

Näringsutskottets betänkande

1999/2000:NU11

Godkännande av avtal om ersättning i samband
med stängning av Barsebäcksverket, m.m.



Ärendet

I detta betänkande behandlas

dels proposition 1999/2000:63 om godkännande av avtal om ersättning i samband med stängning av Barsebäcksverket, m.m.,

dels fem motioner som väckts med anledning av propositionen.

Yttrande i ärendet har avgivits av finansutskottet (1999/2000:FiU2y) och skatteutskottet (1999/2000:SkU7y). Yttrandena återges i bilagorna 2 och 3.

Företrädare för riksdagens utredningstjänst har på utskottets begäran redovisat en analys av det träffade avtalet om ersättning i samband med stängning av Barsebäcksverket. Vidare har statens förhandlare om avtalet, f.d. generaldirektören Kaj Janérus, inför utskottet lämnat kompletterande upplysningar om avtalet.

Sammanfattning

Utskottet tillstyrker regeringens förslag att riksdagen skall godkänna de åtaganden för staten som följer av avtalet om ersättning i samband med stängningen av Barsebäcksverket samt bemyndiga regeringen att vidta de åtgärder som behövs för att tillvarata statens intressen vid avtalets genomförande och tillämpning. Vidare tillstyrks det framlagda förslaget till lag om särskilda skattebestämmelser vid kärnkraftsavveckling. Samtliga motionsyrkanden avstyrks av utskottet.

I en reservation (m, kd, fp) föreslås att propositionen skall avslås; där hävdas att stängningen av den första reaktorn i Barsebäck har inneburit en försämring för elförsörjningen, miljön, industriklimatet och ekonomin i landet. Det framhålls också att det träffade avtalet om ersättning inte är förenligt med bestämmelserna i budgetlagen och med gängse skattemässiga principer. Med hänvisning till denna reservation har företrädarna för nämnda partier avstått från att delta i utskottets fortsatta beredning av förslagen i propositionen.

Miljöpartiets representant anser att det aktuella avtalet är ett belägg för att det blir mycket dyrt för staten att avveckla kärnkraftsreaktorer utan ekonomiska styrmedel och utan att den nuvarande avvecklingslagen ändras. Hon föreslår i en reservation att det skall klargöras för Vattenfall AB att eventuella övervinster för Vattenfall med anledning av avtalet kommer att påverka

statens krav på inleveranser från bolaget. I en ytterligare reservation (mp) förordas att riksdagen till regeringen skall uttala att ett godkännande av de åtaganden som följer av avtalet om ersättning i samband med stängning av Barsebäcksverket inte skall utgöra grund för eventuella framtida överenskommelser om avveckling av kärnkraftsreaktorer.

1999/2000:NU11

Propositionen

I proposition 1999/2000:63 föreslås att riksdagen

dels godkänner de åtaganden för staten som följer av det avtal om ersättning i samband med stängningen av Barsebäcksverket som fogats till propositionen som bilaga 1 samt bemyndigar regeringen att vidta de åtgärder som behövs för att tillvarata statens intressen vid avtalets genomförande och tillämpning,

dels antar regeringens förslag till lag om särskilda skattebestämmelser vid kärnkraftsavveckling.

Lagförslaget återges i bilaga 1.

Motionerna

1999/2000:N22 av Roy Hansson (m) vari yrkas

1. att riksdagen avslår proposition 1999/2000:63 i enlighet med vad som anförts i motionen,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att statens kostnader för avveckling av Barsebäck inte redovisats på ett överskådligt sätt,

3. att riksdagen beslutar att inte medge ikraftträdande av skatteregler retroaktivt i enlighet med vad som anförts i motionen.

1999/2000:N23 av Bo Lundgren m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen avslår proposition 1999/2000:63.

1999/2000:N24 av Birger Schlaug m.fl. (mp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att den del av ersättningen till Vattenfall som i framtiden visar sig vara överkompensation med hänsyn till verkligt utfall på kraftpriser och produktionskostnader skall återföras till staten genom ökade inleveranskrav på Vattenfall,

2. att riksdagen, om åtagandena enligt Barsebäcksavtalet godkänns, som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att riksdagens godkännande av de åtaganden som följer av Barsebäcksavtalet inte utgör grund för praxis för eventuella framtida överenskommelser om avveckling av kärnkraftsreaktorer.

1999/2000:N25 av Eva Flyborg m.fl. (fp) vari yrkas

1. att riksdagen avslår proposition 1999/2000:63,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om propositionens oförenlighet med principerna för bruttoberäkningar inom budgetbehandlingen.

1. att riksdagen avslår regeringens förslag om statliga åtaganden som följd av avtalet om ersättning i samband med stängningen av Barsebäcksverket,
2. att riksdagen avslår förslaget om särskilda skattebestämmelser vid kärnkraftsavveckling.

Utskottet

Bakgrund

Riksdagen beslutade i juni 1997 om avställning av de två kärnkraftsreaktorerna i Barsebäck (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12). Bortfallet av el skall kompenseras genom effektivare energianvändning, konvertering från elvärme, hushållning med el samt tillförsel av el från andra energikällor. Enligt beslutet skulle förhandlingar upptas med Sydkraft AB om en stängning av en första reaktor i Barsebäck före den 1 juli 1998 och en andra reaktor före den 1 juli 2001. Ett villkor för avställningen av den andra reaktorn är att bortfallet av el kan kompenseras genom tillförsel av ny elproduktion och minskad användning av el, vilket riksdagen skall ges möjlighet att pröva.

Regeringen förordnade kort efter beslutet i juni 1997 f.d. generaldirektören Kaj Janérus att vara statens förhandlare i frågan om compensation till Sydkraft AB för den indragna rätten att driva kärnkraftverket i Barsebäck. Till sitt förfogande fick han juridisk, ekonomisk och kärnteknisk expertis som rådgivare i arbetet.

Med stöd av lagen (1997:1320) om kärnkraftens avveckling, som trädde i kraft den 1 januari 1998 (prop. 1996/97:176, bet. 1997/98:NU5) beslutade regeringen i februari 1998 att rätten att driva kärnkraftsreaktorn Barsebäck 1 för att utvinna kärnenergi skulle upphöra vid utgången av juni 1998. Sedan reaktorns ägare hos Regeringsrätten ansökt om rättsprövning av regeringens beslut och yrkat att beslutet skulle upphävas, förordnade Regeringsrätten i maj 1998 att regeringens beslut tills vidare inte skulle gälla. I sin senare dom, den 16 juni 1999, förklarade Regeringsrätten att regeringens beslut skulle stå fast, dock att rätten att driva kärnkraftsreaktorn Barsebäck 1 inte skulle upphöra förrän vid utgången av november 1999.

Efter förslag i den ekonomiska vårpropositionen 1998 bemyndigade riksdagen regeringen (prop. 1997/98:150, bet. 1997/98:FiU27) med anledning av beslutet om avveckling av Barsebäck 1 att, som underlag för slutlig fastställelse i domstol, träffa och genomföra för staten bindande avtal med Sydkraft AB och med eventuella andra parter som kan erfordras i samband med en överenskommelse om ersättning i form av pengar eller egendom som staten direkt eller indirekt förfogar över.

Efter Regeringsrättens dom fortsatte de redan tidigare inledda förhandlingarna mellan staten, Sydkraft AB och Vattenfall AB om ett avtal om ersättning i samband med en stängning av Barsebäcksverket. Ett sådant avtal träffades, med förbehåll för parternas slutliga godkännande, den 30 november 1999. Samma dag upphörde Barsebäck 1 att leverera el till kraftnätet.

I den nu aktuella propositionen påpekas att det redan i inledningsskedet under förhandlingarna med ägaren till Barsebäcksverket framkom att de två

reaktorerna i kärnkraftverket är så starkt tekniskt sammanflätade i anläggningen att det inte är görlikt att ta fram helt separata kalkyler för respektive reaktor i olika situationer. Det avtal som förhandlats fram har därför utformats så att dess regelverk kan tillämpas även på reaktorn Barsebäck 2, om och när den reaktorn ställs av med stöd av lagen om kärnkraftens avveckling. På grund härav anser regeringen att den direkta tillämpligheten av det träffade avtalets regelverk även på Barsebäck 2 innebär att det tidigare nämnda bemyndigandet från riksdagen inte kan anses omfatta hela detta avtal.

Regeringen har vidare riksdagens bemyndigande (prop. 1999/2000:1, bet. 1999/2000:NU3) att överskrida det under år 1998 uppförda ramanslaget (B 11) Ersättning för avveckling av en reaktor i Barsebäcksverket, om det behövs därför att ett riksdagsbeslut om ökning av anslagsbeloppet (1 miljon kronor) inte hinner inväntas. Regeringen har nyligen i sitt förslag till tilläggsbudget för år 2000 i den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1999/2000:100) lagt fram förslag om ett nytt anslag (B 10) om 430 miljoner kronor för finansieringen av ersättningarna till följd av vissa kostnader för avvecklingen av Barsebäck 1. Utskottet kommer att behandla detta förslag jämte motioner i ett yttrande (1999/2000:NU7y) till finansutskottet.

Avtalet om ersättning i samband med stängning av Barsebäcksverket

Allmänt om avtalet

Syftet med det träffade avtalet är att reglera på vilket sätt som Sydkraft AB skall kompenseras av staten för stängning av de båda kärnkraftsreaktorerna i Barsebäcks kärnkraftverk (B1 och B2) med stöd av den s.k. avvecklingslagen. Vattenfall AB har förklarat sig berett att på affärsrättsliga villkor medverka genom att lämna Sydkraft ersättning i form av kraftproduktion som motsvarar bortfallet vid stängning av såväl reaktor B1 som reaktor B2.

Staten och Vattenfall har kommit överens om att Sydkraft skall erhålla ersättning i form av en andel i Ringhals kärnkraftverk vid stängning av B1 respektive B2 samt om ersättning till Vattenfall för den andel i Ringhalsverket som bolaget överlåter till Sydkraft. Överenskommelsen i avtalet mellan staten, Sydkraft och Vattenfall kan beskrivas på följande sätt.

