 2 er at betalingsinstrumentet «kun kan benyttes til å kjøpe et meget begrenset utvalg av varer eller tjenester». Det fremgår av avsnitt 13 i fortalen til PSD2 og av EBAs retningslinjer punkt 4 at det bør være en «functional connection» mellom varene eller tjenestene dersom unntaket skal komme til anvendelse. Utvalget av varer og tjenester man kan kjøpe ved bruk av Coop Bedriftskort omfatter blant annet dagligvarer, klær, sko, sportsutstyr, byggevarer, hvitevarer, annen elektronikk og drivstoff. Dette gir et svært stort produktutvalg innenfor til dels helt ulike kategorier, og det er ingen funksjonell sammenheng mellom varene. Etter Finanstilsynsklagenemndas syn er utvalget av varer og tjenester for stort, og samtidig uten nødvendig funksjonell sammenheng, til at det kan anses som et «meget begrenset utvalg av varer eller tjenester» etter finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 2.
- (69) Atter subsidiært har klager anført at Coop Bedriftskort må kunne unntas dersom produktegenskapene endres, slik at kortet ikke lenger kan benyttes hos Circle K. Finanstilsynsklagenemndas vurdering er at utvalget varer og tjenester vil være for stort

til at det kan anses som et «meget begrenset utvalg varer og tjenester» også dersom kortet ikke kan benyttes hos Circle K. Til det er vareutvalget hos de ulike Coop-butikkene for stort. Coop Bedriftskort kan dermed heller ikke unntas etter finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 2 dersom produktegenskapene endres, slik at kortet ikke lenger kan benyttes hos Circle K.

5.3.3 IKEA Kort og IKEA Bedriftskonto

- (70) Etter Finanstilsynsklagenemndas syn vil IKEA Kort og IKEA Bedriftskonto, slik betalingsinstrumentene er beskrevet i meldingen, oppfylle vilkårene i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1. IKEA Kort og IKEA Bedriftskonto kan kun brukes hos IKEA i Norge. IKEA har syv varehus i Norge, med en tydelig profil. Det krever store investeringer å etablere et nytt varehus i Norge, og det er begrenset risiko for en stor utvidelse av antall utsalgssteder hvor kortet kan benyttes. Finanstilsynsklagenemndas vurdering er følgelig at vilkårene for unntak etter finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k nr. 1 er oppfylt for betalingsinstrumentene IKEA Kort og IKEA Bedriftskonto.

6 Vedtak

- (71) Finanstilsynsklagenemnda fatter etter dette følgende vedtak:

Klagen tas delvis til følge.

Vilkårene for å registrere IKEA Kort og IKEA Bedriftskort, jf. finansforetaksforskriften § 1-9, jf. § 1-7 bokstav k nr. 1, er oppfylt.

Vedtaket om å nekte registrering etter finansforetaksforskriften § 1-9 jf. § 1-7 bokstav k av Coop Bedriftskort, stadfestes.

Avgjørelsen er enstemmig.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur