

Ei R2014:11

Energimarknadsinspektionens föreskrifter om intäktsramar för naturgasföretag

Energimarknadsinspektionen
Box 155, 631 03 Eskilstuna
Energimarknadsinspektionen R2014:11
Författare: Rebecka Thuresson och Johan Carlsson
Copyright: Energimarknadsinspektionen
Rapporten är tillgänglig på www.ei.se
Tryckt av Elanders Sverige AB 2014

Förord

Energimarknadsinspektionen (Ei) har till uppgift att kontrollera att naturgasföretagen uppfyller sina skyldigheter enligt naturgaslagen (2005:403). Den 1 juni 2013 trädde nya bestämmelser i naturgaslagen i kraft som innebär en förhandsreglering av naturgasföretagens tariffer. De nya reglerna ska tillämpas första gången för en tillsynsperiod som inleds den 1 januari 2015. Det innebär att en ram ska beslutas i förväg för varje naturgasföretag. Ramen reglerar hur stora avgifter företaget totalt får ta ut av sina kunder under åren 2015-2018. Ei ska fatta beslut om intäktsramar för den första tillsynsperioden senast den 31 oktober 2014.

Syftet med regleringen är att säkerställa att naturgasföretagens verksamhet bedrivs effektivt till låga kostnader. Kunden ska få betala ett skäligt pris för de olika tjänsterna som omfattas av regleringen. Vidare ska regleringen bidra till att ge kunderna en långsiktig leveranskvalitet och trygga den svenska naturgasförsörjningen. Naturgasföretagen ska få stabila och långsiktiga villkor för sin verksamhet samtidigt som regleringen stödjer utvecklingen av en väl fungerande naturgasmarknad. Regleringen ska säkerställa att företagen får skälig täckning för sina kostnader och rimlig avkastning på det kapital som krävs för att driva verksamheten.

De naturgasföretag som bedriver verksamhet med överföring, förgasning och lagring av naturgas kommer att beröras av förhandregleringen. I dagsläget berörs sju företag av regleringen. Fem av dessa företag bedriver också verksamhet på elmarknaden, där en motsvarande reglering redan tillämpas.

Ei har bemyndigats att meddela föreskrifter i förordningen (2014:35) om fastställande av intäktsram på naturgasområdet (kapitalbasförordningen). Denna rapport syftar till att underlätta förståelsen för och närmare förklara avsikten med de bestämmelser som ingår i Ei:s föreskrifter. Ei har som en del av arbetet inhämtat synpunkter från företrädare från naturgasföretag, kundrepresentanter och myndigheter.

Eskilstuna, april 2014



Anne Vadasz Nilsson
Generaldirektör



Johan Carlsson
Projektledare

Sammanfattning

Den 1 juni 2013 trädde nya bestämmelser i kraft i naturgaslagen som innebär att Ei ska reglera naturgasföretagens tariffer i förväg. De nya reglerna ska tillämpas första gången för tillsynsperioden som inleds den 1 januari 2015. Det innebär att en intäktsram ska beslutas för varje verksamhet som avser transmission, distribution lagring i lagringsanläggning och drift av förgasningsanläggning. Ramen reglerar hur stora avgifter företaget totalt får ta ut av sina kunder under åren 2015-2018. Ei ska fatta beslut om intäktsramar för den första tillsynsperioden senast den 31 oktober 2014.

Ei har genom förordningen (2014:35) om fastställande av intäktsram på naturgasområdet (kapitalbasförordningen) bemyndigats att meddela föreskrifter.

- Hur avdrag av anslutningsavgifter ska beräknas (4 §)
- Vilka kostnader som naturgasföretagen kan påverka (5 §)
- Vilket index som ska användas för att räkna om de påverkbara kostnaderna (5 §)
- Vilka tillgångar som ska ingå i kapitalbasen (6 §)
- Hur index ska beräknas (9 §)
- Beräkning av kapitalförslitning (10 §)
- Hur anläggningarnas ålder ska bestämmas i de fall åldersuppgifter saknas (11 §)
- Dokumentation (13 §)
- Skyldigheten att lämna in förslag till intäktsram och uppgifter (14 § 1)
- Uppgifter i ansökan om omprövning (14 § 2)
- Skyldighet att lämna uppgifter vid Ei:s omprövning (14 § 3)

Med stöd av regeringens bemyndiganden har Ei utfärdat två föreskrifter;

- Ei:s föreskrifter (EIFS 2014:5) om naturgasföretagens förslag till intäktsram och insamling av uppgifter för att bestämma intäktsramens storlek samt
- Ei:s föreskrifter (EIFS 2014:6) om skäliga kostnader och en rimlig avkastning vid beräkning av intäktsram för naturgasföretag.

Intäktsram

Ei ska i förväg fastställa de samlade intäkter som ett naturgasföretag högst får uppbära under en kommande tillsynsperiod. Intäktsramens storlek bestämmer nivån på de avgifter som får tas ut från det samlade kundkollektivet. En intäktsram ska beslutas var för sig för transmission, distribution, lagring i lagringsanläggning och drift av förgasningsanläggning.

Förhandsregleringen ska tillämpas första gången för en tillsynsperiod som inleds den 1 januari 2015. Ei ska meddela beslut om intäktsram senast två månader innan tillsynsperioden börjar, dvs. senast den 31 oktober 2014 för den första tillsynsperioden. Naturgasföretagen ska inför den första tillsynsperioden lämna ett förslag till intäktsram senast den 30 juni 2014.

Intäktsramen ska täcka skäliga kostnader för att bedriva verksamheten och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten.

Kapitalbas

Med kapitalbas avses det kapital som krävs för att bedriva den verksamhet som omfattas av intäktsramen. Kapitalbasen ska alltså beräknas med utgångspunkt i de tillgångar som naturgasföretaget använder för att bedriva verksamheten. Det är alltså endast de tillgångar som *används* i verksamheten som ska ingå i kapitalbasen. När en anläggningstillgång inte används genererar den inte heller en tjänst som kunderna ska betala för.

Vid beräkningen av en intäktsram ska hänsyn även tas till kapitalbasens förväntade utveckling under tillsynsperioden. Därför ska hänsyn tas till investeringar och avskrivningar under tillsynsperioden.

Hur anläggningstillgångarna ska värderas framgår av kapitalbasförordningen. Enligt förordningen ska anläggningstillgångar i första hand värderas till ett nuanskaffningsvärde som beräknas med grund i utgiften för att förvärva eller tillverka tillgången när den ursprungligen togs i bruk, med hänsyn tagen till förändringen i prisläget från den anskaffningstidpunkten.

För att kunna åsätta en anläggningstillgång ett nuvärde ska hänsyn tas till kostnadsutvecklingen över tiden. Det index som ska användas ska enligt kapitalbasförordningen motsvara den årliga kostnadsutvecklingen för det material som använts och för det arbete som utförts vid anläggningen av tillgångarna.

Kapitalkostnader

Kapitalförslitning

Av kapitalbasförordningen framgår att vid en beräkning av rimlig avkastning ska den del av kapitalkostnaderna som motsvarar kapitalförslitning beräknas som en fast andel av nuanskaffningsvärdet. Den fasta andelen ska i sin tur beräknas utifrån tillgångens ekonomiska livslängd. Detta innebär att de årliga avskrivningarna i förhållande till nuanskaffningsvärdet ska vara lika stora över hela anläggningens livslängd. Ei har enligt kapitalbasförordningen getts bemyndigande att föreskriva om beräkningen av kapitalförslitningen.

Kapitalbasförordningen anger inte uttryckligen hur anläggningstillgångar som har en ålder överstigande den ekonomiska livslängden ska hanteras. En naturlig följd av att kapitalförslitningen enligt förordningen ska beräknas utifrån tillgångens ekonomiska livslängd är dock att tillgångar vars ekonomiska livslängd har gått ut fortfarande ingår i kapitalbasen men inte genererar någon kapitalkostnad. Detta hindrar att kunderna får betala för en anläggningstillgång mer än en gång och innebär att kapitalförslitningen ska anses vara noll efter att den ekonomiska livslängden uppnåtts. Det är mot bakgrund av detta viktigt att tillgångarna åsätts korrekta avskrivningstider.

Avskrivningstider

För att kunna beräkna kapitalförslitningen behöver regleringsmässiga avskrivningstider bestämmas för de tillgångar som ingår i kapitalbasen. Syftet med avskrivningen är att årligen beskriva hur mycket av en tillgång som förbrukas eller på annat sätt sjunker i värde. Den reglermässiga avskrivningstiden bör ligga så nära en anläggnings ekonomiska livslängd som möjligt.

Ei har inte bemyndigande att utfärda föreskrifter gällande avskrivningstider. Företaget ska därför i sin ansökan om intäktsram ange vilken förväntad ekonomisk livslängd som det yrkar att Ei ska tillämpa för olika anläggningskategorier. Ei kommer sedan att i beslutet om intäktsram ange vilka avskrivningstider som reglermässigt ska tillämpas per anläggningskategori.