Barsebäck Kraft AB (BKAB) äger Barsebäcks kärnkraftverk och dess två reaktorer B1 och B2 samt de fastigheter på vilka dessa är belägna. Dessa fastigheter överlåts på tillträdesdagen till Sydsvenska Värmekraftaktiebolaget (SVKAB), som är ensam ägare till BKAB och ett helägt dotterbolag till Sydkraft. SVKAB överlåter samma dag i sin tur nyttjanderätten till reaktor B2 till BKAB för ett vederlag som motsvarar köpeskillingen för de fastigheter på vilka reaktorerna B1 och B2 är belägna. På uppdrag av SVKAB ombesörjer BKAB avställnings- och servicedrift av reaktor B1.

Vattenfall har under år 1999 överlåtit de fyra reaktorerna i Ringhals kärnkraftverk (R1–R4) med tillhörande fastigheter till ett helägt dotterbolag, Ringhals AB (RAB). SVKAB överlåter på tillträdesdagen aktierna i BKAB till RAB såsom apportegendom. Sydkraft och Vattenfall sammanför därmed produktionen i Barsebäcksverket och Ringhalsverket i en gemensamt ägd

koncern. Sydkrafts tillskott till den gemensamma koncernen består dels av kraft producerad i reaktor B2, dels av de belopp som staten betalar som ersättning till BKAB för att kraftproduktionen vid B1 upphör. Vattenfalls tillskott till den gemensamma koncernen består av reaktorerna R1–R4 jämte den kraft som produceras där.

Enligt avtal mellan bolagen skall de erhålla kraftleveranser från den gemensamma koncernen i proportion till aktieinnehavet. Sydkrafts ägarandel i den gemensamma koncernen uppgår till 25,8 %. Genom denna ägarandel får Sydkraft över tiden lika stora kraftleveranser från den gemensamma koncernen som bolaget hade fått från Barsebäcksverket om B1 inte hade stängts. Vattenfalls ägarandel i den gemensamma koncernen uppgår till 74,2 %, vilket innebär att Vattenfall får mindre framtida kraftleveranser från den gemensamma koncernen än företaget 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 B1. Vid en senare stängning av reaktor B2 med stöd av avvecklingslagen ökar Sydkrafts andel av den gemensamma koncernen enligt samma princip.

Ersättning för den stängda reaktorn B1

Som nämnts erhåller Sydkraftskoncernen som ersättning för minskad produktionskapacitet till följd av stängningen av B1 en ägarandel i RAB-koncernen om 25,8 %. Ägarandelen ger Sydkraft tillgång till motsvarande kraftvolym över tiden som BKAB bedöms ha producerat om B1 hade kunnat drivas under sammanlagt 40 år. Sydkraftskoncernens kostnader för den kraft man erhåller från RAB-koncernen beräknas motsvara kostnaderna för motsvarande produktion i BKAB om B1 drivits vidare under 40 år, med beaktande av en årlig kompensationsersättning för produktionskostnadsskillnader som Sydkraftskoncernen skall erlägga till Vattenfall. Sammantaget får Sydkraftskoncernen således genom ägarandelen i RAB-koncernen tillgång till samma kraftvolym till samma kostnad som man skulle ha erhållit från BKAB om reaktor B1 hade drivits vidare med 40 års drifttid.

Storleken på Vattenfalls ersättning för den ägarandel som bolaget avstår i RAB är resultatet av de förhandlingar som förts mellan parterna dels om värdet på reaktorerna i RAB-koncernen, dels om produktionskostnadsskillnaderna mellan Ringhals- och Barsebäcksverken. Den sammanlagda ersättningen består av ett av staten utfärdat skuldebrev (om 2 639 miljoner kronor), SVKAB:s betalningar till RAB av produktionskostnadsskillnaden samt en ägarandel om 74,2 % i reaktor B2. Staten utfärdar skuldebrevet som överlämnas till BKAB, men Vattenfall kan enligt avtalet tillgodogöra sig hela värdet av skuldebrevet.

Utgångspunkt för förhandlingarna om värdet på reaktorerna har varit en real kassaflödesvärdering efter inkomstskatt om 28 % för de reaktorer som ingår i RAB-koncernen, dvs. reaktorerna R1–R4 i Ringhalsverket och reaktor B2 i Barsebäcksverket. Kassaflödet har beräknats utifrån antagandet att reaktorerna har 40 års drifttid med beaktande av följande huvudfaktorer.

– Som kalkylränta efter beräknad inkomstskatt har använts en långfristig riskfri realränta (svenska statens realränteobligation, lån 3001) med ett tilllägg om 2,5 procentenheter.

– De antaganden om elprisutvecklingen som har legat till grund för beräkningen utgår från att elpriset ökar från 17 öre per kWh år 2000 till 26 öre per kWh år 2015. Ökningen är 0,5 öre per kWh per år t.o.m. år 2003. Under perioden 2003–2007 antas prisökningen vara 1–2,5 öre per år, följt av konstanta priser under åren 2007–2011 samt 26 öre per kWh åren 2012–2015.

– Bedömningar av reaktorernas sannolika framtida lastfaktor, dvs. faktisk produktionsförmåga, produktionskostnader samt investeringsbehov, har skett på grundval av tekniska och ekonomiska analyser och utvärderingar av reaktorerna B1 och B2 och R1–R4 som genomförts av oberoende expertis som stått till förhandlarens förfogande tillsammans med företagens specialister.

Analyserna av lastfaktor, produktionskostnader och investeringsbehov har även legat till grund för tidigare nämnda förhandlingar om ersättning för produktionskostnadsskillnader.

Statens skuldebrev om 2 639 miljoner kronor löper med ränta och skall amorteras genom fyra delbetalningar under åren 2000–2003. Skuldebrevsbeloppet är bestämt netto efter inkomstskatt om 28 %. Parterna har beaktat såväl avskrivningar som den inkomstskatt som skulle ha utgått på de inkomster som hade uppkommit om reaktorerna hade drivits under 40 år.

Ersättning för merkostnader för singeldrift respektive avvecklings- och servicedrift

BKAB kompenseras av staten med årliga på förhand bestämda kontantbelopp för merkostnader för singeldrift av reaktor B2 respektive för avställnings- och servicedrift av reaktor B1.

Ersättningen till BKAB för singeldrift av reaktor B2 motsvarar i huvudsak uppskattade merkostnader för uteblivna samordningsmöjligheter av drift, underhåll och administration samt för vissa gemensamma anläggningar, som kommer att uppstå på grund av stängningen av B1. Singeldriftersättningen utgår med årliga på förhand bestämda belopp, längst fram t.o.m. den 30 juni 2017 eller tills verksamheten vid B2 stängs om så sker tidigare. Nuvärdet av de årliga kontantbeloppen har beräknats till 2 200 miljoner kronor, förutsatt att driften vid B2 inte stängs före nämnda datum.

BKAB får vidare via SVKAB ersättning från staten för merkostnader avseende avställnings- och servicedrift av reaktor B1 fr.o.m. avräkningsdagen och t.o.m. den 30 juni 2015. Med avställningsdrift avses den del av avvecklingsperioden då kärnbränsle finns kvar i kraftverket och med servicedrift den period då kärnbränslet avlägsnats. På grund av att B1 stängts nu i stället för efter 40 års drift bedöms av flera skäl avvecklingsperioden fram till dess att reaktorn är riven komma att bli avsevärt förlängd. Ersättningen för avställnings- och servicedrift motsvarar i huvudsak uppskattade merkostnader som följd av den förlängda och tidigare lagda avvecklingsperioden. Nuvärdet av de årliga kontantbeloppen har beräknats till 1 100 miljoner kronor. Vid be-

räkningarna av ersättningen för merkostnaderna har antagits att ersättning från Kärnavfallsfonden inte kommer att utgå för att täcka nämnda kostnader.

Om och när reaktor B2 stängs till följd av ett politiskt beslut upphör ersättningen för singeldrift av denna reaktor. Rätt till ersättning för avställnings- och servicedrift av B2 tillkommer i stället och bestäms enligt samma beräkningsmetodik som tillämpats för reaktor B1. Härvid gäller dock att kostnaderna blir lägre på grund av samordning med avställnings- och servicedriften av reaktor B1.

Samtliga ersättningar för merkostnader avseende singeldrift samt avställnings- och servicedrift skall omräknas med nettoprisindex fr.o.m. avräkningsdagen i avtalet.

Skillnader i produktionskostnader

Genom sitt aktieinnehav respektive drift- och uttagsavtal ges Vattenfall och SVKAB rätt att till självkostnadspris erhålla kraftleveranser från RAB. Med hänsyn till att normalproduktionskostnaderna per kWh är högre för reaktorerna B1 och B2 än för reaktorerna R1–R4 skall SVKAB till RAB betala 113 miljoner kronor per år utöver självkostnad för den kraft som levereras. Vattenfall skall betala motsvarande belopp mindre än självkostnaden för den kraft som RAB levererar till Vattenfall. Därmed kompenseras Vattenfall med ett årligt belopp motsvarande den högre självkostnaden för produktionen i Barsebäcksverket jämfört med Ringhalsverket.

Konsekvenser vid stängning av reaktor B2

Om och när reaktor B2 stängs till följd av ett politiskt beslut har SVKAB rätt, och fram t.o.m. år 2010 skyldighet, att öka sin ägarandel i och därmed sina kraftleveranser från RAB. Storleken på SVKAB:s ökade ägarandel är beroende av vid vilken tidpunkt en stängning av B2 sker, och faller över tiden fram till år 2017. Om stängningen t.ex. sker under de närmaste åren ökar ägarandelen cirka fyra procentenheter. Om SVKAB utövar sin optionsrätt kommer en stängning av reaktor B2 att ekonomiskt och leveransmässigt drabba Vattenfall, i likhet med vad som gäller vid stängningen av B1.

