

Til lovforslag nr. L 204. Tillægsbetænkning afgivet af landbrugs- og fiskeriudvalget den 28. maj 1985

Tillægsbetænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om indeksregulerede realkreditlån m.fl.

(Finansieringsreform for landbruget)

Udvalget har behandlet lovforslaget i et møde efter 2. behandling og har herunder stillet spørgsmål til boligministeren, som denne har besvaret i samråd.

Der er af et flertal stillet en række ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Herefter indstiller et *flertal* (socialdemokratiets, socialistisk folkepartis og det radikale venstres medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse* med de af flertallet stillede ændringsforslag.

Bl.a. for at følge, om lovforslaget får utilsigtede virkninger på prisudviklingen på jordbrugsejendomme, foreslås indføjet en 3-årig revisionsbestemmelse, og for at sikre imod utilsigtet brug af loven foreslås en mindstegrænse for jordbrugslån på 50.000 kr. Derudover foreslås en række tekniske og redaktionelle ændringer, som flertallet efter at have rådført sig med boligministeriets eksperter finder hensigtsmæssige.

Flertallet forudsætter i øvrigt, at renten af de obligationer, som skal finansiere jordbrugslåne, ligesom renten af andre fuldt indekserede obligationer er fritaget for realrenteafgift.

Et *mindretal* (det konservative folkepartis og venstres medlemmer af udvalget samt Steenholdt (Grønland)) indstiller lovforslaget til *forkastelse* under henvisning til de i udvalgets bilag 14 og 16 (optrykt som bilag) anførte betænkneligheder.

Et *andet mindretal* (kristeligt folkepartis medlem af udvalget) henviser til mindretallets bidrag til betænkningen over lovforslaget.

Ændringsforslag

Af et *flertal* (S, SF og RV):

Til § 1

1) I den under *nr. 1* foreslåede affattelse af § 1, stk. 2, ændres »§ 2, stk. 2 og 8« til: »§ 2, stk. 6«, og som nyt sidste punktum indsættes:

»Dansk Landbrugs Realkreditfonds udlån efter § 2, stk. 2, kan ydes inden for de deri anførte lånegrænser.«

2) I *nr. 2* ændres »der bliver stk. 6 og 7« til: »der bliver stk. 4 og 5«.

3) I det under *nr. 3* foreslåede nye § 2, stk. 2, udgår i *1. pkt.* ordene », hvor renten af restgælden reguleres efter nettoprisindekset, medens selve restgælden reguleres med 70 pct. af ændringerne i nettoprisindekset«, i *4. pkt.* indsættes efter »1,25 mill. kr.« ordene: »og låneprovenuet skal mindst udgøre 50.000 kr.«, i *5. pkt.* ændres »Denne beløbsgrænse« til: »Disse beløbsgrænser«, og efter stykket indsættes i en ny linje »Stk. 2-5 bliver herefter stk. 3-6.«.

4) *Nr. 4* udgår.

5) Efter nr. 4 indsættes som nyt nummer:

»01. I § 3 indsættes efter stk. 5 som nye stykker:

»Stk. 6. For de særlige jordbrugslån efter § 2, stk. 2, finder reglerne i stk. 2-4 tilsvarende anvendelse, idet hovedstolen og restgælden dog kun reguleres med 70 pct. af den halvårslige procentvise ændring i nettoprisindekset.

Stk. 7. Hver termin yder staten hvert af de långivende realkreditinstitutter et afdragsbidrag på 30 pct. af et beløb, der svarer til indeksreguleringen af obligationsrestgælden i foregående termin beregnet på grundlag af den halvårslige procentvise stigning i nettoprisindekset.«

6) Nr. 5 affattes således:

»5. I § 4, stk. 1, ændres »og § 2, stk. 5« til: »§ 2, stk. 2, 3. pkt., og § 2, stk. 6«, og i § 5, stk. 4, ændres »§ 2, stk. 5« til: »§ 2, stk. 6«.

7) I nr. 6 ændres »§ 2, stk. 5-7« til: »§ 2, stk. 3-5«.

8) Nr. 7 affattes således:

»7. I § 4 indsættes efter stk. 12 som nye stykker:

»Stk. 13. For lån efter § 2, stk. 2, beregnes debitors rentebetaling ved at gange den halvårslige kontantlånsrentesats på lånet med et beløb svarende til restgælden i foregående termin reguleret med den halvårslige procentvise stigning i nettoprisindekset.

