



FINANSTILSYNET

THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Høringsnotat

Gjennomføring av PEPP- forordningen i norsk rett

Pan-europeisk individuelt
pensjonsprodukt

Innhold

1	Innledning	3
2	Gjeldende rett	5
3	Forventet EØS-rett – hovedinnholdet i PEPP-forordningen	6
3.1	Virkeområde, betegnelsen "PEPP", registrering mv.	6
3.2	God forretningsskikk, informasjonsplikter	7
3.3	Rapportering til tilsynsmyndighetene	8
3.4	Oppsparingsfasen – forsvarlig kapitalforvaltning mv.	8
3.5	Depotmottaker, biometrisk risiko, klager	9
3.6	Skifte av PEPP-tilbyder	9
3.7	Utbetalingsfasen	10
3.8	Tilsynsmyndighet, tilsynssamarbeid, produktinngrep mv.	10
3.9	Forvaltningstiltak og administrative sanksjoner	11
3.10	Offentliggjøring av vedtak	12
4	Forskjeller mellom PEPP og gjeldende regler for skattefavorederte individuelle pensjonsprodukter i Norge	13
5	Finanstilsynets vurdering	15
5.1	Inkorporasjon av PEPP-forordningen i ny lov, forskrifter mv.	15
5.2	Nasjonale regler om oppsparings- og utbetalingsfasen	15
5.3	Tilsyn og sanksjoner	17
5.3.1	Utpeking av nasjonal tilsynsmyndighet	17
5.3.2	Pålegg om retting	17
5.3.3	Ledelseskarantene	18
5.3.4	Overtredelsesgebyr	19
5.3.4.1	Behovet for regler om overtredelsesgebyr, rettssikkerhet mv.	19
5.3.4.2	Hvem skal kunne ilegges overtredelsesgebyr	22
5.3.4.3	Skyldkrav	22
5.3.4.4	Øvre beløpsgrenser og utmålingsmomenter	23
5.3.4.5	Oppfyllelsesfrist, tvangfullbyrdelse, forsinkelsesrenter og foreldelse	24
5.3.5	Produktinngrep	24
5.4	Enkelte andre forhold	25
5.4.1	Særskilt om tjenestepensjonsforetaks adgang til å tilby PEPP-produkter	25
5.4.2	Utenrettslig tvisteløsning	25
5.4.3	Klage og domstolsprøving	26
5.4.4	Offentliggjøring	26
6	Økonomiske og administrative konsekvenser	28
6.1	Generelt	28
6.2	Konsekvenser for PEPP-tilbydere og -distributører	28
6.3	Konsekvenser for forbrukere	29
6.4	Konsekvenser for myndighetene	29
7	Utkast til lov- og forskriftsendringer	30

1 Innledning

Forordning (EU) 2019/1238¹ om et pan-europeisk individuelt pensjonsprodukt (heretter omtalt som PEPP-forordningen og forordningen) ble vedtatt i EU 20. juni 2019. Forordningen gjelder i EU fra 22. mars 2022. Forordningen er EØS-relevant og forventes tatt inn i EØS-avtalen. Finansdepartementet har i brev 30. september 2021 bedt Finanstilsynet om å utarbeide et høringsnotat med utkast til regler for å gjennomføre forventede EØS-forpliktelser som tilsvarer forordningen i norsk rett.

PEPP-forordningen er en del av EUs arbeid med å legge til rette for en kapitalmarkedsunion. Et formål med PEPP-forordningen er å håndtere utfordringene som følge av en aldrende befolkning og vedvarende lave renter ved å legge til rette for flere langsiktige investeringer på kapitalmarkedene. Videre skal forordningen bidra til økte valgmuligheter for pensjonssparing, særlig for unge og mobile arbeidstakere i EU/EØS-området. Forordningen skal også bidra til å etablere et felles marked for tilbydere av individuelle pensjonsprodukter i EU. Et større europeisk marked for individuell pensjonssparing skal også kunne gjøre det enklere å skaffe kapital til å finansiere langsiktige investeringer og kunne bidra positivt til realøkonomien.

Forordningen inneholder harmoniserte krav for registrering, produksjon og distribusjon av, samt tilsyn med, individuelle pensjonsprodukter som distribueres i EU/EØS-området under betegnelsen "PEPP". Et PEPP-produkt skal være et individuelt, ikke arbeidsmarkedsrelatert pensjonsspareprodukt som er tegnet frivillig av en fysisk person for langsiktig sparing til pensjon, og som har begrensede muligheter for innløsning før pensjonering. Produktet skal være et supplement til eksisterende statlige og private pensjonsordninger, og skal ikke erstatte eller harmonisere eksisterende nasjonale ordninger for individuell pensjonssparing. Forordningen pålegger ingen å tilby PEPP-produkter, men bare produkter som er registrert etter reglene i forordningen kan distribueres i EU/EØS-området under betegnelsen "PEPP". PEPP-produktene skal ha en del standardegenskaper uavhengig av hvor de tilbys i EU/EØS-området. Samtidig skal reguleringen være tilstrekkelig fleksibel til at produktene skal kunne tilbys av, og kunne flyttes mellom, en rekke typer foretak under tilsyn. Både kredittinstitusjoner, forsikringsforetak, tjenstepensjonsforetak som etter nasjonal rett kan tilby individuelle pensjonsprodukter, verdipapirforetak med tillatelse til å yte porteføljeforvaltning, forvaltningsselskaper for verdipapirfond og forvaltere av alternative investeringsfond skal kunne søke om registrering av et PEPP-produkt. Foretak som vil tilby PEPP-produkter vil være underlagt både reglene i PEPP-forordningen og den relevante sektorlovgivningen som gjelder for foretaket.

Forordningen innebærer i utgangspunktet fullharmonisering, men slik at det er forutsatt i forordningen at EU/EØS-statene gir nasjonale regler som supplerer forordningen på visse områder. Det gjelder utpeking av nasjonal tilsynsmyndighet, sanksjoner og andre forvaltningstiltak samt visse sider ved oppsparings- og utbetalingsfasen.

I punkt 2 nedenfor gis det en kort omtale av gjeldende rett. Punkt 3 inneholder en oversikt over hovedinnholdet i PEPP-forordningen. Punkt 4 inneholder en sammenligning av PEPP-forordningen og gjeldende norske regler for skattefavorisert individuell pensjonssparing (IPS). Finanstilsynets vurderinger og forslag framgår under punkt 5 nedenfor. Der foreslår

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1238>

Finanstilsynet at PEPP-forordningen gjennomføres ved inkorporasjon i ny PEPP-lov. Videre foreslår Finanstilsynet nasjonale regler som supplerer forordningen om retting, ledelseskartene og overtredelsesgebyr samt enkelte regler om oppsparings- og utbetalingsfasen. Punkt 6 omhandler økonomiske og administrative konsekvenser av høringsforslaget. Utkast til lov- og forskriftsendringer er inntatt i punkt 7.

2 Gjeldende rett

Forskrift til skatteloven § 6-47-1 flg. stiller krav til utforming av individuelle pensjonsspareavtaler som får særskilt skattemessig behandling. For øvrig er det ingen særskilte krav til utformingen av individuelle pensjonsspareavtaler.

Finanstilsynet fører tilsyn etter finanstilsynsloven og sektorlovgivningen med alle typer foretak som tilbyr spareprodukter, jf. finanstilsynsloven § 1, verdipapirhandelloven § 19-1, verdipapirfondloven § 11-2, lov om forvaltning av alternative investeringsfond § 9-1, forsikringsformidlingsloven § 10-1 og finansforetaksloven kapittel 22. Sektorlovgivningen inneholder regler om god forretningsskikk ved salg av spareprodukter.

Finanstilsynet kan med hjemmel i finanstilsynsloven blant annet kreve opplysninger fra foretak under tilsyn, gi pålegg om retting og ilegge daglig løpende mulkt hvis pålegg ikke etterkommes.

Videre kan Finanstilsynet tilbakekalle foretakets tillatelse til å drive konsesjonspliktig virksomhet etter sektorlovgivningen ved overtredelser av plikter i lov eller forskrift med videre, jf. finansforetaksloven § 3-7, verdipapirhandelloven § 9-7, verdipapirfondloven § 11-5, lov om forvaltning av alternative investeringsfond § 9-4 og forsikringsformidlingsloven § 10-3.

Verdipapirhandelloven § 19-8 og § 21-5, verdipapirfondloven § 11-6 og § 11-9² og lov om forvaltning av alternative investeringsfond § 9-5 og § 9-6 gir Finanstilsynet hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr og ledelseskantene ved brudd på god forretningsskikk. Finansforetaksloven og forsikringsvirksomhetsloven har ikke tilsvarende hjemmel.

² Bestemmelsen har ikke trådt i kraft ennå

3 Forventet EØS-rett – hovedinnholdet i PEPP-forordningen

3.1 Virkeområde, betegnelsen "PEPP", registrering mv.

PEPP-forordningen inneholder 11 kapitler. Strukturen i forordningen følger i hovedsak PEPP-produktenes livsløp.

I artikkel 1 angis virkeområdet for forordningen. Der framgår det at forordningen inneholder harmoniserte regler for registrering, produksjon og distribusjon av, og tilsyn med, individuelle pensjonsprodukter som distribueres i EU under betegnelsen "PEPP-produkt" eller "pan-europeisk individuelt pensjonsprodukt".

Et PEPP-produkt kjennetegnes ved at det er et individuelt, ikke arbeidsmarkedsrelatert pensjonsspareprodukt som er kjøpt frivillig av en fysisk person, der formålet er langsiktig sparing til pensjon, og slik at mulighetene for innløsning er begrenset, jf. definisjonen i forordningen artikkel 2 nr. 1.

I forordningen artikkel 6 nr. 1 er det angitt hvilke typer foretak som kan søke om å få registrert et PEPP-produkt som de har produsert. Det er:

- kredittinstitusjoner
- livsforsikringsforetak
- tjenstepensjonsforetak som etter nasjonal rett kan tilby individuelle pensjonsprodukter
- verdipapirforetak med tillatelse til å drive porteføljeforvaltning
- forvaltningsselskaper for verdipapirfond
- forvaltere av alternative investeringsfond.

Disse foretakene kan være såkalte "PEPP-tilbydere", jf. definisjonen i artikkel 2 nr. 15. PEPP-tilbydere kan også distribuere PEPP-produkter som de ikke har produsert innenfor rammene av sektorlovgivningen som gjelder for foretaket.

En "PEPP-distributør" er ifølge artikkel 2 nr. 16 et foretak som kan distribuere PEPP-produkter som det ikke har produsert. Verdipapirforetak som yter investeringsrådgivning og forsikringsformidlingsforetak kan distribuere PEPP-produkter, i tillegg til de typene foretak som er nevnt ovenfor.

PEPP-produkter må registreres hos tilsynsmyndighetene før de kan tilbys kunder, jf. forordningen kapittel II. Foretak som vil ha registrert et PEPP-produkt, må sende søknad til tilsynsmyndighetene i sin hjemstat. Nasjonale tilsynsmyndigheter skal fatte vedtak om registrering av et PEPP-produkt og underrette den europeiske tilsynsmyndighet for forsikring og tjenstepensjoner (EIOPA) om vedtaket etter nærmere regler i forordningen. EIOPA skal deretter registrere PEPP-produktet i et sentralt offentlig register. Avregistrering skjer på lignende måte, men slik at PEPP-tilbyderen må ha begått alvorlige eller systematiske overtredelser av reglene i forordningen, eller slik at vilkårene for registrering ikke lenger er oppfylt.