Vattenfall har enligt avtalet rätt till ersättning för sin minskade ägarandel i RAB samt för sin indirekt förlorade andel av produktionskapaciteten i reaktor B2. Om SVKAB inte utövar sin optionsrätt till ökad ägarandel i RAB, skall BKAB via SVKAB erhålla ersättning motsvarande värdet av den minskade produktionskapaciteten i reaktor B2. Storleken av ersättningen till Vattenfall och i förekommande fall till BKAB skall fastställas med utgångspunkt i samma grundläggande värderingsprinciper som tillämpats i samband med stängningen av reaktor B1.

Om reaktor B2 direkt eller indirekt stängs genom beslut eller föreskrift av tillsynsmyndigheterna Statens kärnkraftinspektion och Statens strålskyddsinstitut kan detta under vissa speciella omständigheter enligt avtalet anses ha orsakats av beslutet att stänga reaktor B1 enligt avvecklingslagen. Under sådana omständigheter skall ersättning lämnas på motsvarande sätt som om reaktor B2 stängts till följd av ett politiskt beslut.

I avtalet anges att parterna är överens om att Vattenfall, Sydkraft, SVKAB, RAB och BKAB inte skall åsamkas större utgifter för skatt än vad bolagen skulle ha haft om transaktionerna enligt avtalen inte hade genomförts. Parterna är också överens om att angivna bolag inte skall åtnjuta en lägre skatt för utgifter på grund av transaktionerna enligt avtalen. Staten skall enligt dessa riktlinjer kompensera angivna bolag för ökade utgifter och tidigare-lagda kostnader för skatt.

Återkallelse av rättsprocesser

Sydkraft och dess dotterbolag har åtagit sig att återkalla samtliga rättsprocesser avseende besluten om stängning av reaktor B1 samt att inte heller inleda några rättsprocesser avseende stängning av reaktorerna B1 och B2. Sydkraft skall vidare verka för att dess aktieägare inte inleder några motsvarande rättsprocesser. Sydkrafts aktieägare Preussen-Elektra AG och Statkraft SF har i brev bekräftat att de inte avser att inleda några sådana rättsprocesser om avtalet träder i kraft.

Villkor för avtalet

Avtalet förutsätter för sin giltighet bl.a. att det har godkänts av Sydkrafts styrelse och bolagsstämma samt av Vattenfalls styrelse, vilket har skett. Vidare förutsätts att ansökan om samtliga tillstånd enligt den s.k. kärntekniklagen (1984:3) har lämnats till berörda myndigheter samt att godkännande i berörda delar har erhållits av bl.a. Malmö tingsrätt enligt avvecklingslagen och av Konkurrensverket enligt konkurrenslagen (1993:20). Dessutom krävs att regeringen för statens del slutgiltigt har godkänt de avtal i vilka staten är part.

Senast fem dagar efter det att samtliga villkor är uppfyllda skall parterna bekräfta detta förhållande (bekräftelsedagen). Inom 30 dagar efter denna dag skall parternas mellanhavanden på tillträdesdagen regleras i enlighet med avtalet, som om dessa varit i kraft sedan avräkningsdagen, som är den 1 december år 1999.

Statens kostnader för avställningen av Barsebäck 1

Kostnader till följd av avtalet

De ekonomiska ersättningar som staten enligt avtalet skall lämna till det av Sydkraft och Vattenfall gemensamt ägda BKAB till följd av stängningen av reaktor B1 leder till de kostnader för staten under perioden 2000–2017 som framgår av tabellen på nästa sida.

År	Skuldebrev B1	Singeldrift B2	Avställnings- och servicedrift B1
2000	660	182	248
2001	660	208	129
2002	660	208	128
2003	659	208	117
2004		207	82
2005		216	81
2006		214	81
2007		180	80
2008		178	79
2009		178	79
2010		178	78
2011		179	77
2012		180	77
2013		181	73
2014		182	73
2015		174	36
2016		166	
2017		83	

Statens skuldebrev uppgår som nämnts till ca 2,6 miljarder kronor. Skuldebrevet löper med ränta och skall som framgår av tabellen amorteras med fyra delbetalningar. Denna ersättning till Vattenfall skall avräknas från bolagets utdelning till staten under samma period. Nuvärdet av de årliga kontantbetalningarna för ersättningen för merkostnader för singeldrift respektive avställnings- och servicedrift uppgår till 2,2 miljarder kronor respektive 1,1 miljarder kronor (här bortsett från effekterna av stängningen av Barsebäck 2).

Bortfall av bolagsskatt

Om reaktorn B1 inte avvecklats skulle den enligt parternas beräkningar ha genererat vinster under de återstående 17 åren. Dessa vinster skulle ha be-

Bortfall av den särskilda skatten på elektrisk kraft från kärnkraftverk

Skatten utgår för närvarande med 2,7 öre per kWh på den el som produceras i de svenska kärnkraftverken. Denna skattebas minskar i och med att reaktorn B1 avvecklas. Produktionsminskningen beräknas resultera i ett skattebortfall på ca 117 miljoner kronor per år, vilket med en återstående livslängd på 17 år motsvarar ett nuvärde på ca 1,4 miljarder kronor. Denna effekt påverkar enbart de offentliga finanserna och ingår ej i beräkningen av ersättningen till Sydkraft.

Propositionen

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner de åtaganden för staten som följer av avtalet om ersättning i samband med stängning av Barsebäcksverket som träffats mellan staten, Sydkraft och Vattenfall. Ett bifall till regeringens förslag innebär att riksdagen därmed också har ställt sig bakom de ersättningsregler som skall gälla vid en stängning av Barsebäck 2. Själva beslutet om en stängning av Barsebäck 2 måste dock föregås av att riksdagen prövar om förutsättningarna för en stängning av denna reaktor är uppfyllda, vilket riksdagen förutses göra under hösten 2000 efter förslag i budgetpropositionen för år 2001.

I den nu aktuella propositionen förs en diskussion om huruvida förhandlingsresultatet i ersättningsfrågan är skäligt för staten men också för övriga parter. Som riktmärke för en sådan bedömning, påpekar regeringen, skulle ett hypotetiskt resultat av en domstolsprocess i ersättningsfrågan kunna tjäna, med beaktande även av det tillkommande värde som ligger i att en domstolsprocess med åtföljande osäkerhet och kostnader för de inblandade parterna har kunnat undvikas. Regeringen konstaterar dock att resultatet av en tänkt domstolsprocess inte direkt kan uppskattas och konkretiseras i ekonomiska termer, utan att man främst har att utgå från bedömningar av de principer för värdering som finns i tillämpliga lagar. Till förhandlarens riktlinjer har hört att söka nå en överenskommelse i ersättningsfrågan som ligger inom ramen för de totala kostnader för staten som kunde ha blivit resultatet av en domstolsprocess. Enligt regeringens bedömning uppfyller avtalet detta krav.

Regeringen erinrar om att ett alternativt sätt att värdera statens ersättning enligt avtalet är att relatera det och dess ingående komponenter till riktmärken på marknaden och marknadsmässiga bedömningar. Enligt regeringens beräkning kan ersättningen till Vattenfall för den överlåtna ägarandelen i Ringhalsverket uppskattas motsvara ett värde av 0,80–0,85 kr per kWh. Detta kan jämföras med bedömningar av de senast kända överlåtelseerna av andelar i kärnkraftverk, som skedde år 1997 och avsåg kärnkraftverket i Forsmark, där köpeskillingarna har uppskattats till 0,93 kr per kWh. De lägre värderingarna som avtalet baserats på kan, menar regeringen, bl.a. ses som en följd av lägre elpriser och elprisförväntningar.

Avtalet är, som tidigare beskrivits, baserat på bedömningar av bl.a. elpriser samt produktionskostnader, produktionsförmåga och investeringsbehov i sex kärnkraftsreaktorer under perioden fram till år 2017. Det ligger i sakens natur, påpekas det i propositionen, att sådana bedömningar är komplexa, förenade med osäkerhet och därmed kan ifrågasättas. Vid alla värderingar av produktionstillgångar måste dock sådana överväganden göras av berörda parter. Bedömningar om ökade elpriser på längre sikt är i dagsläget vanliga. Som exempel anges i propositionen att Statens energimyndighet nyligen har givit uttryck för sådana bedömningar i samband med en rapport till Klimatkommittén.

Bedömningarna av produktionskostnader, produktionsförmåga och investeringsbehov har skett efter gemensamma analyser av en expertgrupp, i vilken förhandlaren och företagen varit företrädade. Därmed torde enligt regeringen dessa frågor ha genomlysts och behandlats på ett sakligt och balanserat sätt.

För staten, framhålls det i propositionen, har det varit en viktig principfråga att förhandlingen om Vattenfalls medverkan i uppgörelsen om ersättning till Sydkraft har förts på affärsmässiga grunder. Om så inte hade varit fallet, hade Vattenfalls ställning och därmed statens intressen som ägare till Vattenfall allvarligt kunnat skadas. Det har enligt regeringen även varit viktigt för staten att Sydkraft har behandlats skäligt, så att företaget och dess konkurrenssituation inte påverkas.

I propositionen föreslås vidare att riksdagen antar en lag om särskilda skattebestämmelser vid kärnkraftsavveckling. Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2000 och tillämpas på händelser som inträffat den 1 januari 1999 eller senare. Förslaget innebär att ersättning som staten betalar ut för framtida inkomstbortfall skall vara skattefri om ersättningen beräknats netto efter inkomstskatt. Ersättning som betalas för framtida utgifter får tas upp till beskattning allteftersom beloppen betalas ut i stället för att det nuvärdesberäknade beloppet tas upp som intäkt. Om ett företag på grund av ett avtal om avveckling av kärnkraftverk skall sälja elkraft till ett pris som understiger marknadsvärdet eller produktionskostnaden, skall uttagsbeskattning inte ske. Överlåtelse av tillgångar eller upplåtelse av nyttjanderätt som betingas av ett beslut om avveckling av en reaktor skall inte föranleda några inkomstskattekonsekvenser. Slutligen skall förvärv av fast egendom eller tomträtt, som är ett led i en kärnkraftsavveckling, vara befriat från stämpelskatt.

