

Advokatfirmaet Wiersholm AS
Postboks 1400 Vika
0115 OSLO

Unntatt offentlighet,
Offl. § 13 1. ledd, jf. fvl. § 13 1. ledd
nr. 2

Deres ref

Vår ref

Dato

15/1903-

15. desember 2025

Omgjøring av vedtak etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a

1. Innledning og sakens bakgrunn

Finansdepartementet fattet 22. mars 2024 følgende vedtak:

«Finanstilsynets vedtak 28. oktober 2014 stadfestes. Finanstilsynet skal sette en ny frist for etterlevelse av pålegget gitt 28. oktober 2015.

«Dette vedtaket kan ikke påklages, jf. fvl. § 28 tredje ledd.»

Finanstilsynets vedtak gikk ut på at Universal Presentkort AS («Universal») driver virksomhet som krever konsesjon som e-pengeforetak etter lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) § 2-4 jf. § 2-11. Det bemerkes for ordens skyld at det ved en inkurie ble vist til feil dato i departementets vedtak. Korrekt dato for det stadfestede vedtaket fra Finanstilsynet er 3. desember 2014.

Ved stevning 14. november 2024 gikk Universal til sak mot staten ved Finansdepartementet med påstand om at departementets vedtak 22. mars 2024 er ugyldig. Universal mener at deres gavekort ikke oppfyller vilkårene for å anses som elektroniske penger (e-penger).

Ved dom 7. mai 2025 avsa Oslo tingrett dom med følgende domsslutning:

«1. Staten v/Finansdepartementet frifinnes.

2. I sakskostnader betaler Universal Presentkort AS til staten ved Finansdepartementet kr 329 300 – trehundreogtjuenitusentrehundre kroner – innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av dommen.»

Universal anket tingrettens dom ved anke 6. juni 2025. Ankeforhandlingen i Borgarting lagmannsrett er berammet til 6. mai 2026.

Etter en vurdering av rettsutviklingen i EU, er departementet kommet til at departementets vedtak av 22. mars 2024 bør endres slik at Finanstilsynets vedtak av 3. desember 2014 oppheves.

2. Om den faktiske og rettslige utviklingen i saken

2.1 Innledning

Spørsmålet i saken har siden 2014 vært om gavekort fra Universal er å anse som elektroniske penger etter finansforetaksloven § 2-4 andre ledd og e-pengedirektivet (direktiv 2009/110/EF) artikkel 2 nr. 2.

I finansforetaksloven § 2-4 andre ledd er elektroniske penger definert slik:

«Med elektroniske penger menes en elektronisk lagret pengeverdi representert ved en fordring på utstederen, som er utstedt etter mottak av midler for å utføre betalingstransaksjoner, og som er anerkjent som betalingsmiddel av andre foretak enn utstederen. Med betalingstransaksjoner menes transaksjoner som angitt i finansavtaleloven § 1-5 sjette ledd.»

Da saken ble behandlet i tingretten var det enighet om at Universals gavekort inneholder en «elektronisk lagret pengeverdi» og at de er «anerkjent som betalingsmiddel av andre foretak enn utstederen». De omstridte spørsmålene da saken ble behandlet i tingretten var om gavekortene oppfyller kriteriene «representert ved en fordring på utstederen» og «utstedt etter mottak av midler».

For nærmere detaljer om de faktiske og rettslige anførslene i saken vises det til tingrettens dom.

I prosesskriv 19. august 2025 fremsatte Universal en ny anførsel. Av brevet fra Universals prosessfullmektig fremgår det at

«For lagmannsretten vil Universal som ny anførsel i tillegg anføre at gavekortet heller ikke oppfyller vilkåret om en 'elektronisk lagret pengeverdi [...] som er anerkjent som betalingsmiddel av andre foretak enn utstederen'.»

I prosesskrivet utdypes den nye anførselen slik:

«I ordlyden 'elektronisk lagret pengeverdi [...] som er anerkjent som betalingsmiddel av andre foretak enn utstederen' (i e-pengedirektivet art. 2(2): 'stored monetary value [...] accepted by a natural or legal person other than the electronic money issuer') ligger det et krav om at tredjepersoner aksepterer den lagrede elektroniske pengeverdien som sådan som oppgjør, og ikke mottar vanlige penger.»

