

Till näringsutskottet

Näringsutskottet har berett finansutskottet och skatteutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen om godkännande av avtal om ersättning i samband med stängningen av Barsebäcksverket (prop. 1999/2000:63) samt de fem motioner som väckts med anledning av den.

Finansutskottet avgränsar sitt yttrande till frågan om propositionens förslag står i överensstämmelse med budgetlagens krav på att statens inkomster och utgifter skall bruttoredovisas på statsbudgeten.

Frågor av detta slag tas upp i motionerna 1999/2000:N23 av Bo Lundgren m.fl. (m), 1999/2000:N25 av Eva Flyborg m.fl. (fp) och 1999/2000:N26 av Inger Strömbom m.fl. (kd).

Finansutskottet har under hand inhämtat att näringsutskottet givit Riksdagens budgetkontor i uppdrag att göra en ekonomisk analys av avtalet och dess statsfinansiella effekter. Finansutskottet finner det därför inte motiverat att närmare gå in på denna fråga i detta sammanhang.

Av propositionen framgår att statens kostnader för ersättning för stängningen av Barsebäcksverket är av tre slag, nämligen:

- direkta utbetalningar föranledda av avtalet,
- i avtalet fastställda uteblivna framtida inbetalningar från Vattenfall AB,
- direkta och indirekta effekter av stängningen på bl.a. statens skatteintäkter i form av minskad bolagsskatt och vissa punktskatter.

De direkta utbetalningar som kommer att göras från statsbudgetens utgifts-sida avser ersättning för merkostnader för singeldrift av reaktor B2 samt ersättning för merkostnader för avställnings- och servicedrift av reaktor B1. Dessa kostnader uppgår till sammanlagt 3,3 miljarder kronor och fördelar sig över en 18-årsperiod.

Den uteblivna utdelningen från Vattenfall AB är en följd av att bolaget skall kompenseras för att ha avstått från framtida kraftleveranser till förmån för ägaren till Barsebäcksverket. Denna compensation uppgår till sammanlagt 2,6 miljarder kronor och skall betalas ut under en fyraårsperiod. Den regleras genom att man från Vattenfalls utdelning till staten räknar av 660 miljoner kronor under vart och ett av åren 2000–2003.

Stängningen av reaktor B1 leder till att elproduktionen minskar, vilket i sin tur reducerar statens inkomster. Bortfallet i form av bolagsskatt och produkt-

ionsskatt¹ kan uppskattas till drygt 200 miljoner kronor per år vid oförändrade marknadsförutsättningar.

Av intresse i detta sammanhang är emellertid också att avvecklingen förutsätter att vissa transaktioner kommer till stånd, vilka annars inte skulle ha genomförts. Dessa transaktioner föreslås i propositionen bli skattefria. De är en följd av själva uppgörelsen och skulle vid fortsatt drift inte ha givit upphov till några skatteintäkter. Skattebefrielsen saknar därför statsfinansiell betydelse vid en bedömning av avvecklingskostnaderna. Däremot har den sitt principiella intresse mot bakgrund av att Moderata samlingspartiet, Folkpartiet och Kristdemokraterna i sina motioner ifrågasätter om det är förenligt med budgetlagens krav på bruttoredovisning av inkomster och utgifter att föreslå att utgående ersättning skall vara undantagen från skatteplikt.

I det följande kommenterar utskottet denna fråga. Utskottet tar också upp frågan om det kan anses strida mot budgetlagens bruttoredovisningsprincip att räkna av ersättningen till Vattenfall AB mot bolagets utdelning till staten.

Budgetlagens föreskrifter om bruttoredovisning

Frågan om bruttoredovisning av inkomster och utgifter regleras i 17 § budgetlagen (1996:1059) som har följande lydelse:

Statens inkomster och utgifter skall budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten.

Skall inkomsterna i en verksamhet endast bidra till att täcka verksamhetens utgifter, får utgifterna dock redovisas netto på anslag.

Med huvudregeln i första stycket avses enligt förarbetena² att inkomsterna inte får minskas med utgifter och utgifterna inte får minskas med inkomster. Korrigeringar, omföringar och liknande får dock ske i enlighet med god redovisningssed. I propositionens författningskommentar påpekas vidare att paragrafen inte innehåller något undantag från bruttoprincipen beträffande inkomster som redovisas mot inkomstitlar. Sådana inkomster skall därför alltid budgeteras och redovisas brutto.