Bestämning av anläggningarnas ålder

Grunden för beräkning av kapitalförslitning är att naturgasföretaget anger vilket år en anläggning började användas. Om den ekonomiska livslängden uppgår till 40 år och anläggningen redan är 20 år gammal ska naturgasföretaget få lyfta kapitalkostnader ytterligare 20 år. För det fall naturgasföretaget inte har uppgift om hur gammal en anläggning är får Ei föreskriva om hur anläggningstillgångarnas ålder ska bestämmas. En alternativ åldersbestämning kommer endast behöva göras inför företagets första tillsynsperiod. Därefter är företagets alla befintliga anläggningar åldersbestämda.

I de fall då företaget inte vet vilket år en anläggning började användas, men ändå kan ange en ungefärlig ålder på en anläggning anser Ei att det är skäl att dessa anläggningar ska åldersbestämmas med hjälp av dessa uppgifter. För att en sådan åldersbestämning inte ska bli för gynnsam anser Ei att åldersbestämningen i dessa fall ska ske genom att åldern bestäms inom ett tidsspänn. En anläggningstillgångs ålder kan härutöver bestämmas utifrån det år då den verksamhet som anläggningstillgången ursprungligen tillhörde inleddes.

I de fall då åldersuppgifter helt saknas är det rimligt att någon kapitalförslitning normalt inte ska utgå för en sådan anläggning eftersom anläggningen med stor sannolikhet redan är avskriven. För att någon kapitalförslitning inte ska utgå ska det i dessa fall anses att anläggningens ålder är densamma som den ekonomiska livslängden. Detta innebär att någon kapitalförslitning inte kommer beräknas.

Kalkylränta

Ei har inte fått något bemyndigande att utfärda föreskrifter gällande beräkning och nivå på kalkylränta. Ei kommer därför först i beslutet om intäktsramar att fastställa kalkylräntan. Utredning om beräkning av och nivå på kalkylräntan kommer därmed behöva göras under våren 2014. Naturgasföretaget har möjlighet att i sin ansökan om intäktsram lämna ett förslag på önskad kalkylränta.

Löpande kostnader

Naturgasföretagens löpande kostnader kan delas in i påverkbara och opåverkbara löpande kostnader. Företaget kommer att få tillgodoräkna de opåverkbara kostnaderna fullt ut medan de påverkbara kostnaderna kommer åläggas ett effektiviseringskrav. Ei har inte bemyndigande att utfärda föreskrifter avseende

effektiviseringskrav utan dessa kommer fastställas i Ei:s beslut om intäktsram. För att veta vilka kostnader som är påverkbara respektive opåverkbara föreskriver Ei om hur denna indelning ska bestämmas. Detta sker genom att det anges vilka kostnader som är opåverkbara. Övriga kostnader anses sedan vara påverkbara.

Ei använder naturgasföretagens historiska löpande kostnader som utgångspunkt vid fastställande av vilka påverkbara kostnader som ska ligga till grund för intäktsramen under en tillsynsperiod. För att ta hänsyn till prisutvecklingen för de löpande kostnaderna från de historiska värdena fram till tillsynsperiodens början kommer kostnaderna att korrigeras med hjälp av konsumentprisindex.

Anslutningsavgifter

För att säkerställa att naturgasföretagen inte får möjlighet till dubbel ersättning för en nyansluten anläggning har det införts en ny bestämmelse i 6 kap. 10 § naturgaslagen som innebär att ett avdrag ska göras på intäktsramen motsvarande de intäkter som naturgasföretaget har från anslutningstillgångar som ingår i kapitalbasen. Ei har också bemyndigats att meddela föreskrifter om hur avdraget ska beräknas.

Avdragsberäkningen tar hänsyn till dels anslutningsinkomster från tiden innan tillsynsperioden som intäktsförs under tillsynsperioden, dels sådana anslutningsinkomster som förväntas tillkomma under tillsynsperioden. De inkomster som företaget prognostiserar under tillsynsperioden ska periodiseras och avdraget i denna del avser således de intäkter som efter periodisering infaller under den aktuella tillsynsperioden. För anslutningar som utförts innan tillsynsperioden och där företaget redan intäktsfört hela avgiften kan inget avdrag göras.

Omprövning

Ett naturgasföretag kan ansöka om omprövning av intäktsramen både under och efter en tillsynsperiod. Ei har i 4 kap 1 § inrapporteringsföreskriften fastställt vad en sådan ansökan om omprövning ska innehålla. En ansökan om omprövning av intäktsramen ska innehålla det belopp med vilket naturgasföretaget föreslår ändring av intäktsramen samt de skäl och uppgifter som åberopas till stöd för ändringen. Beloppet ska anges i svenska kronor exkl. moms.

Det finns fall då Ei bör ändra intäktsramen på eget initiativ utan att det inkommit en ansökan från ett naturgasföretag. I dessa fall måste en avvägning göras mellan det enskilda företagens behov att kunna förlita sig på att beslutet står fast och inrätta sig efter det, gentemot samhällets eller kundernas intresse av att ett beslut snabbt kan ändras på grund av nya förutsättningar.

Innehåll

1	Inledning.....	10
1.1	Bakgrund.....	10
1.2	Syfte	11
1.3	Disposition	11
2	Intäktsram.....	12
2.1	Legalta förutsättningar	12
2.1.1	Gasmarknadsdirektivet.....	12
2.1.2	Den svenska regleringen.....	12
2.2	Förhandsprövning av naturgasföretagens intäkter.....	13
2.3	Intäktsramens uppbyggnad	15
3	Kapitalbas	17
3.1	Beräkning av kapitalbas	17
3.2	Anläggningstillgångar som ingår i kapitalbasen.....	17
3.2.1	Tillgångar som används i verksamheten.....	18
3.2.2	Investeringar och avskrivningar.....	18
3.2.3	Tillgångar som inte behövs för att bedriva verksamheten.....	19
3.3	Metod vid värdering av anläggningstillgångar.....	20
3.4	Förändringar i prisläget	20
3.4.1	Uppräkning av anskaffningsvärdena för att spegla kostnadsutvecklingen.....	20
3.4.2	Beräkning av index	21
4	Kapitalkostnader.....	22
4.1	Beräkning av kapitalförslitning.....	22
4.1.1	Remissinstansernas synpunkter avseende beräkning av kapitalförslitning	23
4.1.2	Ei anser att frågan om kapitalförslitning eventuellt bör utredas vidare ..	24
4.2	Den ekonomiska livslängden - avskrivningar	24
4.3	Bestämning av anläggningarnas ålder	25
4.3.1	Åldersbestämmande enligt huvudregeln	25
4.3.2	Alternativ åldersbestämning	26
4.3.3	Åldersuppgifter saknas	26
4.4	Kalkylränta.....	26
5	Löpande kostnader	28
5.1	Påverkbara och opåverkbara kostnader	28
5.2	Fastställande av löpande påverkbara kostnader inför en tillsynsperiod .	29
5.2.1	Historiska löpande påverkbara kostnader	29
5.2.2	Prognostiserade löpande påverkbara kostnader	29
5.2.3	Ei:s bedömning utgår från historiska löpande påverkbara kostnader	30
5.3	Inrapportering av uppgifter för beräkning av skäliga kostnader	30
5.4	Uppräkning av löpande påverkbara kostnader.....	31
5.4.1	Kostnadsslag löpande påverkbara kostnader.....	31
5.4.2	Index för att beskriva kostnadsutvecklingen	32

6	Anslutningsavgifter	34
6.1	Avdrag för anslutningsavgifter i intäktsramen	34
6.1.1	Beräkning av avdraget	34
6.1.2	Periodisering av anslutningsintäkter	34
7	Omprovning av intäktsram	36
7.1	Omprovning	36
7.1.1	Omprovning efter ansökan av ett naturgasföretag	36
7.1.2	Omprovning på tillsynsmyndighetens initiativ	36
8	Dokumentation	39
8.1	Krav på löpande dokumentation av kapitalbasen	39

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Energimarknadsinspektionen (Ei) fick år 2010 i uppdrag av regeringen att utreda förutsättningarna för att införa en förhandsreglering av gasnätsföretagens tariffer som så långt det var möjligt skulle harmoniseras med regleringen av elnätsföretag. Ei överlämnade rapporten Förhandsprövning av gastariffer (EI R2010:14) i september 2010. Senare samma år lämnade Ei även in en skrivelse till regeringen med ett förtydligande avseende vissa frågeställningar. Med Ei:s förslag som utgångspunkt upprättades promemorian Förhandsprövning av naturgasföretagens intäkter inom Näringsdepartementet. Promemorian remitterades under sommaren 2012. I februari 2013 lämnades regeringens proposition Naturgasfrågor (2012/13:85) till riksdagen. Riksdagen antog propositionen under våren och de nya bestämmelserna trädde ikraft i naturgaslagen (2005:403) den 1 juni 2013.