Stk. 14. Lån efter § 2, stk. 2, refinansieres ved ejerskifte ved realkreditinstituttets salg af den fornødne mængde obligationer i en på refinansieringstidspunktet åben serie. I forbindelse med refinansiering kan de ved lånets optagelse solgte obligationer udtrækkes til pari. De ved lånenes optagelse udstedte pantebreve indestår således på sådanne vilkår, at køberen af ejendommen stilles, som om nye lån efter § 2, stk. 2, optages med bevarelse af den hidtidige prioritetsstilling. For stående lån skal der ske refinansiering senest 30½ år efter låneoptagelsen eller den seneste refinansiering. Stående lån forfalder ved væsentlige indskrænkninger i produktionsgrundlaget for bedriften. 1.-5. pkt. kan ikke fraviges ved aftale.«

Stk. 13 bliver herefter stk. 15.«

9) Nr. 8 affattes således:

»8. I § 5 indsættes efter stk. 6 som nyt stykke:

»Stk. 7. Særlige jordbrugslån efter § 2, stk. 2, finansieres ved salg af obligationer i samme obligationsserie. Amortisationen sker gennem udtrækninger til et beløb svarende til summen af debitors ydelser, jfr. § 4, stk. 1 og 13, og statens afdragsbidrag, jfr. § 3, stk. 7, med fradrag af rentebetalingen på obligationer, gennem udtrækninger i forbindelse med refinansiering, jfr. § 4, stk. 14, samt i forbindelse med hel eller delvis indfrielse af lånene, jfr. § 4, stk. 14 og 15. Amortisationen af obligationerne skal senest være tilendebragt efter 30½ år.«

Til § 2

10) I den foreslåede affattelse af § 10, stk. 1, nr. 2, i lov om realkreditinstitutter ændres »§ 2, stk. 8« til: »§ 2, stk. 6«.

Til § 4

11) Paragraffen affattes således:

»§ 4

Tidspunktet for lovens ikrafttræden fastsættes af boligministeren.«

Ny paragraf

12) Efter § 4 indsættes som ny paragraf:

»§ 5

Forslag til revision af denne lov fremsættes for folketinget i folketingsåret 1988-89.«

Bemærkninger

Til nr. 1-12

Ændringsforslagene er, bortset fra forslag om en revisionsbestemmelse samt forslag om en mindstegrænse på 50.000 kr. for jordbrugslån, alene af teknisk og redaktionel karakter.

Til nr. 1, 2, 6, 7 og 10

Der er tale om konsekvensrettelser.

Til nr. 3

Ud over redaktionelle ændringer foreslås en mindstegrænse på 50.000 kr. for jordbrugslån.

Til nr. 4, 5, 8 og 9

Der er tale om ændringer af teknisk og redaktionel karakter.

Til nr. 11

Lovforslaget skal notificeres for EF-Kom-

missionen, hvorfor det foreslås, at boligministeren fastsætter tidspunktet for lovens ikrafttræden.

Forslagsstillerne skal anmode om, at lovforslaget sættes i kraft snarest muligt efter notifikationen.

Til nr. 12

Det foreslås, at loven tages op til revision efter en 3 års periode.

Knud Østergaard (KF) fmd. Carl Martin Christensen (KF) Elisabeth Krog (KF)

Rønholt (KF) Povl Brøndsted (V) Ivar Hansen (V) Arne Bjerregaard (KrF)

Steenholdt (Grøn.) Svend Andersen (S) Arne Jensen (S) Lohmann (S)

Henning Nielsen (S) Stavad (S) Bjørn Westh (S) nfmd. Gade (SF) Inger Harms (SF)

Larsen-Ledet (RV)

Partierne CD, VS, FP og FD havde ikke medlemmer i udvalget.

Bilag

Boligministeriet

Departementet

Den 21. maj 1985

Folketingets landbrugs- og fiskeriudvalg

Vedlagt fremsendes i 80 eksemplarer boligministerens besvarelse af udvalgets spørgsmål 12, 13 og 15 af 15. maj 1985 ad forslag til lov om ændring af lov om indeksregulerede realkreditlån m.fl. (Finansieringsreform

for landbruget) (L 204 – bilag 12).

