

## Skriftlig redegørelse

(Redegørelsen er optrykt i den ordlyd, hvori den er modtaget)

### Redegørelse af 15/12 99 om pensionsopsparernes rentegarantier.

(Redegørelse nr. R 7).

Økonomiministeren (Marianne Jelved):

#### 1. indledning

De senere års lave renteniveau har givet anledning til bekymring om, hvorvidt der er tilstrækkelig sikkerhed for, at pensionsinstitutterne vil kunne overholde rentegarantierne til kunderne om en given forrentning efter skat. Ændringen af pensionsbeskatningsloven i forbindelse med pinsepakken har skærpet fokus på dette forhold.

Regeringen var allerede i lovforslaget opmærksom på, at der kunne opstå en situation, hvor den nye pensionsafkastbeskatningslov ville kunne påvirke mulighederne for at leve op til rentegarantierne. Derfor blev der i bemærkningerne til lovforslaget givet tilsagn om, at regeringen i givet fald ville tilpasse reglerne.

Som opfølgning herpå fremlægger regeringen denne redegørelse med forslag til, hvorledes den opståede usikkerhed omkring rentegarantisystemet bedst muligt håndteres. Det er

vigtigt at begrænse denne usikkerhed af hensyn til både pensionsopsparerne og til stabiliteten i pensionssektoren.

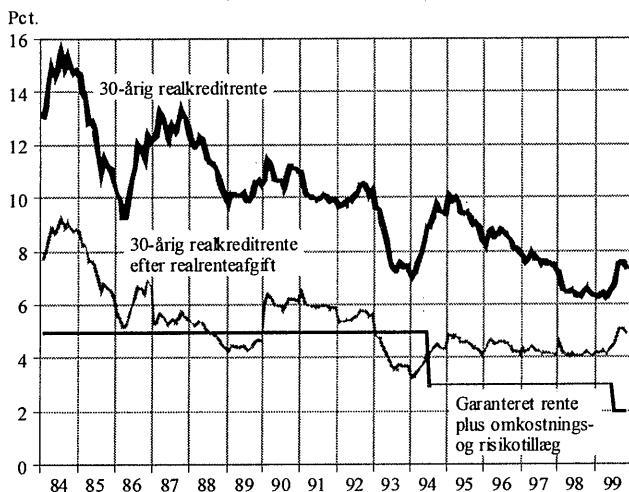
#### 2. Rentegarantien

I Danmark, som i mange andre lande, er pensionsopsparing ofte baseret på en rentegaranti. Begrundelsen for rentegarantien har været, at den skulle medvirke til at skabe sikkerhed og stabilitet om opsparringen.

Rentegarantierne har imidlertid den svaghed, at institutterne skal kunne garantere en mindsterente, som måske skal vare over 40 år ud i fremtiden.

Markedsrenten i Danmark og omkringliggende lande er igennem de senere år faldet væsentligt og ligger nu på et historisk lavt niveau. Niveaulet har i en længere periode været lavt set i relation til de rentegarantier, der er knyttet til de livs- og pensionsforsikringer, der blev tegnet frem til 1994. Forsikringerne blev indtil da typisk tegnet med en garanteret rente på 4,5 pct. eller 4,25 pct. (efter skat) plus et halvt procentpoint omkostnings- og risikotillæg, jf. figur 1.1. Renten på lange realkreditobligationer i figur 1.1 viser ikke præcist det opnåede afkast i livsforsikrings- og pensionssektoren, der bl.a. også inkluderer afkast af aktier, men figuren afspejler, at afkastet efter skat i en længere periode har været lavt i forhold til de garanterede renter.

## Udviklingen i den lange rente før og efter realrenteafgift



Regler for fastsættelse af den garanterede rente er fastsat i §31 i lov om forsikringsvirksomhed i overensstemmelse med EF's forsikringsdirektiver. Finanstilsynet fastsætter et loft, og det enkelte institut skal indenfor denne grænse fastsætte rentegarantien betryggende.

Rentegarantierne kan kun ændres for nytegninger. Den maksimalt tilladte garanterede rente ved nytegninger blev i 1994 fastsat til 3 pct. inklusive omkostnings- og risikotillæg. På grund af den faldende rente sænkedes den igen for forsikringer tegnet efter den 1. juli 1999 til 2 pct. inklusive omkostnings- og risikotillæg.

