

## HØRINGSNOTAT



30. marts 2011

J.nr. 2010-0015685

JØP/ADD

Høringsnotat vedr. forslag til lov om ændring af lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension, lov om Lønmodtagernes Dyrtidsfond og forskellige skattelove

---

### Indledning

Udkast til forslag om lov om ændring af lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension, lov om Lønmodtagernes Dyrtidsfond og forskellige skattelove (delvis harmonisering af investeringsregler og endelig afvikling af SP-regler m.v.) blev sendt i høring den 3. marts 2011 med frist til 14. marts 2011 kl. 17.00.

Der er modtaget høringssvar fra FTF, LO, DA, ATP, LD, FA - Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Finansforbundet, DI, Dansk Erhverv, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Finansrådet, Realkreditforeningen, Danmarks Nationalbank, Forsikring og Pension, Realkreditrådet, SALA, Forbrugerrådet, Danske Regioner, Rigsrevisionen, Forbrugerombudsmanden, Advokatsamfundet, Danske Advokater og Foreningen af Statsautoriserede Revisorer.

Høringssvarene fra særligt Finansrådet og Realkreditrådet har givet anledning til, at der i lovforslaget er foretaget præciseringer i forhold til koncerninterne transaktioner samt indsættelse af en supplerende markedsandelsbegrænsning specifikt gældende for pengeinstitut-datterselskabers udlån til erhverv.

De modtagne høringssvar vedlægges.

### Resume og bemærkninger

DA, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Forbrugerrådet, Danske Regioner, Rigsrevisionen, LD, Forbrugerombudsmanden, Advokatrådet, Danske Advokater, SALA og Finanssektorens Arbejdsgiverforening har ingen bemærkninger til lovforslaget. Finanssektorens Arbejdsgiverforening henviser dog særligt til Finansrådets høringssvar.

**LO og FTF** anfører i deres høringssvar, at man anser det for positivt, at man åbner for ATP's og LD's muligheder for at investere i finansiel virksomhed.

LO og FTF anfører dog, at man finder det uhensigtsmæssigt, at ATP og LD som følge af forslagets begrænsninger fortsat ikke er sikret samme muligheder, som den øvrige finansielle branche for at kunne varetage deres medlemmers interesser. Det vil alt andet lige kunne medføre, at ATP's og LD's medlemmer kan få mindre at leve af i pensionisttilværelsen.

### Kommentar:

*Det fremlagte forslag medfører en delvis harmonisering af ATP's og LD's investeringsmuligheder i forhold til den øvrige branche. Forslaget er juste-*

*ret på baggrund af en række bemærkninger fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, jf. notat af 9. februar 2011. Desuden afspejler lovforslaget et politisk ønske om, at fastholde såvel ATP's som LD's nuværende rolle og position i forhold til den øvrige finansielle sektor, herunder særligt på forsikrings- og pensionsområdet, hvor begge fonde i dag indtager en veldefineret rolle.*

**Danmarks Nationalbank** finder det positivt, at ATP og LD får mulighed for via dattervirksomhed, at investere i pengeinstitut- og realkreditvirksomhed. Nationalbanken påpeger endvidere, at man finder, at forslaget på en hensigtsmæssig måde adresserer de konkurrenceøkonomiske betænkeligheder, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har givet udtryk for, samtidigt med at der gives ATP og LD mulighed for at varetage deres investorinteresser bedst muligt.

**Finansforbundet** anfører, at man anser det for en forudsætning for forslaget, at det via tilsyn sikres, at ATP og LD opererer dokumenterbart på de markedsvilkår, der gælder for den øvrige branche.