Motionerna

Med anledning av propositionen har fem motioner väckts. I fyra av dessa yrkas avslag på propositionen, nämligen i motionerna 1999/2000:N22 (m), 1999/2000:N23 (m), 1999/2000:N25 (fp) och 1999/2000:N26 (kd).

Att i förtid avveckla säkra och miljövänliga kärnkraftsreaktorer är att ta steg mot en ekologiskt ohållbar utveckling, anför det i motion 1999/2000:N23 (m). De direkta statliga kostnaderna för avvecklingen om totalt 8,3 miljarder kronor är ett missbruk av skattemedel, hävdas det. Vidare leder stängningen av Barsebäck 1 till betydande koldioxidutsläpp, vilket innebär att Sverige därmed går emot intentionerna i internationella avtal om minsk-

ningar av utsläppen av växthusgaser. Också utsläppen av svaveldioxid och kväveoxider ökar, med följden att problemen – särskilt i södra Sverige – med försurning och övergödning ökar, påpekar motionärerna.

I motionen anförts härutöver att regeringens förslag innebär ett brott mot bestämmelserna i den s.k. budgetlagen (1996:1059) om bruttoredovisning. Det finns enligt motionärerna inga hållbara skäl till varför en avveckling av en kärnkraftsreaktor skall behandlas skattemässigt på något annat sätt än andra exploateringar. Regeringen försöker, genom att använda en metod för nettoredovisning, att få den förtida avvecklingen att framstå som mindre utgiftskrävande än vad den i själva verket är, sägs det i motionen.

Sammanfattningsvis yrkar motionärerna avslag på propositionen. De menar dessutom dels att avvecklingslagen skall upphävas, dels att beslutet om en stängning av Barsebäck 1 skall rivas upp.

I motion 1999/2000:N22 (m) anförts att statens kostnader för avvecklingen inte redovisas på ett överskådligt sätt. Enligt motionären borde det i propositionen ha funnits en sammanställning över statens totala kostnader för avvecklingen beräknad utifrån rimliga antaganden vad gäller elprisutveckling och minskade skatteintäkter för staten. Motionären riktar vidare kritik mot att skattebestämmelserna införs med retroaktiv verkan. Med hänsyn till att avtalet är komplicerat – och då inte minst i skattefrågan – går det enligt motionären inte att utesluta skattetvister mellan de berörda i avtalen; därför är det felaktigt med retroaktiva skatteregler.

Kristdemokraterna är starkt kritiska mot regeringens handläggning av frågan om kärnkraftsavvecklingen, framhålls det i motion 1999/2000:N26 (kd). Riksdagens beslut om kärnkraftsavveckling togs utan att de ekonomiska effekterna var kända och trots avsaknaden av miljökonsekvensanalyser och samhällsekonomiska analyser. Enligt motionärerna har stängningen av Barsebäck 1 inneburit en försämring för elförsörjningen, industriklimatet, ekonomin och miljön. Åtgärden saknar dessutom stöd hos det svenska folket, sägs det. Också i denna motion anförts att regeringen bryter mot sin fastslagna princip om att statsbudgetens kostnader och inkomster i möjligaste mån skall bruttoredovisas. Regeringens förslag innebär att utgiftstaket mister sin funktion, menar motionärerna. De påpekar vidare att de föreslagna skattebestämmelserna inte står i överensstämmelse med de regler som gäller t.ex. för ersättningar vid exproprieringar.

I motion 1999/2000:N25 (fp) erinras om att också Folkpartiet har motsatt sig en förtida avveckling av kärnkraften. Även om motionärerna anser att drabbad part skall ha ersättning i fall som detta, finner de ingen anledning att ta ställning till enskildheter i propositionen. Förutom avslag på propositionen yrkar motionärerna på att riksdagen i ett uttalande till regeringen skall framhålla att regeringens förslag är oförenligt med principerna om att statens utgifter skall redovisas brutto i budgetbehandlingen. Av kostnaden för avvecklingen av Barsebäck 1 under år 2000 på totalt 1,3 miljarder kronor kommer endast 430 miljoner kronor att redovisas som ökade utgifter under utgiftstaket. Resterande 870 miljoner kronor kommer att redovisas som minskade inkomster. Syftet från regeringens sida med denna nettoberäkning är, menar motionärerna, att undgå de effekter på utgiftstaket av det träffade avtalet som en tillämpning av budgetlagen annars skulle medföra.

I den femte motion som väckts med anledning av propositionen, motion 1999/2000:N24 (mp), redovisas en motsatt uppfattning om kärnkrafts-avvecklingen. Motionärerna erinrar om att Miljöpartiets inställning innebär att vare sig kärnkraft eller fossila bränslen ryms inom ett ekologiskt hållbart samhälle. Kärnkraften skall enligt motionärerna avvecklas genom en kombination av lagreglering och ekonomiska styrmedel. När kärnkraften får betala sina verkliga kostnader kommer det att leda till att allt fler kärnkraftverk successivt prissätter sig ur marknaden med följd att de då kommer att stängas. Motionärerna menar vidare att den nuvarande avvecklingslagen har brister, bl.a. genom att den inte tar tillräcklig hänsyn till säkerhetsaspekterna och genom att den utgår från en drifttid för reaktorerna på 40 år, vilket enligt motionärerna inte är rimligt; i stället förordas att beräkningen av ersättningen skall baseras på en 25-årig drifttid.

Det träffade avtalet om ersättning för avveckling av Barsebäck 1 är, anser motionärerna, ett belägg för att det blir mycket dyrt för staten att avveckla kärnkraftsreaktorer utan ekonomiska styrmedel och med den nuvarande utformningen av avvecklingslagen. Enligt motionärerna har Sydkraft och Vattenfall gjort en mycket förmånlig förhandlingsuppgörelse med staten. Bland annat hävdar motionärerna att avtalet är baserat på en från kärnkrafts-industrins synpunkt mycket optimistisk prognos över elprisets utveckling. Vidare är de framtida produktionskostnaderna av betydelse för ersättningsberäkningen. Om det i framtiden visar sig att ersättningen till Vattenfall blivit för hög har staten, med den avtalskonstruktion som valts, möjlighet att kompensera sig för detta genom krav på ökade inleveranser till staten, menar motionärerna. De föreslår därför att riksdagen i ett uttalande till regeringen skall klargöra att den del av ersättningen till Vattenfall som visar sig vara överkompensation med hänsyn till verkligt utfall av elpriser och produktionskostnader skall återföras till staten genom ökade inleveranskrav på Vattenfall.

I motionen redovisar motionärerna vidare sin misstanke att det finns taktiska skäl bakom uppgörelsen: genom att träffa ett för staten dyrt avtal skulle regeringen vilja skapa en praxis som omöjliggör fortsatt avveckling av kärnkraften. Det är därför viktigt att riksdagen vederlägger denna misstanke genom att uttala att ersättningsbestämmelserna i det träffade avtalet inte skall få ligga till grund för ersättningar vid kommande avvecklingar av kärnkraftsreaktorer.

Finansutskottets yttrande

Finansutskottet har i sitt yttrande (1999/2000:FiU2y) avgränsat sig till frågan om huruvida regeringens förslag står i överensstämmelse med budgetlagens (17 §) krav på att statens inkomster och utgifter skall budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten. I yttrandet kommenteras denna fråga utifrån dels att ersättningen för framtida intäktsbortfall skall vara undantagen från skatteplikt, dels att ersättningen till Vattenfall skall avräknas mot bolagets utdelning till staten.

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

minst om skattebefrielsen är fastlagd i lag, konstaterar finansutskottet med hänvisning till vad som gäller beträffande t.ex. barnbidrag och studiebidrag. Givet det ingångna avtalet kan finansutskottet vidare inte finna att Vattenfalls tillfälligt begränsade utdelningskapacitet står i strid mot budgetlagens bestämmelser. Av betydelse i sammanhanget är också att ersättningen till Vattenfall redovisas öppet, att dess storlek är känd och att överföringen sker under en tämligen kort tidsperiod. Finansutskottet tillstyrker sålunda propositionen i berört avseende och avstyrker aktuella motionsyrkanden.

En motsatt uppfattning förs till togs i en avvikande mening (m, kd, fp). Där framhålls att flera inslag i avtalet innebär att avsteg görs från de grundläggande budgetprinciperna, som är viktiga att upprätthålla för att budgeten inte skall förlora sitt informationsvärde och för att inte tilltron till utgiftstaket som ett väsentligt budgetpolitiskt styrinstrument skall gå förlorad. I den avvikande meningen heter det avslutningsvis:

Enligt vår mening är det helt uppenbart att utformningen av det av staten framförhandlade avtalet i mycket hög grad styrs 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.

Skatteutskottets yttrande

I skatteutskottets yttrande (1999/2000:SkU7y) erinras om att regeringens förslag innebär att skattefrihet införs för ersättning som ett företag får enligt avvecklingslagen eller på grund av avtal med staten om avveckling av kärnkraft. Skattefriheten förutsätter att ersättningen har beräknats netto efter inkomstskatt. Ränta som kan utgå på ersättningen skall inte vara skattefri. För ersättningar som skall täcka framtida utgifter i samband med avvecklingen införs en regel som medför att sådana ersättningar – oavsett hur de behandlas i bokföringen – vid beskattningen får tas upp som intäkt löpande allteftersom beloppen betalas ut. Lagförslaget innehåller även ett antal bestämmelser om beskattningen vid bl.a. överlåtelse av elkraft och av olika tillgångar i samband med omstrukturering på grund av ett beslut om kärnkraftsavveckling. En särskild regel införs också om underlaget för räknenskapsenlig avskrivning liksom en regel om befrielse från stämpelskatt, om en reaktorfastighet förvärvas som ett led i en kärnkraftsavveckling.

