

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Sagsnr.: 10437

Dok.nr.: 304562

Den 21. november 2011

Rapport om mulige scenarier for en selvfinansierende yngre jordbruger-ordning

Baggrund

Med vedtagelsen af L 159, lov om ændring af lov om statsgaranti for lån til yngre jordbrugere m.v., besluttede Folketinget at nedlægge ordningen med statsgaranti for lån til yngre jordbrugere pr. 1. januar 2012.

Baggrunden for beslutningen var dels en række overordnede betragtninger angående bl.a. kapitaliseringseffekten af ordningen, stadigt færre ansøgninger, herunder også ift. antallet af tinglyste salg, samt en stor andel af familiehandler. Den konkrete anledning for Folketingets beslutning var, at der i de seneste år er konstateret en betydelig stigning i garantiindfrielse under ordningen, og at ordningens konstruktion derfor medførte, at der ville opstå ulovlig statsstøtte.

Den nedlagte yngre jordbruger-ordnings konstruktion har således en række uhen-sigtsmæssige konsekvenser i tider med store økonomiske udsving. Præmiebetalingen under ordningen, der beregnes ud fra de gennemsnitlige tab på ordningen over de fem foregående år med tillæg af administrationsomkostninger samt af omkostningerne ved forrentning af en sikkerhedskapital, er konstant for hver enkelt meddelt lånegaranti, når denne først er ydet. Nye ansøgere er således alene om at udligne eventuelt stigende tab på ordningen. I lyset af de konstaterede større og øgede antal indfrielse af statens garantiforpligtelser blev det vurderet, at tabene i ordningen på sigt ikke kunne udlignes af brugerpræmierne. Dermed giver præmien ikke sikkerhed for opretholdelse af selvfinansieringen i en situation med kraftigt stigende indfrielse af garantier og et faldende antal ansøgere. På den baggrund måtte det formodes, at ordningen fremover ville komme til at indeholde egentlig statsstøtte. Situationen med færre ansøgere og betydelige garantiindfrielse er fortsat i 2011, hvor der pr. 3. november er bevilliget 36 garantier og bogført tab på 27,4 mio. kr., og accepteret yderligere tab på 10-15 mio. kr., som forventes bogført i 2011.

Opdrag

Fødevareministeren tilkendegav d. 18. maj 2011, som svar på samrådsspørgsmål A og B i forbindelse med behandlingen af L 159, at der ville blive set på, om det med udgangspunkt i Landbrug & Fødevarers forslag til en ny yngre jordbruger-ordning, som blev fremsendt til Fødevareudvalget i forbindelse med behandlingen af L 159

(vedlagt som bilag 2), var teknisk muligt at opstille alternative scenarier for en ordning, som kan opretholde sin selvfinansiering, og som ikke indeholder statsstøtte.

Til at se på disse scenarier er der nedsat en arbejdsgruppe med et kommissorium, der er vedlagt som bilag 1 til denne rapport.

Med udgangspunkt i kommissoriet har følgende været repræsenteret i arbejdsgruppen:

- Fødevareministeriet, som varetager formandskabet
- Statens Administration
- Fødevareøkonomisk Institut
- Landbrug & Fødevarer
- Dansk Gartneri
- LandboUngdom
- Økologisk Landsforening

Arbejdsgruppen har holdt i alt 5 møder hhv. d. 14. juni, d. 29. juni, d. 8. juli, d. 25. august og d. 11. november.

Arbejdsgruppen har arbejdet ud fra følgende fortolkning af kommissoriet:

Kommissoriet fastslår, at arbejdet skal tage udgangspunkt i Landbrug & Fødevarers forslag til en ny yngre jordbruger-ordning, som blev fremsendt til Fødevareudvalget i forbindelse med behandlingen af L 159. Med dette forstås alene, at de opstillede scenarier baseres på en statsgarantiordning. Denne fortolkning følger i høj grad af kommissoriets udgangspunkt i, at de opstillede scenarier skal omhandle selvfinansierende ordninger, samt at Landbrug & Fødevarers forslag ikke i udgangspunktet er selvfinansierende. At ordningen skal være selvfinansierende indebærer, at indtægtssiden og udgiftssiden af en ordning skal matche hinanden inden for et vist tidsinterval. Indtægtssiden udgøres alene af det gebyr, som landmænd, der deltager i ordningen, betaler, mens udgiftssiden består af de faktiske tab på ordningen, som er en variabel størrelse, de administrative omkostninger, samt tabt forrentning af en garantibeholdning, hvilket iht. EU's statsstøtteregler fastsættes til 0,32 pct. af det garanterede beløb. Idet der i henhold til kommissoriet ikke må være tale om statsstøtte, tages der i udarbejdelsen af scenarier behørigt hensyn til pkt. 3.4. i EU-kommissionens meddelelse om anvendelsen af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte i form af garantier (2008/C 155/02), jf. nu Lissabontraktatens artikel 107-108.