Bare produkter som er registrert i EIOPAs sentrale register etter reglene i forordningen, kan distribueres i EU/EØS-området under betegnelsen "PEPP" eller "pan-europeisk individuelt pensjonsprodukt", jf. forordningen artikkel 5 og 9.

Det er uttrykkelig fastsatt i PEPP-forordningen at sektorlovgivningen gjelder for foretak som produserer eller distribuerer PEPP-produkter, i tillegg til kravene i PEPP-forordningen. jf. artikkel 3 og 11. I artikkel 14 er det presisert at PEPP-tilbydere og -distributører kan tilby PEPP-produkter i en annen EU/EØS-stat gjennom etableringsretten og retten til fri flyt av tjenester i samsvar med sektorlovgivningen som gjelder for foretaket.

I forordningen artikkel 4 er det stilt krav til hva avtaler om PEPP-produkter som inngås mellom kunder og PEPP-tilbydere skal inneholde. Avtalen skal blant annet inneholde en beskrivelse av PEPP-produktet, investeringsalternativer, kostnader knyttet til produktet og en beskrivelse av PEPP-pensjonsytelsene, herunder hvordan de utbetales.

Forordningen kapittel III inneholder bestemmelser om kundens rett til å fortsette å spare i et PEPP-produkt selv om kunden flytter til en annen EU/EØS-stat. Dette omtales i forordningen som "portabilitetsytelsen" (dansk versjon). Bestemmelsene i forordningen bygger på at det opprettes ulike delkontoer i de aktuelle landene innenfor PEPP-produktets PEPP-konto. "PEPP-konto" er i artikkel 2 nr. 5 definert som en individuell pensjonskonto i kundens navn, som gjør det mulig for kunden å innbetale periodiske innskudd til pensjon og å motta pensjonsytelser. En "underkonto" er ifølge definisjonen i artikkel 2 nr. 23 en nasjonal del som åpnes under hver enkelt PEPP-konto, og som oppfyller nasjonale lovregler for utnyttelse av eventuelle nasjonale insitamenter fastsatt av medlemsstaten der kunden bor.

3.2 God forretningsskikk, informasjonsplikter

Forordningen kapittel IV inneholder bestemmelser om blant annet god forretningsskikk, informasjonsplikter, krav om rådgivning til kunder og om rapportering til tilsynsmyndighetene.

Ifølge artikkel 23 skal forsikringsforetak og forsikringsformidlingsforetak følge nasjonal lovgivning som gjennomfører forsikringsdistribusjonsdirektivet³ kapittel V og IV om god forretningsskikk og interessekonflikter med videre. Andre PEPP-tilbydere og -distributører skal følge nasjonale regler som gjennomfører bestemmelser i MiFID II⁴ om interessekonflikter og god forretningsskikk med videre, det vil si regler som i utgangspunktet gjelder for verdipapirforetak.

Kunden skal få informasjon om produktet og rådgivning før det inngås avtale om sparing i PEPP-produkter. PEPP-tilbyderen eller -distributøren skal kartlegge kundens pensjonsrelaterte krav og behov, jf. artikkel 34. Informasjon om produktet skal gis i et standardisert informasjonsdokument ("PEPP-KID"), jf. artikkel 26 følgende. Nærmere regler om informasjonsdokumentet er gitt i delegert kommisjonsforordning (EU) 2021/473⁵.

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32016L0097>

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0065>

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0473&from=EN>

Produsenten av et PEPP-produkt skal ha en prosess for godkjenning av hvert PEPP-produkt og for vesentlige endringer av et eksisterende produkt, før produktet distribueres til kunder, jf. artikkel 25. Godkjenningsprosessen skal blant annet angi en identifisert målgruppe for hvert produkt, sikre at alle relevante risikoer for målgruppen vurderes og at den planlagte distribusjonsstrategien er tilpasset målgruppen.

Hvert år i oppsparingsfasen skal kunden få en "PEPP-oversikt" (dansk versjon), det vil si en kontoutskrift. I PEPP-forordningen artikkel 35 til 37 stilles det en rekke krav til innholdet i og utformingen av PEPP-oversikten. Kravene er ytterligere utdypet i EU-kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) 2021/473.

3.3 Rapportering til tilsynsmyndighetene

PEPP-forordningen artikkel 40 legger opp til omfattende rapportering fra PEPP-tilbydere til nasjonale tilsynsmyndigheter, og fra nasjonale tilsynsmyndigheter til EIOPA. Rapporteringen kommer i tillegg til rapporteringspliktene etter sektorlovgivningen. EU-kommisjonen har gitt utfyllende bestemmelser om rapportering i forordning (EU) 2021/896⁶. Videre er det gitt tekniske standarder om formatet for rapporteringen i EU-kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) 2021/897⁷.

3.4 Oppsparingsfasen – forsvarlig kapitalforvaltning mv.

I artikkel 41 stilles det krav om forsvarlig kapitalforvaltning for PEPP-tilbydere. Kravet er utdypet og konkretisert nærmere i bestemmelsen, der en del elementer i forsvarlighetsvurderingen er oppregnet. Det kreves blant annet at kundenes langsiktige interesser skal ivaretas. Ved risiko for interessekonflikter skal plasseringer foretas i kundenes beste interesse. PEPP-tilbyderne skal, innenfor rammene av forsvarlighetsprinsippet, kunne ta hensyn til investeringsbeslutningenes langsiktige innvirkning på foretaksstyring og miljømessige og sosiale faktorer. Eiendelene skal plasseres slik at hensynet til sikkerhet, kvalitet, likviditet og avkastning sikres for porteføljen i sin helhet. Eiendelene skal i hovedsak investeres på regulerte markeder, og investeringer i unoterte eiendeler skal holdes på et forsvarlig nivå. Bruk av derivater skal være mulig i de utstrekning de bidrar til å redusere risikoen ved investeringer eller til en mer effektiv porteføljeforvaltning. PEPP-tilbydere må unngå for stor risikoeksponering overfor en enkelt motpart og overfor andre derivater. Eiendelene skal spres slik at det ikke oppstår for sterk eksponering i enkelte eiendeler, enkeltutstedere eller grupper av foretak, og slik at man unngår for stor risikokonsentrasjon i porteføljen som helhet. Det er presisert i forordningen at bestemmelsene i artikkel 41 gjelder i den utstrekning det ikke er gitt strengere regler i sektorlovgivningen som PEPP-tilbyderen er underlagt.

Kunden skal kunne velge mellom inntil seks investeringsalternativer, jf. artikkel 42 flg. Ett av alternativene skal være et såkalt "grunnleggende PEPP-produkt" med standard investeringsvalg. For det grunnleggende PEPP-produktet angir forordningen et tak på

⁶ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.197.01.0005.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2021%3A197%3ATOC

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0897>

kostnader og gebyrer jf. artikkel 45. Alle investeringsalternativene skal ha en garanti eller en risikoreduserende teknikk⁸ som gir kundene tilstrekkelig beskyttelse, jf. artikkel 42 nr. 3 og artikkel 46. Reglene er utdypet i EU-kommisjonens forordning (EU) 2021/473.

Det er presisert i PEPP-forordningen artikkel 42 at garantistillelse reguleres av sektorlovgivningen. PEPP-tilbydere som er tjenestepensjonsforetak, verdipapirforetak, forvaltningsselskap for verdipapirfond eller forvalter av alternative investeringsfond, kan bare tilby PEPP-produkter med en garanti hvis de samarbeider med en kredittinstitusjon eller et forsikringsforetak som kan stille slike garantier etter sektorlovgivningen.

Ifølge forordningen artikkel 47 fastsetter medlemsstatene bestemmelser om oppsparingsfasen for nasjonale underkontoer, med mindre forholdet er regulert i forordningen. Se nærmere om dette under punkt 5.2 nedenfor.

3.5 Depotmottaker, biometrisk risiko, klager

Tjenestepensjonsforetak, forvaltningsselskaper for verdipapirfond og forvaltere av alternative investeringsfond skal ha en eller flere depotmottakere for å oppbevare eiendelene knyttet til PEPP-virksomheten, jf. artikkel 48. Bestemmelsene i direktiv 2009/65/EF⁹ kapittel V om depotmottakere for verdipapirfond gjelder tilsvarende for depotmottakere som utpekes etter PEPP-forordningen.

Ifølge PEPP-forordningen artikkel 49 kan det tilbys PEPP-produkter som dekker biometrisk risiko. Andre PEPP-tilbydere enn forsikringsforetak kan bare tilby PEPP-produkter som dekker biometrisk risiko hvis de samarbeider med et forsikringsforetak som kan dekke slik risiko etter sektorlovgivningen.

PEPP-tilbydere og -distributører skal ifølge artikkel 50 ha hensiktsmessige og effektive ordninger for å behandle klager fra kunder. Forordningen oppstiller nærmere krav til behandling av klager.

Ifølge artikkel 51 skal det etableres ordninger for utenrettslig klagebehandling av tvister mellom kunder og PEPP-tilbydere eller -distributører i samsvar med direktiv 2013/11/EU om alternativ tvisteløsning i forbrukersaker. Se nærmere omtale under punkt 5.4.2 nedenfor.

3.6 Skifte av PEPP-tilbyder

Forordningen kapittel VII regulerer skifte av PEPP-tilbyder, det vil si flytting av avtalen med tilhørende midler, jf. definisjonen i artikkel 2 nr. 30. Kunden skal kunne skifte PEPP-tilbyder både i oppsparings- og utbetalingsfasen, men slik at PEPP-tilbyderen kan motsette seg flytting i utbetalingsfasen hvis ytelsene utbetales som livsvarige annuiteter. Det følger videre av artikkel 52 at kunden ikke har rett til å skifte tilbyder oftere enn hvert femte år. PEPP-tilbydere skal gi kundene opplysninger om retten til å flytte, jf. artikkel 56. Artikkel 53

⁸ I fortalen punkt 54 heter det: "A risk-mitigation technique consistent with the objective to allow the PEPP saver to recoup the capital could be a conservative investment strategy or a life-cycle strategy which progressively reduces the overall risk exposure over time."

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32009L0065>

(UCITS-direktivet, som gjelder verdipapirfond og forvaltningsselskaper for verdipapirfond)

inneholder nærmere bestemmelser om framgangsmåten og gjennomføringen av flytting, mens det i artikkel 54 er det gitt regler om PEPP-tilbydernes adgang til å kreve gebyrer og kostnader for flyttingen.

3.7 Utbetalingsfasen

Ifølge forordningen artikkel 57 fastsetter EU/EØS-statene regler om utbetalingsfasen og utbetalinger fra nasjonale underkontoer, med mindre forholdene er regulert i forordningen. Se nærmere om dette under punkt 5.2 nedenfor.

Det framgår av artikkel 58 at PEPP-tilbydere skal tilby kundene en eller flere av utbetalingsalternativene annuiteter, engangsbetaling eller uttak ("drawdown-betaling" i dansk versjon av forordningen), eller en kombinasjon av disse. Kunden skal velge utbetalingsalternativ når PEPP-avtale inngås og ved åpning av en ny underkonto. EU/EØS-statene kan vedta regler som begünstiger særlige utbetalingsalternativer.

Ifølge artikkel 60 skal PEPP-tilbyderen i begynnelsen av utbetalingsfasen tilby kunden en individuell pensjonsplan for det grunnleggende PEPP-produktet.