Endvidere fremsendes i 80 eksemplarer en udtalelse fra Danmarks Sparekasseforening af 17. maj 1985 ad samme lovforslag (L 204 – bilag 2).

MIMI STILLING JACOBSEN

/ Hanne Victor Hansen

Spørgsmål 12:

Hvilke er de statsfinansielle konsekvenser af vedtagelsen af de (af socialdemokratiet) foreslåede ændringsforslag?

Svar:

Da ændringsforslaget på flere væsentlige punkter forekommer uklart og tilsyneladende modstridende, vil det ikke umiddelbart være muligt at fremkomme med et endeligt skøn over de statsfinansielle konsekvenser af forslaget.

Således er det uklart, præcis hvilken lånekonstruktion der ligger til grund for ændringsforslaget. Endvidere er der tale om indførelse af en helt ny obligationstype med ukendt amortisationsforløb.

Om ændringsforslaget i øvrigt bemærkes, at der herved tilsyneladende forudsættes udstedelse af en type pantebreve, der indestår uanset ændringer i vilkårene i forbindelse med refinansieringen. Dette forekommer unødvendigt, hvis formålet alene er at sikre refinansieringslånet den hidtidige plads i prioritetsrækken.

Det fremgår ikke af lovforslaget og bemærkningerne, om der ved indførelsen af denne type pantebreve skal søges opnået andre formål.

Hertil kommer som tidligere anført, at det vil være vanskeligt at administrere bestemmelserne om stående låns forfald ved væsentlige produktionsindskrænkninger. Bestemmelsen synes at ramme gruppen af lidt ældre landmænd, der måtte ønske at nedtrappe produktionen.

Af ændringsforslaget fremgår endvidere, formentlig for at sikre størst mulig parallelitet mellem de foreslåede jordbrugslån og de hidtil kendte indekslånetyper, at lånene ikke skal kunne indfries kontant til pari. En sådan konstruktion vil i forbindelse med »tynde« obligationsserier kunne bringe en låntager i en vanskelig situation, både i forbindelse med et ønske om indfrielse af lånet og ved tvungen refinansiering efter forslaget.

Ændringsforslaget mangler bestemmelser om de fælles obligationers løbetid og amortisering.

Forslaget bygger fortsat på enhedsprioritering, hvilket som omtalt i tidligere besvarelser vil kunne medføre u hensigtsmæssige konsekvenser, samtidig med at enhedspriorite-

ring ikke er en nødvendig forudsætning for indførelsen af de foreslåede lånetyper.

Generelt bemærkes, at der vil være behov for en lovteknisk bearbejdning af det stillede ændringsforslag, forinden dette på en hensigtsmæssig måde kan indarbejdes i den gældende lovgivning.

Med de forbehold, der følger af de forudgående kommentarer til ændringsforslaget, kan de statsfinansielle konsekvenser af vedtagelsen af ændringsforslaget opgøres på følgende måde:

Under forudsætning af en 5 pct.s årlig stigning i nettoprisindekset vil det statslige tilskud (afdragsbidrag) til de foreslåede jordbrugslån udgøre 15 mill. kr. i det første år pr. mia lånebeløb. Dette tilskud vil – målt i juli priser – blive reduceret en smule over årene.

For det stående låns vedkommende kan det anslås, at den samlede statslige udgift i faste priser ved 5 pct.s inflation vil udgøre ca. 350 mill. kr. over de første 30 år for hver milliard kroner i lån.

Hvis de særlige jordbrugslån bliver fritaget for realrenteafgift, vil der udover statens afdragstilskud blive tale om et provenutab, der i besvarelsen af udvalgets spørgsmål 4 ad B 59 er anslået til ca. 50 mill. kr. årligt for hver 1 milliard kr., som afgiftspligtige institutioner erhverver af de afgiftsfritagne obligationer.

Lånene bygger således på et meget betydeligt statsligt subsidium, og det synes i denne forbindelse overordentlig betænkeligt, at statstilskuddet i realiteten bevilges af realkreditinstitutterne i forbindelse med, at der gives tilskud om ydelse af de fremtidige jordbrugslån, uden at der er fastsat nærmere retningslinier for långivningen. Hertil kommer, at en konkurrence mellem institutterne, som følge af den foreslåede indeksprioritering, med eventuelt højere lånetilbud til følge direkte vil medføre øgede statsudgifter.