Dette følger av EU-domstolens avgjørelse i sak C-661/22 (Projektai) avsnitt 48, hvor det er presisert at e-penger er 'a separate monetary asset' til forskjell fra vanlige penger (avsnitt 48). Dersom butikkene kun mottar vanlige penger, og ikke en elektronisk lagret 'separate monetary asset', foreligger det derfor ikke e-penger.

Denne tolkningen er nylig understreket og fastholdt av EU-kommisjonen i en uttalelse publisert av European Banking Authority (2022_6336, 17. januar 2025), se JU s. 745. Saken gjaldt en utsteder av et betalingskort som var 'connected to a global general payment scheme', dvs. sannsynligvis Visa eller Mastercard pre-paid kort. Slik kortet fungerte, fikk butikkene en fordring på kjøpesummen (i vanlige penger) idet kortinnehaveren dro kortet i betalingsterminalen og butikken fikk senere betalt fra utstederen i vanlige penger.

EU-kommisjonen uttalte at vilkåret om at tredjepersoner aksepterer den elektronisk lagrede pengeverdien innebærer at tredjepersonen må akseptere den elektronisk lagrede pengeverdien 'as a separate monetary asset, and not simply as the reception by the payee of funds resulting from redeemed e-money'. (vår utheving)

I subsumsjonen la EU-kommisjonen avgjørende vekt på at butikkene mottok 'scriptural money' (dvs. penger på konto) til forskjell fra en 'separate monetary asset' (e-penger).

'The submitter states that the payees (merchants in this case) are paid in scriptural money. Therefore, in accordance with the Court's ruling in case C 661/22 and the reasoning outlined above, there is no acceptance of electronic money by a party other than the issuer in the case in question.' (vår utheving)

På denne bakgrunn konkluderte EU-kommisjonen med at det aktuelle tilfellet 'fails to meet all of the criteria of the definition of electronic money'.

Det samme er tilfellet i foreliggende sak. Butikkene der Universal Presentkort kan benyttes mottar aldri en 'separate monetary asset'. Etter at gavekortet er benyttet i en butikk, gjennomfører Universal en regulær utbetaling (hver torsdag) for dette beløp. Betalingene gjennomføres i vanlige penger ved bankoverføring ('scriptural money').»

Departementet vil i det følgende se nærmere på den rettslige betydningen av EU-kommisjonens svar på den nevnte EBA Q&A, og redegjøre for den forventede rettsutviklingen når nytt betalingstjenesteregulativ (PSD3 og PSR) blir vedtatt i EU, og etter hvert forventes tatt inn EØS-avtalen.

2.2 Nærmere om betydningen av EBA Q&A 2022_6336 knyttet til vilkåret om at e-penger må være «anerkjent som betalingsmiddel av andre foretak enn utstederen»

Svar på EBA Q&A er ikke rettslig bindende, og det kreves heller ikke at tilsynsmyndighetene rapporterer på om de vil etterleve slike svar, jf. EBA-forordningen art. 16 b. Det forventes likevel at myndighetene etterlever svarene der hvor det er relevant for å sikre harmonisert praksis og like konkurransevilkår. I en rapport datert 6. august 2019, om bruken og implementeringen av Q&A, slår EBA fast at:

“Although Q&A have no binding force in law and are not subject to ‘comply or explain’, they are widely recognised as offering important supervisory guidance on the regulatory provisions they relate to and thus cannot be ignored. On the EBA’s Q&A web page it is furthermore specified that ‘their application will be rigorously scrutinised and challenged by the EBA and national supervisory authorities given their undoubted practical significance to achieve a level-playing field. Peer pressure and market discipline are also expected to play a driving force in ensuring adherence to and compliance with the answers provided in the Q&A process.’ At the same time, the application of final Q&A is obviously linked to the relevance they have for institutions’ activities.”