3.8 Tilsynsmyndighet, tilsynssamarbeid, produktinngrep mv.

Forordningen kapittel IX inneholder bestemmelser om blant annet hvilke oppgaver som er lagt til nasjonale tilsynsmyndigheter og til EIOPA. Tilsynsmyndighetene i PEPP-tilbyderens hjemstat skal føre løpende tilsyn med overholdelsen av PEPP-forordningen i samsvar med den relevante sektorlovgivningen, jf. artikkel 61. Både EIOPA og nasjonale tilsynsmyndigheter skal føre tilsyn med at betegnelsen "PEPP-produkt" bare brukes om produkter som er registrert etter reglene i forordningen. Nasjonale tilsynsmyndigheter og EIOPA skal utveksle den informasjon som er nødvendig for å kunne utføre oppgavene etter forordningen. Nærmere regler om informasjonsutveksling mellom tilsynsmyndigheter er gitt i EU-kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) 2021/897.

Ifølge artikkel 63 skal nasjonale tilsynsmyndigheter kunne forby eller begrense markedsføring og distribusjon av et PEPP-produkt i eller fra sin medlemsstat. Dette omtales også som "produktinngrep". Artikkel 63 fastsetter vilkårene og de nærmere prosedyrene for produktinngrep. Et vilkår er at PEPP-produktet utgjør en risiko for velfungerende finansmarkeder eller finansiell stabilitet i minst en medlemsstat, eller at det anses nødvendig på grunn av hensyn til kundebeskyttelse. Før en nasjonal tilsynsmyndighet fatter vedtak om produktinngrep, må andre berørte nasjonale tilsynsmyndigheter og EIOPA informeres.

I artikkel 65 er også EIOPA gitt adgang til å fatte vedtak om produktinngrep for et eller flere PEPP-produkter på visse vilkår. Det kreves blant annet at nasjonale tilsynsmyndigheter ikke har iverksatt tiltak som håndterer trusselen i tilstrekkelig grad. EU-kommisjonen har fastsatt nærmere regler om vilkår for at EIOPA skal kunne fatte vedtak om produktinngrep i forordning (EU) 2021/895¹⁰. Se nærmere om produktinngrep nedenfor under punkt 5.3.5.

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0895>

3.9 Forvaltningstiltak og administrative sanksjoner

Ifølge artikkel 62 skal medlemsstatene sikre at tilsynsmyndighetene har alle virkemidler som er nødvendige for å utføre oppgavene etter forordningen. Videre kreves det i artikkel 67 at medlemsstatene skal ha nasjonale regler om administrative sanksjoner og andre forvaltningsmessige tiltak. Disse skal være effektive, forholdsmessige og ha avskrekkende virkning. Forordningen artikkel 67 nr. 1 åpner for at medlemsstatene kan beslutte å ikke ha administrative sanksjoner for overtredelser som kan sanksjoneres med straff.

Medlemsstatene skal ifølge artikkel 67 nr. 2 sikre at som minimum skal overtredelser av følgende bestemmelser i forordningen kunne medføre administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak:

- registrering av et PEPP-produkt etter artikkel 6 eller 7 ved hjelp av uriktige opplysninger eller andre uregelmessigheter
- salg eller distribusjon av et produkt ved bruk av betegnelsen "paneuropeisk individuelt pensjonsprodukt" eller "PEPP-produkt" uten at produktet er registrert etter reglene i forordningen
- pliktene i artikkel 18, 19, 20 eller 21 som gjelder "portabilitetsytelsen"
- pliktene i kapittel IV, som gjelder god forretningsskikk, interessekonflikter, produktstyring, rådgivning, opplysningsplikt til kundene før avtale inngås, løpende opplysningsplikter og rapportering til tilsynsmyndighetene med videre
- reglene i kapittel V om forsvarlig kapitalforvaltning, investeringsalternativer og risikoreduserende teknikker
- artikkel 48 om plikten til å utpeke depotmottakere for PEPP-tilbydere som er forvaltningsselskaper for verdipapirfond, forvaltere av alternative investeringsfond eller tjenestepensjonsforetak
- artikkel 50 om behandling av klager fra kunder
- kapittel VII om skifte av PEPP-tilbyder
- en depotmottaker som ikke har oppfylt sine kontrolloppgaver etter artikkel 48.

I artikkel 67 nr. 3 er det angitt hvilke sanksjoner og tiltak som tilsynsmyndighetene minst skal ha til rådighet ved overtredelser av ovennevnte bestemmelser:

- en offentlig erklæring som identifiserer den fysiske eller juridiske personen og overtredelsenes art
- Et pålegg der det kreves at den fysiske eller juridiske personen avslutter adferden og avstår fra å gjenta slik adferd
- et midlertidig forbud mot å utøve ledelsesfunksjoner for personer i foretakets styre eller daglige ledelse, eller for andre personer som anses ansvarlige for overtredelsen
- overtredelsesgebyr.

Den øvre rammen for overtredelsesgebyr for fysiske personer skal ifølge forordningen artikkel 67 nr. 3 være minst 700 000 euro, eller i medlemsstater som ikke har euro som valuta, den tilsvarende verdien i nasjonal valuta per 14. august 2019. For juridiske personer skal den øvre rammen være minst 5 millioner euro, eller opptil 10 prosent av den samlede netto årsomsetningen i henhold til siste godkjente årsregnskap. Hvis foretaket som skal ilegges overtredelsesgebyr er et morforetak eller et datterforetak av et morforetak som skal utarbeide

konsernregnskap etter direktiv 2013/34/EU, skal den relevante årsomsetningen være den som framgår av det konsoliderte årsregnskapet i henhold til siste godkjente årsregnskap.

For både fysiske og juridiske personer kan overtredelsesgebyr alternativt fastsettes til opptil det dobbelte av oppnådd fortjeneste eller unngått tap som følge av overtredelsen, hvis det er mulig å fastsette disse, og hvis det gir høyere gebyr enn de øvre rammene som nevnt ovenfor.

Artikkel 68 nr. 2 inneholder en ikke uttømmende oppregning av hvilke forhold tilsynsmyndighetene skal legge vekt på ved vurderingen av hvilken type administrativ sanksjon eller annet forvaltningsmessig tiltak som skal ilegges, samt ved utmålingen av overtredelsesgebyr:

- overtredelsens grovhet og varighet
- graden av skyld hos overtrederen
- overtrederens finansielle styrke, særlig samlet omsetning eller årsinntekt
- oppnådd fortjeneste eller unngått tap
- tap påført tredjemann som følge av overtredelsen
- vilje til å samarbeide med myndighetene
- tidligere overtredelser.

Finanstilsynets forslag til nasjonale bestemmelser som gjennomfører forordningens krav om administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak, framgår nedenfor under punkt 5.3.

3.10 Offentliggjøring av vedtak

Ifølge artikkel 69 skal tilsynsmyndighetene i utgangspunktet offentliggjøre vedtak om administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak på sine nettsider uten ugrunnet opphold, men slik at den som vedtaket er rettet mot underrettes om vedtaket først.

Hvis tilsynsmyndighetene etter en konkret vurdering i det enkelte tilfelle anser offentliggjøring av personopplysninger eller identiteten til juridiske eller fysiske personer som uforholdsmessig, eller offentliggjøring kan utgjøre en trussel mot finansiell stabilitet eller en igangsatt etterforskning, kan offentliggjøring utsettes, eller vedtaket kan offentliggjøres i anonymisert form i en begrenset periode. Tilsynsmyndighetene kan også unnlate å offentliggjøre et vedtak hvis nevnte alternativer ikke er tilstrekkelig til å sikre finansiell stabilitet. Det samme gjelder dersom offentliggjøring vil være uforholdsmessig vurdert opp mot vedtakets betydning. Vedtak om administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak skal være tilgjengelig på tilsynsmyndighetenes nettsider i minst fem år.

Se nærmere omtale av forordningens bestemmelser om offentliggjøring i punkt 5.4.4 nedenfor.

4 Forskjeller mellom PEPP og gjeldende regler for skattefavoriserte individuelle pensjonsprodukter i Norge

Både PEPP-forordningen og gjeldende regler om skattefavorisert individuell pensjonssparing¹¹ (IPS) har som overordnet formål å bidra til økt pensjonssparing.

Reguleringen av de to produkttypene er imidlertid ulike, og ikke uten videre sammenlignbare. Reguleringen av IPS har sin bakgrunn i krav som norske myndigheter stiller for at denne typen sparing skal gis skattemessig gunstig behandling. Ambisjonen bak PEPP-forordningen er å skape et stort felles marked for et europeisk pensjonsprodukt som vil støtte opp under kapitalmarkedsunionen og økt mobilitet blant arbeidstakere.

Bare personer som er skattepliktige til Norge vil kunne benytte seg av skattefavorisert sparing gjennom IPS, mens PEPP er særlig rettet mot unge og mobile arbeidstakere i EU/EØS-området.

Når det gjelder hvilke foretak som kan tilby henholdsvis IPS og PEPP, kan begge typer produkter tilbys av banker/kredittinstitusjoner, livsforsikringsforetak og forvaltningsselskaper for verdipapirfond. Forvaltere av alternative investeringsfond kan ikke tilby IPS, men de skal kunne tilby PEPP. Alle typer verdipapirforetak kan tilby IPS, mens bare verdipapirforetak med tillatelse til å yte porteføljeforvaltning kan tilby PEPP. Videre kan alle pensjonsforetak tilby IPS, mens bare pensjonsforetak som etter nasjonal rett kan tilby individuelle pensjonsprodukter, kan tilby PEPP.

PEPP-produkter må registreres i EIOPAs sentrale register før de kan tilbys kunder. PEPP-forordningen inneholder også omfattende krav til PEPP-tilbyderes rapportering til nasjonale tilsynsmyndigheter, og til nasjonale tilsynsmyndigheters rapportering til EIOPA. IPS-reglene inneholder ikke lignende bestemmelser. Derimot er det krav om dokumentasjon knyttet til skatteforhold for IPS.

Videre kreves det i PEPP-forordningen at nasjonale tilsynsmyndigheter skal kunne ilegge ledelseskarantene og overtredelsesgebyr for overtredelser av forordningen. Nasjonale tilsynsmyndigheter og EIOPA skal også kunne forby eller begrense markedsføring av et PEPP-produkt (produktinngrep) etter forordningen. IPS-reglene inneholder ikke slike hjemler. PEPP-forordningen stiller omfattende krav til rådgivning, informasjon, produktstyring med videre for tilbydere av PEPP-produkter. Det stilles også krav om forsvarlig kapitalforvaltning. Kunden skal kunne velge mellom inntil seks investeringsalternativer. Ett av alternativene skal være et såkalt "grunnleggende PEPP-produkt" med standard investeringsvalg. Alle investeringsalternativene skal ha en garanti eller en risikoreduserende teknikk som gir kundene tilstrekkelig beskyttelse. For det grunnleggende PEPP-produktet angir forordningen et tak på kostnader og provisjoner. Kunden skal kunne endre investeringsvalget hvert femte år.

¹¹ Jf. lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt § 6-47 og forskrift 19. november 1999 nr. 1158 til utfylling og gjennomføring av skatteloven § 6-47-1 til § 6-47-17

IPS-reglene inneholder også informasjonsplikter for tilbyderne, men disse er mindre omfattende og mindre detaljerte enn i PEPP-forordningen. Informasjonspliktene etter IPS omfatter spesifikt en plikt for leverandøren til å informere om endringer i skattereglene. IPS-reglene inneholder ikke bestemmelser om maksimalt antall investeringsalternativer eller risikoreduserende teknikker mv. Det er heller ikke særlige bestemmelser om forsvarlig kapitalforvaltning i IPS-reglene, men foretakene må følge krav til forsvarlig kapitalforvaltning i sektorlovgivningen.