Kommissoriets opdrag om, at ordningen skal være robust over for konjunktursvingninger, indebærer desuden, at der vil være behov for en solidarisk ordning, således at præmien er variabel for samtlige deltagere i ordningen. Dette understreges bl.a. af, at et af de store problemer med den nedlagte ordning, hvor nye ansøgere er alene om at

udlignende eventuelt stigende tab på ordningen, som nævnt er, at denne konstruktion ikke giver sikkerhed for opretholdelse af selvfinansieringen i en situation med kraftigt stigende indfrielse af garantier og et faldende antal ansøgere. Udover at gøre ordningen solidarisk, vurderes det, at der kan skrues på en række andre elementer, som påvirker ordningens tabsudvikling. Det fremgår dog også af kommissoriet, at ordningen skal være meningsfuld for potentielle ansøgere. Derfor vurderes det, at ordningen skal have en vis volumen, idet den garanti, der udstedes, skal have en størrelse, der er attraktiv for den yngre jordbruger. Desuden skal udgiften i form af præmien give mening for deltagerne i ordningen. Det indebærer bl.a., at det ikke er muligt at lave en ordning, som er aldeles sikret overfor konjunktursvingninger, da der vil kunne opstå meget store præmiesatser for alle ordningens deltagere i tilfælde af store pludselige rentestigninger. Dermed skabes der forøget risiko for konkurser og tab på ordningen. Store rentestigninger vil således resultere i en række afledte konsekvenser, som vil have betydning for erhvervets generelle økonomiske situation, og dermed muligheden for en ordnings selvfinansiering. Bl.a. vil store rentestigninger ofte medføre øget inflation, med heraf følgende forøgede input- og outputpriser for sektoren. Yderligere vil resultatet, alt andet lige, være lavere handelspriser på landbrugsejendomme, hvilket vil øge erhvervets andel af teknisk insolvente. Risikoen for konkurser bliver yderligere accentueret af landbrugssektorens meget store andel rentetilpasningslån. Rentetilpasningslåne kan på den lange bane betragtes som en økonomisk fordel for sektoren, men de medvirker samtidig til, at et generelt konjunkturfølsomt erhverv bliver ekstra rentesensitivt. Yderligere vil en ordnings præmieniveau være særligt sårbart overfor tab i de indledende år, indtil der er opbygget en tilstrækkelig garantibeholdning, som eventuelle tab vil kunne fordeles over. Store tab såvel som tidlige tab over et bestemt niveau vil således ikke kunne dækkes med en solidarisk ordning, hvormed ordningen vil resultere i statsstøtte, jf. afsnittet *Rentestigninger og førtidig indfrielse* under generelle bemærkninger.

Scenarierne

En række faktorer kan have betydning for de potentielle tab på en ordning for statsgaranterede lån til yngre jordbrugere og dermed også for, hvor store præmiesatserne vil blive. De faktorer, som kan påvirkes, og som kan have betydning for, hvor store tab der vil være på ordningen, er indarbejdet i tre scenarier for en statsgarantiordning til yngre jordbrugere, som er gengivet i bilag 3.

Scenario 1 er en variation af den gældende ordning, som blev nedlagt med L159, mens scenario 2 er en tilnærmelse af Landbrug & Fødevarers forslag, begge tilpasset kommissoriets rammer. Derudover er der udarbejdet et tredje scenario, som er tilpasset med en række elementer, som tilsigter, at der vil komme færre tab på en ordning, via større krav til de unge landmænds økonomi og landbrugsfaglige kompetencer, idet långiver tildeles et større medansvar, hvormed långiver, alt andet lige, vil stille skærpede krav til låntager. Alle tre scenarier indeholder en række yderligere faktorer, som ligeledes kan overvejes, hvis det besluttet, at der skal oprettes en ordning, men som ikke vurderes at have direkte betydning for eventuelle tab på en sådan.

Garantiens størrelse

Garantiens størrelse vil have indflydelse på, hvor store tab der kan komme. Jo større garanti, jo større tab og dermed større præmiebetaling. Garantiens størrelse vil afhænge af udmålingsprocenten og udmålingsloftet.

I forhold til udmålingsloftet er det for sammenligningens skyld valgt at fastholde et maksimalt beløb på 24,5 mio. kr. i alle tre scenarier. Dette er et loft, som svarer til det loft, der er i den nedlagte ordning, hvor loftet via en række lovændringer er blevet opdateret i takt med strukturudviklingen i erhvervet. Med et fast udmålingsloft vil garantiernes størrelse komme til at afhænge af udmålingsprocenten for garantiene. I den nedlagte ordning var udmålingsprocenten 20 pct. Da scenario 1 er en variation heraf, er det valgt at fastholde denne udmålingsprocent. Dette giver en maksimal garanti på 4,9 mio. kr. I scenario 2 er udmålingsprocenten hævet til 25 pct., hvorved den maksimale garanti vil komme til at udgøre 6,125 mio. kr. I scenario 3 er der opstillet to forskellige muligheder for udmålingsprocent på 15 pct. og 20 pct. Dette vil give maksimale garantier på henholdsvis 3,675 mio. kr. og 4,9 mio. kr., hvormed der kan optages lån på hhv. 4,9 mio. kr. og ca. 6,5 mio. kr.

Som det fremgår af det ovenstående, skal garantien have en vis volumen, for at ordningen har en egentlig interesse for erhvervet. Størrelsen af garantien skal dog også måles op imod det tab, som staten får, i det øjeblik ordningen ikke længere kan opretholdes.