I ellagen (1997:857) har det sedan tidigare införts bestämmelser om förhandsprövning av nättariffer som motsvarar den tillsynsmodell som nu ska gälla på naturgasmarknaden. Det anses angeläget att tillsynen av energimarknaden i Sverige bedrivs på ett likartat sätt, oavsett energislag och verksamhetsinriktning. Regeringen anser att detta bör underlätta såväl tillsynsmyndighetens som naturgasföretagets verksamhet samt bidra till en ökad förutsägbarhet på naturgasmarknaden för både kunder och företag. Utifrån ovanstående har således ett likartat system för förhandsprövning som finns på el införts även i naturgaslagen. De särskilda förhållanden som gäller för naturgasmarknaden ska dock styra den närmare utformningen. I linje med ovanstående ligger även att olika tjänster inom samma energiområde hanteras på ett liknande sätt. Förhandsprövningen omfattar därför intäkter från överföring av naturgas, lagring av naturgas och tillträde till förgasningsanläggning. Intäktsram för transmission ska även omfatta intäkter från lagring i rörledning, s.k. line-pack. Regleringen ska utgå ifrån de anläggningar som används i verksamheten. På detta sätt undviker man att en och samma kostnad för en tillgång som används i flera olika verksamheter tillgodoräknas naturgasföretaget fler gånger.¹

I januari 2014 beslutade regeringen om förordning (2014:35) om fastställande av intäktsram på naturgasområdet (kapitalbasförordningen). Genom förordningen bemyndigas Ei att meddela vissa föreskrifter. Ei får bland annat meddela föreskrifter om vilka kostnader som ska anses vara påverkbara, vilka tillgångar som ska ingå i kapitalbasen, hur beräkningen av kapitalförslitningen ska ske samt hur anläggningarnas ålder ska bestämmas för det fall sådana uppgifter saknas. I denna rapport kommer Ei närmare beskriva hur myndigheten har använt de olika bemyndigandena.

¹ Prop. 2012/13:85 s. 30 f

1.2 Syfte

Denna rapport syftar till att underlätta förståelsen för och närmare förklara avsikten med de bestämmelser som ingår i Ei:s föreskrifter. Ei har även valt att kort kommentera vissa väsentliga frågor där Ei inte har föreskriftsrätt såsom avskrivningstider och kalkylränta.

1.3 Disposition

Första kapitlet innehåller en översiktlig kort bakgrund till regleringen. I andra kapitlet görs en översiktlig beskrivning av regleringen och vad det innebär att tillsynsmyndigheten ska fastställa en intäktsram för naturgasföretagen. Tredje kapitlet beskriver kapitalbasen och vilka anläggningstillgångar som ska anses ingå i kapitalbasen och under vilka förutsättningar. I fjärde kapitlet beskrivs i huvudsak hur föreskrifterna reglerar beräkningen av kapitalförslitningen och hur anläggningarnas ålder ska bestämmas i de fall åldersuppgifter saknas. Femte kapitlet beskriver hanteringen av löpande kostnader och sjätte kapitlet anslutningsavgifter. Sjunde kapitlet beskriver hur en eventuell omprövning av intäktsram kan ske och åttonde kapitlet vilken dokumentation som regleringen kräver att företagen har. Sista och nionde kapitlet sammanfattar föreskrifternas innehåll genom en översiktlig genomgång.

2 Intäktsram

2.1 Legala förutsättningar

2.1.1 Gasmarknadsdirektivet

Genom att EU:s andra gasmarknadsdirektiv² implementerades i svensk rätt infördes också det första steget mot en förhandsreglering av gasnätsföretagens intäkter. I artikel 25 andra punkten i direktivet angavs att tillsynsmyndigheten ska ansvara för att fastställa – eller åtminstone godkänna de metoder som används för att beräkna eller fastställa – villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät, inklusive överförings- och distributionstariffer och för tillhandahållande av balanstjänster. Fastställandet eller godkännandet ska ske innan villkoren börjar tillämpas. Ei, som vid tillfället var en del av Energimyndigheten, har godkänt villkoren för samtliga naturgasföretag.

Det tredje och nu gällande gasmarknadsdirektivet från 2009 innehåller motsvarande bestämmelse i artikel 41 punkten 6a.³ Enligt artikeln ska dessa tariffer eller metoder utformas så att nödvändiga investeringar i näten och LNG-anläggningarna⁴ kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkra nätens och LNG-anläggningarnas funktion på längre sikt.

2.1.2 Den svenska regleringen

Gasmarknadsdirektivets bestämmelser har bland annat implementerats i naturgaslagen. Förhandsprövningen av naturgasföretagens intäkter regleras i huvudsak av 6 kapitlet.

Enligt 6 kap. 2 § naturgaslagen ska avgifter och övriga villkor vara skäliga. Kravet på skälighet avser de totala intäkterna från verksamheten och syftar till att förhindra att naturgasföretagen utnyttjar sin monopolställning genom att ta ut oskäliga vinster till nackdel för kunderna. I kravet på skälighet ingår dock att företagen har rätt till en rimlig avkastning i verksamheten. Dessa principer utgör grunden för den nya regleringsmodellen.

Syftet med regleringen är att naturgasföretagens verksamhet ska bedrivas effektivt till låga kostnader. Kunden ska alltså få betala ett skäligt pris för de olika tjänsterna som omfattas av regleringen. Vidare ska regleringen bidra till att ge kunderna en långsiktig leverans kvalitet och trygga den svenska naturgasförsörjningen. Naturgasföretagen ska få stabila och långsiktiga villkor för sin verksamhet

² Europaparlamentet och rådets direktiv 2003/55/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 98/30/EG

³ Europaparlamentet och rådets direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG

⁴ Liquid Natural Gas (LNG)

samtidigt som regleringen stödjer utvecklingen av en väl fungerande naturgasmarknad.⁵

Regeringen har i propositionen till förhandsregleringens bestämmelser resonerat kring regleringen och hur regelverket ska utformas. Regeringen anger att det krävs tydliga regler för utformningen av intäktsramen för att ge regleringen goda förutsättningar att fungera i praktiken. Inför den första reglerperioden krävs det därför ett regelverk som är förutsägbart och tydligt. Detta kan uppnås antingen genom att innebörden av skälighetskravet konkretiseras genom rättspraxis eller genom föreskrifter med mer detaljerade principer. Regeringen konstaterar att någon praxis sannolikt inte kommer hinna etableras tillräckligt snabbt och har därför valt vägen med mer detaljerade föreskrifter.⁶

Regeringen har i detta sammanhang bland annat uttalat att "[h]uvudprinciperna för utformningen av intäktsramen är av sådan karaktär att de bör anges i lag. Lagen ska emellertid inte behöva ändras på grund av sådant som ändrade förhållanden i branschstruktur eller ekonomiska situationer. Det är också rimligt att anta att mindre justeringar av tillsynsmodellen måste göras fortlöpande, inte minst under de första tillsynsperioderna. Detta bör kunna ske utan en ändring av bestämmelserna i naturgaslagen. Mer detaljerade föreskrifter bör därför meddelas av regeringen eller tillsynsmyndigheten med stöd av normgivningsbemyndiganden som införs i lagen..."⁷

Förhandsregleringens grundbestämmelser finns i 6 kap. naturgaslagen. Utifrån naturgaslagens bestämmelser har regeringen getts bemyndigande att reglera vissa frågor i förordning och att i sin tur bemyndiga Ei att reglera vissa frågor i föreskrifter. Detta har gjorts i kapitalbasförordningen. Denna förordning trädde i kraft den 1 mars 2014. Regeringens bemyndiganden har föranlett Ei att utfärda två föreskrifter; Ei:s föreskrifter (EIFS 2014:5) om naturgasföretagens förslag till intäktsram och insamling av uppgifter för att bestämma intäktsramens storlek (inrapporteringsföreskriften) samt Ei:s föreskrifter (EIFS 2014:6) om skäliga kostnader och en rimlig avkastning vid beräkning av intäktsram för naturgasföretag (beräkningsföreskriften).

Ei har inte getts bemyndigande att föreskriva om kalkylränta, avskrivningstider och effektiviseringskrav på löpande påverkbara kostnader.

2.2 Förhandsprövning av naturgasföretagens intäkter

Regleringen avseende naturgasföretagens intäktsramar innebär att Ei i förväg ska fastställa de samlade intäkter som ett företag högst får uppbära under en tillsynsperiod. En tillsynsperiod är som huvudregel fyra år och den första perioden inleds den 1 januari 2015. Prövningen är således framåtsyftande. Intäktsramens storlek bestämmer nivån på de avgifter som får tas ut från det samlade kundkollektivet.

⁵ Prop. 2012/13:85 s. 51

⁶ Prop. 2012/13:85 s. 51 f

⁷ Prop. 2012/13:85 s. 52

De företag som omfattas av regleringen är de som bedriver överföring av naturgas eller innehar en lagringsanläggning eller en förgasningsanläggning. Enligt regelverket ska separata intäktsramar beslutas för transmission, distribution, lagring i lagringsanläggning och drift av förgasningsanläggning. Ett beslut om intäktsram för transmission ska enligt 6 kap. 6 § tredje stycket naturgaslagen omfatta även intäkter från lagring i rörledning.