Under henvisning til den tidligere besvarelse af spørgsmål 7 skal det endelig anføres, at jo større elementet af statstilskud er i en låneordning, jo større vil sandsynligheden være for efterfølgende prisstigninger på de belånte ejendomme. Indførelsen af et statsligt afdragstilskud, der vil nedbringe ydelserne i hele lånets løbetid, må derfor påregnes at medføre en vis kapitalisering i tilfælde af ejerskifte.

Bilag til tillæg bet. o. lovf. vedr. indeksregulerede realkreditlån m.fl.

Spørgsmål 13:

Lovforslaget om rentesaneringsydelse blev vedtaget af folketingsrådet med det formål at nedbringe landmænds ydelser på højt forrentede lån. Vil vedtagelsen af socialdemokratiets ændringsforslag kræve en tilbagebetaling af rentesaneringsydelsen?

Svar:

Loven om rentesaneringsydelse til landbruget m.v. tilsigter gennem et tilskud til den enkelte jordbruger at nedbringe rentebyrden på en del af den højt forrentede gæld til 12 pct. Loven indeholder ikke bestemmelser, som giver hjemmel til at kræve tilbagebetaling eller standse udbetalingen af tilskud efter rentesaneringsloven i tilfælde, hvor den enkelte jordbruger måtte vælge at refinansiere lån, der danner grundlag for ydelse af tilskud efter rentesaneringsloven, med de i L 204 foreslåede låntyper. En sammenkædning mellem rentesaneringsloven og bestemmelserne i lovforslag L 204 vil derfor forudsætte tilvejebringelse af en udtrykkelig hjemmel i en af disse love.

Det tilføjes, at det må antages, at en del af de lån, der i givet fald vil blive søgt refinansieret med de af L 204 omfattede låntyper, netop vil være de højt forrentede lån, der danner grundlag for tilskud efter rentesaneringsloven. Disse lån vil således modtage statslige tilskud til billiggørelse ad to veje, tilskud efter rentesaneringsloven og tilskud (afdragsbidrag) efter lovforslaget.

Spørgsmål 15:

Ændringsforslagene medfører en form for indirekte statstilskud. Vil dette gøre en notificering fra EFs side nødvendig?

Svar:

De i ændringsforslaget til L 204 omhandlede særlige jordbrugslån forudsætter et direkte løbende statstilskud (afdragsbidrag) svarende til 30 pct. af det beløb, hvormed restgælden på de til finansieringen af jordbrugslån udstedte obligationer indeksreguleres. For så vidt lånene kan optages uafhængigt af gennemførelsen af investeringer eller lign., er det statslige tilskud et driftstilskud.

Da der er tale om et sektorspecifikt tilskud, skal lovforslaget notificeres for EF-Kommissionen i overensstemmelse med traktatens statsstøttebestemmelser.

Det følger af traktatens regler, at lovforslaget skal notificeres for Kommissionen så betids, at den kan fremsætte sine bemærkninger dertil, samt at loven ikke må gennemføres, før Kommissionen har truffet beslutning om statsstøttens forenelighed med traktaten, eller, hvis Kommissionen ikke reagerer på notifikationen, før udløbet af en 2 måneders frist fra notifikationen.

Det kan ikke på forhånd antages, at Kommissionen vil finde det foreslåede statstilskud foreneligt med traktaten. Det har ikke inden for de givne tidsrammer været muligt at forhandle spørgsmålet med Kommissionen.

Danmarks Sparekasseforening

Den 17. maj 1985

Boligministeriet
Boligstyrelsen

Boligministeriet har i en skrivelse af 24. april 1985 anmodet Danmarks Sparekasseforening om at afgive en udtalelse vedrørende forslag til lov om ændring af lov om indeksregulerede realkreditlån m.fl. (finansieringsreform for landbruget).