Placering af lånet inden for vurderingen

Det garanterede låns placering inden for vurderingen vil have betydning for, hvor store tab, der vil komme i forbindelse med tvangsauktioner. Jo længere inde i prioriteringsrækkefølgen, jo mindre tab vil der komme på ordningen i forbindelse med en tvangsauktion. Det garanterede låns placering vil dog også have betydning for de yngre jordbrugeres mulighed for at få den resterende finansiering på plads, idet det, alt andet lige, vil være nemmere at optage et banklån, som ligger mellem realkreditlånet og det garanterede lån i prioritetsrækkefølgen. Der er derfor i alle scenarierne taget udgangspunkt i, at det garanterede låns placering skal ligge inden for 95 pct. af vurderingen. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der med scenario 2, hvor udmålingsprocenten er sat til 25, ikke altid vil skulle optages et banklån mellem realkreditlånet og det statsgaranterede lån, såfremt det allerede uden garantien er muligt for landmanden at opnå 70 pct. realkreditbelåning. I dette tilfælde vil garantien således dække hele spektret fra 70 pct. realkreditbelåning til 95 pct. af vurderingen. Såfremt det uden garantien er muligt for landmanden at opnå 70 pct. realkreditbelåning, vil der i scenario 1 skulle lånes 5 pct. mellem realkreditlånet og det statsgaranterede lån, mens der i de to muligheder i scenario 3 vil skulle lånes hhv. 5 pct. og 10 pct. mellem realkreditlånet og det statsgaranterede lån. Det skal i den forbindelse yderligere bemærkes, at flere landmænd og gartnere kun opnår 60 pct. eller mindre realkreditbelåning på deres ejendoms køb.

Rykning

I forlængelse heraf vil det også have betydning, hvorvidt lånet kan rykkes, således at det garanterede lån vedbliver med at være yderst i prioritetsrækkefølgen i tilfælde af låntagning til nyinvesteringer m.m. på en given bedrift. Som udgangspunkt vil rykning øge risikoen for tab, idet garantien så vil vedblive med at være yderst i prioritetsrækkefølgen, hvorved ordningen vil være den første til at tabe penge i forbindelse med en eventuel tvangsauktion. Det bemærkes dog, at det også vil kunne have en positiv effekt for tabene på ordningen, da muligheden for rykning kan være den faktor, som gør, at en landmand kan få et banklån til at forbedre sin bedrift, hvilket kan redde den pågældende landmand fra konkurs. Dermed vil muligheden for rykning skabe en større fleksibilitet for den unge landmand, som derved også får øget sit incitament til at blive i ordningen. Således kan muligheden for rykning være med til at modvirke en potentiel negativ spiral, hvor de dygtigste unge landmænd uden denne mulighed forlader ordningen, når de skal ekspandere, mens det er de svageste landmænd, der tvinges til at blive tilbage. Konsekvensen heraf vil være, at der vil komme færre deltagere i ordningen til at betale for mere eller mindre den samme mængde tab.

Garantiafdækning og lånets størrelse

Garantiafdækningen af lånet vil ligeledes have betydning for risikoen for tab og dermed også for præmiestigninger. Ved at fastsætte garantiafdækningen til f.eks. 75 pct., jf. erhvervets forslag til banklån, sikres det, at långivers medansvar for at kontrollere den enkelte låntagers meritter øges via en større risikodeling, hvilket ikke kan ske i samme grad i forbindelse med det statens ydelse af yngre jordbruger-garantien, da der her kun kan kontrolleres formalia, såsom eksamensbeviser. I statsstøttemæssig sammenhæng er det Kommissionens opfattelse, at långiveren, ved en større garantiafdækning end 80 pct. er mindre motiveret til at vurdere, sikre og mindske risikoen i forbindelse med lånetransaktionen og især til at foretage en ordentlig vurdering af låntagerens kreditværdighed. Det bemærkes, at en garantidækning på mindre end 100 pct. kan betyde, at lån vil skulle optages andre steder end i realkreditinstitutter.

Enkelte medlemmer af arbejdsgruppen har i den forbindelse argumenteret for, at de nuværende 5 pct. lån, der skal optages fra 70 pct. – 75 pct., samt for nogles vedkommende de ekstra 5 pct. fra 95 – 100 pct. er tilfredsstillende sikring for, at bankerne laver en tilstrækkelig markedsbaseret vurdering af den enkelte landmand. Grundantagelsen i de udarbejdede scenarier er dog, at der med en personlig markedsbaseret vurdering af den enkelte ansøger, alt andet lige, vil være færre ansøgere, som godkendes, og at det kun vil være de bedste ansøgere, som tildeles lån, hvormed tabene vil blive reduceret. En personlig markedsbaseret vurdering af de enkelte ansøgere kan til gengæld minimere behovet for et lovkrav om egenkapital, da den sikring, som egenkapitalen skal frembringe, burde blive tilvejebragt via den ansvarlige långivers personlige vurdering af låntager. I scenarierne er der derfor udelukkende lovkrav om egenkapital, når der stilles 100 pct. statsgaranti.

Valget af garantidækningen har desuden betydning for lånets størrelse, hvilket har betydning for, hvor attraktiv ordningen er for den unge landmand. I scenario 1, hvor der er en garantidækning på 100 pct., vil lånets størrelse således være på de samme 4,9 mio. kr., som den maksimale garanti udgør.

I landbrugets forslag kan garantien valgfrit stilles som en kombination af realkreditlån, som garanteres 100 pct. og banklån, som garanteres 75 pct. Landbruget har dog samtidig foreslået, at det maksimale samlede lånebeløb er 7,5 mio. kr. Af den grund er det i scenario 2 valgt at hæve garantidækningen på banklån til 80 pct., da dette giver en samlet låneramme på ca. 7,5 mio. kr., som foreslået¹. Såfremt der stilles 100 pct. garanti i scenario 2, vil det maksimale lån komme til at udgøre 6,125 mio. kr., svarende til den maksimale garanti. I scenario 2 vil lånets størrelse således spænde mellem 6,125 mio. kr. og ca. 7,5 mio. kr., alt efter hvor stor en del af lånet, der skal optages i henholdsvis realkreditinstitutter og banker.