Lagen med de särskilda skattebestämmelserna föreslås, som tidigare nämnts, träda i kraft den 1 juli 2000 och tillämpas på händelser som inträffat sedan den 1 januari 1999, dvs. på händelser som inträffat innan lagstiftningen har trätt i kraft. Enligt regeringen leder de föreslagna reglerna till att skattebelastningen för företagen i fråga blir lägre än enligt generella regler. En retroaktiv tillämpning kommer därför inte i konflikt med förbudet mot retroaktiv lagstiftning i regeringsformen (2 kap. 10 §), konstaterar skatteutskottet.

Skatteutskottet understryker att ett beslut om stängning av ett kärnkraftverk är en i flera avseenden unik företeelse. Utskottet instämmer i regeringens bedömning att det mesta talar för att en ersättning som betalas för att

kompensera inkomstskattebortfallet för att en reaktor stängs och som beräknats netto bör vara skattefri. Skatteutskottet har inte heller i övrigt funnit anledning till några principiella invändningar mot regeringens förslag. Dock föreslår skatteutskottet en formell ändring av 17 § i lagförslaget när det gäller hänvisningen till inkomstskattelagen (1999:1229). I fråga om hänvisningen till 18 kap. i denna lag bör hänvisning göras till 3–5 §§ (och inte till 13–22 §§).

I en avvikande mening (m, kd, fp) avstyrks propositionen i aktuell del och tillstyrks motsvarande motionsyrkanden. Där anförs att det inte finns anledning – även om åtgärden att avstå från ett väl fungerande kraftverk kan betecknas som unik – att fråga de principer som gäller för alla andra företag vid den här typen av ingrepp i äganderätten. Det verkliga skälet till skattebefrielsen, sägs det, är sannolikt att regeringen dels vill minska de synliga kostnaderna för avvecklingen av kärnkraftsreaktorer, dels vill undvika att utgiftstaket överskrids. Sammanfattningsvis anförs att regeringens förslag till särskilda skattebestämmelser strider mot gällande principer och att allmänna regler i stället bör tillämpas i alla fall av så kvalificerade intrång i äganderätten som expropriation och liknande intrång innebär.

Vissa kompletterande uppgifter

Beslut av Konkurrensverket

Konkurrensverket beslutade i februari 2000 att lämna Ringhals AB:s förvärv av Barsebäck Kraft AB och Sydsvenska Värmekraftaktiebolagets förvärv av aktier i Ringhals AB utan åtgärd.

Tillstånd enligt kärntekniklagen

För innehav och drift m.m. av Barsebäcksverket har olika tillstånd enligt den s.k. kärntekniklagen (1984:3) utfärdats till Barsebäck Kraft AB. Enligt avtalet skall Sydsvenska Värmekraftaktiebolaget ansöka om tillstånd bl.a. att överta dessa tillstånd. Aktuella ansökningar bereds för närvarande av Statens kärnkraftinspektion (SKI).

De skyldigheter som kärntekniklagen lägger på en tillståndshavare när det gäller att tillgodose lagstiftningens krav på kärnsäkerhet och på att det använda kärnbränslet omhändertas och slutförvaras på ett säkert sätt är mycket stränga. Centralt för bestämmelserna i lagen är att det finns en tydlig ansvarsbild hos den eller dem som bedriver kärnteknisk verksamhet.

Enligt uppgift väntas SKI avge sitt yttrande i ärendet till regeringen i början av juni 2000. SKI kommer i dagarna att skicka ut ett förslag till yttrande på remiss.

Ytterligare information om avtalet

På utskottets uppdrag har sektionschef Hans Tapper vid riksdagens budgetkontor redovisat den principiella uppbyggnaden av avtalet mellan staten,

Vattenfall och Sydkraft samt uppgifter om de förutsättningar och antaganden som de avtalade ersättningarna baseras på.

1999/2000:NU11

Vidare har statens förhandlare Kaj Janérus och revisorn Olle Westin, Öhrnings PricewaterhouseCoopers, inför utskottet lämnat kompletterande upplysningar om avtalet och förhandlingarna.

Utskottets ställningstagande

Inledning

Utskottet kommer i det följande att inledningsvis behandla yrkandena i motionerna 1999/2000:N22 (m), 1999/2000:N23 (m), 1999/2000:N25 (fp) och 1999/2000:N26 (kd) om avslag på propositionen. Därefter behandlas i två avsnitt regeringens förslag jämte motioner angående dels godkännande av åtaganden för staten enligt avtalet, dels införande av särskilda skattebestämmelser vid kärnkraftsavveckling. I det avslutande avsnittet tar utskottet upp yrkandet i motion 1999/2000:N24 (mp) om framtida överenskommelser om avveckling av kärnkraftsreaktorer.

Frågan om avslag på propositionen

Utskottet vill först erinra om att riksdagen *har* beslutat (år 1997) om stängning av de två kärnkraftsreaktorerna i Barsebäck (varav den ena under vissa förutsättningar). Vidare har riksdagen bemyndigat regeringen – med anledning av avvecklingen av Barsebäck 1 – att träffa och genomföra för staten bindande avtal med Sydkraft och eventuellt andra parter som kan erfordras i samband med en överenskommelse om ersättning i form av pengar eller egendom som staten direkt eller indirekt förfogar över. Eftersom det nu träffade avtalet har tillämplighet även vid en stängning av Barsebäck 2 har regeringen lagt fram förslag om godkännande av de åtaganden som följer av avtalet. Ett villkor för stängningen av sistnämnda reaktor är dock att bortfallet av el kan kompenseras genom tillförsel av ny elproduktion och minskad användning av el, vilket riksdagen skall ges möjlighet att pröva.

Härutöver noterar utskottet att de framställda motionsyrkandena om avslag på propositionen inte baseras på en analys av det träffade avtalet och de förutsättningar och antaganden som ligger till grund för de avtalade ersättningarna. Avslagsyrkandena grundas i sak – och utan att riksdagens tidigare beslut om stängning av Barsebäcksverket beaktas – på motionärernas uppfattning att kärnkraftsproduktionen inte skall ställas av.

Enligt utskottets mening finns det inte skäl för riksdagen att ompröva 1997 års avvecklingsbeslut. De motiv som låg till grund för beslutet om avställning av kärnkraftverket i Barsebäck är alltfjämt giltiga. Med hänsyn härtill avstyrker utskottet yrkandena om avslag på propositionen i motionerna 1999/2000:N22 (m), 1999/2000:N23 (m), 1999/2000:N25 (fp) och 1999/2000:N26 (kd).

När driftstillståndet för en kärnkraftsreaktor återkallas enligt avvecklingslagen har tillståndshavaren och fastighetsägaren rätt till ersättning av staten för förlusten. Lagen ger parterna möjlighet att överenskomma om ersättningen. Om parterna inte kan enas i ersättningsfrågan kan den slutligen avgöras genom ett domstolsförfarande liknande det vid expropriationsmål.

I den proposition som låg till grund för 1997 års energipolitiska beslut (prop. 1996/97:84) förordades att staten skulle förhandla med ägaren till Barsebäcksverket om stängning av verkets båda reaktorer samt om ersättningen i samband därmed. Förhandlingsvägen förordades främst därför att den bedömdes snabbare kunna leda till resultat som låg i de berörda parternas gemensamma intresse än vad en formell tillämpning av avvecklingslagen med åtföljande domstolsförfarande skulle ha inneburit.

I efterhand kan konstateras att förhandlingarna inte har medfört att stängningen av Barsebäck 1 har kunnat genomföras snabbare. Däremot innebär det mellan parterna träffade avtalet rörande ersättningsfrågorna att dessa kan regleras snabbare i anslutning till stängningen, med minskad osäkerhet som följd för de berörda. En domstolsprocess kunde ha blivit långvarig, och den osäkerhet rörande ersättningen som hade blivit följden därav kunde ha skadat parterna.

Oaktat detta måste skäligheten i resultatet av förhandlingarna i ersättningsfrågan bedömas. Som vägledning för en sådan bedömning anges i propositionen, som tidigare beskrivits, att ersättningen till Vattenfall för den överlåtna ägarandelen i Ringhalsverket kan uppskattas till ett värde som ligger något lägre än värdet på den senast (från år 1997) kända överlåtelsen av andelar i kärnkraftverk. Samtidigt har elpriserna sjunkit relativt kraftigt sedan år 1996 då elmarknaden avreglerades.

Avtalet är baserat på bedömningar av bl.a. elpriser samt produktionskostnader, produktionsförmåga och investeringsbehov i sex kärnkraftsreaktorer under perioden fram till år 2017. Utskottet inser att sådana bedömningar är komplexa och förenade med osäkerhet, särskilt med hänsyn till den långa tidsperiod som bedömningarna spänner över. Sammantaget har utskottet inte funnit anledning att invända mot resultatet av förhandlingarna i ersättningsfrågan. Därmed avstyrker utskottet det berörda yrkandet i motion 1999/2000:N24 (mp) om eventuell överkompensation till Vattenfall.

I motion 1999/2000:N22 (m) hävdar motionären att statens kostnader för avvecklingen inte redovisas på ett överskådligt sätt i propositionen, och han föreslår ett uttalande av riksdagen i saken. Utskottet har svårt att förstå motionärens synpunkt i denna del. I propositionen redovisas nämligen i två avsnitt dels statens direkta ersättningskostnader för avställningen av Barsebäck 1 till följd av avtalet (s. 24), dels effekterna av avtalet vad gäller statens framtida skatteintäkter (s. 38). Med åberopande av redovisningarna i propositionen och redogörelsen i inledningen av detta betänkande för statens kostnader för avställningen av Barsebäck 1 avstyrks det aktuella yrkandet i nyssnämnda motion.

Med hänvisning till och med instämmande i vad finansutskottet anför i sitt yttrande (se bilaga 2) avstyrker utskottet även yrkandet i motion 1999/2000:N25 (fp) om avtalets förenlighet med budgetlagens krav.