*Kommentar:*

*Beskæftigelsesministeriet, Finanstilsynet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er ved lov forpligtet til i samarbejde at sikre, at ATP og LD fungerer på markedsmæssige vilkår. Herudover sikrer rapportering fra statsautoriserede revisorer, at en række forhold er undergivet en meget detaljeret gennemgang af forretningsgrundlaget. Dette tilsyn vil fortsat være gældende. Tilsynet gennemføres via afrapportering, kontrolbesøg samt dialogmøder.*

*Hertil kommer, at LD og ATP - i modsætning til den øvrige finansielle branche - er underlagt en række forvaltningsretlige regler, herunder forvaltningsloven, offentlighedsloven, ombudsmandsloven, rigsrevisorloven mv. Fx er ATP og LD således pålagt at gennemføre og følge alle regler om offentligt udbud. Der er for såvel medlemmerne som 3. part langt større muligheder for at opnå indsigt i såvel ATP's som LD's forretninger.*

**Dansk Industri** har ikke specifikke bemærkninger til lovforslaget, idet man forudsætter, at dette er i overensstemmelse med de EU-retlige statsstøtteregler. Dansk Industri forudsætter, at ATP og LD skal drive de finansielle virksomheder på markedsmæssige vilkår, og at driften fortsat vil være underlagt tilsyn.

*Kommentar:*

*Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har konkluderet, at der ikke er nogle statsstøtteelementer i forslaget, ligesom styrelsen har vurderet at forslaget ikke strider imod danske eller EU-retlige konkurrenceregler. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har alene fundet, at der i en konkurrenceøkonomisk*

*sammenhæng kan være enkelte betænkeligheder. Disse betænkeligheder er blevet adresseret i det forslag, som blev sendt i høring.*

**Dansk Erhverv** anerkender det overordnede formål med lovforslaget, hvorved det sikres, at ATP og LD kan spille en rolle i forhold til finansiering af erhvervsmæssig karakter.

Dansk Erhverv påpeger dog samtidigt, at man er bekymret over, hvorvidt det i tilstrækkeligt grad kan sikres, at ATP og LD driver finansiel virksomhed på markedsmæssige vilkår. Dansk Erhverv påpeger særligt, at ATP og LD automatisk er sikret billig funding. Dansk Erhverv ønsker derfor, at ATP's og LD's udvidede muligheder gøres tidsbegrænsede. Dansk Erhverv efterspørger afslutningsvis en nærmere tilkendegivelse af, hvorledes det fremlagte lovforslag adresserer de af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen rejste betænkeligheder af konkurrenceøkonomisk karakter.

*Kommentar:*

*LD har bortset fra nogle mindre SP-depoter, ikke modtaget penge siden 1978/1979. Der er i LD ordningen indført flytteret ud af ordningen, der dog alene udnyttes i begrænset omfang, da langt hovedparten af LD's medlemmer ønsker at forblive i LD, der er kendetegnet ved høje afkast og meget lave administrative omkostninger. LD er ved lov forpligtet til at give deres medlemmer et markedsmæssigt godt afkast.*

*ATP er ligeledes ved lov forpligtet til kun at foretage investeringer, der må antages at være til gavn for medlemmernes muligheder for at få størst mulig pensionsudbetaling. ATP er i lighed med LD forpligtet til at levere en markedsmæssig god forrentning af de indbetalte midler. Ved en gennemgang af ATP's forrentning af formuen vil det kunne konstateres, at ATP's investeringer giver et afkast, der som alt overvejende hovedregel ligger over markedsgennemsnittet.*

*Der er ikke tale om, at ATP og LD kan eller må tilbyde billig funding. ATP's og LD's investeringer/udlån mv. er underlagt krav om saglighed og mulighed for tilstrækkeligt afkast til gavn for ATP's og LD's medlemmer. Dette forhold vil fortsat være grundlaget for det løbende tilsyn med ATP og LD.*