I scenario 3 er det på baggrund af vurderingen af, at en større risiko til bankerne vil resultere i færre tab på ordningen, valgt at fastsætte en garantidækning på 75 pct. af lånet. I de to muligheder under scenario 3 vil det resultere i et lån på 4,9 mio. kr. for situationen med en udmålingsprocent på 15 pct. og 6,533 mio. kr. for situationen med en udmålingsprocent på 20 pct. Det bemærkes her, at en garantidækning på 75 pct. betyder, at der i henhold til den eksisterende realkreditlovgivning ikke vil være mulighed for realkreditbelåning ud over 70 pct. af ejendomsværdien. Dermed vil den resterende del af den lånebaserede finansiering skulle optages uden for realkreditsystemet, f.eks. via et banklån. Ved samme lånebeløb, optaget via en yngre jordbruger ordning, vil ydelserne for den unge landmand, alt andet lige, være højere i scenariet med banklån end i scenariet med realkreditbelåning. Dette skyldes dels et forventeligt højere renteniveau i banklånet, dels en forventelig kortere afbetalingsperiode.

Til ovenstående bemærkes, at der i en situation, hvor der gives 100 pct. garanti, med tilhørende mulighed for realkreditbelåning svarende til garantiens størrelse, er tale om en undtagelsesbestemmelse, hvor der afviges fra realkreditlovens almindelige lofter for realkreditbelåning. Desuden bemærkes, at en sådan situation vil være en afvigelse fra de generelle retningslinjer i EU's statsstøttebestemmelser, som fastlagt i pkt. 3.4. i EU-kommissionens meddelelse om anvendelsen af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte i form af garantier (2008/C 155/02), jf. nu Lissabontraktatens artikel 107-108. Hovedreglen, som kun kan afviges, hvor garantien vedrører obligationsbaserede finansielle transaktioner, er her, at der kun må gives garanti for op til 80 pct. Kommissionens begrundelse herfor er, jf. ovenstående meddelelses pkt. 3.2.c., at långiveren ved en større garantidækning er mindre motiveret til at vurdere, sikre og

¹ En anden måde at nå de 7,5 mio. kr. kunne være at hæve udmålingsprocenten fra de 25 pct. Problemet er her, at man for at nå de 7,5 mio. kr. med en garantidækning på 75 pct., skal op over 30 pct. i udmåling. Dermed vil man sammen med de 70 pct., som realkreditterne i sig selv giver, komme op på en udmålingsprocent, der ligger over 100 pct. Alternativt kunne man hæve udmålingsloftet. Dette er ikke prioriteret i fremstillingen, da det af sammenligningsmæssige årsager foretrækkes, at fastholde det samme udmålingsloft under alle 3 scenarier.

mindske risikoen i forbindelse med lånetransaktionen og især til at foretage en ordentlig vurdering af låntagerens kreditværdighed. Yderligere bemærkes, at det blandede scenario forudsætter, at der vil skulle indgås samarbejdsaftaler mellem både realkreditinstitutterne og bankerne, som vil skulle vedligeholdes.

Garantiperiode

Den periode, som en garanti skal dække, vil ligeledes have betydning for præmiernes størrelse. Udgangspunktet er, at længere garantiperioder vil resultere i højere garantipuljer, da garantipuljen herved akkumuleres over flere år. Hermed er der flere til at dække de tab, som måtte komme på ordningen. Dette gør sig i særlig grad gældende, da tab på en ordning ikke kan forventes at være lineære over hele garantiens løbetid. Erfaringerne fra den nedlagte ordning har således vist, at de fleste tab på ordningen forekommer inden for de første syv år fra etableringstidspunktet.

Som udgangspunkt er det dog i scenarierne valgt at fastsætte en garantiperiode, der korresponderer med den garantidækning, der er foreslået, og dermed også den lånetype, som reelt ville komme i spil. I scenario 1 er der derfor valgt en 20 års garantiperiode, da dette stemmer bedst overens med praksis for realkreditlån. I scenario 2 er garantiperioden sat til enten 20 eller 10 år, alt efter om man sigter imod den 100 pct. garanterede realkreditbelåning eller de 80 pct. garanterede banklån. I scenario 3 er der som udgangspunkt lagt op til 10 års garanti, idet der her lægges op til banklån. I scenario 2 og 3 kan 10 års perioden dog forlænges til 20 år, hvis man ønsker at sænke præmien. Længere garantiperiode skal dog samtidig sammenholdes med, at det er en etableringsordning, samt hvor længe man ønsker at holde landmændene i en ordning. Desuden peger de tidligere tab i ordningen imod nødvendigheden af at stille garantier for landmænd, der er kommet et vist stykke hen i etableringsfasen.