De verksamheter som anges ovan och som ska ha separata intäktsramar enligt 6 kap. 7 § naturgaslagen ska var för sig lämna ett förslag till intäktsram tillsammans med de uppgifter som krävs för att pröva förslaget. Enligt 9 § naturgaslagen ska en tillsynsperiod som huvudregel vara fyra kalenderår. Ett företag som anser att det föreligger särskilda skäl att tillämpa en annan tillsynsperiod än fyra år kan ansöka om en annan period och ska då motivera skälen till detta enligt 2 kap. 3 § inrapporteringsföreskriften.

Förhandsregleringen ska enligt övergångsbestämmelserna till naturgaslagen tillämpas första gången för en tillsynsperiod som inleds den 1 januari 2015. Ei ska enligt 6 kap. 8 § naturgaslagen meddela beslut om intäktsram senast två månader innan tillsynsperioden börjar. Detta innebär att beslut för den tillsynsperiod som omfattar januari år 2015 till och med december 2018 måste meddelas senast sista oktober år 2014. Innan beslut om intäktsram fattas av Ei behöver naturgasföretagets förslag till intäktsram komma in i tillräckligt god tid för att hinna granskas. Ei kan även behöva kräva kompletteringar av eller ställa frågor till företaget med anledning av uppgifter i ansökan.

Ei anser att företagets förslag till intäktsram som huvudregel behöver komma in senast den sista mars året före tillsynsperiodens början för att kommunikation ska hinna ske med företaget och beslut ska hinna fattas innan utgången av oktober samma år. Detta innebär att Ei i 2 kap. 2 § inrapporteringsföreskriften fastställer att ett förslag till intäktsram ska inkomma senast nio månader innan tillsynsperioden börjar. Om ett nytt naturgasföretag inleder sin verksamhet efter att den fyraåriga tillsynsperioden har börjat blir tillsynsperioden inte densamma som för övriga verksamheter. Det är också möjligt att i enskilda fall besluta om en kortare tillsynsperiod, som inte behöver avse kalenderår. Av denna anledning har tidpunkten för inlämning av förslag till intäktsram inte satts till ett specifikt datum i 2 kap. 2 § inrapporteringsföreskriften utan till nio månader innan tillsynsperioden börjar respektive innan verksamheten påbörjas. Inför den tillsynsperiod som börjar den 1 januari 2015 har det dock inte varit möjligt för företagen att lämna in uppgifter före den sista mars 2014 och därför finns en övergångsbestämmelse i inrapporteringsföreskriften som fastställer en annan tidpunkt, den 30 juni 2014, för inlämning till den första tillsynsperioden som börjar den 1 januari 2015.

Om det finns särskilda skäl kan tillsynsmyndigheten, efter ansökan av ett naturgasföretag, besluta om undantag från inrapporteringsföreskriften. Undantagsmöjligheten handlar inte om att undanta företag från regleringen men det kan finnas skäl att undanta ett företag från en viss inrapportering. Ett sådant undantag skulle även kunna gälla inrapporteringstidpunkten. Det skulle kunna finnas omständigheter som gör att naturgasföretaget får svårigheter med att lämna in förslaget till intäktsram nio månader innan tillsynsperioden börjar. Då ger

denna bestämmelse naturgasföretaget en möjlighet att ansöka om annan tid för inrapportering.

2.3 Intäktsramens uppbyggnad

Av 6 kap. 10 § naturgaslagen framgår att intäktsramen ska beräknas så att den täcker skäliga kostnader för att bedriva den verksamhet som intäktsramen avser och ger en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas).

Intäkterna utgörs av avgifter för transmission, distribution, lagring och förgasning under tillsynsperioden. Intäkter från avgifter för anslutning till naturgasledning och andra anläggningar omfattas inte av förhandsregleringen. Detta medför att de samlade intäkter ett gasnätsföretag högst får uppbära utifrån kravet på rimlig avkastning, ska minskas med ett belopp som motsvarar anslutningsavgifterna i den utsträckning de härrör från anläggningar som ingår i kapitalbasen. Ei har genom kapitalbasförordningen bemyndigats att ta fram föreskrifter avseende hur avdraget ska beräknas. Ei:s beräkningsmetod framgår nedan i kapitel 6.

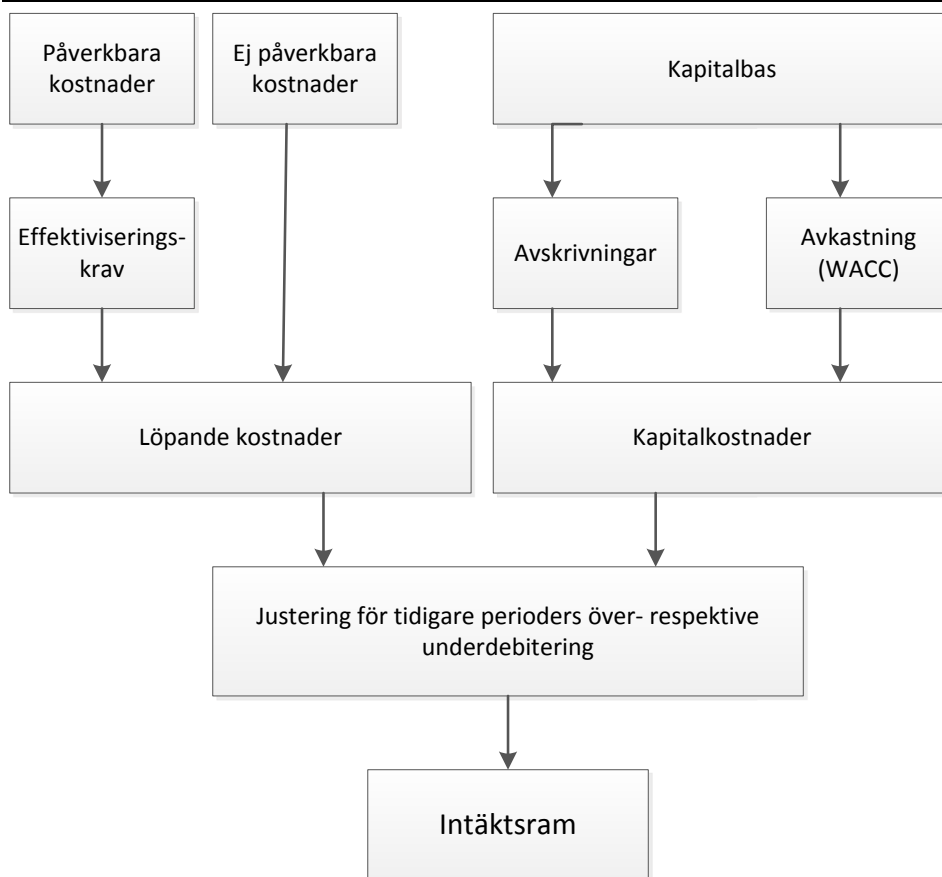
De kostnader som avses vid beräkning av intäktsram är i huvudsak kostnader för kapital samt löpande påverkbara och opåverkbara kostnader i verksamheten. Kapitalkostnader är kostnader för investerat kapital och består av två delar, kostnaden för förbrukningen av kapitalet och kostnaden för kapitalbindningen. Förbrukningen av kapitalet beaktas genom avskrivningar och kostnaden för kapitalbindningen är kopplad till den alternativa förräntning en investerare hade kunnat få på det kapital som är bundet. Kostnaden för kapitalbindningen benämns avkastning. Se mer om kapitalkostnader i kapitel 4.

De löpande kostnaderna för ett naturgasföretag utgörs av kostnader för att ha ledningar anslutna till överliggande nät, drift och underhåll och kundspecifika kostnader såsom kostnader för mätning och fakturering etc. Dessa kan delas upp i påverkbara respektive opåverkbara löpande kostnader. De kostnader ett gasnätsföretag har som kan betraktas som opåverkbara bör kunna betraktas som skäliga i sin helhet.⁸ När det gäller kostnader som kan påverkas bör endast kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift av en verksamhet anses skäliga. Regleringen ska ha en sådan utformning att naturgasföretagen ges incitament att effektivisera sin verksamhet och därmed minska sina påverkbara kostnader över tiden. Se mer om löpande kostnader i kapitel 5.

Efter att ha kommit fram till vilka kostnader som ska ingå i kapitalbasen ska Ei bedöma om kostnaderna är skäliga. Intäktsramen täcker endast skäliga kostnader. Det innebär att om ett naturgasföretag har onödigt höga kostnader för att bedriva verksamheten så ska de inte kunna föra vidare kostnaderna till kunderna. Intäktsramen bestäms genom att löpande kostnader och kapitalkostnader adderas enligt bilden nedan.