*For så vidt angår Dansk Erhvervs forslag om at gøre investeringsreglerne midlertidige, skal følgende bemærkes: ATP's og LD's forpligtelser til at alene at foretage saglige og hensigtsmæssige investeringer, der udelukkende skal være til gavn for medlemmernes afkast, medfører, at det vil være betænkeligt at indsætte en tidsmæssig grænse for, hvor lang tid ATP og LD må eje et bestemt aktiv. Alt andet lige vil prisen på et aktiv være lavere, hvis markedet ved, at ejeren er tvunget til at sælge inden et bestemt tidspunkt. En gennemførelse af dette forslag vil således – alt andet lige – kunne medføre*

*tab for ATP's og LD's medlemmer. Dette vil således være uforeneligt med gældende lovgivning om fondenes virke.*

*Afslutningsvis skal det bemærkes, at der i lovforslaget er indarbejdet en række forhold, der adresserer de af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen rejste betænkeligheder af konkurrenceøkonomisk karakter. Dette drejer sig særligt om følgende:*

*- ATP gives mulighed for at erhverve bestemmende indflydelse i kreditinstitutter, dog således at ATP ikke gennem sin dattervirksomhed må opnå en markedsandel for kreditinstitutters udlån, der overstiger 5 pct. Herudover må ATP dattervirksomheder inden for bankvirksomhed ikke opnå en markedsandel på mere end 7,5 pct. af markedet for erhvervsbanklån og erhvervsrealkredit. Overholdelse heraf vil indgå i Finanstilsynets almindelige tilsynsvirksomhed med ATP's investeringer.*

*- For bank- og realkreditvirksomheder, hvor ATP har erhvervet bestemmende indflydelse, vil det ikke være tilladt for ATP at sælge administrative ydelser til datterselskabet.*

*- ATP's navn og logo må ikke anvendes for dattervirksomheder inden for bank- og realkreditvirksomhed.*

*- Der gives ikke mulighed for, at ATP kan have bestemmende indflydelse på liv- og pensionsområdet.*

*Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til Finansrådets høringssvar, hvor en række fundamentale forhold omkring ATP og LD gennemgås.*

**ATP** anfører i deres høringssvar, at man med beklagelse har noteret sig, at forslaget afspejler Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af, at en fuld harmonisering vil indebære konkurrencemæssige betænkeligheder.

ATP mener, at lovgiver burde fastholde den oprindeligt ønskede harmonisering.

ATP er ikke enige med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, og har vedlagt ATP's brev af 8. februar 2011 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, samt et responsum fra Advokatfirmaet Bruun & Hjejle af 20. januar 2011, "Konkurrenceretlig vurdering af den påtænkte udvidelse af ATP's adgang til at eje finansielle virksomheder".

*Kommentar:*

*For regeringen har det været af helt særlig betydning, at der på nuværende tidspunkt ikke ses tungtvæggede årsager til at tillade ATP og LD få en anden rolle på det veldefinerede danske pensionsmarked, der består af folke-*

*pension som grundforsørgelse, ATP og LD som tillægspension og endeligt arbejdsmarkedspensionerne og privattegnede pensionsordninger som mere individuelt tilrettede ordninger.*

**Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen** henviser i deres høringsvar til notat af 9. februar 2011. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anfører, at det fremlagte forslag i høj grad tager hensyn til de konkurrenceøkonomiske betæneligheder, som styrelsen tidligere har givet udtryk for. Styrelsen anfører afslutningsvis, at det ud fra et konkurrencemæssigt hensyn vil være en fordel, hvis ATP's ejerskab af virksomheder inden for penge- og realkreditvirksomhed ikke var permanent.

*Kommentar:*

*Lovforslaget er justeret i forhold til de forhold, der fremgår af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens notat af 9. februar 2011. Her lægger Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke vægt på, at ejerskabet bør være midlertidigt. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til høringssvaret fra Dansk Erhverv, hvoraf det fremgår, at et midlertidigt ejerskab ikke ville være i overensstemmelse med kravene efter gældende lovgivningen til såvel ATP som LD.*

*Endelig bemærkes det, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har vurderet, at forslaget ikke indeholder konkurrenceretlige eller statsstøtteretlige problemer.*

**Realkreditrådet** anfører, at man er imod, at ATP og LD via datterselskaber får adgang til at drive penge- og realkreditvirksomhed. Realkreditrådet mener, at der vil blive tale om ulige vilkår, særligt som følge af at ATP's og LD's dattervirksomheder vil have adgang til billig funding.