Beregningsperiode for præmie

Beregningsperioden for præmien vil desuden have betydning for udsvingene i præmiesatserne, således at en længere periode vil skabe en mere flad præmiekurve. Effekterne af en fladere præmiekurve vil, alt andet lige, kun have marginal betydning for tabene på ordningen. I overvejelser omkring præmieperioden skal der desuden tages hensyn til EU's statsstøtteregler, hvorefter ordningens selvfinansiering vurderes at skulle kunne henregnes til den gældende markedssituation (jf. førnævnte (2008/C 155/02)). På den baggrund vurderes det, at beregningsperioden bør holdes forholdsvis kort, samt at der ikke er tungtvejende grunde til at presse denne periode ud over, hvad der umiddelbart vurderes at være holdbart. Derfor er der i alle scenarierne valgt en beregningsperiode på fem år, svarende til beregningsperioden i den nedlagte ordning. Det har i arbejdsgruppen desuden været drøftet, at man kunne overveje, at forlænge denne periode til syv år, da erfaringerne fra den nedlagte ordning som nævnt har vist, at de fleste tab på ordningen forekommer inden for de første syv år fra etableringstidspunktet. I en ordnings indledende år vil beregningsperioden dog være kortere, således at præmien beregnes på baggrund af det antal år, der reelt er til rådighed i ordningen. Dette kan i sagens natur skabe udfordringer i form af store præmieud-

sving i ordningens første år, såfremt der relativt tidligt i ordningen opstår tab. Det vil dog høre til undtagelserne, at der indtræder konkurser i de første år af en sådan ordnings levetid.

Simulering af præmieudvikling

På baggrund af de ovenfor gennemgåede scenarier er der foretaget en række simuleringer af, hvordan præmieudviklingen vil være ud fra nogle antagelser om, hvor mange der indtræder i ordninger, og hvor store tab garantierne vil medføre. Simuleringerne er vedlagt som bilag 4 til rapporten. Der er ikke i simuleringerne taget stilling til størrelsen på en startpræmie, da denne bør fastsættes ud fra en nøjere vurdering af de forventede tab i ordningens første år. Det bemærkes i den forbindelse, at ordningen er særligt sårbar overfor konjunktursvingninger i etableringsfasen, hvorfor en vurdering bør indeholde en vis risikosikring. Der er foretaget simuleringer på garantiperioder på henholdsvis 10 år og 20 år. På hver af disse garantiperioder er der lavet en simulering, hvor der er fastlagt garantidækning på 100 pct. samt en, hvor der er fastlagt en garantidækning på 75 pct. Nedenfor gennemgås de enkelte variable, samt disses konsekvenser for tab og præmieniveau i en ordning for yngre jordbrugere.

Indledningsvist skal det bemærkes, at der i alle simuleringerne er taget udgangspunkt i en lineær amortisering af de garantiomfattede lån. Sådanne lån vil dog normal blive amortiseret efter annuitetsprincippet. Effekten heraf vil være, at garantibeholdningen vil vokse hurtigere, end det er angivet i simuleringerne, da afdragene er mindre i starten af en given låneperiode. Konsekvensen heraf er, at de reelle præmier i starten vil være en anelse lavere end det i simuleringerne angivne. Så snart ordningen har kørt i længere tid end garantiernes løbetid, vil præmien dog være den samme, uanset om der anvendes en lineær amortisering eller amortisering efter annuitetsprincippet.

Desuden bemærkes det, at tabstallene, som er anvendt i scenarierne, ikke er udtryk for forventninger for de fremtidige tab under ordningen. Tabene er således sat højt for at vurdere en yngre jordbruger-ordnings robusthed overfor store konjunktursvingninger.

Det kan ses af simuleringerne, at afviklingens løbetid har betydning for præmiesatsen, idet længere løbetid resulterer i en lavere årlig præmie, da der vil være en større garantipulje til at dække tabene. Tallene i simuleringerne er bygget på, at tabene er de samme, uanset om garantiperioden løber i 10 år eller 20 år. Dette er gjort på baggrund af erfaringerne med den nedlagte ordning, hvor langt hovedparten af tabene falder inden for de første syv år. Reelt vil der i sagens natur være nogle tab, som vil indtræffe i perioden fra det 10. til det 20. år, hvormed tabene, alt andet lige, også vil være en anelse større i 20 års scenariet end i 10 års scenariet. Forskellen i præmien vil dermed ikke være så stor, som det fremgår af simuleringerne. Af fremstillingsmæssige årsager er det dog valgt at fastholde antagelsen om, at tabene er de samme uanset garantiens løbetid.

Derudover er der med simuleringerne set på garantidækningen, hvor der er sondret mellem 100 pct. dækning og 75 pct. dækning. Grundantagelsen er, at 75 pct. dækning giver långiver en større risiko, hvorved långiver vil lave en mere kritisk personlig vurdering af den enkelte ansøger. Dermed vil der, alt andet lige, være færre ansøgere, der bliver godkendt til en yngre jordbruger-garanti. Dette er også i overensstemmelse med antagelsen i EU-kommissionens meddelelse om anvendelsen af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte i form af garantier (2008/C 155/02), jf. nu Lissabontraktatens artikel 107-108. På den baggrund nedjusteres det årlige indtag under ordningen fra 160 mio. kr. til 130 mio. kr. i 75 pct. simuleringerne. Desuden antages det, at der med denne højere grad af markedsbaseret vurdering af den enkelte landmand vil være mindre tab på ordningen. Dette er i simuleringen indarbejdet ved en antagelse om, at der i 75 pct. scenariet vil være 30 pct. mindre tab end i 100 pct. scenariet. De 30 pct. er valgt for at eksemplificere princippet i et større medansvar til långiver, men kunne principielt både have været større og mindre. Bl.a. mente nogle af arbejdsgruppens medlemmer som nævnt tidligere, at bankerne allerede havde så meget på spil, at kontrollen ikke ville blive styrket med øget finansielt medansvar.