Ifølge PEPP-forordningen har kunden ikke rett til å skifte tilbyder oftere enn hvert femte år med mindre tilbyderen åpner for dette. Ifølge IPS-reglene kan kunden flytte IPS-avtalen etter reglene om flytting av fripoliser med videre i forsikringsvirksomhetsloven. Det er ingen minstekrav til hvor ofte kunden kan flytte avtaler om sparing i IPS.

PEPP-forordningen artikkel 4 og forskrift til skatteloven § 6-47-5 om IPS stiller ulike krav til innholdet i avtalen mellom leverandøren og kunden.

IPS-reglene inneholder videre regulering av flere forhold som ikke er regulert i PEPP-forordningen. Blant annet kreves det at kunden må ha fylt 18 år for å kunne inngå avtale om sparing i IPS. Det kan knyttes forsikring som gir rett til innskuddsfritak ved uførhet til IPS. Samlet årlig innskudd i IPS kan ikke overstige 15 000 kroner. Videre er det regler om kundens rett til å si opp IPS-avtalen. Ved oppsigelse skal det utstedes et pensjonskapitalbevis. Midlene knyttet til en IPS-avtale kan ikke overdras, pantsettes eller være gjenstand for motregning. Midlene kan ikke utbetales av leverandøren på annen måte enn som årlige eller terminvise pensjonsytelser. Kunden må ha fylt 62 år for å ta ut alderspensjon fra IPS. Pensjonsytelser fra IPS skal som hovedregel utbetales over en periode på minst 10 år. Det er også bestemmelser i IPS-reglene om hva som skal skje med midlene ved kundens død. PEPP-forordningen inneholder ikke regler om nevnte forhold, men medlemsstatene kan gi nasjonale regler som supplerer forordningen om oppsparings- og utbetalingsfasen, jf. forordningen artikkel 47 og 57. Se nærmere om dette i punkt 5.2 nedenfor.

5 Finanstilsynets vurdering

5.1 Inkorporasjon av PEPP-forordningen i ny lov, forskrifter mv.

EØS-forpliktelser som tilsvarende forordninger, må gjennomføres "som sådan" i norsk rett, jf. EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a, jf. EØS-loven § 1. PEPP-produkter skal kunne tilbys av en rekke ulike typer foretak under tilsyn. Foretakene er regulert i flere lover under Finanstilsynets ansvarsområde. Det er ikke hensiktsmessig å inkorporere forordningen i noen av de eksisterende lovene. Finanstilsynet foreslår at forordningen, med de tilpasninger som avtales ved innlemmelse i EØS-avtalen, gjennomføres ved inkorporasjon i ny lov om pan-europeisk individuelt pensjonsprodukt (PEPP-loven), jf. lovforslaget § 1 første ledd.

Finanstilsynet foreslår videre en forskriftshjemmel i den nye loven § 1 tredje ledd. Forskriftshjemmelen foreslås utformet som en derogasjonshjemmel. Formålet er å kunne gjennomføre eventuelle senere endringer i PEPP-forordningen i forskrifts form, selv om forordningen er gjennomført i lov. Hjemmelen er ment å kunne benyttes ved mindre endringer i PEPP-forordningen, som etter sitt innhold normalt ville ha vært gjennomført ved forskrift i norsk rett. Lignende derogasjonshjemmel finnes blant annet i verdipapirhandeloven § 7-1 tredje ledd, som gjelder prospektforordningen.

Finanstilsynet foreslår videre at forskriftshjemmelen benyttes til å fastsette at nivå 2-forordninger som EU-kommisjonen har vedtatt til PEPP-forordningen skal gjelde som forskrift. Det gjelder følgende forordninger:

- forordning (EU) 2021/473 om utfylling av europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2019/1238 for så vidt gjelder tekniske reguleringsstandarder som presiserer kravene til informasjonsdokumenter, omkostninger, gebyrer og risikoreducerende teknikker for det pan-europeiske individuelle pensjonsproduktet
- forordning (EU) 2021/895 om utfylling av europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2019/1238 med hensyn til produktinngrep
- forordning (EU) 2021/896 om utfylling av europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2019/1238 med hensyn til rapportering til tilsynsmyndighetene
- forordning (EU) 2021/897 om tekniske standarder for anvendelsen av europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2019/1238 om formatet for rapportering til tilsynsmyndighetene, samarbeid og utveksling av opplysninger mellom nasjonale tilsynsmyndigheter og EIOPA.

Det vises til forslag til forskrift til PEPP-loven under punkt 7 nedenfor.

5.2 Nasjonale regler om oppsparings- og utbetalingsfasen

Ifølge forordningen artikkel 47 fastsetter medlemsstatene bestemmelser om oppsparingsfasen for nasjonale underkontoer, med mindre forholdet er regulert i forordningen. De nasjonale reglene kan særlig gjelde aldersgrenser for å starte sparing, minstekrav til hvor lenge oppsparingsfasen skal vare, minimums- og maksimumskrav til beløp som skal innbetales og krav om at innbetalingene skal foretas regelmessig.

På tilsvarende måte framgår det av artikkel 57 at medlemsstatene fastsetter regler om utbetalingsfasen og utbetalinger fra nasjonale underkontoer, med mindre forholdene er regulert i forordningen. De nasjonale reglene kan særlig omfatte minstekrav til alder for å starte uttak av ytelser, en maksimumsperiode fra en PEPP-avtale starter til oppnådd pensjonsalder og vilkår for innløsning før pensjonsalder i særlige unntakstilfeller. Videre framgår det av artikkel 58 nr. 2 at medlemsstatene kan vedta regler som favoriserer særlige utbetalingsformer, og i den forbindelse fastsette kvantitative grenser for engangsutbetalinger.

Bakgrunnen for at det overlates til medlemsstatene å fastsette regler i nasjonal rett om oppsparings- og utbetalingsfasen, er etter det Finanstilsynet forstår ulikheter statene imellom når det gjelder blant annet pensjonsalder og skatteregler.

Etter Finanstilsynets vurdering har behovet for eventuelle nasjonale regler om oppsparings- og utbetalingsfasen nær sammenheng med spørsmålet om PEPP-produkter skal være en skattefavorisert form for sparing. Reglene i skatteloven § 6-47 første ledd bokstav d om fradrag for premie, innskudd og kostnader knyttet til avtaler om individuell sparing til pensjon (IPS), jf. forskrift 19. november 1999 nr. 1158 til utfylling og gjennomføring av skatteloven § 6-47-1 til § 6-47-16, har sin bakgrunn i at slik sparing gis skattemessig gunstigere behandling enn annen individuell sparing til pensjonsformål. Fra 2022 er maksimalt fradragsbeløp for sparing i IPS redusert fra 40 000 kroner per år til 15 000 kroner per år.

EU-kommisjonen har anbefalt¹² medlemsstatene i EU å behandle PEPP-produkter skattemessig like gunstig som eventuelle nasjonale ordninger for individuell pensjonssparing. Etter Finanstilsynets syn er spørsmålet om skattefavourisering av individuell sparing til pensjon gjennom PEPP et spørsmål som ligger utenfor Finanstilsynets mandat. Finanstilsynet tar ikke stilling til hvordan sparing i PEPP bør behandles skattemessig.

Etter Finanstilsynets syn er det i utgangspunktet ikke behov for å regulere oppsparings- eller utbetalingsfasen nærmere i nasjonal rett hvis PEPP-produkter ikke skal gis skattemessig gunstig behandling. PEPP-forordningen synes imidlertid å forutsette at medlemsstatene skal fastsette regler om oppsparings- og innbetalingsfasen som supplerer forordningen. I den engelske versjonen av forordningen artikkel 47 og 57 heter det at supplerende regler om oppsparings- og utbetalingsfasen "shall be determined by Member States". For å unngå tvil om at Norge oppfyller sine EØS-forpliktelser på disse punktene, foreslår Finanstilsynet at det gis enkelte nasjonale regler om oppsparings- og utbetalingsfasen. De nasjonale reglene bør ikke gjøres mer omfattende enn det som er nødvendig for å oppfylle forutsetningene i forordningen.

Når det gjelder oppsparingsfasen, foreslår Finanstilsynet at det fastsettes i PEPP-loven at kunden skal ha fylt 18 år for å kunne inngå avtale om sparing i PEPP-produkter, jf. lovforslaget § 2. Utover dette bør det etter Finanstilsynets syn ikke foreslås nasjonale regler om oppsparingsfasen. Det betyr at det overlates til avtalene mellom PEPP-leverandørene og kundene å fastsette for eksempel hvor store beløp kunden skal spare i PEPP-produkter og hvor ofte og over hvor lang periode innbetalingene skal skje.

Når det gjelder utbetalingsfasen, er det i norsk rett innført fleksibel pensjonsalder fra 62 år både i folketrygden og i tjenstepensjonslovene. Alderspension fra IPS kan tidligst tas ut fra

¹² https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/170629-personal-pensions-recommendation_en.pdf

fylte 62 år. For individuelle livrenter med videre gjelder det ingen lovfastsatte aldersgrenser. Finanstilsynet foreslår at det fastsettes en nedre aldersgrense på 62 år i PEPP-loven for å starte utbetaling av ytelser fra PEPP-produkter, jf. lovforslaget § 2. En slik aldersgrense harmonerer etter Finanstilsynets oppfatning med definisjonen av PEPP-produkt i forordningen artikkel 2 nr. 1, der det er fastsatt at PEPP-produkter skal ha som uttrykkelig formål å skaffe inntekt ved pensjonering og ha begrensede muligheter for innløsning før den tid. Utover dette bør det etter Finanstilsynets vurdering ikke foreslås nasjonale regler om utbetalingsfasen. Det vil derfor være overlatt til avtalene mellom PEPP-tilbyderne og kundene å regulere for eksempel om utbetaling av ytelser fra PEPP-produkter skal skje i terminer eller som engangsbeløp innenfor rammene av sektorlovgivningen som de ulike PEPP-tilbyderne er underlagt.

5.3 Tilsyn og sanksjoner

5.3.1 Utpeking av nasjonal tilsynsmyndighet

I PEPP-forordningen er "kompetente myndigheter" tillagt en rekke oppgaver. Det omfatter blant annet å behandle søknader om registrering av PEPP-produkter etter artikkel 7, fatte vedtak om avregistrering etter artikkel 8, å føre tilsyn med overholdelsen av bestemmelsene i forordningen etter artikkel 61 og å fatte vedtak om produktinngrep etter artikkel 63. Ifølge definisjonen i forordningen artikkel 2 nr. 18 menes med "kompetente myndigheter" de nasjonale myndigheter som er utpekt av en medlemsstat til å føre tilsyn med PEPP-tilbydere og -distributører, eller til å utføre oppgavene som er nevnt forordningen.

Finanstilsynet fører tilsyn med alle typene foretak som kan tilby eller distribuere PEPP-produkter etter forordningen i samsvar med sektorlovgivningen. Finanstilsynet foreslår at det fastsettes i ny PEPP-lov at Finanstilsynet skal være nasjonal tilsynsmyndighet etter forordningen, jf. lovforslaget § 3.