Skattebefrielse för utgående ersättning

Regeringens förslag innebär att den ersättning som staten betalar ut för framtida inkomstbortfall skall vara skattefri om ersättningen beräknats netto efter inkomstskatt. Ett villkor i ramavtalet är (punkt 7.1) att de berörda bolagen och vissa av deras dotterbolag inte skall åsamkas större utgifter för skatt än vad de skulle ha haft om transaktionerna enligt avtalen inte hade genomförts.

Skattebefrielsen regleras i ett förslag till lag om skattebestämmelser vid kärnkraftsavveckling. Lagförslaget har granskats av Lagrådet som i sitt yttrande konstaterar att: ”Den föreslagna lagen är avsedd att möjliggöra för staten att uppfylla sina åtaganden enligt den ingångna överenskommelsen

¹ På elektrisk kraft från kärnkraftverk utgår särskild skatt med 2,7 öre per kWh.

² Proposition 1995/96:220 med förslag till lag om statsbudgeten, s. 94

och kan på så sätt sägas utgöra en del av avtalet. Flertalet bestämmelser har en bakgrund i överenskommelsen och motiveras i lagrådsremissen också genom hänvisningar till denna.”

Lagrådet har i sitt yttrande föreslagit vissa smärre förtydliganden i lagen men har i övrigt inte haft något att erinra mot förslaget.

Det ankommer i första hand på skatteutskottet att yttra sig över den föreslagna lagen om skattebestämmelser vid kärnkraftsavveckling.

Lagförslaget kan emellertid, som Lagrådet konstaterar, sägas utgöra en del av avtalet. Om förslaget antas skall utgående ersättningar vara nettoberäknade och någon skatt skall då inte utgå.

Skillnaden mellan en nettoberäknad ersättning och en bruttoberäknad ersättning för vilken skatt skall utgå kan ses som en skatteavvikelse³ av ungefär samma slag som återkommande beräknas för sådana förmåner som barnbidrag, studiebidrag och bostadstillägg för pensionärer (BTP). Statsmakterna har bestämt att dessa förmåner skall vara helt skattebefriade, och de påverkar därför endast budgetens utgiftssida. Teoretiskt skulle man emellertid kunna höja nivån på dessa bidrag och samtidigt skattebelägga dem, men av olika skäl har man valt att inte göra på det sättet.

Att ett statligt bidrag är skattebefriat utgör således i sig inte grund för att hävda att skattefriheten är ett brott mot budgetlagens krav på bruttoredovisning.

Ramavtalet liksom propositionens förslag innebär att utgående bidrag skall vara skattebefriade. Om detta dessutom läggs fast i lag kommer redovisningen av kostnaderna för avvecklingen formellt sett inte att avvika från vad som gäller för barnbidrag och studiebidrag.

Med hänsyn härtill är, enligt finansutskottets mening, den av regeringen föreslagna skattefriheten för utgående ersättningar förenlig med budgetlagens krav på bruttoredovisning.

Kompensationen till Vattenfall

Genom avtalet erhåller inte Sydkraft AB direkt ekonomisk ersättning för förlusten av reaktor 1 i Barsebäck. I stället kompenseras bolaget genom att få tillgång till motsvarande elproduktionskapacitet i Ringhalsverkets kärnreaktorer. Vattenfall har förklarat sig berett att på affärsmässiga villkor medverka i en uppgörelse som innebär att reaktorer vid Ringhalsverket och Barsebäcksverket förs samman i en gemensam koncern.

Vattenfalls ägarandel i den gemensamma koncernen uppgår till 74,2 %, vilket innebär att Vattenfall får mindre framtida kraftleveranser från den gemensamma koncernen än man hade fått från Ringhalsverket om detta drivits vidare som ett av Vattenfall helägt kraftverk. De minskade leveranserna till Vattenfall motsvarar i princip den leveranskapacitet som bortfallit i samband med stängningen av reaktor 1 i Barsebäck. Staten och Vattenfall

³ En redovisning av förekommande skatteavvikelser lämnas varje år i den ekonomiska vårpropositionen. Den senaste redovisningen återfinns som bilaga 4 i 1999 års vårproposition.

AB har kommit överens om ersättning till Vattenfall för den andel i Ringhals som bolaget överlåter till Sydkraft.

Ersättningen till Vattenfall utgår i form av ett av staten utfärdat skuldebrev på 2 639 miljoner kronor. Skuldebrevet har överlämnats till Barsebäck Kraft AB (BKAB) med anledning av att kraftproduktionen vid reaktor 1 upphör i förtid, men Vattenfall kan enligt avtalet tillgodogöra sig hela värdet av skuldebrevet. Det löper med ränta och skall amorteras genom fyra delbelopp under åren 2000–2003. Skuldebrevsbeloppet är bestämt netto efter inkomstskatt på 28 %.