⁸ Prop. 2012/13:85 s. 55

Bild 1. Intäktsramens uppbyggnad



3 Kapitalbas

3.1 Beräkning av kapitalbas

Med kapitalbas avses enligt 6 kap. 10 § första stycket naturgaslagen det kapital som krävs för att bedriva den verksamhet som omfattas av intäktsramen. För att kunna bestämma en rimlig avkastning är det nödvändigt att avgöra hur detta kapital ska beräknas, dvs. vilka anläggningstillgångar och övriga tillgångar som ska ingå i kapitalbasen och hur dessa tillgångar ska värderas. Ei fattar inte något särskilt beslut om fastställande av kapitalbasen. Det måste dock enligt 6 kap. 8 § naturgaslagen framgå vilka uppgifter och metoder som ligger till grund för det slutliga beslutet om intäktsram. Av detta följer att det ska framgå bland annat vilken kapitalbas som legat till grund för beräkningen av en rimlig avkastning.

Kapitalbasen ska beräknas med utgångspunkt i de tillgångar som naturgasföretaget använder för att bedriva den verksamhet som intäktsramen avser. Hänsyn ska även tas till investeringar och utrangeringar under tillsynsperioden. En tillgång som inte behövs för att bedriva verksamheten ska enligt 6 kap. 12 § andra stycket naturgaslagen ändå anses ingå i kapitalbasen om det skulle vara oskäligt mot naturgasföretaget att bortse från tillgången.

3.2 Anläggningstillgångar som ingår i kapitalbasen

Regeringen har i 6 § kapitalbasförordningen gett Ei bemyndigande att utfärda närmare föreskrifter om vilka tillgångar som ska ingå i kapitalbasen. Enligt 3 § kapitalbasförordningen avses med anläggningstillgång

1. en anläggning som används för överföring av naturgas,
2. en anläggning som används för lagring av naturgas,
3. en anläggning som används för förgasning av kondenserad naturgas, för kondensering av naturgas samt för import och lossning av kondenserad naturgas,
4. ett system som används för drift eller övervakning av en anläggning som anges i 1–3, eller
5. en anläggning med tillhörande system som används för mätning, beräkning och rapportering vid drift av en anläggning som anges i 1–3.

3 kap. 2 § inrapporteringsföreskrifterna innehåller bestämmelser som anger att samtliga anläggningstillgångar i kapitalbasen ska redovisas uppdelat på ett antal anläggningsskategorier. Denna fördelning ska göras oavsett med vilken metod anläggningstillgångarna i kapitalbasen värderas.

De anläggningsskategorier som ska tillämpas är följande.

1. Transmissionsledningar,
2. distributionsledningar,
3. mät- och reglerstationer,
4. mätare,
5. stödsystem och system för övervakning,
6. lagerutrymme,
7. kompressor för lagret, och

8. anläggningar som används för förgasning av kondenserad naturgas, för kondensering av naturgas samt för import och lossning av kondenserad naturgas.

Vidare ska naturgasföretagen redovisa tillgångarna utifrån indelningen i anläggningsskategorier ovan med angivande av följande uppgifter

- Tillgångens värde och värderingsmetod enligt 5-7 §§.
- Ledningar i enheten kilometer och övriga anläggningar i antal.
- Det årtal som anläggningstillgången tagits i bruk om detta skett före den 1 januari 2013 eller med angivande av halvår för anläggningar som tagits i bruk efter detta datum. Om åldern ska bestämmas enligt 9 eller 11 §§ Energimarknadsinspektionens föreskrifter (EIFS 2014:6) om skäliga kostnader och en rimlig avkastning vid beräkning av intäktsram för naturgasföretag ska det aktuella året eller tidsperioden anges. Om åldersuppgifter saknas ska detta anges.
- Vilken förväntad ekonomisk livslängd som företaget anser ska tillämpas för varje anläggningsskategori.

3.2.1 Tillgångar som används i verksamheten

Det är enligt 6 kap. 12 § första stycket naturgaslagen de tillgångar som *används* i verksamheten som ska ingå i kapitalbasen. När en anläggningstillgång inte används genererar den inte heller en tjänst som kunderna ska betala för.

Detta innebär att även tillgångar som används i verksamheten men inte ägs av naturgasföretaget, utan t.ex. hyrs från någon annan, ska ingå i kapitalbasen. I dessa fall har naturgasföretaget inga kapitalkostnader för tillgångarna men istället blir de löpande kostnaderna för driften av verksamheten högre än om företaget hade ägt tillgångarna. Kapitalbasen ska alltså baseras på de tillgångar som används i verksamheten oberoende av de bakomliggande ägarförhållandena. Ett naturgasföretag är enligt 6 kap. 1 § inrapporteringsföreskriften skyldigt att dokumentera en anläggningstillgångs ägarförhållanden. För att ett naturgasföretag som hyr en tillgång inte ska få dubbel kompensation, både som kapitalkostnad och löpande kostnad, ska företagets hyreskostnader för tillgångarna i dessa fall inte tas med i beräkningen av intäktsramen.⁹

Naturgaslagens definition att tillgångar ska användas i verksamheten avser både sådana tillgångar som faktiskt är i bruk och egendom som i övrigt fyller en funktion, t.ex. reservmaterial. Regeringen har också uttalat att det faktum att tillgångarna ska användas i verksamheten inte betyder att de måste vara av sådan karaktär att de endast kan användas där, såsom t.ex. rörledning, mät- och reglerstation, linjeventilstation, rensdonsstation och kompressorstation. Även annan utrustning ingår om den utgör en del av verksamheten, såsom exempelvis ett IT-system.¹⁰

3.2.2 Investeringar och avskrivningar

Vid beräkningen av intäktsram ska hänsyn kunna tas till kapitalbasens förväntade utveckling under tillsynsperioden. Därför anges i 6 kap. 12 § första stycket

⁹ Prop. 2012/13:85 s. 58 f

¹⁰ Prop. 2012/13:85 s. 88

naturgaslagen att hänsyn ska tas till investeringar och avskrivningar under tillsynsperioden.

Med investeringar avses både investeringar i befintliga anläggningar och byggande av nya anläggningar. Med avskrivningar avses värdeminskningar av betydelse för den reglermässiga kapitalbasen, dvs. inte nödvändigtvis de avskrivningar som anges i naturgasföretagets egen redovisning.

Naturgaslagen medger att en investering som planeras för exempelvis år två i den fyraåriga tillsynsperioden beaktas vid beräkningen av intäktsramen. Investeringen påverkar kapitalbasen och beräknad kapitalkostnad först från den tidpunkt när den tas i bruk, den genererar alltså inte kapitalkostnad för hela perioden. I 6 § första stycket kapitalbasförordningen har regeringen fastställt att en anläggningstillgång som börjar användas av företaget under tillsynsperioden, ska ingå i kapitalbasen från det halvårsskifte som följer på den tidpunkt då tillgången börjar användas. I andra stycket anges att en anläggningstillgång som inte längre används inte ska ingå i kapitalbasen från det halvårsskifte som infaller närmast efter den tidpunkt då tillgången slutat att användas.

För att en rimlig avkastning ska kunna beräknas på ett rättvisande sätt för hela fyraårsperioden måste hänsyn därför tas till kapitalbasens prognosticerade förändring under den aktuella tiden. I samband med att naturgasföretaget lämnar förslag till intäktsram kommer företaget därför enligt 3 kap. 8-9 §§ inrapporteringsföreskriften att behöva redovisa planerade investeringar och utrangeringar. Det är önskvärt att intäktsramen så långt det är möjligt blir rättvisande från början även om det finns möjlighet till omprövning efter tillsynsperiodens slut.

3.2.3 Tillgångar som inte behövs för att bedriva verksamheten

Enligt 6 kap. 12 § andra stycket naturgaslagen ska en tillgång som inte behövs för att bedriva verksamheten ändå anses ingå i kapitalbasen om det skulle vara oskäligt mot naturgasföretaget att bortse från tillgången.

Huvudregeln är, som ovan nämnts, att utrustning som används normalt antas behövas för att bedriva verksamheten. Tillgångar som inte krävs för driften ingår dock inte i kapitalbasen, ens om de faktiskt brukas. Kunderna ska inte behöva betala för tillgångar som inte kan anses ha en berättigad funktion i verksamheten. Naturgaslagen öppnar dock upp för undantagssituationer där en sådan ordning är oskälig mot naturgasföretaget. Att en investering varit obehövlig kan bero på omständigheter helt eller delvis utanför naturgasföretagets kontroll. I dessa fall kan alltså ett naturgasföretag vid beräkningen av en rimlig avkastning få tillgodoräkna sig investeringar trots att dessa i efterhand visat sig onödiga. En tillgång som inte behövs i verksamheten ska således anses ingå i kapitalbasen om det skulle vara oskäligt att bortse ifrån den. Vad som är oskäligt beror på omständigheterna i det enskilda fallet och såväl orsakerna till att tillgången blivit onödig som de ekonomiska konsekvenserna för naturgasföretaget av att den inte skulle få ingå i kapitalbasen måste vägas in i bedömningen.