Särskilda skattebestämmelser vid kärnkraftsavveckling

I fråga om regeringens förslag om särskilda skattebestämmelser vid kärnkraftsavveckling hänvisar utskottet i första hand till vad skatteutskottet har anfört i frågan (se bilaga 3). I likhet med skatteutskottet anser näringsutskottet att det mesta talar för att en ersättning som betalas ut för att kompensera inkomstbortfallet för att en reaktor stängs och som beräknas netto bör vara skattefri. Med ett undantag har utskottet i övrigt inte funnit anledning till någon kommentar till den föreslagna lagen om särskilda skattebestämmelser vid kärnkraftsavveckling. Som skatteutskottet påpekar bör hänvisningen i lagen (17 §) till bestämmelserna i inkomstskattelagen om värdepappersavdrag avseende inventarier ändras till 18 kap. 3–5 §§.

I motion 1999/2000:N22 (m) yrkas i denna del att riksdagen inte skall medge att skattereglerna tillämpas retroaktivt, dvs. från den 1 januari 1999. Utskottet vill med anledning av yrkandet återge vad Lagrådet har anfört härom i sitt yttrande:

Såvitt Lagrådet kan överblicka, följer inte av den föreslagna lagen någon utvidgad skatt- och avgiftsskyldighet. Det förbud mot retroaktivt uttagande av skatt eller statlig avgift som finns i 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen torde därför inte vara tillämpligt på lagen. Således möter det inte något grundlagsmässigt hinder att i övergångsbestämmelserna föreskriva att lagen tillämpas på händelser som inträffat den 1 januari 1999 eller senare.

Även skatteutskottet har kommit fram till denna slutsats. Med det sagda avstyrker näringsutskottet det aktuella motionsyrkandet.

Framtida överenskommelser om avveckling av kärnkraftsreaktorer

I motion 1999/2000:N24 (mp) framställs också ett yrkande om ersättningsbestämmelser vid framtida överenskommelser om avveckling av kärnkraftsreaktorer. Som tidigare redovisats anser motionärerna att avtalet beträffande Barsebäcksverket är ofördelaktigt för staten, och de misstänker att regeringen genom att träffa ett för staten dyrt avtal vill skapa en praxis som omöjliggör fortsatt avveckling av kärnkraften.

Det nu träffade avtalet gäller ersättningsfrågorna vid avveckling av Barsebäck 1 och 2. Enligt 1997 års energipolitiska beslut skall beslut om hur den fortsatta avställningen av kärnkraftsreaktorer skall genomföras fattas före utgången av innevarande mandatperiod, dvs. senast under våren 2002. Avtalet om ersättning i samband med stängningen av de två reaktorerna i Barsebäck har – vill utskottet understryka – inte någon automatisk bäring på eventuella framtida överenskommelser om avveckling av ytterligare kärnkraftsreaktorer. Ställningstagande i ersättningsfrågan får tas i anslutning till framtida beslut om avställning av kärnkraftverk. Motion 1999/2000:N24 (mp) avstyrks i berörd del med vad utskottet nu anför.

Utskottet hemställer

1. beträffande *frågan om avslag på propositionen*

att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:N22 yrkande 1, 1999/2000:N23, 1999/2000:N25 yrkande 1 och 1999/2000:N26 (kd),

res. 1 (m, kd, fp)

2. beträffande *godkännande av åtaganden för staten*

att riksdagen med bifall till proposition 1999/2000:63 i denna del och med avslag på motionerna 1999/2000:N22 yrkande 2, 1999/2000:N24 yrkande 1 och 1999/2000:N25 yrkande 2 godkänner de åtaganden för staten som följer av det avtal om ersättning i samband med stängningen av Barsebäcksverket som fogats till proposition 1999/2000:63 som bilaga 1, samt bemyndigar regeringen att vidta de åtgärder som behövs för att tillvarata statens intressen vid avtalets genomförande och tillämpning,

res. 2 (mp)

3. beträffande *särskilda skattebestämmelser vid kärnkraftsavveckling*

att riksdagen med avslag på motion 1999/2000:N22 yrkande 3 antar det i proposition 1999/2000:63 framlagda förslaget till lag om särskilda skattebestämmelser vid kärnkraftsavveckling, dock med ändring att 17 § erhåller lydelse enligt *utskottets förslag* i bilaga 4,

4. beträffande *framtida överenskommelser om avveckling av kärnkraftsreaktorer*

att riksdagen avslår motion 1999/2000:N24 yrkande 2.

res. 3 (mp)

Stockholm den 27 april 2000

På näringsutskottets vägnar

Per Westerberg

I beslutet har deltagit: Per Westerberg (m)*, Barbro Andersson Öhrn (s), Reynoldh Furustrand (s), Lennart Beijer (v), Ola Karlsson (m)*, Nils-Göran Holmqvist (s), Marie Granlund (s), Gunilla Wahlén (v), Inger Strömbom (kd)*, Ola Sundell (m)*, Ingegerd Saarinen (mp), Åke Sandström (c), Eva Flyborg (fp)*, Anne Ludvigsson (s), Stefan Hagfeldt (m)*, Karl Gustav Abramsson (s) och Harald Bergström (kd)*.

*) Har ej deltagit i besluten under momenten 2–4.

1. Frågan om avslag på propositionen (mom. 1)

Per Westerberg (m), Ola Karlsson (m), Inger Strömbom (kd), Ola Sundell (m), Eva Flyborg (fp), Stefan Hagfeldt (m) och Harald Bergström (kd) anser

dels att utskottets ställningstagande i avsnittet om frågan om avslag på propositionen bort ha följande lydelse:

I propositionen föreslås, som nämnts, att riksdagen skall godkänna de åtaganden för staten som följer av avtalet med Sydkraft och Vattenfall om ersättning i samband med stängning av Barsebäcksverket. Vidare föreslår regeringen – genom en ny lag om särskilda skattebestämmelser vid kärnkraftsavveckling – att den avtalade ersättningen skall vara skattefri och även att andra omstruktureringar som en följd av avtalet skall vara skattebefriade.

Stängningen av Barsebäck 1 har inneburit en försämring för elförsörjningen, miljön, industriklimatet och ekonomin i landet. Åtgärden saknar dessutom stöd hos svenska folket. Sveriges energiförsörjning måste tryggas genom en långsiktig energipolitik med fasta spelregler. Avvecklingen av en reaktor i Barsebäck har medfört en kraftig ökning av utsläppen av koldioxid, vilket står i strid med intentionerna i internationella avtal om minskningar av utsläppen av växthusgaser. Också utsläppen av svaveldioxid och kväveoxider ökar, med följden att problemen i särskilt södra Sverige med förurning och övergödning ökar. Härtill kommer de omfattande kostnaderna för stängningen av Barsebäck 1, varav de direkta ersättningarna uppgår (netto) till 8,3 miljarder kronor.

Utskottet kan alltså konstatera att beslutet om stängning av Barsebäck 1 inte vilar på en rationell energipolitisk, ekonomisk eller miljömässig grund. Redan mot denna bakgrund avvisar utskottet bestämt regeringens båda förslag. Eftersom den förda energipolitiken så avgörande avviker från den energipolitik som utskottet förordar saknas det skäl för utskottet att ta ställning till enskildheter i propositionen och till de antaganden och förutsättningar som avtalet är baserat på.

Dock finner utskottet anledning att kommentera avtalets brist på förenlighet med budgetlagen och med gängse skattemässiga principer.

I syfte att strama upp budgetprocessen har genom budgetlagen införts en bestämmelse om att statens inkomster och utgifter skall budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten. Bruttoredovisningskravet innebär att en statlig utgift inte får netto-redovisas 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.

Som framhålls i den avvikande meningen (m, kd, fp) i finansutskottets yttrande finns det flera inslag i det träffade avtalet som bidrar till att dölja nivån på de verkliga kostnaderna:

– För det första är alla ersättningsbelopp nettoberäknade, dvs. beräknade exklusive bolagsskatt på 28 %. 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 förslag om 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. Genom att ersättningen till Vattenfall på totalt ca 2,6 miljarder kronor räknas av mot Vattenfalls utdelning (uppdelat på fyra år) 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 helt oförenligt med budgetlagens krav på bruttoredovisning, anser utskottet med instämmande i vad som sägs i den avvikande meningen.

– För det tredje förutsätts i avtalet att vissa ersättningar skall spridas över en mycket lång tidsperiod. Det gäller ersättningarna för att man vid Barsebäcksverket kommer att upprätthålla singeldrift av reaktor 2 och för avvecklings- och servicedrift vid reaktor 1. Genom att fördela utbetalningarna över en 18-årsperiod blir belastningen på de takbegränsade utgifterna respektive år tämligen begränsad. Att på detta sätt fördela utgifter över en lång tidsperiod främjar definitivt inte överblicken över de samlade avvecklingskostnaderna.

Enligt gällande rätt är ersättning som utgår vid en expropriation skattepliktig om den ersätter en skattepliktig inkomst. Regeringen föreslår nu, som tidigare beskrivits, att det införs särregler för att de ersättningar enligt avtalet som skall täcka inkomstbortfall inte skall bli beskattade. Regeringen hänvisar till att ett beslut att stänga en kärnkraftsreaktor är en i flera avseenden unik företeelse. Även om åtgärden att avstå från ett väl fungerande kraftverk kan betecknas som unik finns det, menar utskottet med instämmande i vad som anförs i den avvikande meningen (m, kd, fp) i skatteutskottets yttrande, inte någon anledning att i skattehänseende frångå de principer som gäller för alla andra företag vid den här typen av ingrepp i äganderätten. Det verkliga skälet till skattebefrielsen är sannolikt att regeringen dels vill minska de synliga kostnaderna för avvecklingen av kärnkraftsreaktorerna, dels vill undvika att utgiftstaket överskrids. Sådana skäl skall självfallet inte kunna anföras för att göra ersättningarna skattefria.

Sammanfattningsvis föreslår alltså näringsutskottet att riksdagen skall avslå propositionen i dess helhet. Ett beslut i enlighet härmed innebär ett bifall till de nu aktuella yrkandena i motionerna 1999/2000:N22 (m), 1999/2000:N23 (m), 1999/2000:N26 (kd) och 1999/2000:N25 (fp).

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. *beträffande frågan om avslag på propositionen*
att riksdagen med bifall till motionerna 1999/2000:N22 yrkande 1, 1999/2000:N23, 1999/2000:N25 yrkande 1 och 1999/2000:N26 (kd) avslår proposition 1999/2000:63.