Lovforslaget har 3 hovedbestanddele. For det første gives der landbruget adgang til inden for nærmere fastsatte lånegrænser at optage delvist indeksregulerede realkreditlån, idet lånets hovedstol halvårligt reguleres op med en andel af nettoprisindekset. For det andet åbnes der mulighed for enhedsprioritering af landbrugsejendomme, hvorved DLRs nuværende eneret til andenlagsbelåning afskaffes. Endelig indebærer lovforslaget for det tredje en forhøjelse af den øvre lånegrænse for realkreditlån i landbrugsejendomme fra 70 pct. til 75 pct. af den kontante handelsværdi i forbindelse med ydelse af delvist indekserede realkreditlån.

Det bør bemærkes, at de tre hovedelementer i lovforslaget ikke har indbyrdes sammenhæng. Det vil f.eks. være muligt at indføre delvist indeksregulerede realkreditlån uden samtidig at afskaffe DLRs eneret på andenlagsbelåning.

Delvist indekserede realkreditlån

Mulighed for finansiering med delvist indeksregulerede realkreditlån indebærer visse fordele for landbruget, dels fordi der kan blive tale om *lavere finansieringsomkostninger*, dels fordi indekseringen kan medvirke til en *mere hensigtsmæssig ydelsesprofil*.

Hvis afkastet af de delvist indekserede obligationer fritages for realrenteafgift, bliver der tale om lavere finansieringsomkostninger for landmænd med lav skatteevne under forudsætning af omtrent uændret eller lavere prisstigningstakt. Herudover trækker det i retning af lavere finansieringsomkostninger, at obligationsindehavere normalt har en højere marginal skatteprocent end landmanden,

således at den skattemæssige værdi af indekstillaegget for kreditor (obligationsindehaver) overstiger det skattemæssige tab, som debitor (landmanden) lider ved ikke at kunne fradrage indekstillaegget i skatteopgørelsen. Der sker på denne måde en skattemæssig subsidiering af landbruget.

Delvist indekserede realkreditlån indebærer mere ligelige reale ydelser over lånets løbetid. Dette kan være en fordel, ikke mindst fordi kapitalindsatsen – og derved investeringsudgifterne – i landbruget er blevet øget.

Anvendelse af delvist indeksregulerede realkreditlån i landbruget har imidlertid samtidig en *række u hensigtsmæssige konsekvenser*. For obligationsindehaveren består usikkerhed omkring ydelserne på obligationerne, bl.a. på grund af låntagers mulighed for førtidig indfrielse til pari. Dette i forbindelse med kapitalmarkedets manglende kendskab til delvist indeksregulerede obligationer kan næppe undgå at smitte af på kursdannelsen, hvorved lånene bliver mindre fordelagtige for landbruget. For landmænd kan det netop være fordelagtigt, at de største reale ydelser falder i perioden umiddelbart efter låneoptagelse, hvor der er større klarhed omkring økonomien i bedriften, og hvor produktiviteten i bedriften normalt er størst. Hertil kommer, at landmænd løber en finansiell risiko, i det omfang landbrugets salgspriser udvikler sig forskelligt fra ydelserne på realkreditlånet, der reguleres op på grundlag af nettoprisindekset. Endelig er det sandsynligt, at de fordele, der måtte være knyttet til delvist indekserede realkreditobligationer, kapitaliseres i form af højere ejendomspriser.

Danmarks Sparekasseforening finder, at en række af de nævnte ulemper ved delvist indekserede realkreditlån undgås, hvis der i stedet gives mulighed for finansiering med *fuldt indekserede realkreditlån*, hvor debitor med jævne mellemrum – f.eks. hvert 5. år – har mulighed for at vælge mellem indfrielse,

videreførelse af indeksslånet eller fortsættelse af låneforholdet som et fast forrentet lån. Låneforholdet kan udstrækkes over en lang tidsperiode – f.eks. 30½ år – hvorved der bliver mulighed for jævn spredning af afdrag og derved nedsættelse af finansieringsbyrden umiddelbart efter nyetablering. Der vil således blive tale om en form for rentetilpasningslån. Lån af denne form giver mulighed for på én gang gennem indeksering at opnå en mere hensigtsmæssig ydelsesprofil, samtidig med at landmanden ikke for en lang tidsperiode låses fast til indekseringen. Hertil kommer, at fuldt indekserede realkreditobligationer i forvejen kendes af markedet, hvilket letter mulighederne for afsætningen af obligationer, ligesom fuldt indekserede obligationers stilling i forhold til lov om realrenteafgift er fastlagt.