Finanstilsynslovens bestemmelser om blant annet plikt til å gi opplysninger til Finanstilsynet, vil supplere reglene i PEPP-loven, jf. kravene i PEPP-forordningen artikkel 62 om at medlemsstatene skal sikre at tilsynsmyndighetene har alle nødvendige virkemidler som er nødvendige for å utføre oppgavene etter forordningen.

5.3.2 Pålegg om retting

I PEPP-forordningen artikkel 67 nr. 3 bokstav b framgår det at medlemsstatene i tråd med nasjonal rett skal sikre at tilsynsmyndighetene kan gi pålegg om å bringe en handlemåte til opphør samt avholde seg fra å gjenta denne.

Finanstilsynet foreslår at det tas inn en uttrykkelig hjemmel i PEPP-loven § 4, som fastsetter at Finanstilsynet kan gi pålegg om at forhold i strid med loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven skal opphøre. Bestemmelsen presiserer finanstilsynsloven § 4 nr. 7, som gjelder pålegg om retting. Lovforslaget tilsvarende finansforetaksloven § 22-2 første ledd, men slik at adgangen til å pålegge retting foreslås lagt til Finanstilsynet og ikke til departementet.

Mangelfull oppfyllelse av pålegg om retting etter PEPP-loven, kan føre til at Finanstilsynet ilegger en daglig løpende mulkt til forholdet er rettet, jf. finanstilsynsloven § 10 andre ledd.

5.3.3 Ledelseskarantene

I forordningen artikkel 67 nr. 3 bokstav c kreves det at nasjonale tilsynsmyndigheter skal kunne vedta et midlertidig forbud mot å utøve ledelsesfunksjoner for personer i foretakets styre eller daglige ledelse, eller for andre personer som anses ansvarlige for overtredelsen (ledelseskarantene). Ledelseskarantene skal som minimum kunne ilegges for de samme overtredelsene som skal kunne medføre overtredelsesgebyr, se punkt 3.9 ovenfor.

Finanstilsynet foreslår en lovbestemmelse i den nye PEPP-loven som gir Finanstilsynet adgang til å ilegge ledelseskarantene, jf. lovforslaget § 5. Finanstilsynet foreslår at bestemmelsen utformes som et forvaltningstiltak, og ikke en administrativ sanksjon. Dette er i samsvar med tilsvarende bestemmelser i andre lover på Finanstilsynets ansvarsområde, herunder verdipapirhandeloven § 19-8, verdipapirfondloven § 11-9¹³, lov om forvaltning av alternative investeringsfond § 9-5 og hvitvaskingsloven § 48. Det er også i samsvar med Finanstilsynets forslag til nye regler om ledelseskarantene i finansforetaksloven i høringsnotat 19. desember 2019¹⁴.

Finanstilsynet foreslår at ledelseskarantene skal kunne ilegges hvor det er begått en overtredelse eller medvirket til en overtredelse av en bestemmelse i PEPP-loven eller i forskrift gitt i medhold av loven, og dette medfører at vedkommende anses uskikket. Vurderingen av om en person er uskikket til å inneha ledelseskarantene vil være framoverskuende, og ledelseskarantene vil ikke ha et pønalt formål. Finanstilsynet legger til grunn at overtredelsens karakter, omfang og varighet og overtredersens skyld vil inngå som sentrale momenter i vurderingen av om en person er uskikket i den enkelte sak. Tilsvarende forhold er framhevet av departementet i Prop. 155 LS (2020-2021) punkt 6.4.5 i forbindelse med regler om ledelseskarantene i verdipapirfondloven og lov om forvaltning av alternative investeringsfond.

Finanstilsynet foreslår at det skal være opp til Finanstilsynets skjønn i den enkelte sak om ledelseskarantene skal ilegges dersom grunnvilkåret om at en person anses uskikket fordi vedkommende har overtrådt eller medvirket til å overtre bestemmelser i PEPP-lovgivningen er oppfylt, jf. ordlyden i lovforslaget § 5, "kan". Finanstilsynet vil på vanlig måte måtte gjøre en konkret helhetsvurdering i det enkelte tilfelle.

Finanstilsynet foreslår videre at ledelseskarantene skal kunne ilegges for overtredelser av alle bestemmelsene i PEPP-loven, og for overtredelser av forskrifter gitt i medhold av loven, og ikke bare for de overtredelsene som minst skal kunne medføre ledelseskarantene etter forordningen artikkel 67 nr. 2. Siden ledelseskarantene etter forslaget her skal være et forvaltningsmessig tiltak, og ikke en administrativ sanksjon, er det etter Finanstilsynets vurdering ikke nødvendig å fastsette nærmere begrensninger om hvilke bestemmelser i PEPP-loven og tilhørende forskrifter som må være overtrådt for at slikt vedtak kan fattes. Forslaget tilsvarende bestemmelsene om ledelseskarantene i andre lover på Finanstilsynets ansvarsområde.

Når det gjelder hvilke typer foretak et vedtak om ledelseskarantene etter PEPP-loven bør kunne omfatte, er det etter Finanstilsynets vurdering naturlig å se hen til hvilke typer foretak som kan tilby PEPP-produkter, jf. forordningen artikkel 6 nr. 1. Finanstilsynet foreslår at et vedtak om ledelseskarantene skal kunne omfatte ledelsesfunksjoner i kredittinstitusjoner, forsikringsforetak, pensjonsforetak, verdipapirforetak, forvaltningsselskap for verdipapirfond

¹³ Bestemmelsen har ikke trådt i kraft ennå

¹⁴ [utkast-til-horingsnotat-om-overtredelsesgebyr-og-ledelseskarantene-2266351.pdf](#)

og forvaltere av alternative investeringsfond. Videre bør vedtak om ledelseskantene kunne omfatte ledelsesfunksjoner i forsikringsformidlingsforetak, siden slike foretak skal kunne distribuere PEPP-produkter etter forordningen artikkel 10 nr. 2. Det vil redusere risikoen for omgåelse av regelverket. Finanstilsynet legger til grunn at det uansett må framgå klart av det konkrete vedtaket hvilke typer foretak forbudet mot å inneha ledelsesfunksjoner gjelder.

Når det gjelder hvem som skal kunne ilegges ledelseskantene, bør loven etter Finanstilsynets vurdering ikke begrenses til å gjelde personer som hadde ledelsesfunksjoner i foretaket på tidspunktet for overtredelsen(e). Finanstilsynet foreslår at ledelseskantene skal kunne ilegges alle som har hatt tilknytning til foretaket som styremedlem, ansatt eller oppdragstaker. Finanstilsynet foreslår videre at medvirkning til overtredelse skal kunne medføre ledelseskantene. Det vil si at overtredelser begått av fysiske personer der handlingsnormen er rettet mot foretaket, skal kunne føre til ledelseskantene for den fysiske personen. Tilsvarende regler følger av blant annet lov om forvaltning av alternative investeringsfond § 9-5, jf. Finansdepartementets vurderinger i Prop. 155 LS (2020-2021) punkt 6.4.5.

Når det gjelder spørsmålet om et vedtak om ledelseskantene skal gjøres tidsbegrenset eller ikke, og eventuelt hvor lang periode slike vedtak skal gjelde for, foreslår Finanstilsynet samme regulering som i de nylig vedtatte bestemmelsene i verdipapirfondloven § 11-9 og lov om alternative investeringsfond § 9-5, jf. Prop. 155 LS (2020-2021) punkt 6.4.5. Der har departementet blant annet uttalt at *"et system med ledelseskantene i tillegg til krav om egnethet hos ledelsen vil medføre økt forutberegnelighet for den enkelte. Departementet foreslår å forsterke denne forutberegneligheten ved å fastsette en tidsramme for varigheten av vedtak om ledelseskantene.*

Departementet foreslår at en person kan fratras muligheten til å utøve ledelsesfunksjoner i inntil fem år. Departementet anslår at dette gir Finanstilsynet mulighet til å kunne benytte seg av administrative tiltak som vil virke effektivt, samtidig som det sikrer større forutberegnelighet for overtrederen.

Departementet vil samtidig understreke at en person ikke nødvendigvis vil være egnet til å delta i en ledelse når ledelseskantenen er utløpt. I vurderingen av en ledelses egnethet vil det kunne ses hen til alle relevante momenter, herunder forhold i forbindelse med en tidligere ledelseskantene."

Etter Finanstilsynets oppfatning gjør de samme hensynene seg gjeldende for ledelseskantene etter PEPP-loven. Finanstilsynet foreslår på denne bakgrunn at et vedtak om ledelseskantene etter PEPP-loven skal kunne gjelde i inntil fem år.

5.3.4 Overtredelsesgebyr

5.3.4.1 Behovet for regler om overtredelsesgebyr, rettssikkerhet mv.

Som det framgår i punkt 3.9 ovenfor, kreves det i forordningen artikkel 67 nr. 3 bokstav d til g at nasjonale tilsynsmyndigheter skal kunne ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av nærmere angitte bestemmelser i forordningen. I artikkel 67 nr. 1 framgår det at medlemsstatene kan beslutte å ikke fastsette regler om administrative sanksjoner for overtredelser som kan medføre straff etter nasjonal rett.

Finanstilsynet legger til grunn at for å oppfylle EØS-forpliktelser som tilsvarer forordningen, må det enten gis regler om overtredelsesgebyr som administrativ sanksjon, eller straffebestemmelser, for overtredelser av de bestemmelsene i forordningen som minst skal kunne sanksjoneres etter artikkel 67 nr. 2. Alternativt kan det gis både regler om overtredelsesgebyr og straff.

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon, jf. forvaltningsloven § 43. Administrativ sanksjon vil si en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, og som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK).

I vurderingen av om det bør foreslås regler om overtredelsesgebyr eller straff, tar Finanstilsynet utgangspunkt i Justis- og beredskapsdepartementets anbefalinger i Prop. 62 L (2015-2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.). Der framgår det at hjemmel for administrative sanksjoner bare bør innføres etter en grundig vurdering av behovet for å innføre administrative sanksjoner på den ene siden, opp mot hensynet til rettssikkerhet for dem som kan bli ilagt administrative sanksjoner på den andre siden. Videre er det en forutsetning for å kunne ilegge administrative sanksjoner at det ikke er å betrakte som straff i Grunnlovens forstand. Videre bør et mer inngripende virkemiddel ikke brukes hvis det samme målet kan nås med mindre inngripende tilgjengelige virkemidler. Det gjelder både ved valget mellom bruk av sanksjoner og andre tiltak, og ved valget mellom straff og administrative sanksjoner.

Overtredelsesgebyr er primært et alternativ til strafferettslig bot. Finanstilsynet legger til grunn at overtredelsesgebyr som administrativ sanksjon er et noe mindre inngripende virkemiddel enn strafferettslig bot.

Etter Finanstilsynets vurdering er det behov for å kunne ilegge overtredelsesgebyr som administrativ sanksjon for brudd på de bestemmelsene i forordningen som er oppregnet i artikkel 67 nr. 2. En adgang for Finanstilsynet til å kunne ilegge overtredelsesgebyr kan ha preventiv effekt og bidra til økt etterlevelse og effektiv håndheving av regelverket. At regelverket for foretak under tilsyn etterleves, er en forutsetning for velfungerende markeder og investorbeskyttelse. For å kunne avdekke og følge opp overtredelser av finanslovgivningen, kreves i mange tilfeller spesialkompetanse. Slike saker vil gjerne være svært ressurskrevende for politiet/påtalemyndigheten å følge opp, noe som kan føre til at få saker straffefølges. Finanstilsynet har særlig fagkunnskap om regelverket på området. Videre har Finanstilsynet kompetanse og ressurser som gir et godt grunnlag for å kunne avdekke overtredelser.