Enligt avtalet skall varje delbelopp och den vid betalningsdagen upplupna räntan ”i första hand avräknas mot den utdelning som Vattenfall utbetalar till staten”. Om utdelningen inte räcker till för att täcka ett delbelopp och upplupen ränta skall staten betala mellanskillnaden till Vattenfall. Kostnaden för staten består således i att ett motsvarande utdelningsbelopp inte levereras in till staten.

Det kan alltså konstateras att enligt villkoren i avtalet skall beloppet i skuldbrevet vara nettoberäknat efter skatt och amorteras i fyra i princip lika stora delposter under åren 2000–2003. Avtalet föreskriver också att delposterna med upplupen ränta i första hand skall räknas av mot Vattenfalls utdelning till staten. Genom avtalet kommer alltså Vattenfalls utdelning under de fyra närmaste åren att begränsas med 2 639 miljoner kronor med tillägg för ränta.

Av betydelse i sammanhanget är också att den föreslagna överföringen till Vattenfall AB avser en kapitalersättning som redovisas öppet, att dess storlek är känd och att överföringen sker under en tämligen kort tidsperiod. Ersättningen regleras dessutom via ett av staten helägt bolag som varje år lämnar utdelning till staten. Den i avtalet föreskrivna regleringen har med hänsyn härtill bedömts ge en både smidig och lämplig lösning.

Givet det ingångna avtalet kan enligt utskottets mening Vattenfalls tillfälligt begränsade utdelningskapacitet inte anses stå i strid mot budgetlagens bestämmelser.

Enligt finansutskottets mening bör näringsutskottet mot denna bakgrund biträda propositionens förslag i de nu berörda avseendena och avstyrka motionerna N23 (m), N25 (fp) och N26 (kd) i motsvarande delar.

Stockholm den 30 mars 2000

På finansutskottets vägnar

Jan Bergqvist

I beslutet har deltagit: Jan Bergqvist (s), Mats Odell (kd), Gunnar Hökmark (m), Bengt Silfverstrand (s), Johan Lönnroth (v), Lennart Hedquist (m), Sonia Karlsson (s), Fredrik Reinfeldt (m), Carin Lundberg (s), Sven-Erik Österberg (s), Per Landgren (kd), Anna Åkerhielm (m), Matz Hammarström (mp), Lena Ek (c), Karin Pilsäter (fp), Kjell Nordström (s) och Marie Engström (v).

Avvikande mening

Avtalets oförenlighet med budgetlagens krav (m, kd, fp)

Mats Odell (kd), Gunnar Hökmark (m), Lennart Hedquist (m), Fredrik Reinfeldt (m), Per Landgren (kd), Anna Åkerhielm (m) och Karin Pilsäter (fp) anför:

Budgetprocessen har stramats upp i flera avseenden. Numera sker budgetprövningen mer samlad i riksdagen, och i statsbudgeten redovisas samtliga utgifter och inkomster som påverkar statens upplåningsbehov. Ett utgiftstak har också införts.

För att man skall få en tydlig bild av de statliga åtagandenas omfattning och deras finansiering, finns det i budgetlagen inskrivet ett krav på att utgifter och inkomster skall redovisas var för sig. Bruttoredovisningskravet innebär att en statlig utgift inte längre får nettoredovisas mot en inkomsttitel och att inkomster och utgifter inte heller får sammanföras till en nettopost på budgetens utgiftssida. Skall transparensen i budgeten kunna upprätthållas är det viktigt att denna princip tillämpas strikt. Görs inte det förlorar budgeten mycket av sitt informationsvärde. Utan en strikt tillämpad bruttoredovisningsprincip kan också tilltron till utgiftstaket som ett viktigt budgetpolitiskt styrinstrument lätt komma att sättas i fråga.

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen skall godkänna de åtaganden som staten har enligt det framförhandlade avtalet om ersättning för stängningen av Barsebäcksverket. Ersättningar för intrång av detta slag har många likheter med en expropriationsersättning. I princip skulle alltså ägarna till Barsebäcksverket ha kunnat kompenseras för intrånget med ett engångsbelopp som beräknats enligt expropriationsrättsliga principer. En sådan kompensation, utbetald som ett engångsbelopp, hade tydligt återspeglat statens kostnader för den framtvingade stängningen. Dessutom hade regeringen då varit tvungen att inordna engångsbeloppet under utgiftstaket och där avväga det mot andra mer angelägna prioriteringar.