Ved accept af præmissen om, at en større risikodeling med långiver vil give en mere kritisk, markedsbaseret vurdering af den enkelte landmand, vil den lavere garantidækning have to modsatrettede effekter. Den lavere dækning vil resultere i, at der kommer en mindre garantibeholdning, hvilket i sig selv vil give en højere præmie. Dog vil der også komme færre tab på ordningen, ligesom statens samlede udgifter til ordningen, som primært er det, der skal dækkes af garantipremien, kun omfatter 75 pct. af disse lavere tab, hvilket for begge deles vedkommende er med til at sænke præmien. I forhold til de antagelser, som er anvendt i simuleringerne, resulterer den større risikodeling med bankerne dog samlet i et fald i garantipremien, hvilket også er formålet hermed.

Opsummerende fremgår det af simuleringerne, at man via en længere garantiperiode, alt andet lige, vil få en mindre præmie, idet garantibeholdningen dermed vokser. Yderligere ses det, at jo mindre garantidækning, der er i ordningen, jo mindre vil præmierne blive, og jo mindre risiko løber staten.

Kapitaliseringseffekten af de opstillede scenarier

Som nævnt blev det i forbindelse med beslutningen om at nedlægge den eksisterende ordning vurderet, at denne ordning havde en vis kapitaliserende effekt på prisen på jordbrugsejendomme. På den baggrund er Fødevarerøkonomisk Institut anmodet om at foretage en vurdering af kapitaliseringselementet i en yngre jordbruger-ordning. Fødevarerøkonomisk Instituts vurdering er vedlagt som bilag 5 til denne rapport. Hovedresultaterne i vurderingen er:

- at ordningen isoleret betragtet vil føre til højere priser på landbrugsejendomme - dog forudsat at ordningen gøres tilstrækkelig attraktiv og derfor fører til, at væsentligt flere yngre jordbrugere etablerer sig med jordbrug som hovederhverv,
- at førstegangsetablerende landmænd kun tegner sig for en mindre del af den samlede efterspørgsel efter landbrugsjord, hvilket bidrager til at begrænse ordningens opadrettede effekt på ejendomspriserne,
- og at den begrænsede stigning i ejendomspriser – nok modvirker – men ikke forhindrer ordningen i dens hovedsigte.

Generelle bemærkninger

Ud over ovenstående, som redegør for de faktorer, som umiddelbart har direkte effekt på en ordnings tabssituation, og som kan styres, bør følgende elementer indgå i overvejelserne om, hvorvidt man ønsker at oprette en ordning med statsgaranti for lån til yngre jordbrugere.

Rentestigninger og førtidig indfrielse

I forhold til en situation med store rentestigninger og heraf følgende tab og præmiestigninger skal man være opmærksom på, at en sådan situation nemt vil kunne blive selvforstærkende. Først og fremmest forstærkes risikoen af landbrugserhvervets gældssituation, som er karakteriseret ved en meget stor andel rentetilpasningslån. Rentetilpasningslåne kan på den lange bane betragtes som en økonomisk fordel for sektoren, men de medvirker samtidig til, at et generelt konjunkturfølsomt erhverv bliver ekstra rentesensitivt. Således vil tab og præmiestigninger opstå ved betydeligt lavere rentestigninger, end hvis erhvervet havde været finansieret med en højere grad af fastforrentede lån. Aktuelt udgør rentetilpasningslåne ca. 87 pct. af erhvervets samlede realkreditbelåning. Derudover vil det i tilfælde af store stigninger i præmiesatserne, alt andet lige, være de dygtigste/økonomisk mest bæredygtige landmænd, som vil kunne konvertere deres yngre jordbruger-lån til et almindeligt banklån uden garanti. Konsekvensen heraf vil være, at der vil komme færre deltagere i ordningen til at betale for mere eller mindre den samme mængde tab. Dermed vil præmiesatsen igen stige, hvorefter den næste gruppe af deltagere vil have et tilstrækkeligt incitament til at forlade ordningen. Denne spiral vil fortsætte, indtil det kun er de mest konkurstruede deltagere, som ikke kan opnå alternativ finansiering, og som ikke har råd til at betale høje præmier, som er tilbage i ordningen. På den baggrund vurderes det ikke at være muligt at lave en ordning, som er fuldstændig garanteret imod nettotab for staten, og dermed imod statsstøtte. Det bemærkes, at det formentlig vil være sværere at finde et billigere alternativ til yngre jordbruger-lånet inklusiv præmie, hvis der er tale om 100 pct. dækning, og deraf følgende realkreditbelåning, end hvis der er tale om mindre dækning, og deraf følgende banklån.

En måde at afbøde problematikken kan være at forkorte garantiperioden til f.eks. 5, 7 eller 10 år, eventuelt suppleret med en binding, som gør, at det ikke er muligt at forlade ordningen. Alternativt kan man introducere en præmiekonsekvens af førtidig

indfrielse af lånet. Hertil bemærkes dog, at en præmie for førtidig indfrielse vil skulle have en vis størrelse for at have den ønskede effekt. Dette er en model, som anvendes i Økonomi- og Erhvervsministeriets Vækstkautionsordning, hvor der skal betales 80 pct. af de resterende garantipræmier ved fortidig indfrielse. Hvordan en sådan ordning præcis skulle udarbejdes i forbindelse med en ordning, som har variabel præmie, udestår.

Begge disse løsninger kan dog have indvirkning på, hvor attraktiv ordningen vil være for de unge landmænd, idet landmanden i større eller mindre grad bindes til ordningen. En sådan binding vil skærpe behovet for, at der inddrages en mulighed for rykning, da dette sikrer, at bedriften fortsat kan moderniseres i løbet af garantiens løbetid.