PEPP-forordningen er offentlig reguleringslovgiving. Overtredelser av offentlig reguleringslovgiving er en type overtredelser som ifølge Prop. 62 L (2015-2016) punkt 13.2.4 kan være egnet for sanksjonering i form av overtredelsesgebyr. I utgangspunktet skal overtredelsesgebyr benyttes for mindre alvorlige overtredelser. I Prop. 62 L (2015-2016) punkt 13.2.4 framgår det at ved brudd på offentligrettslig regulering av næringsvirksomhet, kan det tenkes ilagt også større overtredelsesgebyrer for alvorlige overtredelser, både for foretak og fysiske personer.

En adgang til å ilegge overtredelsesgebyr etter PEPP-loven vil videre være i tråd med innføring av overtredelsesgebyr ved brudd på lignende lovbestemmelser på Finanstilsynets ansvarsområde.

Videre vil en adgang til å ilegge overtredelsesgebyr bidra til at overtredelser av PEPP-forordningen kan sanksjoneres mest mulig likt i EU/EØS-området. Det kan redusere risikoen for regelverksarbitrasje.

Når det gjelder hensynet til rettssikkerhet for dem som kan bli ilagt overtredelsesgebyr, viser Finanstilsynet til at overtredelsesgebyr anses som straff etter EMK, og at rettssikkerhetsgarantiene som følger av konvensjonen dermed vil komme til anvendelse. Reglene i forvaltningsloven vil også utfylle bestemmelsen i PEPP-loven om overtredelsesgebyr og bidra til å ivareta hensynet til rettssikkerhet. Forvaltningsloven kapittel IX inneholder særlige regler som gjelder for saker om administrative sanksjoner. Der er det blant annet fastsatt at hvis et vedtak om administrative sanksjoner bringes inn for domstolene, skal domstolene kunne prøve alle sider av saken, jf. § 50. Det framgår videre av forvaltningsloven § 48 at forvaltningen har plikt til å orientere om vernet mot selvinkriminering. Videre vil de generelle reglene i forvaltningsloven om enkeltvedtak få anvendelse i saker om overtredelsesgebyr. Blant annet er det krav om forhåndsvarsel og begrunnelse for vedtaket. Vedtak om overtredelsesgebyr fattet av Finanstilsynet vil kunne påklages til departementet etter reglene i forvaltningsloven. Etter Finanstilsynets vurdering vil dette samlet sett vil tilfredsstillende kravene i Grunnloven § 95 om at alle har rett til å få saken sin avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid og § 96 om at ingen «straffes uten etter dom».

Etter Finanstilsynets vurdering vil den nye lovbestemmelsen om overtredelsesgebyr som foreslås i PEPP-loven ikke være straff i Grunnlovens forstand, selv om reaksjonen i tillegg til å ha en preventiv funksjon, kan oppleves som pønalt. Finanstilsynet viser til at det overordnede formålet med overtredelsesgebyr i PEPP-loven er å bidra til tilstrekkelig forbrukerbeskyttelse, velfungerende markeder og tillit til markedet.

Finanstilsynet foreslår på denne bakgrunn at det gis regler om overtredelsesgebyr som administrativ sanksjon i den nye PEPP-loven, jf. lovforslaget § 6.

Det følger av legalitetsprinsippet at et inngrep i form av overtredelsesgebyr må ha hjemmel i lov, jf. også Grunnloven § 113. Videre må det framgå tilstrekkelig tydelig i loven hvilke handlinger eller unnlater som kan føre til en sanksjon ved overtredelse, og hvilken personkrets, herunder foretak, det kan reageres mot. I Prop. 62 L (2015-2016) punkt 7 framgår det at spørsmålet om hvilke overtredelser som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, i utgangspunktet bør vurderes ut fra hver enkelt handlingsnorm, slik at en unngår for omfattende sanksjonering. Finanstilsynet viser til at PEPP-forordningen artikkel 67 nr. 2 inneholder en oppregning av hvilke bestemmelser i forordningen der overtredelser skal kunne føre til administrative sanksjoner, jf. redegjørelsen for EØS-retten i punkt 3.9 ovenfor. Finanstilsynet foreslår at overtredelser av disse bestemmelsene skal kunne medføre overtredelsesgebyr, slik at minstekravene i forordningen blir oppfylt.

Reglene om overtredelsesgebyr foreslås utformet slik at det vil være opp til Finanstilsynets skjønn om overtredelsesgebyr skal ilegges i den enkelte sak hvis grunnvilkårene er oppfylt, jf. at tilsynsmyndigheten "kan" fatte vedtak om overtredelsesgebyr. Finanstilsynet må i hvert enkelt tilfelle vurdere etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om slik sanksjon skal ilegges.

Finanstilsynet foreslår ikke bestemmelser om straff i PEPP-loven. Finanstilsynet legger til grunn at det ikke er behov for å kunne ilegge strafferettslige bøter for overtredelser av PEPP-regelverket hvis det innføres regler om overtredelsesgebyr som administrativ sanksjon.

5.3.4.2 Hvem skal kunne ilegges overtredelsesgebyr

Utgangspunktet er at overtredelsesgebyr kan ilegges den forbudet eller påbudet (handlingsnormen) retter seg mot. PEPP-forordningen pålegger foretak som tilbyr eller distribuerer PEPP-produkter plikter. Fysiske personer er uttrykkelig nevnt i PEPP-forordningen artikkel 67 nr. 3 bokstav f om øvre rammer for overtredelsesgebyr.

I de nylig vedtatte lovbestemmelsene om overtredelsesgebyr i verdipapirfondloven § 11-6 og lov om forvaltning av alternative investeringsfond § 9-6 er det fastsatt at medvirkning kan sanksjoneres på samme måte som hovedovertredelsen. I Prop. 155 LS (2020-2021) punkt 6.3.5.3 uttalte Finansdepartementet:

"Etter departementets vurdering bør også Finanstilsynet ha hjemmel til å ilegge *fysiske personer* overtredelsesgebyr. Dette reiser blant annet spørsmål om *hvilke* fysiske personer som skal kunne ilegges overtredelsesgebyr. ... Departementet viser til at det er viktig for sanksjonens effektivitet at det er adgang til å sanksjonere personer som har en sentral rolle i lovbruddet, uavhengig av deres formelle rolle i foretaket. Etter departementets vurdering bør det på denne bakgrunn ikke være en avgrensning i lovteksten av hvilke personer som kan ilegges overtredelsesgebyr knyttet til deres rolle i foretaket.

Departementet viser videre til at reglene i både verdipapirfondloven og AIF-loven i hovedsak retter seg mot juridiske personer. Fysiske personer vil gjennom medvirkningsansvaret kunne ilegges overtredelsesgebyr for overtredelse av disse. Departementet foreslår derfor, i tråd med Finanstilsynets forslag i høringsnotatet, en klargjøring av at medvirkning kan sanksjoneres på samme måte som hovedovertredelsen. Departementet viser til at bestemmelsen om medvirkning kan benyttes til å holde både juridiske og fysiske personer ansvarlige dersom de har medvirket til hovedovertredelsen."

Videre framgår følgende i spesialmerknaden til verdipapirfondloven § 11-6 i samme lovproposisjon:

"Etter *tredje ledd* kan medvirkning til overtredelse av bestemmelsene nevnt i første og andre ledd sanksjoneres på samme måte. Formålet er å skape et effektivt og helhetlig sanksjonsregelverk med tilstrekkelig avskrekkende virkning ved at også personer kan sanksjoneres hvor foretaket er hovedpliktsubjekt etter den aktuelle bestemmelsen."

Etter Finanstilsynets oppfatning gjør de samme hensynene seg gjeldende for overtredelsesgebyr etter PEPP-loven. Finanstilsynet foreslår på denne bakgrunn at medvirkning skal kunne sanksjoneres på samme måte som hovedovertredelsen, jf. lovforslaget § 6.

5.3.4.3 Skyldkrav

Når det gjelder fysiske personer, foreslår Finanstilsynet at skyldkravet skal være alminnelig uaktsomhet. Det er i tråd med nylig vedtatte regler om overtredelsesgebyr i verdipapirfondloven § 11-6 og lov om forvaltning av alternative investeringsfond § 9-6.

Finanstilsynet viser til Finansdepartementets vurderinger i Prop. 155 LS (2020-2021) Endringer i verdipapirfondloven mv. (gjennomføring av EØS-rett, administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak) punkt 6.3.5.3:

"Etter departementets vurdering vil det være tilstrekkelig for ileggelse av overtredelsesgebyr at det er utvist simpel uaktsomhet. I Prop.62 L (2015–2016) kommenterte Justis- og beredskapsdepartementet at det ikke nødvendigvis skal oppstilles strengere skyldkrav enn simpel uaktsomhet for overtredelser begått i næringsvirksomhet. Departementet mener at hensynet til prevensjon og effektivitet tilsier at alminnelig uaktsomhet skal kunne føre til ileggelse av overtredelsesgebyr. Departementet viser videre til at verdipapirfondsområdet er et gjennomregulert næringsområde hvor det stilles betydelige krav til aktørene på bakgrunn av de sentrale samfunnshensynene regelverket skal ivareta.

Departementet viser også til at graden av utvist skyld er et moment i vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr, og i så fall størrelsen på gebyret, jf. nedenfor i neste punkt. Spørsmålet om grad av utvist uaktsomhet hører, etter departementets syn, hjemme i denne vurderingen."

Når det gjelder skyldkravet for juridiske personer, foreslår Finanstilsynet at dette skal være det samme som i andre lover på Finanstilsynets ansvarsområde, jf. lovforslaget § 6. Finanstilsynet antar at det kan bli behov for å justere denne delen av lovforslaget i lys av hvordan lovgiver følger opp Høyesteretts dom 15. april 2021 og et høringsforslag om foretaksstraff og korrupsjon som Justis- og beredskapsdepartementet sendte på høring 12. oktober 2021. I dom 15. april 2021¹⁵ la Høyesterett til grunn at objektivt straffeansvar ikke er forenlig med straffebegrepet i EMK artikkel 6 nr. 2 og artikkel 7, og at det kreves ordinær uaktsomhet for å kunne ilegge foretaksstraff. Justis- og beredskapsdepartementet sendte 12. oktober 2021 på høring en utredning om foretaksstraff og korrupsjon¹⁶. I høringsforslaget er det også foreslått endringer i bestemmelser om skyldkrav for å ilegge juridiske personer administrative sanksjoner, slik at det som hovedregel kreves alminnelig uaktsomhet. Finanstilsynet har gitt høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementets høringsforslag. Der har Finanstilsynet understreket at bestemmelser i sektorlovgivningen bør utformes på en konsistent måte. Dette synspunktet gjelder også for bestemmelser om overtredelsesgebyr i PEPP-loven. Skyldkravet for å ilegge overtredelsesgebyr etter PEPP-loven bør derfor utformes på samme måte som i andre tilsvarende bestemmelser i sektorlovgivningen.

5.3.4.4 Øvre beløpsgrenser og utmålingsmomenter

PEPP-forordningen artikkel 67 nr. 3 bokstav d til g stiller minstekrav til de øvre rammene for overtredelsesgebyr, se punkt 3.9 ovenfor.