Ingegerd Saarinen (mp) anser

dels att utskottets ställningstagande i avsnittet om godkännande av åtaganden för staten bort ha följande lydelse:

Med instämmande i vad som anförs i motion 1999/2000:N24 (mp) anser utskottet att energisystemet måste genomgå en total omställning till en elproduktion med förnybara energislag och utan kärnkraft. Den svenska energipolitikens mål skall vara att skapa förutsättningar för att förse landet med förnybar energi på ett sätt som medför att näringslivet ges konkurrenskraftiga villkor och hushållen får rimliga totalkostnader. En skatteväxling med högre skatter på energi och miljöutsläpp och lägre skatter på arbete bör genomföras. Den allmänna energiskatten bör kompletteras med produktions- och miljörelaterade skatter. Kärnkraften bör avvecklas helt, medan målsättningen för fossila bränslen bör vara att användningen skall minska med minst 80 %. Samtidigt bör målet vara att en del av bortfallet av energi skall kompenseras genom en effektivare energianvändning.

Utskottet förordar mot denna bakgrund en strategi som går ut på att aktivt utnyttja marknadsekonomiska styrmedel i enlighet med vad som anges i motion 1999/2000:N24 (mp) för att åstadkomma huvuddelen av kärnkrafts-avvecklingen. Alla energislag skall betala sina fulla kostnader, inklusive risk-, hälso- och miljökostnader. När kärnkraften beläggs med fulla kostnaderna kommer det att leda till att alltför många kärnkraftverk successivt prissätter sig ur marknaden, och då kommer de att stängas av sina ägare.

Effekterna av dessa styrmedel kommer emellertid inte att nås så fort att de kan utnyttjas för inledningen av kärnkrafts-avvecklingen. För att åstadkomma en påbörjad avveckling av kärnkraften och för att säkerställa att avvecklingen sker i en jämn och rimlig takt behövs därför en kompletterande lagstiftning i form av avvecklingslagen. Denna lag måste dock ändras – såsom utvecklas i nyssnämnda motion – så att ersättningen för avveckling av kärnkraftsreaktorer med stöd av lagen kommer att baseras på de risker som är förknippade med kärnkraftsproduktionen. Bland annat bör ersättningsberäkningen grundas på 25 års drifttid i enlighet med vad som uttalades i samband med 1980 års folkomröstning om kärnkraften.

Det nu aktuella avtalet om ersättning för stängning av Barsebäcksverket är ett belägg för att det blir mycket dyrt för staten att avveckla kärnkraftsreaktorer utan ekonomiska styrmedel och med enbart en bristfällig avvecklingslag. Det är sålunda uppenbart att de elpriser under perioden 2000–2017 som ligger till grund för ersättningsberäkningarna är en mycket optimistisk prisprognos ur elbranschens synvinkel. Vidare råder det oklarhet om de framtida produktionskostnaderna i Barsebäcksverket i relation till kostnaderna i Ringhalsverket.

Med den avtalskonstruktion som valts har staten emellertid möjlighet att kompensera sig för eventuella övervinster till Vattenfall. Enligt utskottets uppfattning bör regeringen göra klart för Vattenfall att övervinster med anledning av avtalet kommer att påverka statens krav på inleveranser från bolaget. Den del av ersättningen till Vattenfall som i framtiden visar sig vara överkompensation med hänsyn till verkligt utfall i fråga om elpriser och

produktionskostnader skall återföras till staten genom ökade inleveranser från Vattenfall.

1999/2000:NU11

Riksdagen bör i ett uttalande till regeringen ställa sig bakom vad utskottet nu anfört. Därigenom tillstyrker utskottet motion 1999/2000:N24 (mp) i här behandlad del. Under förutsättning av ett sådant uttalande tillstyrker utskottet att riksdagen godkänner de åtaganden för staten som följer av avtalet samt bemyndigar regeringen att vidta de åtgärder som behövs för att tillvarata statens intressen vid avtalets genomförande och tillämpning.

I motion – – – (= utskottets förslag) – – – budgetlagens krav.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. *beträffande godkännande av åtaganden för staten*

att riksdagen med bifall till proposition 1999/2000:63 i denna del och motion 1999/2000:N24 yrkande 1 och med avslag på motionerna 1999/2000:N22 yrkande 2 och 1999/2000:N25 yrkande 2

dels godkänner de åtaganden för staten som följer av det avtal om ersättning i samband med stängningen av Barsebäcksverket som fogats till proposition 1999/2000:63 som bilaga 1, samt bemyndigar regeringen att vidta de åtgärder som behövs för att tillvarata statens intressen vid avtalets genomförande och tillämpning.

dels som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

3. Framtida överenskommelser om avveckling av kärnkraftsreaktorer (mom. 4)

Ingegerd Saarinen (mp) anser

dels att utskottets ställningstagande i avsnittet om avveckling av kärnkraftsreaktorer bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening bör det klargöras, såsom föreslås i motion 1999/2000:N24 (mp), att ersättningsbestämmelserna enligt det nu aktuella avtalet inte skall ligga till grund för ersättningar vid kommande avvecklingar av kärnkraftsreaktorer. Det nu framförhandlade avtalet blir dyrt för staten och därmed skattebetalarna. Avtalet blir så pass kostnadskrävande för staten att man med fog – som görs i nyssnämnda motion – kan fråga sig om regeringen medvetet godkänt ett dyrt avtal för att förhindra en fortsatt avveckling av kärnkraften. Genom att nöja sig med ett ur statens synpunkt ofördelaktigt avtal skulle regeringen kunna tänkas vilja skapa en praxis som omöjliggör fortsatt avveckling av kärnkraftverk med stöd av avvecklingslagen.

Utskottet tillstyrker därför det här berörda yrkandet i motion 1999/2000:N24 (mp) om att riksdagen till regeringen uttalar att ett godkännande av de åtaganden som följer av avtalet om ersättning i samband med stängning av Barsebäcksverket inte utgör grund för eventuella framtida överenskommelser om avveckling av kärnkraftsreaktorer.

dels att utskottets hemställan under 4 bort ha följande lydelse:

4. *beträffande framtida överenskommelser om avveckling av kärnkraftsreaktorer*

Särskilt yttrande

Per Westerberg (m), Ola Karlsson (m), Inger Strömbom (kd), Ola Sundell (m), Eva Flyborg (fp), Stefan Hagfeldt (m) och Harald Bergström (kd) anför:

I reservation 1 har vi med välgrundad motivering yrkat avslag på propositionen. För den händelse riksdagen inte skulle bifalla vår reservation har vi inte funnit anledning att medverka i utskottets fortsatta beredning av betänkandet. Vi har sålunda avstått från att delta i utskottets prövning av förslagen i propositionen jämte motioner. Vårt ställningstagande till regeringens förslag framgår av motionerna 1999/2000:N23 (m), 1999/2000:N26 (kd) och 1999/2000:N25 (fp).

Förslag till lag om särskilda skattebestämmelser vid kärnkrafts-
avveckling

1999/2000:FiU2y

Godkännande av avtal om ersättning i samband med stängning av Barsebäcksverket, m.m.

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 kompensation 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

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 samlat 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 Barsebäcksverket 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).

Godkännande av avtal om ersättning i samband med stängning av Barsebäcksverket, m.m.

Till näringsutskottet

Näringsutskottet har berett skatteutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1999/2000:63 Godkännande av avtal om ersättning i samband med stängning av Barsebäcksverket, m.m. jämte motioner. I propositionen föreslås att riksdagen godkänner de åtaganden för staten som följer av det avtal om ersättning i samband med stängning av Barsebäcksverket som den 30 november 1999 träffats mellan staten, Sydkraft AB och Vattenfall AB. I propositionen föreslås även en lag om särskilda skattebestämmelser vid kärnkraftsavveckling.

Utskottet får anföra följande.

Skattefrågor

Propositionen

I propositionen föreslås skattefrihet för ersättning som ett företag får enligt lagen (1997:1320) om kärnkraftens avveckling eller på grund av avtal med staten om avveckling av kärnkraft. Skattefriheten förutsätter att ersättningen har beräknats netto efter inkomstskatt, och ränta som kan utgå på ersättningen skall inte vara skattefri. Nettoberäknade ersättningar för ökade utgifter för skatt eller för tidigare lagda skattekostnader skall åtnjuta en motsvarande skattefrihet. Skattefriheten kompletteras med regler som innebär att utgifter som får anses ha beaktats vid beräkning av en ersättning inte skall få dras av vid taxeringen. Särskilda regler föreslås även i fråga om den skattemässiga värderingen av tillgångar som har beaktats när ersättningen har bestämts.

För ersättningar som skall täcka framtida utgifter i samband med avvecklingen föreslås en regel som medför att sådana ersättningar – oavsett hur de behandlas i bokföringen – vid beskattningen får tas upp som intäkt löpande allteftersom beloppen betalas ut.

Lagförslaget innehåller även ett antal bestämmelser om beskattningen vid bl.a. överlåtelse av elkraft och av olika tillgångar i samband med omstrukturering på grund av ett beslut om kärnkraftsavveckling. En särskild regel om underlaget för räkenskapsenlig avskrivning liksom en regel om befrielse från stämpelskatt om en reaktorfastighet förvärvas som ett led i en kärnkraftsavveckling föreslås också.

Lagen med de särskilda skattebestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2000 och tillämpas på händelser som inträffat sedan den 1 januari 1999, dvs. på händelser som inträffat innan lagstiftningen har trätt i kraft. Enligt propositionen leder de föreslagna reglerna till att skattebelastningen för företagen i fråga blir lägre än enligt generella regler. En retroaktiv tillämpning kommer därför inte i konflikt med förbudet mot retroaktiv lagstift-

ning i 2 kap. 10 § regeringsformen. Lagrådet har inte haft någon annan uppfattning.

I propositionen berörs vissa dispensfrågor. I denna del lämnas emellertid inte något förslag som riksdagen skall ta ställning till.