Realkreditrådet påpeger, at 5 pct. af det samlede lånemarked i Danmark, vil gøre ATP og LD i stand til at udlåne 180 mia.kr. via finansielle datterselskaber. Realkreditrådet sammenligner dette med, at Danske Bank har et udlån på 305 mia. kr. Realkreditrådet foreslår på denne baggrund, at den fastsatte maksimale markedsandel på 5 pct. reduceres betydeligt, og at ATP's og LD's muligheder gøres tidsbegrænsede.

*Kommentar:*

*I forhold til Realkreditrådets bemærkninger om ulige konkurrence og mulighed for billig funding henvises der til bemærkningerne til høringssvaret fra Dansk Erhverv og Finansforbundet. Desuden bemærkes det, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen overordnet set finder, at forslaget er i overensstemmelse med såvel de konkurrenceretlige regler som reglerne om statsstøtte.*

*For så vidt angår forslaget om tidsbegrænsning henvises til bemærkningerne til høringssvaret fra Dansk Erhverv. I forhold til den fastsatte markedsandel på maksimalt 5 pct. inden for realkredit og bankdrift, skal det bemærkes, at denne grænse er fastsat ud fra en samlet vurdering af, hvorledes det sikres, at der ikke forrykkes fundamentalt ved det danske finansielle markeds opbygning, samtidigt med at der tilføres ATP og LD en reel mulighed for at drive bæredygtige finansielle dattervirksomheder, der blandt andet vil kunne tilbyde finansiering til små og mellemstore virksomheder. Samme betragtninger har gjort sig gældende for så vidt angår reguleringen af markedsandelen på 7,5 pct. for erhvervslån.*

**Realkreditforeningens** høringssvar indeholder i lighed med Realkreditrådets høringssvar, en generel modstand mod at give ATP og LD hjemmel til at drive bank- og realkreditvirksomhed. Realkreditforeningen mener ikke, at der kan opnås lige konkurrence og foreslår under henvisning til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens notat af 9. februar 2011, at ATP's og LD's muligheder gøres tidsbegrænsede samt at den maksimale markedsandel nedsættes.

*Kommentar:*

*Der henvises til bemærkningerne under Dansk Erhverv, Finansrådet og Realkreditrådet.*

**Finansrådet** giver udtryk for, at der med forslaget ydes statsstøtte, hvilket vil konkurrenceforvrøde markedet. I forhold til dette punkt finder Finansrådet det særligt betænkeligt, at ATP's og LD's roller på det finansielle marked vil gøre det vanskeligere for sunde og veldrevne finansielle virksomheder, at optage lån. Finansrådet påpeger særligt, at der er tale om tvangsinddrevne midler, som der er fuld sikkerhed for, qua tilknytningen til lovgiver.

Finansrådet stiller spørgsmålstegn ved, om eventuelle dattervirksomheder vil blive drevet på markedsmæssige vilkår, og Finansrådet anfører særligt, at man med lovforslaget indfører statsejede finansielle virksomheder.

Finansrådet mener ikke, at hensyn til landets finansielle stabilitet kan begrunde lovforslaget. Det er ikke ATP's og LD's opgave at sikre finansiell stabilitet.

Efter Finansrådets opfattelse burde regeringen have anmodet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om endnu en gennemgang af forslaget, idet styrelsen ikke har haft lejlighed til at vurdere det seneste udkast.

Samlet foreslår Finansrådet, at forslaget trækkes tilbage, eller at der som minimum indsættes en tidsbegrænsning for ordningen. Endvidere skal markedsandelsgrænsen sættes betragteligt ned fra 5 pct.. Der skal indsættes grænser for, hvor stor en del af erhvervslånemarkedet FIH må have, og de

lån der bevilges eller sælges videre skal indregnes i markedsandelsopgørelsen.