Naturgasföretag som anser att en tillgång som inte används bör ingå i kapitalbasen får begära detta hos Ei i samband med att företaget lämnar in ett förslag till

intäktsram. Naturgasföretaget ska då enligt 3 kap. 1 § andra stycket inrapporteringsföreskriften uppge såväl orsakerna till att tillgången inte används som de ekonomiska konsekvenserna för företaget om tillgången inte tas med i kapitalbasen samt varför det skulle vara oskäligt att inte ta med tillgången. Ei får därefter bedöma om det är oskäligt att bortse från tillgången eller inte.

3.3 Metod vid värdering av anläggningstillgångar

Regeringen har fastställt att den metod som används vid värdering av anläggningstillgångar ska styra mot nyinvesteringar så att leveranssäkerheten på längre sikt upprätthålls.¹¹ Enligt 7 § kapitalbasförordningen ska anläggningstillgångar i första hand värderas till ett nuanskaffningsvärde som beräknas med grund i utgiften för att förvärva eller tillverka tillgången när den ursprungligen togs i bruk, med hänsyn tagen till förändringen i prisläget från den anskaffningstidpunkten.

Om det saknas förutsättningar att beräkna ett nuanskaffningsvärde enligt huvudregeln ska nuanskaffningsvärdet beräknas utifrån anläggningens bokförda värde. Finns inget bokfört värde för anläggningstillgången eller om det finns synnerliga skäl, får nuanskaffningsvärdet enligt 8 § kapitalbasförordningen istället bestämmas till vad som är skäligt med hänsyn till tillgångens beskaffenhet.

De anläggningstillgångar som ingår i kapitalbasen och som är i bruk den 31 december det kalenderår som infaller två år innan den fyraåriga tillsynsperioden börjar ska redovisas i en ansökan om intäktsram. Detta innebär för den tillsynsperiod som börjar den 1 januari 2015 att det enligt 3 kap. 4 § inrapporteringsföreskriften är de anläggningstillgångar som ingår i kapitalbasen och är i bruk den 31 december 2013 som ska tas med i ansökan om intäktsram.

3.4 Förändringar i prisläget

3.4.1 Uppräkning av anskaffningsvärdena för att spegla kostnadsutvecklingen

Regeringen har konstaterat att för att naturgasföretagen ska få kostnadstäckning för gjorda investeringar så bör den branschspecifika prisutvecklingen för infrastrukturen vara styrande för utformningen av regelverket. Företagen ska få täckning för sina kostnader samtidigt som kundernas avgifter ska hållas på en rimlig nivå.¹²

Anläggningstillgångar ska enligt 7 § kapitalbasförordningen i första hand värderas till ett nuanskaffningsvärde som beräknas med grund i utgiften för att förvärva eller tillverka tillgången när den ursprungligen togs i bruk, med hänsyn tagen till förändringen i prisläget från den anskaffningstidpunkten. För att kunna åsätta en anläggningstillgång ett nuvärde ska hänsyn alltså tas till kostnadsutvecklingen över tiden. Det index som ska användas ska enligt 9 § kapitalbasförordningen motsvara den årliga kostnadsutvecklingen för det material som använts och för det

¹¹ Prop. 2012/13:85 s. 61

¹² Prop. 2012/13:85 s. 61

arbete som utförts vid anläggningen av tillgångarna. Ei har fått bemyndigande att meddela föreskrifter om hur indexet ska beräknas.

3.4.2 Beräkning av index

Av Ei:s beräkningsföreskrift följer att omräkningen av ett historiskt anskaffningsvärde till ett nuvärde ska göras med hjälp av ett sammanvägt entreprenadindex. Metoden för framtagandet av det sammanvägda entreprenadindexet har utvecklats av Statistiska centralbyrån (SCB), på uppdrag av Ei, och utgår ifrån det branschrelaterade entreprenadindexet E84. SCB har tagit fram ett index för transmission och ett för distribution. En beskrivning av vilka litteranummer som ingår i varje index framgår av SCB:s rapport "Metodrapport för index avseende naturgasföretag åt Energimarknadsinspektionen oktober 2009"¹³.

Indexet avser naturgasföretagens kostnadsutveckling från år 1964 och framåt och ska kunna användas för att löpande beräkna ett nuanskaffningsvärde för nämnda tillgångar. Ei föreskriver om vilka litteranummer som ska tillämpas och vilka grundläggande parametrar som ska användas vid beräkningen av indexet. Denna beräkning är densamma som SCB tillämpar. Det index som beräknas enligt föreskriften kommer således överensstämma med det index som SCB varje år beräknar åt Ei.

Indexberäkningen avser alla typer av intäktsramar i naturgaslagen. För lager och förgasningsanläggningar ska indexberäkningen för transmission användas för att beräkna förändringar i kostnadsläget. Ei anser inte att det är rimligt att ta fram specifika indexlittera för dessa verksamheter då det i dagsläget endast finns en lageranläggning och en förgasningsanläggning i Sverige som omfattas av krav på intäktsram.

¹³ Dnr. 2009-101831

4 Kapitalkostnader

4.1 Beräkning av kapitalförslitning

Av 10 § kapitalbasförordningen framgår att vid en beräkning av rimlig avkastning ska den del av kapitalkostnaderna som motsvarar kapitalförslitning beräknas som en fast andel av nuanskaffningsvärdet. Den fasta andelen ska i sin tur beräknas utifrån tillgångens ekonomiska livslängd. Detta innebär att de årliga avskrivningarna i förhållande till nuanskaffningsvärdet är lika stora över hela anläggningens livslängd. Detta innebär att en real linjär metod ska användas. Ei har enligt kapitalbasförordningen getts bemyndigande att föreskriva om beräkningen av kapitalförslitningen.

Eftersom beräkningen av kapitalförslitningen redan framgår av förordningen innebär Ei:s bemyndigande endast att preciseringar införs i föreskriften så att beräkningen blir komplett. För att kunna beräkna kapitalförslitningen behövs preciseringar avseende från vilken tidpunkt kapitalförslitningen ska börja beräknas och vilka olika typer av anläggningsskategorier som ska tillämpas vid beräkningen.

Den reala linjära metoden syftar till att under den ekonomiska livslängden ge avkastning och ersättning för kapitalförslitning (avskrivning) på nuanskaffningsvärdet. Kapitalbasförordningen anger inte uttryckligen hur anläggningstillgångar som har en ålder överstigande den ekonomiska livslängden ska hanteras. En naturlig följd av att kapitalförslitningen enligt förordningen ska beräknas utifrån tillgångens ekonomiska livslängd är dock att tillgångar vars ekonomiska livslängd har gått ut fortfarande ingår i kapitalbasen men inte genererar någon kapitalkostnad. Detta hindrar att kunderna får betala för en anläggningstillgång mer än en gång och innebär att kapitalförslitningen ska anses vara noll efter att den ekonomiska livslängden uppnåtts. En annan ordning där företagen ges ersättning för kapitalförslitning även efter att den reglermässiga ekonomiska livslängden uppnåtts skulle innebära att företagen blir överkompenserade förutsatt att den tillämpade livslängden är korrekt. Det är mot bakgrund av detta viktigt att tillgångarna åsätts korrekta avskrivningstider.

Om anläggningen fortfarande är fullt fungerande efter den ekonomiska livslängden är slut innebär detta att den tillämpade avskrivningstiden varit för kort. Det kan dock vara svårt att på förhand beräkna den ekonomiska livslängden så precist som regleringen anger. I realiteten är det dock rimligt att anta att en anläggningens verkliga ekonomiska livslängd både kan understiga och överstiga den tid som fastställs i Ei:s beslut om intäktsram. Företagen kommer således över tiden få en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att driva verksamheten.

En förutsättning för att kunna beräkna kapitalförslitningen är att en anläggningens nuanskaffningsvärde kan bestämmas. Detta framgår redan av kapitalbasförordningen vilket innebär att Ei inte ska föreskriva om värderingen av anläggningarna avseende beräkningen av kapitalförslitning. Av 7 och 8 §§ i

kapitalbasförordningen framgår hur nuanskaffningsvärdet ska bestämmas. Där anges de närmare principer som ska tillämpas vid värderingen av naturgasföretagets anläggningstillgångar. Av 7 § framgår att nuanskaffningsvärdet ska beräknas med grund i utgiften för att förvärva eller tillverka anläggningstillgången när den ursprungligen togs i bruk med hänsyn tagen till förändringen i prisläget från den anskaffningstidpunkten. Om det saknas förutsättningar att beräkna ett nuanskaffningsvärde enligt 7 §, ska nuanskaffningsvärdet beräknas utifrån anläggningstillgångens bokförda värde. Om anläggningstillgången inte har något bokfört värde eller om det finns synnerliga skäl, får nuanskaffningsvärdet i stället bestämmas till vad som är skäligt med hänsyn till tillgångens beskaffenhet.