Ved yderligere fald i den lange rente vil en række pensionsinstitutter kunne få problemer med rentegarantien på 4,5 pct.

Den gennemsnitlige forrentning i pensionsinstitutterne var 7,0 pct. før skat i 1998, men med en betydelig spredning blandt selskaberne. Ved vurderingen af afkastet skal det indgå, at aktieafkast kun beskattes med 5 procent i pensionsafkastbeskatningsloven, og aktier har historisk set givet et højere afkast end obligationer, men også med en større spredning på afkastet.

Rentegarantiproblemet er ikke et isoleret dansk problem. Tilsvarende usikkerhed med afgivne rentegarantier findes også i en række europæiske lande. Kun Danmark og Sverige har dog en løbende beskatning af pensionsafkastet. I Japan er problemet særlig stort, idet den lange rente er omkring 2 pct., og selskaberne har afgivet rentegarantier på 5,5 pct.

I forbindelse med Pinsepakken blev den hidtidige realrenteafgift erstattet af en nominel beskatning af afkast på obligationer på 26 procent og 5 procent på aktier. Den nye pensionsafkastbeskatningslov afløser realrenteafgiftsloven fra 1. januar 2000. Fem-procent skatten på aktier trådte i kraft den 2. juni 1998. Realrenteafgiften havde den egenskab, at ved faldende realrente sænkedes beskatningen og omvendt ved stigen de realrente. Ved et lavt nominelt og reelt renteniveau indebærer den nye pensionsafkastbeskatningslov derfor en skærpet beskatning i forhold til realrenteafgiftsloven. Det forstærker rentegarantiproblemet.

På tidspunktet for fremsættelsen af Pinsepakken var det vurderingen, at ingen institutter ved det gældende renteniveau ville få problemer med at opfylde rentegarantien, men at skærpsen af beskatningen kunne vanskeliggøre selskabernes opfyldelse af rentegarantierne i tilfælde af et rentefald, og i løv bemærkningerne blev tilkendegivet, at »skulle der mod forventning

vise sig at være pensionsopsparere, der som følge af lovforslaget ikke kan få opfyldt et retskrav på en ydelse, der er baseret på en garanteret grundlagsrente, er regeringen indstillet på at tilpasse de foreslåede regler.«

Som opfølgning herpå og på baggrund af renteudviklingen anmodede Økonomiministeriet Markedsværdiudvalget, der er sammensat af repræsentanter fra myndigheder og pensionssektoren, under Finanstilsynet om at belyse problemstillingen nærmere. Markedsværdiudvalget afgav rapport i marts 1999, hvori de pegede på mulige løsninger på rentegarantiproblemet. Af rapporten fremgår det, at de ordninger, hvor der er givet rentegaranti på over 4 pct. udgør ca. 400 mia. kr. i livsforsikringselskaber og pensionskasser og 150 mia. kr. i ATP.

Kammeradvokaten har i forbindelse hermed foretaget en juridisk vurdering af de afgivne garantier. Kammeradvokaten vurderer blandt andet, at pensionsopsparerne har et retskrav på en garanteret rente uanset ændringer i skattelovgivning, og at skærpsen af beskatningen i pensionsafkastbeskatningsloven for institutterne vil kunne konstituere force majeure, hvis skatteændringen får som konsekvens, at der er pensionsopsparere, der ikke kan få opfyldt deres rentegarantier. Den risiko, der isoleret set er knyttet til et faldende renteniveau, er imidlertid selskabernes eget ansvar.

Det er Finanstilsynets opgave at gribe ind og sørge for øgede hensættelser, når et rentefald synes at have længerevarende karakter og reducerer marginen mellem den garanterede rente og det forventede opnåelige afkast. Reglerne i lov om forsikringsvirksomhed er sådan indrettet, at man ikke blot ved et lavere renteniveau kan afvente, at »kassen bliver tom« i forsikringselskaberne, før der skal gribes ind.

På grund af frie midler, som selskaberne har opbygget, er grænsen for, hvornår selskaber kommer i vanskeligheder, noget lavere end de 4,5 pct., der er afgivet garantier på, formentlig i omegnen af 3,75 pct. i gennemsnit efter skat og dermed knap 5,75 pct. før skat. Grænsenteren vil variere fra selskab til selskab.