Endeligt ønsker Finansrådet, at der opsættes grænser for, hvor meget kapital ATP må stille til rådighed for et finansielt datterselskab.

Finansrådet har efterfølgende indsendt supplerende høringssvar af 18. marts 2011, hvor Finansrådet fremhæver, at direktøren for FIH-Erhvervsbank, Bjarne Graven-Larsen, giver udtryk for, at FIH kan overleve uden det fremsatte lovforslag. Herudover anfører Finansforbundet, at lovforslaget bør præciseres således, at også ATP's eventuelle overtagelse af engagementer fra datterselskaber skal medgå i opgørelsen af markedsandele.

*Kommentar:*

*Finansrådets udsagn om, at der med lovforslaget indføres statsejede finansielle virksomheder, giver anledning til at anføre en række helt overordnede forhold omkring såvel ATP og LD. I det følgende tages der dog udgangspunkt i en beskrivelse af ATP, idet det bemærkes, at der gælder stort set de samme forhold for LD, bortset fra at LD ikke har modtaget bidrag siden 1978/1979, og at LD's bestyrelse helt overvejende består af repræsentanter fra lønmodtagerorganisationerne.*

*ATP er en selvejende institution oprettet ved lov. ATP er ikke statsejet, og staten kan ikke anvende eller på anden måde disponere over de midler, der er indbetalt til ATP. Det er medlemmerne, der ejer ATP's formue.*

*ATP's bestyrelse består af repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter. Dette skyldes, at udover, at fonden er oprettet ved lov, så er det arbejdsmarkedets parter, der i lighed med, hvad gælder for de almindelige arbejdsmarkedspensioner, bestemmer, hvor stort arbejdsgiverens og lønmodtagerens bidrag skal være til tillægspensionen.*

*Derfor kan ATP principielt ikke anses for at være en statsfond, særligt når det tages i betragtning, at staten ikke kan disponere over fondens midler.*

*Det forekommer ligeledes ikke korrekt at betragte pengene som tvangsinddrevne. Selvom bidraget efterfølgende fastsættes ved lov, er det lønmodtagernes og arbejdsgivernes faglige organisationer, der fastsætter størrelsen af bidraget til ATP.*

*De danske arbejdsgivere betaler 2/3 af bidraget og lønmodtagerne betaler 1/3 af bidraget. Begge grupper er som nævnt repræsenteret i ATP's bestyrelse.*

*På baggrund af arbejdsmarkedets parters aftaler i overenskomsterne om bidrag til ATP, sker der en efterfølgende lovmæssig kodificering af denne af-*

*tale. Dette skyldes særligt, at ATP-ordningen er udbredt til en stadig større andel af personer, der helt eller delvist står enten midlertidigt eller permanent uden for arbejdsmarkedet. Der ligger således en række væsentlige samfundsmæssige hensyn bag fondens lovgivningsmæssige konstruktion. Udover dette faktum, så er ATP-ordningen en solidarisk ordning, hvor alle har krav på at blive optaget uanset helbred, køn mv.*

*For op imod 50 pct. af de nuværende pensionister udgør udbetalingerne fra ATP en helt central del af deres forsørgelsesgrundlag ved siden af folkepensionen.*

*ATP har således et betydeligt socialt sigte, som ikke kan sammenlignes med den øvrige finansielle branche. ATP's investeringsmuligheder og en udvidelse af disse, skal ikke tilgodese ATP som organisation eller andre forhold. En udvidelse af mulighederne for at investere og pleje investeringerne skal komme medlemmerne til gode. Dette er et krav i ATP-loven, og der føres tilsyn hermed.*