Ifølge forvaltningsloven § 44 andre ledd kan overtredelsesgebyr ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfelle (individuell utmåling) innenfor en øvre ramme som må fastsettes i lov eller i medhold av lov.

¹⁵ HR-2021-797-A

¹⁶ https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-utredning-om-foretaksstraff-og-korrupsjon/id2876359/?utm_source=regjeringen.no&utm_medium=email&utm_campaign=nyhetsvarsel20211012&expand=horingsnotater

Finanstilsynet foreslår at det fastsettes i PEPP-loven at overtredelsesgebyr skal utmåles individuelt og innenfor kravene til øvre rammer som oppstilles i forordningen, jf. lovforslaget § 6.

5.3.4.5 Oppfyllelsesfrist, tvangfullbyrdelse, forsinkelsesrenter og foreldelse

Fristen for å betale overtredelsesgebyr er fire uker fra vedtak blir truffet, med mindre annet følger av vedtaket eller senere beslutning, jf. forvaltningsloven § 44 femte ledd. Det er etter Finanstilsynets oppfatning ikke nødvendig å fastsette bestemmelser om oppfyllelsesfrist i PEPP-loven.

Det følger videre av tvangfullbyrdsloven § 7-2 første ledd bokstav d at en beslutning om administrativ sanksjon truffet av offentlig myndighet med hjemmel i lov og eventuelle tilknyttede renter, er tvangsgrunnlag for utlegg. Det er på denne bakgrunn heller ikke behov for regler i PEPP-loven om at overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Når det gjelder forsinkelsesrenter ved forsinket betaling av overtredelsesgebyr, har Finanstilsynet avtale med Statens Innkrevingsentral om innkreving av overtredelsesgebyr. For overtredelsesgebyr som innkreves av Statens Innkrevingsentral, følger plikten til å betale forsinkelsesrenter av lov om Statens Innkrevingsentral § 7 første ledd, med mindre det er gjort unntak i tilhørende forskrift. Det er derfor per i dag ikke nødvendig med en særskilt hjemmel for forsinkelsesrente. Finanstilsynet foreslår at det tas inn en hjemmel i PEPP-loven § 6 til å kunne gi regler i forskrift om forsinkelsesrente. Tilsvarende forskriftshjemmel finnes blant annet i verdipapirhandelloven § 21-11 og lov om forvaltning av alternative investeringsfond § 9-6.

Finanstilsynet foreslår videre at det fastsettes i PEPP-loven at det gjelder en foreldelsesfrist på fem år for adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr. Forslaget er begrunnet i rettssikkerhetshensyn. Tilsvarende bestemmelser finnes blant annet i verdipapirhandelloven § 21-11 og i lov om forvaltning av alternative investeringsfond § 9-6.

5.3.5 Produktinngrep

Ifølge PEPP-forordningen artikkel 63 skal nasjonale tilsynsmyndigheter kunne forby eller begrense markedsføring og distribusjon av et PEPP-produkt (produktinngrep) i visse situasjoner, jf. punkt 3.8 ovenfor.

I artikkel 65 er også EIOPA gitt adgang til å fatte vedtak om produktinngrep. Finanstilsynet legger til grunn at tilpasninger ved innlemmelse av PEPP-forordningen i EØS-avtalen, vil innebære at myndigheten til å fatte vedtak om produktinngrep etter artikkel 65 når det gjelder EFTA-statene, vil være lagt til EFTAs overvåkningsorgan i stedet for EIOPA.

Finanstilsynet viser videre til at bestemmelsene om produktinngrep vil følge direkte av forordningen når den er gjennomført i norsk rett i EØS-tilpasset form, slik at det ikke kreves særskilte nasjonale gjennomføringsbestemmelser om produktinngrep.

5.4 Enkelte andre forhold

5.4.1 Særskilt om tjenestepensjonsforetaks adgang til å tilby PEPP-produkter

Som nevnt under punkt 3.1 ovenfor, skal tjenestepensjonsforetak som etter nasjonal rett kan tilby individuelle pensjonsprodukter, kunne få registrert PEPP-produkter, jf. forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c.

Ifølge finansforetaksloven § 2-16 tredje ledd andre punktum gir tillatelse som pensjonskasse adgang til å overta pensjonsordninger etter lov 27. juni 2008 nr. 62 om individuell pensjonsordning for medlemmer av en kollektiv pensjonsordning i pensjonskassen. Det vil si den tidligere IPS-ordningen, som gjaldt fram til 2017. Pensjonsforetak er også blant de typene foretak som kan tilby sparing etter gjeldende IPS-ordning, jf. forskrift 19. november 1999 nr. 1158 til utfylling og gjennomføring mv. av skatteloven § 6-47-2 andre ledd.

Finanstilsynet har i forvaltningspraksis lagt til grunn at tjenestepensjonsforetak kan tilby individuelle pensjonsprodukter til medlemmer i kollektive pensjonsordninger i pensjonskassen. Etter Finanstilsynets vurdering bør de samme rammene gjelde for tjenestepensjonsforetaks adgang til å tilby PEPP-produkter. Det vil si at tjenestepensjonsforetak skal kunne tilby PEPP-produkter til medlemmer i kollektive pensjonsordninger i pensjonskassen. Finanstilsynet antar at dette vil følge av en tolkning av PEPP-forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c sammenholdt med forvaltningspraksis, slik at det ikke er nødvendig med mer detaljert regulering på dette punkt.

5.4.2 Utenrettslig tvisteløsning

Ifølge PEPP-forordningen artikkel 51 skal det innføres ordninger for utenrettslig klagebehandling av tvister mellom PEPP-tilbydere og -distributører og deres kunder i samsvar med direktiv 2013/11/EU om alternativ tvisteløsning i forbrukersaker, og slik at eksisterende ordninger benyttes hvis det er hensiktsmessig.

Finansklagenemnda er godkjent av Barne- og familiedepartementet etter lov 17. juni 2016 nr. 29 om godkjenning av klageorganer for forbrukersaker. Loven gjennomfører EØS-forpliktelser som tilsvarer direktiv 2013/11/EU om alternativ tvisteløsning i forbrukersaker. Finanstilsynet legger til grunn at Finansklagenemnda vil kunne behandle klager på PEPP-tilbydere og -distributører som er tilsluttet Finansklagenemnda.

Finanstilsynet antar at Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget har adgang til å behandle klager på PEPP-tilbydere og -distributører som ikke er tilsluttet Finansklagenemnda, jf. lov 23. juni 2020 nr. 98 om behandling av forbrukerklager i Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget, jf. forskrift 21. desember 2020 nr. 3084 § 1 og § 2.

I et høringsnotat 1. august 2019 utarbeidet av Finanstilsynet er det foreslått at alle foretak som tilbyr finansielle tjenester til forbrukere i Norge, skal være tilsluttet et offentlig godkjent klageorgan. Forslaget innebærer at også filialer og grensekryssende virksomhet fra foretak i andre EU/EØS-land i Norge vil være omfattet av denne plikten. Finansdepartementet sendte forslaget på høring¹⁷ 25. september 2019. Saken er til behandling i Finansdepartementet.

¹⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-krav-om-tilslutning-til-godkjent-klageorgan-i-finanssektoren/id2669891/?expand=horings svar&lastvisited=undefined>

Finanstilsynet antar på denne bakgrunn at det ikke er nødvendig å foreslå ytterligere regelendringer eller andre tiltak i høringsnotatet her for at kravene i forordningen artikkel 51 skal være oppfylt.

5.4.3 Klage og domstolsprøving

Ifølge PEPP-forordningen artikkel 67 nr. 4 skal medlemsstatene sikre at alle vedtak om administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak skal begrunnes og kunne bringes inn for en domstol.

Finanstilsynet viser til at vedtak etter den nye PEPP-loven vil være enkeltvedtak, som må begrunnes etter reglene i forvaltningsloven § 24 og § 25. Enkeltvedtak kan påklages av en part eller andre med rettslig klageinteresse i saken til det nærmeste overordnede forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 28. Videre kan spørsmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak bringes inn for de alminnelige domstolene etter reglene i tvisteloven. Hvis et vedtak om overtredelsesgebyr bringes inn for en domstol, kan retten prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 50.

Etter Finanstilsynets vurdering oppfyller norsk rett kravene i forordningen på dette punkt.

5.4.4 Offentliggjøring

I artikkel 67 nr. 3 bokstav a kreves det at tilsynsmyndighetene ved overtredelser av forordningen skal kunne offentliggjøre en erklæring som identifiserer den fysiske eller juridiske personen og overtredelsens art. Videre inneholder artikkel 69 bestemmelser om tilsynsmyndighetenes plikt til å offentliggjøre vedtak om administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak. Ifølge artikkel 69 har tilsynsmyndighetene i nærmere angitte tilfeller også plikt til å utsette offentliggjøring, offentliggjøre vedtaket i anonymisert form, eller å unnlate å offentliggjøre vedtaket, etter en konkret vurdering i den enkelte sak, jf. punkt 3.10 ovenfor.

Utgangspunktet i norsk rett er at forvaltningsorganer kan offentliggjøre opplysninger om saker som de behandler, innenfor rammene av lovbestemt taushetsplikt.

Personopplysningsloven kan også innebære begrensninger i adgangen til å offentliggjøre opplysninger.

Finanstilsynet viser til at referanseverdiforordningen¹⁸ artikkel 42 nr. 2 bokstav c og artikkel 45 inneholder bestemmelser som i hovedsak tilsvare PEPP-forordningen artikkel 67 nr. 3 bokstav a og artikkel 69 om offentliggjøring. I Prop. 127 LS (2018-2019) Endringer i referanserenteloven mv. punkt 6.4.4 uttalte Finansdepartementet følgende til bestemmelsene i referanseverdiforordningen:

"Departementet bemerker at det likevel ikke er nødvendig å gi særskilte regler av typen som ble gitt i verdipapirfondloven § 15-6 tredje ledd og hvitvaskingsloven § 45 om unntak fra plikt til offentliggjøring, da dette følger av forordningen selv. Ved inkorporasjonen av forordningen vil reglene også gjelde som norsk lov."

¹⁸ Forordning (EU) 2016/1011 om indekser som brukes som referanseverdier for finansielle instrumenter og finansielle kontrakter eller for å måle investeringsfonds resultater, som er gjennomført i lov 4. desember 2015 nr. 95 om fastsettelse av finansielle referanseverdier § 1

Etter Finanstilsynets vurdering gjelder det samme for bestemmelsene om offentliggjøring i PEPP-forordningen. Bestemmelsene i PEPP-forordningen artikkel 69 om plikt til å offentliggjøre vedtak, og unntak fra denne plikten, vil gjelde direkte som norsk lov når forordningen gjennomføres i PEPP-loven. Ytterligere bestemmelser er etter Finanstilsynets syn ikke nødvendig.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

6.1 Generelt

Høringsforslaget skal gjennomføre forventede fremtidige EØS-forpliktelser som tilsvarer PEPP-forordningen i norsk rett. Forordningen er en del av EUs arbeid med å legge til rette for en kapitalmarkedsunion.

Forslaget til PEPP-forordning har vært gjenstand for omfattende konsekvensutredninger¹⁹ i EU. Et formål med PEPP-forordningen er å håndtere utfordringene som følger av en aldrende befolkning og vedvarende lave renter, ved å legge til rette for at flere kan spare til pensjon. Forordningen skal gi forbrukere økte valgmuligheter. Forordningen skal legge til rette for at forbrukere kan få tilgang til et trygt produkt, der hensynet til forbrukerbeskyttelse er tilstrekkelig ivaretatt. Det gjelder særlig unge og mobile arbeidstakere i EU/EØS-området.