Forsikringsrådet har den 7. oktober 1999 besluttet, at det ved pensionsinstitutternes regnskabsaflæggelse for 1999 som udgangspunkt må anses for ubetryggende at basere hensættelserne på, at der kan opnås en forrentning efter skat på over 4 pct. Dette indebærer, at institutterne vil skulle foretage væsentligt større hensættelser

end tidligere, hvilket der også er plads til ved en udnyttelse af de eksisterende reserver.

Der er således allerede truffet en række foranstaltninger for at sikre en betryggende opfyldelse af pensionsgarantierne. Såfremt renten falder signifikant vil en væsentlig del af institutterne få problemer med at honorere de afgivne garantier.

I forbindelse med et rentefald kan der iøvrigt opstå et omfordelingsproblem mellem pensionsopparere, hvis pensionsordninger med en lavere garanteret rente får et lavere afkast i form af mistet bonus end ordninger med en højere garanteret rente. Det kan ske, hvis afkastet m.m. anvendes til at sikre forrentningen på ordninger med en høj garanteret forrentning. Hvis dette ikke kun er et forbigående fænomen, vil det kunne give problemer i forhold til rimelighedsprincippet, som det er foreskrevet i § 31 i lov om forsikringsvirksomhed (kontributionsprincippet).

Der er ikke udsigt til, at renten på kortere sigt vil falde yderligere. De foreliggende skøn for den økonomiske udvikling i de kommende år peger snarere i retning af, at den lange rente vil stige. Rentegarantierne er imidlertid udstedt med en meget lang tidshorison og derfor er der behov for at fjerne den usikkerhed, som er til stede for pensionsopparerne og sikre stabiliteten i pensionssektoren. Hertil kommer, at en fortsat usikkerhed vil kunne føre til uhensigtsmæssige investeringsstrategier for pensionsinstitutterne.

### 3. Løsning af rentegarantiproblemet

Regeringen finder ikke, at der er grundlag for at ændre ved den nye pensionsafkastbeskatning. Den er et klart skridt i den rigtige retning og sikrer i forhold til realrenteafgiften en mere ens beskatning af forskellige typer af opsparring. Det er vigtigt at undgå for stor forskel mellem forskellige typer af kapitalbeskatning. Pensionsopsparring er stadig den opsparingsform, som indebærer den største skattebegunstigelse, også i forhold til opsparring i ejerbolig.

Rentegarantiproblemet kan håndteres på flere måder, men følgende principper bør være bærende:

- tilliden til pensionssystemet skal bevares
- løsningen skal være omkostningseffektiv
- pensionsopparerne skal behandles ens.

Regeringen har overvejet to forskellige typer af løsningsmodeller, en skattelempelsesmodel og en forsikringsmodel. De to modeller ligger i

forlængelse af de to modeller, der indgik i Markedsværdiudvalgets »Rapport om pensionsafkastbeskatning, renteutvikling og afgivne garantier« fra marts 1999.

Skattelempelsesmodellen indebærer en sænkning af skattesatserne, hvis renten falder under en kritisk værdi og tager således kun hånd om den del af rentegarantiproblemet, der er knyttet til skærpelsen af beskatningen i pensionsafkastbeskatningsloven. Forsikringsmodellen løser mere end blot skatteproblemet, idet den afdækker pensionssektorens renterisiko i forbindelse med et generelt rentefald.

Skattelempelsesmodellen er mindre målrettet, og det kan være vanskeligt at bestemme det renteniveau ved hvilken en skattelempelse skal udløses.

Den væsentligste fordel ved forsikringsmodellen er, at den kan afdække størstedelen af selskabernes *generelle* renterisiko og derved bidrage til at løse et generelt problem for pensionsopparerne skabt ved selskabernes udstedelse af de meget langfristede rentegarantier og manglende afdækning heraf. Dertil kommer, at forsikringsmodellen er mere målrettet og derfor formentlig, men afhængig af renteutviklingen, vil være billigere for staten. Endelig medfører den, at man ikke igen skal operere med en renteahængig skattesats, hvilket i givet fald ville skabe problemer i forhold til det øvrige skattesystem.