Departementet finner det ikke nødvendig å gå nærmere inn på den rettslige betydningen av EU-kommisjonens svar på EBA Q&A 2022_6336, eller hvilken adgang Norge har til ikke å følge svaret, ettersom departementet forventer at forestående regelendringer uansett vil klargjøre rettstilstanden.

2.3 Forventet regulering av e-penger i PSD3/PSR

Den 27. november 2025 ble det sendt ut pressemelding om at det var oppnådd politisk enighet mellom EU-parlamentet og Rådet om nytt betalingstjenesteregulverk. Det forventede nye regelverket vil gis i en forordning (Payment Services Regulation, PSR) og et direktiv (Third Payment Services Directive, PSD3). Når PSR og PSD3 vedtas, vil samtidig det gjeldende betalingstjenstedirektivet (direktiv (EU) 2015/2366, PSD2) og e-pengedirektivet oppheves. Både PSD2 og e-pengedirektivet er tatt inn i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. Det forventes derfor at også det nye betalingstjenesteregulverket vil bli tatt inn i EØS-avtalen.

Omforente utkast til PSR og PSD3 foreligger foreløpig ikke. Av utkastene og kommunikasjonen som er sendt ut, fremgår det imidlertid at ordningen med en egen konsesjon for e-pengeforetak ikke vil bli videreført. Utstedelse av e-penger forventes i stedet å bli regulert som en underkategori av felleskategorien betalingstjenester, og e-pengeforetak forventes på samme måte regulert som en underkategori av betalingsforetak. Departementet forventer i tillegg at vilkårene for hva som er å anse som e-penger etter det nye regelverket, vil bygge på EU-kommisjonens svar på EBA Q&A 2022_6336.

3. Departementets vurdering

Både avgjørelsen i sak C-661/22 (*Projektai/ Bruc Bonds*) og EU-Kommisjonens svar på EBA Q&A 2022_6336 var en del av de juridiske utdragene i tingretten, men vilkåret om at e-penger må «være anerkjent som betalingsmiddel av andre foretak enn utstederen» ble ikke anført av Universal, og det ble heller ikke nærmere problematisert av staten.

I etterkant av tingrettens dom, er det imidlertid blitt tydeliggjort, bl.a. i møter i EBA, at den forståelsen som fremgår av nevnte EBA Q&A skal legges til grunn, og at vilkårene for hva som skal anes som «elektroniske penger» etter gjeldende regelverk, er snevrere enn tidligere antatt. I tillegg gir den politiske enigheten om PSD3 og PSR grunn til å forvente at konsesjonsreglene for e-pengeforetak vil endres.

Departementets vurdering av denne (forventede) rettsutviklingen er at Finanstilsynets vedtak 3. desember 2014 ikke vil kunne opprettholdes, og dermed vil det heller ikke være riktig å fastholde departementets vedtak av 22. mars 2024. Universal har, i påvente av en rettskraftig dom, ikke søkt Finanstilsynet om konsesjon som e-pengeforetak. Gitt dette og den oppsettende virkningen som ble gitt Finanstilsynets vedtak fra 2014, har Universal hittil drevet sin virksomhet uten konsesjon. I lys av den forventede rettsutviklingen anser departementet det som mest hensiktsmessig at Finanstilsynets opprinnelige vedtak i saken oppheves, og at spørsmålet om konsesjonsplikt for Universals virksomhet ev. vurderes på nytt av Finanstilsynet.

Det følger av lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 35 første ledd bokstav a at et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom «*endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller faktisk tilgodeser*». Departementet anser at dette vilkåret er oppfylt.

Departementets vedtak av 22. mars 2024 er bragt inn for domstolene. Dette er ikke til hinder for at departementet kan beslutte å omgjøre vedtaket til gunst for Universal.

4. Vedtak

Finansdepartementet har etter dette fattet følgende vedtak:

Med hjemmel i forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a endres Finansdepartementets vedtak av 22. mars 2024 til å lyde:

Finanstilsynets vedtak 3. desember 2014 oppheves.

Med hilsen

Geir Åvitsland (e.f.)
ekspedisjonssjef

Marius Østli
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Gjenpart: Finanstilsynet