Vid beräkningen av kapitalförslitning behöver det också, som ovan nämnts, bestämmas från vilken tidpunkt kapitalförslitningen ska börja räknas. Ei anser att denna tid bör räknas från samma tidpunkt som en anläggning anses vara del av företagets kapitalbas. Detta framgår av 6 § i kapitalbasförordningen och innebär att beräkningen utgår ifrån halvårsskiftet. För en anläggning som tas i bruk under det första halvåret ska därför kapitalförslitningen börja vid halvårsskiftet och för en anläggning som tas i bruk under det andra halvåret från det årsskifte som följer.

Om en viss del av en anläggning byts ut innebär detta att den tillgång som läggs till istället åsätts ett värde i kapitalbasen som kapitalförslitningen sedan kan beräknas på. För den kvarvarande anläggningen tillämpas beräkningen utifrån samma tidpunkt som den ursprungliga anläggningen togs i bruk.

4.1.1 Remissinstansernas synpunkter avseende beräkning av kapitalförslitning

Ei har under framtagandet av föreskrifterna använt sig av en referensgrupp bestående av kundrepresentanter och naturgasföretag. En bred krets av intressenter och samtliga naturgasföretag har fått lämna synpunkter på föreskriftsförslagen under mars 2014. Nedan följer en sammanfattning av deras synpunkter på frågan om beräkning av kapitalförslitning.

Energigas Sverige anser att Ei:s skrivningar i rapporten och konsekvensutredningen gällande kapitalförslitning ska utgå då de inte har stöd i naturgaslagen eller kapitalbasförordningen. *E.ON Gas Sverige AB (E.ON)* anser att det finns ur såväl samhällsekonomiskt som rättsligt perspektiv starka invändningar mot en tolkning där ingen ersättning för kapitalförslitning utgår för avskrivna anläggningar. Förslaget motverkar incitamenten att driva och underhålla anläggningarna så effektivt som möjligt ur ett livscykelperspektiv. När anläggningar som fortfarande används inte genererar någon kapitalkostnad kommer inte heller den tariff som kunder möter att korrekt återspegla värdet på tjänsten, särskilt som kundkollektivet byts under anläggningens gång. *Fastighetsägarna* stödjer Ei:s förslag att företagen inte ges ersättning för kapitalkostnader efter avskrivningstidens slut. *Göteborg Energi Gasnät AB* anser inte att Ei:s skrivningar om kapitalförslitning har stöd i naturgaslagen och kapitalbasförordningen eftersom det där fastställs att "kapitalbasen ska beräknas med utgångspunkt i de tillgångar som naturgasföretaget använder" och då en kapacitetsbevarande princip ska gälla. För alla intressenters bästa ska en tillgång användas fram till ett byte kräver det och inte avskrivningsperiodens slut. *Innovations och Kemiindustrierna i Sverige* anser att när kapitalförslitningen till fullo räknats av från den ursprungliga

investeringen kan endast kostnader för drift och underhåll accepteras. *Stockholm Gas* anser att skrivningen om att kapitalförslitningen ska anses vara noll efter att den ekonomiska livslängden uppnåtts ska utgå då den inte har stöd i naturgaslagen eller kapitalbasförordningen när det gäller rimlig avkastning. *Svensk Energi* anser att anläggningarna även efter den reglermässiga avskrivningstiden måste generera kapitalkostnadsersättning vid beräkningen av företagets intäktsramar.

4.1.2 Ei anser att frågan om kapitalförslitning eventuellt bör utredas vidare

Flera remissinstanser är enligt ovan kritiska till att det inte ska beräknas någon kapitalförslitning när den ekonomiska livslängden är slut. Ei anser dock att kapitalbasförordningen, såsom den är skriven idag, är utformad utifrån perspektivet att den reglermässiga livslängden ska återspegla de verkliga förhållandena och att det därigenom saknas skäl att utge ersättning för kapitalförslitning efter att den ekonomiska livslängden löpt ut. En sådan ersättning skulle generera en överkompensation till naturgasföretagen. Ei anser inte heller att remissinstansernas påstående om att Ei:s förslag strider mot naturgaslagens bestämmelser om att kapitalbasen ska beräknas med utgångspunkt i de tillgångar som naturgasföretaget använder är korrekt. De tillgångar vars ekonomiska livslängd har gått ut ingår fortfarande i kapitalbasen men de genererar inte någon kapitalkostnad.

Ei har i mars 2014 beslutat om en rapport – Bättre och tydligare reglering av elnätsföretagens intäktsramar (Ei R2014:09). I rapporten föreslår Ei bland annat att kapitalkostnader för elnätsföretag ska beräknas utifrån en real linjär metod. Ei argumenterar i rapporten för att kapitalkostnader även bör tillerkännas en viss ersättning för de anläggningar där den ekonomiska livslängden löpt ut men anläggningarna alltså används under en period av år. Förslaget förutsätter dock att avskrivningstider fastläggs i förordningen samt att den totala kapitalersättningen för nätföretagen motsvarar nivån för den faktiska ekonomiska livslängden. Beroende på om Ei:s förslag vad gäller kapitalbasförordningen för elnätsföretag kommer att antas eller inte kan det finnas skäl att inför nästa tillsynsperiod 2019-2022 närmare utreda en sådan metod även inom naturgasområdet. Det bör i detta sammanhang också påpekas att det västsvenska naturgasnätet togs i drift först 1985.

4.2 Den ekonomiska livslängden - avskrivningar

För att kunna beräkna kapitalförslitningen behöver regleringsmässiga avskrivningstider bestämmas för de tillgångar som ingår i kapitalbasen. Syftet med avskrivningen är att beskriva hur mycket av en tillgång som förbrukas eller på annat sätt sjunker i värde. Den reglermässiga avskrivningstiden bör ligga så nära en anläggningens ekonomiska livslängd som möjligt.

Begreppet ekonomisk livslängd är inte detsamma som teknisk livslängd. Ekonomisk livslängd är den tid som en investering är, eller bedöms vara, företagsekonomiskt lönsam. Teknisk livslängd är den tid en tillgång är funktionsduglig och den kan bli mycket lång om företaget gör återkommande underhåll av anläggningen. Allt eftersom underhållskostnaderna ökar med tiden kommer dock företaget till en punkt där underhållskostnaderna blir så stora att det är ekonomiskt lönsamt att ersätta anläggningen. Den ekonomiska livslängden är maximalt lika lång som den tekniska.

Det är viktigt att reglermässiga avskrivningar inte heller förväxlas med bokföringsmässiga eller skattemässiga avskrivningar. De bokföringsmässiga avskrivningarna behöver inte baseras på den ekonomiska livslängden eftersom den externa redovisningen bland annat följer försiktighetsprincipen. Försiktighetsprincipen innebär att försiktighet ska iaktas vid värdering av tillgångar vilket kan leda till kortare avskrivningstider än vad som motsvarar den ekonomiska livslängden. De skattemässiga avskrivningarna motsvarar maximal avskrivning enligt gällande skattelagstiftning.

Med hänsyn till att tillgångar har olika livslängd är det nödvändigt att i viss mån differentiera olika typer av tillgångars avskrivningstid i regleringen. En viss schablonisering måste däremot enligt Ei:s uppfattning användas för att tillsynsmodellen ska bli enkel och transparent.

Ei har inte bemyndigande enligt kapitalbasförordningen att utfärda föreskrifter gällande tillämpliga avskrivningstider. Företaget ska därför i sin ansökan om intäktsram ange vilken förväntad ekonomisk livslängd som företaget anses ska tillämpas för olika anläggningskategorier. Detta framgår av 3 kap. 3 § punkten 4 i inrapporteringsföreskrifterna. Ei kommer sedan att i besluten om intäktsram fastställa vilka avskrivningstider som reglermässigt ska tillämpas per anläggningskategori för att t.ex. kapitalförslitning ska kunna beräknas. Om inte företaget accepterar de av Ei använda avskrivningstiderna blir det domstol som får avgöra vilka avskrivningstider som ska tillämpas.

4.3 Bestämning av anläggningarnas ålder

4.3.1 Åldersbestämmande enligt huvudregeln

Huvudregeln för beräkning av kapitalförslitning är att naturgasföretaget anger vilket år en anläggning började användas. Om den ekonomiska livslängden uppgår till 40 år och anläggningen redan är 20 år gammal ska naturgasföretaget få lyfta kapitalkostnader i ytterligare 20 år. För det fall naturgasföretaget inte har uppgift om hur gammal en anläggning är har Ei möjlighet att föreskriva om hur anläggningstillgångarnas ålder ska bestämmas enligt 11 § kapitalbasförordningen. I sammanhanget bör det lyftas fram att en alternativ åldersbestämning endast kommer behöva göras inför företagets första tillsynsperiod. Därefter är företagets alla befintliga anläggningar åldersbestämda.