Forsikringsmodellen er en markedsorienteret løsningsmodel, idet det dog er sigtet, at den udbydes af staten. Ideen er, at institutterne kan »forsikre sig« mod rentefald. Det sker ved køb af en såkaldt option. En option er en kontrakt, der giver køberen ret (men ikke pligt) til at købe et aktiv til en på forhånd aftalt kurs og dermed rente på et givet fremtidigt tidspunkt. Dermed har man altså mulighed for til sin tid at anskaffe aktivet med en given rente, uanset hvordan renten måtte have udviklet sig siden optionen blev købt.

Der er andre europæiske lande, hvor problemer med afgivne rentegarantier søges løst med optionsprodukter.

Forsikringsmodellen skal være en frivillig ordning, der tilbydes alle institutter, og de skal kunne købe et større eller mindre antal optioner afhængig af, hvor store rentegarantier, de ønsker at afdække. Selskaberne kan f.eks. begrænse sig til at afdække renterisikoen på ordninger tegnet med de høje rentegarantier.

Prisen på forsikringen afspejler risikoen for, at den kommer til udbetaling, altså i dette tilfælde renterisiko. Selskaberne skal betale forud til staten, men den har ikke nogen likviditetseffekt for selskaberne, idet betalingen foregår ved omlægning af deres portefølje, f.eks. fra obligationer og aktier til optioner. Der er derimod en omkostning forbundet med optionerne i form af afskrivning af optionens værdi over dens løbetid.

Der vil ved udformningen af modellen blive lagt vægt på, at selskabernes udgifter til ordningen bliver rimelige. Hvis meromkostningerne for selskaberne/ pensionsopsparerne bliver meget høj, kan det få selskaberne til ikke at gøre brug af ordningen. Hertil kommer, at en del af risikoen for ikke at kunne opfylde rentegarantiene skyldes den skærpede beskatning i pensionsafkastbeskatningsloven.

Når optionen prisfastsættes til markedspris betyder det, at der ikke er noget *forventet* provenutab for staten, men staten bærer alene en *optionsrisiko*. Det betyder, at hvis renten falder mere end det er forventet ved prisfastsættelsen af optionen, så vil det give et provenutab. Staten forsikrer sig sædvanligvis ikke mod finansielle risici, men staten kan vælge at genforsikre sig på de internationale finansielle markeder.

#### 4. Det videre arbejde

Regeringen vil til foråret fremsætte lovforslag, hvor der sker en nærmere udmøntning af forsikringsmodellen. Dette sker med henblik på, at

institutterne inden udgangen af år 2000 kan få tegnet de nødvendige optioner.

Herudover er der behov for en række yderligere initiativer som led i en samlet løsning.

Regeringen vil i samarbejde med branchen drøfte den fremtidige indretning af rentegarantisystemet. Såvel År 2000-udvalget som Pensionsmarkedsrådet har peget på, at det nuværende rentegarantisystem kan have nogle utilsigtede virkninger set over et længere tidsforløb. Samtidig må der tages hensyn til, at pensionsinstitutterne ikke stilles konkurrencemæssigt dårligere i deres produktudbud end institutter i andre europæiske lande.

Der er behov for, at der foretages en præcisering i lovgivningen for at undgå en uønsket omfordeling mellem ordninger med forskellig garanteret rente.

ATP-ordningen opererer stadig med en implicit rentegaranti på 4,5 pct. hvilket er uholdbart på længere sigt. Derfor er der i sommeren 1999 nedsat en arbejdsgruppe under Økonomiministeriet med repræsentanter fra Arbejdsministeriet, ATP og Finanstilsynet, der skal undersøge mulighederne for at fremtidssikre ATP-ordningen.

Hermed slutter redegørelsen.

## Skriftlig redegørelse

(Redegørelsen er optrykt i den ordlyd, hvori den er modtaget).

### Redegørelse af 15/12 99 om byernes trafik. (Redegørelse nr. R 8).

Trafikministeren (Sonja Mikkelsen):

#### REDEGØRELSE OM BYERNES TRAFIK

I regeringsgrundlaget »Godt på vej - Danmark i det 21. århundrede« har regeringen tilkendegivet, at der skal skabes lovgivningsmæssige rammer for at forbedre kommunernes muligheder for at regulere trafikken. Regeringen ønsker at sikre, at kommunerne får bedre redskaber til at håndtere udfordringerne på trafikområdet.