Det bemærkes desuden, at præmien vil have nemmere ved stige til et uattraktivt niveau i en ordnings første år, indtil garantibeholdningen er blevet oparbejdet til et niveau, som kan fungere som en egentlig ballast for spredning af udgifterne i forbindelse med tab på ordningen. Dermed vil der via tab på ordningen være risiko for store fluktuationer i garantipræmien i ordningens første år. En måde at afbøde noget af denne effekt kunne være at indføre en stiftelsesprovision, som det både er kendt fra Vækstkautionsordningen og Kom-i-gang-lånene, hvor der er stiftelsesprovision på henholdsvis 2 pct. og 3 pct. Yderligere understreger risikoen i ordningens tidligere år behovet for, at der sættes en tilstrækkelig høj startpræmie i ordningens første år.

Etablering i selskabsform

I landbrugets forslag, som blev fremsendt til Fødevarerudvalget, indgår en mulighed for, at den yngre jordbruger kan få stillet en statsgaranti til rådighed for lån til køb af aktier i et selskab, som ejer en landbrugsejendom.

Etablering i selskabsform kan indebære såvel fordele som ulemper sammenlignet med etablering i personligt eje. Ideen i landbrugets forslag er, at der skal kunne ydes yngre jordbruger-garanti i forbindelse med, at den yngre jordbruger etablerer sig i et selskab, som ejer en jordbrugsejendom, via køb af anparter eller aktier heri, så længe reglerne i landbrugslovens § 20 er opfyldt. Dette indebærer, at en landmand har bestemmende indflydelse i selskabet, samt at en landmand varetager den daglige ledelse af ejendommens drift, hvis selskabet ejer mere end 30 ha, og ejendommen ikke er bortforpagtet.

Arbejdsgruppens udgangspunkt har været, at adgangen til ordningen, låneudmålingen, kravene til personlig hæftelse, sikkerhedsstillelse m.v. i givet fald sker efter samme retningslinier, som gælder i den nedlagte ordning, når yngre jordbrugere etablerer sig i et interessentskab. Det indebærer bl.a., at der er enslydende krav til alder, til uddannelse, til opsparing, til etableringstidspunkt og til etablering med bestemmende indflydelse (A aktier). Låneudmålingen foretages på basis af den andel af ejendommens værdi, som svarer til den pågældende ejerandel, inklusiv overtagelse af

eventuel gæld i selskabet. Det skal desuden være et krav, at alle aktionærer i selskabet hæfter solidarisk, personligt og direkte for det garanterede lån, ligesom der skal stilles sikkerhed i den landbrugsejendom, som låneudmålingen foretages på baggrund af.

Samtidigt eller som alternativ kan man opretholde den nedlagte ordningsbestemmelser om muligheden for statsgaranti til interessentskaber. Dermed fastholdes muligheden for, at landmænd kan gå sammen om at købe en bedrift med en yngre jordbruger-garanti.

Der er en generel forventning om, at antallet af selskaberhvervelser vil være stigende, og at det først og fremmest er de lidt større ejendomme, som vil blive ejet i selskabsform. Det bemærkes dog i den forbindelse, at åbningen for selskabsdannelse i forbindelse med liberaliseringen af landbrugsloven bl.a. havde til formål at åbne muligheden for at tilvejebringe eksternt ansvarlig kapital til sektoren. Af bemærkningerne til L 159 fremgår det desuden, at lovforslaget skal ses i forlængelse af indførelsen af lempede krav vedrørende selskaberhvervelse af landbrugsejendomme.

I forbindelse med etablering i selskabsform skal det overvejes, hvorvidt det er muligt at kontrollere, om der er tale om en egentlig førstegangsetablering (har landmanden tidligere haft aktier i andre selskaber), samt hvorvidt der er tale om en førstegangsetablering, hvis garantien gives for lån til køb af aktier i mere etablerede selskaber. Under den nedlagte ordning gives der således kun statsgaranti til nyetablerede interessentskaber, der har en yngre jordbruger, som ejer minimum 20 pct. af selskabet, og som i øvrigt opfylder kravene til at kunne modtage statsgaranti.

Generelle erhvervsrelaterede etableringsordninger – Vækstkaution

Arbejdsgruppen har desuden inddraget Vækstkaution i sine drøftelser.

Lånegarantier (kaldet Vækstkaution) har eksisteret siden 2000 og har til formål at fremme udlån til investeringer, udviklingsaktiviteter og ejerskifte i små og mellemstore virksomheder. Specifikt for landbruget gælder det, at sektoren kan få fremmedfinansiering med Vækstkaution efter samme principper som virksomheder inden for andre sektorer. EU-regler om statsstøtte betyder imidlertid, at der er særlige betingelser for landbruget, som det er nødvendigt at tage højde for.

Vækstkaution kan anvendes til finansiering af køb af fast ejendom, herunder ejerskifte. Udgifter til køb af jord må ikke udgøre mere end 10 pct. af de samlede projektudgifter. Derudover kan det anvendes til finansiering af opførelse eller forbedring af fast ejendom, til udgifter til køb af driftsinventar, maskiner, it og udstyr, til køb af ydelser fra konsulenter, rådgivere m.v. i forbindelse med ovennævnte udgifter samt til andre udgifter op til 550.000 kr. Ansøgningen sendes til Vækstfonden via det pågældende finansieringsinstitut.