1999/2000:NU11
Bilaga 3

Motionerna

I motionerna N23 av Bo Lundgren m.fl. (m), N25 yrkande 1 av Eva Flyborg m.fl. (fp) och N26 yrkandena 1 och 2 av Inger Strömbom m.fl. (kd) yrkas om avslag på propositionen i dess helhet. När det gäller den skattemässiga behandlingen av ersättningar vid kärnkraftsavveckling skriver Bo Lundgren m.fl. i sin motion att det inte finns anledning att frångå de principer vid beskattningen som gäller vid beskattning av ersättningar i samband med expropriation. Snart sagt varje företag eller person som blir drabbad av expropriation av egendom kan enligt motionärerna anföra liknande motiv och skulle därmed kunna åberopa att ersättningen skall vara skattefri. I Eva Flyborgs m.fl. motion anför bl.a. att den valda lösningen med skattefrihet ökar komplexitetsgraden i reglerna och att alla konsekvenser inte kan överblickas. Inger Strömbom m.fl. skriver i sin motion bl.a. att det inte finns tillräckligt starka skäl för att göra undantag från de allmänna skattereglerna. Även i motion N22 av Roy Hansson (m) finns ett avslagsyrkande. Motionären har också ett yrkande om att riksdagen inte skall medge att skattereglerna, som föreslås i propositionen, skall tillämpas retroaktivt (yrkande 3).

Utskottets ställningstagande

Ersättningar som utgår som en följd av ett regeringsbeslut om att stänga en kärnreaktor kan i princip jämföras med sådana ersättningar som utgår vid expropriation och liknande intrång. Sådana ersättningar är skattepliktiga. Det kan naturligtvis anföras goda argument för att även ersättningar som utgår till följd av ett beslut om stängning av ett kärnkraftverk genomgående bör vara skattepliktiga. Mot detta har i propositionen framhållits att ett beslut att stänga en kärnkraftsreaktor är i flera avseenden en unik företeelse. En sådan stängning beslutas av regeringen. Stängningen innebär ett stort ingrepp för de företag som drabbas. Att investera i en ny reaktor är inte möjligt. Företaget har i och för sig möjligheter att sätta av belopp till ersättningsfond. Det är dock ovisst i vad mån en ersättningsfond skulle kunna tas i anspråk under de tre år – eller i speciella fall sex år – fonden får behållas.

Om den ersättning som staten skall betala beräknas netto efter inkomstskatt – vilket är fallet i det avvecklingsavtal som nu har presenterats för riksdagen – tillkommer att staten vid oförändrade skatteregler skulle få betala en högre ersättning än enligt avtalet och sedan få tillbaka mellanskillnaden i form av skatt. Om ersättningen skall tas upp till beskattning innebär det att det kan ta många år att få klarhet i det slutliga ersättningsbeloppet och den slutliga kostnaden för staten. Vidare måste staten bevaka att skatten som inräknats i den utgivna ersättningen faktiskt betalas. Utskottet instämmer i regeringens bedömning att det mesta talar för att en ersättning som betalas

för att kompensera inkomstbortfallet för att en reaktor stängs och som beräknats netto bör vara skattefri.

En särskild bestämmelse föreslås också för beskattningen av löpande ersättningar för framtida utgifter som ett företag får på grund av ett avtal med staten om avveckling av kärnkraft. En utgångspunkt är här att ersättningar av detta slag, som är avsedda att täcka avdragsgilla driftskostnader, också i fortsättningen skall vara skattepliktiga. Den regel som föreslås förhindrar att ett företag vid beskattningen tvingas ta upp det nuvärdesberäknade beloppet av samtliga löpande ersättningar redan det beskattningsår när den första utbetalningen sker. Utskottet anser att det är befogat med den särskilda regel som regeringen föreslår för att klargöra detta.

I lagförslagens 17 § finns hänvisningar till vissa bestämmelser om värdeminskningsavdrag i inkomstskattelagen (1999:1229). Hänvisningen till 18 kap. bör ändras så att den i stället avser 3–5 §§.

Utskottet har i övrigt inte funnit anledning till någon kommentar till regeringens förslag om särskilda skatteregler vid kärnkraftsavveckling. Utskottet tillstyrker följaktligen att lagstiftningen genomförs och avstyrker därmed motionerna i den mån de innebär avslag på eller ändringar i denna.

Stockholm den 21 mars 2000

På skatteutskottets vägnar

Arne Kjörnsberg

I beslutet har deltagit: Arne Kjörnsberg (s), Lisbeth Staaf-Igelström (s), Per Rosengren (v), Kenneth Lantz (kd), Carl Erik Hedlund (m), Per Erik Granström (s), Marietta de Pourbaix-Lundin (m), Ulla Wester (s), Desirée Pethrus Engström (kd), Catharina Hagen (m), Yvonne Ruwaida (mp), Rolf Kenneryd (c), Johan Pehrson (fp), Lars U Granberg (s), Margareta Cederfelt (m), Claes Stockhaus (v) och Lars Lilja (s).

Avvikande mening

Kenneth Lantz (kd), Carl Erik Hedlund (m), Marietta de Pourbaix-Lundin (m), Desirée Pethrus Engström (kd), Catharina Hagen (m), Johan Pehrson (fp) och Margareta Cederfelt (m) anför:

Enligt gällande rätt är ersättning som utgår vid en expropriation skattepliktig om den ersätter en skattepliktig inkomst. Regeringen föreslår nu särregler för att de ersättningar enligt Barsebäcksavtalet som skall täcka inkomstbortfall inte skall bli beskattade. Regeringen hänvisar till att ett beslut att stänga en kärnkraftsreaktor är i flera avseenden en unik företeelse. Även om åtgärden att avstå från ett väl fungerande kraftverk kan betecknas som unik finns det

inte någon anledning att i skattehänseende frånga de principer som gäller för alla andra företag vid den här typen av ingrepp i äganderätten. Det verkliga skälet till skattebefrielsen är sannolikt att regeringen dels vill minska de synliga kostnaderna för avvecklingen av kärnkraftsreaktorer, dels vill undvika att utgiftstaket överskrids. Sådana skäl skall självfallet inte anföras för att göra ersättningarna skattefria.

Inte heller när det gäller stämpelskatten finns det någon anledning att frånga de allmänna principer som gäller för alla företag i landet. Om stämpelskatten är ett hinder för att genomföra transaktionen, har man att välja mellan att höja ersättningen eller att ändra de generella bestämmelserna. Det finns heller ingen anledning att behandla omstruktureringar till följd av en kärnkraftsavveckling på annat sätt än vad som gäller för andra företag. Om dessa regler, som är till för att underlätta omstruktureringar i näringslivet, nu visar sig uppställa besvärliga hinder i enskilda fall är lösningen i stället att se över hela omstruktureringsproblematiken igen.

Vi anser följaktligen i enlighet med vad som anförts i flera motioner att regeringens förslag till särskilda skattebestämmelser strider mot gällande principer och att allmänna regler i stället bör tillämpas i alla fall av så kvalificerade intrång i äganderätten som expropriation och liknande intrång innebär. Vi stödjer naturligtvis även i övrigt motionerna N22 yrkande 1, N23, N25 och N26. Det innebär att vi avstyrker propositionen i dess helhet.

Regeringens förslag

Utskottets förslag

17 §

Om en tillgång överläts, får värde-
minskningsavdragen enligt bestäm-
melserna om inventarier i 18 kap. 13–
22 §§, om byggnader i 19 kap. 4–7 §§
och om markanläggningar i 20 kap.
4–8 §§ inkomstskattelagen
(1999:1229) göras av det överlåtande
företaget i stället för det förvärvande
företaget för hela det beskattningsår
då överlåtelsen sker.

Om en tillgång överläts, får värde-
minskningsavdragen enligt bestäm-
melserna om inventarier i 18 kap. 3–5
§§, om byggnader i 19 kap. 4–7 §§
och om markanläggningar i 20 kap.
4–8 §§ inkomstskattelagen
(1999:1229) göras av det överlåtande
företaget i stället för det förvärvande
företaget för hela det beskattningsår
då överlåtelsen sker.

Ärendet	1
Sammanfattning	1
Propositionen	2
Motionerna	2
Utskottet	3
Bakgrund	3
Avtalet om ersättning i samband med stängning av Barsebäcks- verket	4
Allmänt om avtalet	4
Ersättning för den stängda reaktorn B1	5
Ersättning för merkostnader för singeldrift respektive avvecklings- och servicedrift	6
Skillnader i produktionskostnader	7
Konsekvenser vid stängning av reaktor B2	7
Skattefrågor i avtalet	8
Återkallelse av rättsprocesser	8
Villkor för avtalet	8
Statens kostnader för avställningen av Barsebäck 1	8
Kostnader till följd av avtalet	8
Bortfall av bolagsskatt	9
Bortfall av den särskilda skatten på elektrisk kraft från kärnkraftverk	10
Propositionen	10
Motionerna	11
Finansutskottets yttrande	13
Skatteutskottets yttrande	14
Vissa kompletterande uppgifter	15
Beslut av Konkurrensverket	15
Tillstånd enligt kärntekniklagen	15
Ytterligare information om avtalet	15
Utskottets ställningstagande	16
Inledning	16
Frågan om avslag på propositionen	16
Godkännande av åtaganden för staten	17
Särskilda skattebestämmelser vid kärnkraftsavveckling	18
Framtida överenskommelser om avveckling av kärnkrafts- reaktorer	18
Hemställan	19
Reservationer	20
1. Frågan om avslag på propositionen (m, kd, fp)	20
2. Godkännande av åtaganden för staten (mp)	22
3. Framtida överenskommelser om avveckling av kärnkraftsreak- torer (mp)	23
Särskilt yttrande (m, kd, fp)	24

1. Regeringens lagförslag	25
2. Finansutskottets yttrande 1999/2000:FiU2y	29
3. Skatteutskottets yttrande 1999/2000:SkU7y	35
4. Av utskottet föreslagen ändring i regeringens lagförslag.....	39