På den baggrund ønsker jeg herved at afgive en redegørelse til Folketinget om byernes trafik. Formålet med redegørelsen er at skabe grundlag for en generel diskussion af byernes trafikforhold. Jeg tror, at en bred og åben diskussion vil udgøre et godt fundament for det videre arbejde, herunder med det lovforslag, som jeg fremlægger. Min redegørelse skal også ses i sammenhæng med regeringens generelle oprioritering af den bypolitiske indsats, herunder by- og boligministerens bypolitiske redegørelse til Folketinget i starten af dette år.

*Trafikudviklingen kræver, at de trafikpolitiske redskaber forbedres*

Trafikken stiger jævnt og støt, og fremskrivninger peger på, at væksten vil fortsætte. Trafikken giver os mange fordele og muligheder, men den medfører også et øget pres på vores infrastruktur og på omgivelserne.

Vi har endnu ikke oplevet en så kraftig udvikling i trafikken i byerne. Trafikken er steget i byerne, men langt mindre end i den øvrige del af landet. Det er dog næppe en tendens, som vi kan forvente vil fortsætte. Stadig flere familier tilrettelægger dagligdagen, så en eller flere biler er en nødvendighed for at få tilværelsen til at hænge sammen - det gælder også for befolkningen i byerne.

I disse år stræbes der på planlægningsområdet mod at begrænse byspredningen. Byfortætning, inddragelse af gamle havne-, bane- og erhvervsarealer til nye formål mv. giver nye udviklingsmuligheder og udfordringer for byerne. På det generelle bypolitiske område arbejdes

der på at skabe øget blanding af de forskellige funktioner i byerne. Dels for at skabe mere liv og variation, dels for at begrænse miljøbelastningen.

Byfortætning vil give mulighed for begrænsning af miljøbelastningen, bl.a. fordi rejseafstandene bliver mindre, og muligheder for at anvende cykler og kollektiv trafik forbedres. Men udviklingen betyder samtidig, at byens miljø kan komme under pres, hvis vi ikke fornyer de lovgivningsmæssige rammer i takt med udviklingen.

Trafikvækst belaster miljøet og skaber stigende trængsels- og trafikafviklingsproblemer, og disse problemer mærkes først og fremmest i byerne. Indsatsen til begrænsning af miljøbelastningen skal derfor fokusere på byerne. Hertil kommer, at vores opfattelse af trafikken og trafikens gener også ændrer sig over tid. Vi stiller i dag generelt højere krav om livskvalitet - det har også betydning på trafikområdet.

Vi har på den ene side stigende forventning om, at vores fremkommelighed og tilgængelighed i hverdagen er så god som mulig. I en ofte presset hverdag spiller tiden en stor rolle, og spildtid opfattes som et meget kontant onde. På den anden side stilles der generelt krav om, at trafikken gener begrænses.

En opfyldelse af disse ønsker kræver, at der gennem trafikpolitikken skabes en balance mellem de forskellige hensyn. Det kræver, at trafikpolitikken strategier og redskaber hele tiden udvikles og forbedres. Regeringen er indstillet på at tage de nødvendige initiativer hertil.

Regeringen finder derfor, at kommunerne bør udstyres med de rigtige værktøjer til, at der kan udformes en lokal trafikpolitik. Kommunerne skal have gode muligheder for at skabe en trafikudvikling i overensstemmelse med befolkningens ønsker. Det er vigtigt, at beslutningerne tages tæt på borgerne. Balancen mellem de forskellige hensyn i reguleringen af byernes trafik kan bedst vurderes af de lokale myndigheder, som er tæt på de forskellige interesser og hensyn, som må inddrages.

Det er i den forbindelse vigtigt, at kommunerne stiler mod at skabe fuld tilgængelighed for alle grupper i trafikken. Dette hensyn skal både tages i forbindelse med etablering og renoivering af infrastrukturen og i forbindelse med tilrettelæggelse af det offentlige transportudbud.

Regeringen vil i forlængelse af redegørelsen fremlægge en række ændringer til færdselslo-