Vækstfonden, der administrerer vækstkautionsordningen, tilføres årligt midler til dækning af de budgetterede fremtidige tab på ordningen samt administrationsudgifter. Forud for Erhvervspakken i 2009 har den årlige bevilling til tab mv. udgjort godt 20 mio. kr., svarende til en garantiramme på godt 100 mio. kr. ved et nettotab på 20 pct.

Med Erhvervspakken i 2009 blev det aftalt at styrke vækstkautionsordningen midlertidigt med en garantiramme på 1,5 mia. kr. ligeligt fordelt på 2 vinduer, hvor vindue 1 så at sige er den eksisterende vækstkaution og vindue 2 er til faste anlægsinvesteringer, der kan realkreditbelånes. Som noget nyt under vækstkaution fik primærerhvervene adgang til den midlertidige ordning, og adgangen er notificeret efter statsstøttereglerne. Dette skete i 2010, hvormed landbruget fik mulighed for at anvende Vækstkautionsordningen.

Pr. 7. november 2011 er der ansøgt om garantier for i alt 2,32 mia. kr. Der er ydet aktive tilsagn for i alt 1,64 mia. kr., hvoraf 0,48 mia. kr. vedrører primærerhvervene generelt. Der er således ikke tale om vækstkaution givet specifikt til nyetablering, idet det dog samtidig bemærkes, at der her er tale om en situation, hvor der eksisterer en særskilt ordning for yngre jordbrugere. Med den daværende regeringens aftale fra maj 2011 om Danmark som vækstnation blev vækstkautionsordningen udvidet med yderligere 600 mio. kr. i udlån svarende til en forhøjelse af garantirammen med 450 mio. kr. og ordningen blev videreført til udgangen af 2012. Finansudvalget gav d. 23. juni sin tilslutning til at videreføre den midlertidige vækstkautionsordning. Primærerhvervene omfattes også af denne udvidelse. EU-godkendelsen af primærerhvervenes inddragelse i vækstkautionsordningen er ved at blive forlænget tilsvarende.

Afslutning

Arbejdsgruppen er kommet frem til tre forskellige scenarier, som lever op til kommissoriets opdrag om ordninger, der med udgangspunkt i det forslag, der er fremlagt af Landbrug & Fødevarer, er selvfinansierende, uden statsstøtte, robuste overfor konjunktursvingninger, og som giver mening for de yngre jordbrugere at deltage i. Hovedprincippet og fællesnævneren for disse tre scenarier er, at der skal være tale om en variabel præmie, som ændres solidarisk for alle deltagerne i ordningen, med henblik på at gøre ordningen mere robust overfor konjunktursvingninger.

Derudover er der en række faktorer, som man kan skrue på, som påvirker sikkerheden i garantien og dermed garantipræmiens størrelse, ligesom der er faktorer, der påvirker garantipræmiens størrelse i sig selv. Garantipræmien må således formodes at være en vigtig faktor i forhold til at afgøre, hvorvidt ordningen forbliver attraktiv for en tilstrækkelig stor del af de yngre jordbrugere, hvilket er nødvendigt, for at en ordning kan opretholde selvfinansieringen. De elementer, der påvirker sikkerheden i garantien og garantipræmiens størrelse, er bl.a. større grad af risikodeling med långiver, garantiens løbetid, placeringen af lånet inden for vurderingen, muligheden for, at lånet rykker for nye lån og beregningsperioden for præmien.

Fælles for de tre scenarier er dog også, at selvfinansieringen ikke kan garanteres fuldstændigt, idet ordningerne i perioder med f.eks. store rentestigninger, og deraf afledte yderligere konkurser vil kunne få en præmiestørrelse, som gør ordningen uattraktiv. Denne risiko forstærkes af, at landbrugserhvervet er yderst rentefølsomt, idet ca. 87 pct. af erhvervets samlede realkreditbelåning pt. udgøres af rentetilpasningslån. Derudover vil det i tilfælde af store spring i præmiesatserne, alt andet lige, være de dygtigste/økonomisk mest bæredygtige landmænd, som har nemmest ved at opnå alternativ finansiering. Konsekvensen heraf vil være, at der kommer færre deltagere i ordningen til at betale for mere eller mindre den samme mængde tab. Dermed vil præmiesatsen stige yderligere, hvilket kan skabe en negativ spiral, som potentielt kan underminere ordningens selvfinansiering, og dermed dens kompatibilitet med EU's statsstøtteregler. Denne sårbarhed vil i ekstra høj grad gøre sig gældende i en ordnings første år, hvor der endnu ikke er opbygget en vis volumen i garantibeholdningen. Samlet set, er det dog arbejdsgruppens vurdering, at de tre foreslåede scenarier, især på grund af deres solidariske præmier, i forskellig grad er mere robuste overfor konjunktursvingninger, end det er tilfældet med den med L 159 nedlagte ordning.

Scenarierne kan lettere simplificeret karakteriseres således, at scenario 1, som nævnt, er ændret så lidt, som det er muligt i forhold til den nedlagte ordning. Scenario 2 er ændret, så det er den unge landmands vilkår, der søges optimeret. Således er der i scenario 2 fokus på at optimere de unge landmænds økonomiske situation, ved at etablere så brede og fleksible lånemuligheder for landmanden som muligt. Scenario 3 begrænser denne bredde og fleksibilitet en smule, idet fokus her i højere grad er på at sikre, at ordningens selvfinansiering opretholdes, hvormed den sikres bedre imod at blive ulovlig statsstøtte. De landmænd, som optages i ordningen under scenario 3 vil, alt andet lige, være beskyttet bedre i forhold til at komme til at skulle dække eventuelle tab på ordningen.