Nu har regeringen valt en helt annan lösning för att slippa ställas inför detta val. Det avtal som staten, Sydkraft och det statligt helägda bolaget Vattenfall har förhandlat fram har givits en sådan utformning att endast en del av ersättningen kommer att belasta budgetens utgifter, och för att ytterligare minska pressen på utgiftstaket kommer denna del att portioneras ut under en 18-årsperiod. Därmed är det svårt att få en samlad bild av de verkliga kostnaderna för avvecklingen, samtidigt som syftet med utgiftstaket åsidosätts.

Flera inslag i avtalet bidrar till att dölja de verkliga kostnaderna, och varje sådant inslag kan ses som ett avsteg från grundläggande budgetprinciper. Avtalets utformning kan ifrågasättas från tre principiella utgångspunkter.

För det första är alla ersättningsbelopp nettoberäknade, dvs. beräknade exklusive bolagsskatt på 28 %. Det gäller såväl ersättningen till Barsebäck Kraft AB som ersättningen till Vattenfall i form av ett skuldebrev som bolaget kan tillgodogöra sig.

Ersättningar som utgår vid expropriation och andra liknande intrång är normalt alltid skattepliktiga. För att kunna göra avsteg från denna princip har regeringen tvingats att i propositionen lägga fram en särslag om skattebefrielse vid kärnkraftsavveckling. En mer rimlig ordning som stått i god överensstämmelse med budgetlagens krav på bruttoredovisning hade varit att låta utgående ersättningar vara skattepliktiga och att räkna upp ersättningsbeloppen i motsvarande grad.

För det andra är det i avtalet inskrivet att ersättningen till Vattenfall skall räknas av mot bolagets årliga utdelning till staten. Ersättningen uppgår till sammanlagt 2,6 miljarder kronor och har formen av ett skuldebrev som skall infrias av staten. Eftersom Vattenfalls utdelning under senare år har uppgått till endast 1,5 miljarder kronor är bolagets utdelningskapacitet otillräcklig för att man skall kunna reglera skulden vid ett tillfälle. I avtalet har emellertid detta lösts på så sätt att skulden förutsätts bli amorterad under en fyraårsperiod med 660 miljoner kronor per gång.

Genom att ersättningen räknas av mot Vattenfalls utdelning påverkas inte utgifterna under utgiftstaket. Kostnaderna för staten uppkommer i stället på budgetens inkomstsida, där inleveranserna fyra år i rad blir 660 miljoner kronor lägre. Att på detta sätt räkna av utgifter mot väntade inkomster är enligt vår mening helt oförenligt med budgetlagens krav på bruttoredovisning.

För det tredje förutsätts i avtalet att vissa ersättningar skall spridas över en mycket lång tidsperiod. Det gäller ersättningarna för att man vid Barsebäckverket kommer att upprätthålla singeldrift av reaktor 2 och servicedrift vid reaktor 1. Det beräknade nuvärdet av dessa båda ersättningar uppgår till sammanlagt 3,3 miljarder kronor, och detta belopp kommer i enlighet med vedertagna budgetprinciper att betalas ut över anslag på budgetens utgiftsida. Men genom att fördela utbetalningarna över en 18-årsperiod blir belastningen på de takbegränsade utgifterna respektive år tämligen begränsad och kommer inte något år att överstiga 340 miljoner kronor.

Att på detta sätt fördela utgifter över en lång tidsperiod kanske inte i formell mening kan anses vara oförenligt med budgetlagens krav, men det främjar definitivt inte överblicken över de samlade avvecklingskostnaderna.

Enligt vår mening är det helt uppenbart att utformningen av det av staten framförhandlade avtalet i mycket hög grad styrts av en önskan att dess effekter på utgiftstaket skall bli så små som möjligt. Och förvisso har man lyckats med detta syfte när en ersättning i mångmiljardklassen inte något år ökar de takbegränsade utgifterna med mer än 340 miljoner kronor. Men detta budgettrixande sker till priset av en försvagad budgetprocess och en minskad tilltro till utgiftstaket.

Enligt vår mening bör näringsutskottet avstyrka propositionen och biträda de förslag som framförs i motionerna N23 (m), N25 (fp) och N26 (kd). 1999/2000:FiU2y

Till näringsutskottet.....	1
Budgetlagens föreskrifter om bruttoredovisning	2
Skattebefrielse för utgående ersättning	2
Kompensationen till Vattenfall	3
Avvikande mening.....	5
Avtalets oförenlighet med budgetlagens krav (m, kd, fp)	5