Videre er det et uttalt mål med forordningen at en større del av husholdningenes sparing kanaliseres over fra tradisjonell sparing gjennom bankinnskudd og over til kapitalmarkedene. Det kan gi bedre avkastning for den som sparer.

Videre skal forordningen legge til rette for like konkurranseregler for tilbydere av PEPP-produkter i EU/EØS-området, slik at det kan bli et større europeisk marked for individuell pensjonssparing. Det kan gjøre det enklere å skaffe kapital fra ulike nasjonale markeder til å finansiere langsiktige investeringer i hele EU/EØS-området. Det kan bidra positivt til realøkonomien.

Forordningens krav om at PEPP-produktene skal ha en del standardegenskaper uavhengig av hvem som tilbyr dem og hvor i EU/EØS-området de tilbys, kan redusere produsentenes kostnader. Flexibiliteten knyttet til andre aspekter ved produktene, som oppsparingsfasen og utbetalingsfasen, har blant annet som formål at forbrukere skal kunne nyte godt av nasjonale skatteinsentiver i sine hjemstater, hvis PEPP-tilbyderne tilpasser produktene til de nasjonale kravene for skattemessig gunstig behandling.

6.2 Konsekvenser for PEPP-tilbydere og -distributører

Som nevnt innledningsvis i høringsnotatet pålegger forordningen ingen å tilby PEPP-produkter, men bare produkter som er registrert etter reglene i forordningen kan markedsføres og distribueres i EU/EØS-området under betegnelsen "PEPP". Foretak som velger å tilby PEPP-produkter, vil bli underlagt omfattende krav om blant annet rapportering til nasjonale tilsynsmyndigheter. PEPP-forordningen stiller også en rekke andre krav som foretak som vil tilby PEPP-produkter må oppfylle. Kravene i forordningen kommer i tillegg til reglene i sektorlovgivningen som foretakene er underlagt.

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52017PC0343>

Ifølge Finans Norge har deres medlemmer vist liten interesse for å tilby PEPP-produkter. Interessen har antakelig nær sammenheng med spørsmålet om sparing i PEPP gis skattemessig gunstig behandling. Tak på kostnader og rapporteringsbyrder som følger av forordningen er også forhold som kan gjøre det lite attraktivt å tilby PEPP-produkter. Finanstilsynet antar på denne bakgrunn at PEPP sannsynligvis vil få beskjeden utbredelse i det norske markedet.

6.3 Konsekvenser for forbrukere

Som nevnt ovenfor er et av formålene med forordningen at forbrukerne skal få økte valgmuligheter for å spare langsiktig til pensjon. Økte valgmuligheter kan være positivt for forbrukerne. Midler som spares i PEPP-produkter vil forutsetningsvis være bundet opp i en lengre periode, og kan ifølge høringsforslaget først utbetales når kunden fyller 62 år. Det er av vesentlig betydning for forbrukerne at foretakene gir god informasjon og rådgivning, slik at PEPP-produkter bare tilbys kunder som de passer for.

Hvorvidt forbrukere i Norge vil benytte seg av muligheter til å spare i PEPP, har sannsynligvis nær sammenheng med om sparing i PEPP vil bli underlagt skattemessig gunstigere behandling enn annen sparing til pensjonsformål. Ifølge tall som Finans Norge har publisert på sin nettside, var total sparing i gjeldende IPS-ordning per utgangen av 2021 ca. 13,3 milliarder kroner fordelt på 181 905 avtaler. Gjennomsnittlig sparebeløp i IPS i 2021 var i overkant av 21 000 kroner per person, totalt i underkant av 3 milliarder kroner. Uten skattemessig gunstig behandling av PEPP, er det etter Finanstilsynets vurdering lite sannsynlig at sparing i særlig omfang vil kanaliseres over fra IPS, eller fra andre spareformer, og over til PEPP.

6.4 Konsekvenser for myndighetene

Ovenfor er det foreslått at Finanstilsynet utpekes som nasjonal tilsynsmyndighet etter forordningen. Det vil innebære nye arbeidsoppgaver for Finanstilsynet. Blant annet skal nasjonale tilsynsmyndigheter behandle søknader om registrering av PEPP-produkter og føre tilsyn med at reglene i forordningen overholdes. Videre stilles det omfattende krav til rapportering fra Finanstilsynet til EIOPA i PEPP-forordningen og tilhørende nivå 2-forordninger. Det forventes å medføre økt arbeidsbyrde for Finanstilsynet.

Vedtak som Finanstilsynet fatter etter PEPP-lovgivningen kan påklages til Finansdepartementet, som også må påregne noe økt arbeidsbyrde som følge av forordningen.

7 Utkast til lov- og forskriftsendringer

Forslag til ny lov om pan-europeisk individuelt pensjonsprodukt (PEPP-loven)

§ 1 Gjennomføring av PEPP-forordningen mv.

EØS-avtalen vedlegg IX nr. ... (forordning (EU) 2019/1238 om et pan-europeisk individuelt pensjonsprodukt) (PEPP-forordningen) gjelder som lov med de tilpasninger som følger av vedlegg IX, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

Når det i loven her vises til PEPP-forordningen, menes forordningen slik den er gjennomført etter bestemmelsen her.

Departementet kan i forskrift gjøre endringer i, herunder fastsette unntak fra, bestemmelsene gjennomført i første ledd til gjennomføring av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler til utfylling av loven.

§ 2 Oppsparings- og utbetalingsfasen

Avtale om sparing i PEPP-produkter kan inngås av personer som har fylt 18 år.

Kunden kan tidligst motta utbetaling av ytelser fra PEPP-produkter ved fylte 62 år.

§ 3 Tilsyn

Finanstilsynet er nasjonal tilsynsmyndighet etter PEPP-forordningen og fører tilsyn med overholdelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

§ 4 Pålegg om retting

Finanstilsynet kan gi pålegg om at forhold i strid med loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven skal opphøre. Finanstilsynet kan sette en frist for å bringe forholdene i samsvar med pålegget.

§ 5 Forbud mot å ha ledelsesfunksjon

Dersom styremedlemmer, oppdragstakere eller ansatte i foretak som tilbyr eller distribuerer PEPP-produkter har overtrådt eller medvirket til overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven her, kan Finanstilsynet fatte vedtak om at vedkommende ikke kan ha ledelsesfunksjon i kredittinstitusjoner, forsikringsforetak, pensjonsforetak, verdipapirforetak, forvaltningsselskap for verdipapirfond, forvaltere av alternative investeringsfond og forsikringsformidlingsforetak, dersom overtredelsen eller medvirkningen til denne medfører at vedkommende anses uskikket til å ha ledelsesfunksjon i slike foretak.

Et vedtak etter første ledd kan gis for et tidsrom av fem år.

§ 6 Overtredelsesgebyr

Finanstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av PEPP-forordningen artikkel 18 til 21, kapittel IV, kapittel V, artikkel 48, artikkel 50, kapittel VII og forskrifter gitt til utfylling av disse bestemmelsene.

Finanstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr også dersom noen har fått registrert et PEPP-produkt ved hjelp av uriktige opplysninger eller andre uregelmessigheter.

Finanstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr også dersom noen har tilbudt eller distribuert et produkt under betegnelsen "PEPP-produkt" eller "pan-europeisk individuelt

pensjonsprodukt" uten at produktet er registrert etter reglene i PEPP-forordningen artikkel 6, jf. artikkel 7.

Medvirkning til overtredelse som nevnt i første til tredje ledd, kan sanksjoneres på samme måte.

Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsomme overtredelser.

Foretak kan ilegges overtredelsesgebyr når foretaket eller noen som har handlet på foretakets vegne, har begått en overtredelse som nevnt i første, andre eller tredje ledd.

For foretak kan det fastsettes overtredelsesgebyr på inntil 50 millioner kroner, eller inntil 10 prosent av den samlede årsumsetningen etter siste godkjente årsregnskap. For et morforetak eller et datterforetak av et morforetak som skal utarbeide konsernregnskap etter direktiv 2013/34/EU, er det den totale årsumsetningen, eller tilsvarende inntekt etter relevante regnskapsdirektiver etter siste tilgjengelige årsregnskap godkjent av ledelsen i det overordnede morforetaket, som skal regnes som samlet årsumsetning etter første punktum.

For fysiske personer kan det fastsettes overtredelsesgebyr på inntil 7 millioner kroner.

Overtredelsesgebyret kan fastsettes til inntil to ganger oppnådd fortjeneste eller unngått tap som følge av overtredelsen, dersom dette gir høyere gebyr enn utmålingen etter sjuende og åttende ledd.

Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes fem år etter at overtredelsen er opphørt. Fristen avbrytes ved at Finanstilsynet gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr.

Departementet kan fastsette forskrift om renter ved forsinket betaling av overtredelsesgebyr.

§ 7 Momenter ved illeggelse av overtredelsesgebyr

Ved avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen, kan det tas hensyn til:

- a) overtredelsens grovhet og varighet
- b) graden av skyld hos overtrederen
- c) overtrederens finansielle styrke, særlig samlet omsetning eller årsinntekt
- d) oppnådd fortjeneste eller unngått tap
- e) tap påført tredjeperson som følge av overtredelsen
- f) vilje til å samarbeide med myndighetene
- g) tidligere overtredelser
- h) forhold som nevnt i forvaltningsloven § 46 andre ledd
- i) andre relevante forhold.

§ 8 Ikrafttredelse og overgangsregler

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.

Departementet kan fastsette overgangsregler.

Forslag til forskrift om pan-europeisk individuelt pensjonsprodukt (PEPP-forskriften)

§ 1 Gjennomføring av forordning om informasjonsdokumenter, omkostninger og risikoreduserende teknikker med videre

EØS-avtalen vedlegg IX nr. ?? (forordning (EU) 2021/473) om utfylling av europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2019/1238 for så vidt gjelder tekniske reguleringsstandarder som presiserer kravene til informasjonsdokumenter, til omkostninger og gebyrer som er omfattet av kostnadsgrensen og til risikoreduserende teknikker for det pan-europeiske individuelle pensjonsproduktet gjelder som forskrift med de tilpasningene som følger av vedlegg IX, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

§ 2 Gjennomføring av forordning om produktinngrep

EØS-avtalen vedlegg IX nr. ?? (forordning (EU) 2021/895) om utfylling av europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2019/1238 med hensyn til produktinngrep gjelder som forskrift med de tilpasningene som følger av vedlegg IX, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

§ 3 Gjennomføring av forordning om rapportering til tilsynsmyndighetene

EØS-avtalen vedlegg IX nr. ?? (forordning (EU) 2021/896) om utfylling av europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2019/1238 med hensyn til rapportering til tilsynsmyndighetene gjelder som forskrift med de tilpasningene som følger av vedlegg IX, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

§ 4 Gjennomføring av forordning om tekniske standarder for rapportering med videre

EØS-avtalen vedlegg IX nr. ?? (forordning (EU) 2021/897) om tekniske standarder for anvendelsen av europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2019/1238 om formatet for rapportering til tilsynsmyndighetene og samarbeid og utveksling av opplysninger mellom nasjonale tilsynsmyndigheter og Den europeiske tilsynsmyndighet for forsikring og tjenstepensjon gjelder som forskrift med de tilpasningene som følger av vedlegg IX, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

§ 5 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft XXXX.