*ATP har gennem en længere årrække haft hjemmel til at drive finansiell virksomhed i form af investeringsvirksomhed og fondsmæglervirksomhed. Dette har ikke medført sager om konkurrenceforvridning eller lignende. Inden for særligt investeringsvirksomheden har ATP deltaget aktivt i ejendomsmarkedet, uden at dette har givet anledning til sager om udnyttelse af konkurrencemæssige fordele og lignende.*

*Det er beskæftigelsesministeren, der - i samarbejde med Finanstilsynet og i særlige tilfælde Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen - fører tilsyn med ATP (og LD).*

*En del af tilsynet skal sikre, at al samhandel og udøvelse af aktivitet i øvrigt sker på markedsmæssige vilkår. Danmark har en forpligtelse i forhold til EU-samarbejdet til at sikre, at blandt andet ATP ikke kan anses som en statsstøtte foranstaltning.*

*ATP og LD konstruktionen har derfor løbende været forelagt en række myndigheder og eksperter, uden at dette har givet anledning til betænkeligheder.*

*Det er således også Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens helt overordnede konklusion, at lovforslaget ikke indeholder statsstøtte eller konkurrenceretlige uhensigtsmæssigheder.*

*I forhold til Finansrådets konkrete forslag henvises der til bemærkningerne til høringssvaret fra Dansk Erhverv, idet det dog bemærkes, at der allerede i dag er opsat grænser for, hvor stor en del af ATP's formue, der må anvendes til de forskellige investeringsområder og investeringstyper.*



*I forhold til at ATP stiller kapital til rådighed for evt. datterselskaber, skal det bemærkes, at der fortsat gælder det princip, at kapital alene må stilles til rådighed, såfremt dette må skønnes at være til fordel for medlemmerne.*

*Endeligt skal det i den forbindelse nævnes, at der i forbindelse med salget af FIH bank blev opstillet en række krav fra Finansiell Stabilitet.*

*Finansiell Stabilitet vurderede på baggrund af tilbud fra to forskellige konsortier, at de opstillede krav i størst muligt omfang blev opfyldt i tilbudet fra konsortiet bestående af blandt andet ATP, Folksam og PFA. På denne baggrund valgte Finansiell Stabilitet således at afvise tilbudet fra konsortiet bestående af AP Pension, PensionDanmark, PKA, Sampension og Industriens Pension.*

*I forhold til Finansrådets ønske om, at lovforslaget forelægges på ny for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt for EU-Kommissionen, skal det bemærkes, at der ikke er grundlag for en ny forelæggelse for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, jf. bemærkningerne til høringssvaret fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Der er ikke pligt til at forelægge sagen for EU-Kommissionen, idet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen allerede har udtalt, at forslaget ikke indeholder statsstøtteelementer.*

*På baggrund af Finansrådets supplerende høringssvar skal det blot bemærkes, at Bjarne Graven-Larsens udtalelser ikke giver anledning til nærmere overvejelser i forhold til det fremsatte lovforslag.*

*For så vidt angår det fremsatte ønske om, at koncerninterne overdragelser af fordringer bør medgå i opgørelsen af markedsandele, er dette efter høringssvaret blevet indarbejdet i lovforslaget.*

**Forsikring og Pension** anfører i høringssvaret, at man støtter, at forsikrings- og pensionsområdet ikke indgår i lovforslaget. Herved bevares den internationalt roste pensionsmodel. Forsikring og Pension støtter således Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af, at netop forsikrings- og pensionsområdet ligger så tæt op af ATP's kernevirkksomhed, at netop dette vil kunne medføre betænkeligheder. Omvendt er Forsikring og Pension ikke enig med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af, at lovforslaget ikke indeholder problemer i forhold til statsstøttereglerne og konkurrence-retten.

Det fremgår af Forsikring og Pensions høringssvar, at man i lighed med Finansrådet anser ATP's og LD's midler som statsmidler.

*Kommentar:*

Der henvises til bemærkningerne til Finansrådets høringssvar.