For Danmarks Sparekasseforening er det endvidere afgørende, at der ikke kan ydes delvist indekserede eller fuldt indekserede realkreditlån, medmindre den efterstående panthaver meddeler sit samtykke.

Mulighed for enhedsprioritering

Lovforslaget indebærer, at den gældende tolagsfinansiering afskaffes til fordel for enhedsprioritering. Herved afskaffes den ene-

ret, som Dansk Landbrugs Realkreditfond hidtil har haft til at yde andenlags-realkreditbelåning af landbrugsejendomme.

Danmarks Sparekasseforening finder det ikke hensigtsmæssigt med en afskaffelse af DLRs eneret. Tolagssystemet har hidtil fungeret uden vanskeligheder og været administrativt fleksibelt. Det er hensigtsmæssigt, at et realkreditinstitut, der er i besiddelse af en særlig faglig indsigt i landbrugets forhold, yder de mest risikobetonede lån. Dette gælder også i årene fremover, hvor det personlige element i landbrugskreditgivningens fortsat vil spille en vigtig rolle.

Udvidelse af grænsen for realkreditbelåning

Danmarks Sparekasseforening finder ikke, der er behov for en forhøjelse af lånegrænsen fra 70 til 75 pct. i forbindelse med delvist indeksregulerede lån. Pengeinstitutterne har hidtil under forudsætning af den fornødne kreditværdighed været i stand til at finansiere lån, der ligger uden for den maksimale grænse for realkreditlån. Endvidere finder Danmarks Sparekasseforening det uforståeligt, at realkreditlånegrænsen udelukkende forhøjes for landmænd, der optager delvist indeksregulerede lån.

Med venlig hilsen

PEDER ELKJÆR

Spørgsmål 14:

Vil stående lån (afdragsfri) være omfattet af realrenteafgiftsforliget, idet sådanne obligationer ikke var kendt på forligstidspunktet?

Svar:

Det er oplyst, at spørgsmålet sigter til de lån, der er stillet forslag om i nogle ændringsforslag fra socialdemokratiet (L 204 – bilag 10).

Efter hvad der er oplyst, vil ændringsforlaget betyde, at obligationerne i forhold til obligationskøberne fremtræder i en form, som ligner – uden dog at være identisk med – de obligationer, hvis afkast er fritaget for afgift efter § 3, stk. 3, nr. 2, i lov om en realrenteafgift af visse pensionskapitaler m.v.

I forhold til låntagerne vil lånene imidlertid have en anden karakter. Låntagerens gæld til realkreditinstituttet skal kun indekseres delvis, og låntageren får fordel af det foreslåede statstilskud (afdragsbidrag) på 30 pct. af indekstillægget til obligationernes restgæld (lovforslagets § 2, stk. 4, som affattet i socialdemokratiets ændringsforslag). Disse forhold betyder, at lånene får en ka-

rakter, som adskiller sig meget væsentligt fra de låneformer, der var kendt ved indgåelsen af realrenteafgiftsforliget og gennemførelsen af § 3, stk. 3, nr. 2, i loven om realrenteafgift. Hensigten med at yde en indirekte offentlig støtte i form af afgiftsfritagelse var at tilskynde til, at pensionsmidler blev investeret i nybyggeriet. Det fremgår både af forligsaftalen mellem regeringspartierne og socialdemokratiet og af bemærkningerne til lovforslaget. Derimod lå det helt uden for forudsætningerne at yde denne indirekte støtte til en låneordning som den nu foreslåede, der tillige skal tilgodeses med et betydeligt direkte statstilskud og har til formål at løse nogle finansieringsproblemer inden for landbruget.

Hvis afkastet af obligationerne vedrørende disse lån ønskes fritaget for realrenteafgift, må det på baggrund af det anførte anses for rigtigst, at det sker ved en ændring af loven om realrenteafgift. Det vil dog betyde, at der gribes ind i forliget om gennemførelsen af denne lov. Det ville også stride imod en afgørende forudsætning i forliget, hvis det måtte antages, at gennemførelsen af socialdemokratiets ændringsforslag i sig selv betyder, at obligationernes afkast fritages for realrenteafgift.