Det får som grundförutsättning antas att naturgasföretag i hög utsträckning har uppgifter om anläggningarnas ålder eftersom majoriteten av gasnäten är relativt nya.

Det bör observeras att en alternativ åldersbestämning endast blir aktuell att tillämpa om det utifrån de uppgifter som finns inte går att fastställa exakt vilket år anläggningen togs i bruk. Om de uppgifter som finns är tillräckliga för att avgöra vilket exakt år anläggningen togs i bruk kan huvudregeln tillämpas. Företaget ska i sin ansökan till Ei ange åldern utifrån företagets bedömning av de uppgifter om åldern som finns och regelverket, dvs. företaget ska bedöma om uppgifterna är tillräckliga för att tillämpa huvudregeln eller inte. Ei kan sedan vid tillsyn granska företagets uppgifter avseende anläggningarnas ålder.

Bestämmelserna avseende åldersbestämmande framgår av 9-11 §§ beräkningsföreskriften. Därutöver ska naturgasföretaget, enligt 3 kap. 3 § 3 inrapporteringsföreskriften, ange åldern på anläggningarna i sin ansökan om intäktsram.

4.3.2 Alternativ åldersbestämning

I de fall då företaget inte vet vilket år en anläggning började användas, men ändå har någon typ av uppgift som kan ge en ungefärlig ålder på en anläggning eller som stöd för åldersbestämmandet kan ange när verksamheten inleddes, anser Ei att det är skäligt att dessa anläggningar ska åldersbestämmas med hjälp av någon av dessa uppgifter. Reglerna bör syfta till att ge företaget incitament att efterforska åldern för sina anläggningar samtidigt som kostnaderna att efterforska sådana uppgifter inte får bli för höga. I dessa fall ska nedanstående bestämmelser kunna tillämpas av företagen.

Beräkningsföreskriften anger två sätt att göra en alternativ åldersbestämning av en anläggningstillgång. Det första alternativet utgår från att det finns uppgifter om ett ungefärligt år då en anläggning togs i bruk. I dessa fall ska anläggningen anses ha tagits i bruk det första året i ett spann av fem år. Föreskriften anger att åldersspannen inleds med 2012-2008 och därefter 2007-2003 o s v. Åldersspannen är således fixerade. Ett exempel på tillämpning är ett företag som saknar uppgift om ålder på en anläggning men som har uppgift om att det bostadsområde där anläggningen är belägen anslöts till naturgasnätet mellan år 1990 och 1992. För att tillämpa en alternativ åldersbestämning behöver företaget först ta reda på vilket åldersspann som ska tillämpas. Det aktuella intervallet inleds med år 1988 och slutar år 1992. För att bestämma åldern tas sedan det första året i intervallet vilket leder till att anläggningen ska anses ha tagits i bruk år 1988.

Det andra alternativet utgår från att en anläggningstillgångs ålder alltid kan bestämmas utifrån det år då den verksamhet som anläggningstillgången ursprungligen tillhörde inleddes.

4.3.3 Åldersuppgifter saknas

I de fall då åldersuppgifter helt saknas är det rimligt att någon kapitalförslitning inte ska utgå för en sådan anläggning eftersom anläggningen med stor sannolikhet redan är avskriven. För att någon kapitalförslitning inte ska utgå ska det i dessa fall anses att anläggningens ålder är densamma som den ekonomiska livslängden. Detta innebär att någon kapitalförslitning inte kommer beräknas.

4.4 Kalkylränta

I regeringens proposition 2012/13:85 s. 61 anges att det ligger i sakens natur att en rimlig avkastning måste beräknas utifrån vedertagna ekonomiska metoder, utan att det särskilt uttrycks i lagstiftningen. På så vis möjliggörs den nödvändiga jämförelsen mellan olika placeringsalternativ. I dag utgår Ei vid bestämmandet av kalkylräntan från den s.k. WACC-metoden (Weighted Average Cost of Capital) för att bedöma en rimlig avkastning på anläggningstillgångar som ingår i kapitalbasen för överförings-, lagrings- och förgasningsverksamhet i naturgasföretag i naturgassystemet.

Enligt 6 kap. 10 § naturgaslagen ska intäktsramen beräknas så att den täcker skäligen kostnader för att bedriva den verksamhet som intäktsramen avser och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten.

Att det kalkyleras en rimlig avkastning vid fastställandet av intäktsramen innebär inte nödvändigtvis att denna avkastning också kommer att utgöra naturgasföretagets faktiska avkastning. För det fall att ett naturgasföretag har lägre kostnader i sin verksamhet än vad intäktsramen anger kommer intäkterna att överstiga de faktiska kostnaderna i verksamheten. Så kan t.ex. vara fallet om naturgasföretaget bedriver sin verksamhet effektivare än vad regleringen förutsätter eller om intäktsramen av olika anledningar får en alltför generös utformning. Under dessa förhållanden kan naturgasföretagets faktiska avkastning komma att överstiga vad som är beräknat som en rimlig avkastning i verksamheten. Om det omvända förhållandet gäller, dvs. att naturgasföretaget har högre kostnader i verksamheten än vad som inkluderats i intäktsramen kommer naturgasföretaget sannolikt få nöja sig med en lägre avkastning än den beräknade. Det kan hända om naturgasföretaget bedriver sin verksamhet ineffektivt.

Ei har inte bemyndigande att utfärda föreskrifter gällande beräkning och nivå på kalkylränta utan kalkylräntan kommer att fastställas i samband med att intäktsramen fastställs. Naturgasföretaget har dock möjlighet att i sin ansökan om intäktsram lämna ett förslag på önskad kalkylränta.

5 Löpande kostnader

5.1 Påverkbara och opåverkbara kostnader

Naturgasföretagets löpande kostnader kan delas in i påverkbara och icke påverkbara kostnader. De löpande kostnaderna ökar med en anläggnings ålder. Vid fastställandet av intäktsram måste dock en begränsning göras för att se till att dessa kostnader inte ökar alltför mycket. De påverkbara kostnaderna kommer därför att åläggas ett effektiviseringskrav. Naturgasföretaget kommer däremot att kunna tillgodoräkna sig opåverkbara kostnaderna fullt ut.

Ei har enligt 5 § kapitalbasförordningen möjlighet att meddela föreskrifter om vilka kostnader som naturgasföretaget kan påverka, dvs. vad som i regleringen ska anses som påverkbara kostnader. Bestämmelsen har betydelse för vilka kostnader som ska accepteras i sin helhet när intäktsramen bestäms och vilka kostnader som företagen själva kan påverka och som således ska omfattas av effektiviseringskrav. Ei kan däremot inte föreskriva vilket effektiviseringskrav som ska gälla utan detta fastställs först i Ei:s beslut om intäktsram och kan sedan överprövas av förvaltningsdomstol.

De kostnader som naturgasföretaget kan påverka är sådana kostnader som kan ändras genom företagets egna beslut och ingångna affärsmässiga avtal. Kostnaderna härleds från drift och underhåll vid överföring, lagring och förångning av gas. Kostnaderna är huvudsakligen kostnader för material, externa tjänster och lönekostnader. Även kostnader för mark ska hanteras som löpande påverkbara kostnader eftersom det inte är ovanligt att dessa går att påverka genom förhandlingar. Med kostnader för mark avses sådana kostnader som företaget betalar till en annan juridisk eller enskild person för att få placera naturgasanläggningar i eller på dennes fastighet. Här avses t.ex. intrångsersättning och sådana hyresbelopp företaget betalar till kommunen för att ha anläggningar på kommunens mark.

Vilka kostnader som anses påverkbara har fastställts genom att det i 2 § beräkningsföreskriften anges vilka kostnader som inte är påverkbara. Denna metod har använts eftersom de opåverkbara kostnader är färre och därmed enklare att räkna upp utan att riskera att missa någon kostnadspost. De kostnader som naturgasföretaget kan påverka är således de löpande kostnader som inte är att anses som

1. kostnader för överliggande gasnät,
2. kostnader för elnät,
3. kostnader för myndighetsavgifter,
4. kostnader för nätförluster,
5. kostnader för skatter enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi och
6. kostnader för skatter enligt lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt.

Naturgasföretagen åläggs i 3 kap. 14 § inrapporteringsföreskriften att prognostisera de opåverkbara kostnaderna vid ansökan om intäktsram. Ei får därefter granska om prognosen är rimlig.

5.2 Fastställande av löpande påverkbara kostnader inför en tillsynsperiod

5.2.1 Historiska löpande påverkbara kostnader

I elnätregleringen använder Ei nätföretagets historiska löpande påverkbara kostnader som utgångspunkt vid fastställande av vilka påverkbara kostnader som ska ligga till grund för intäktsramen under en tillsynsperiod. På de påverkbara kostnaderna läggs ett effektiviseringskrav. För att ta hänsyn till prisutvecklingen för de löpande påverkbara kostnaderna från de historiska värdena fram till tillsynsperiodens början korrigeras kostnaderna med ett specifikt index som visar prisutvecklingen för de löpande påverkbara kostnaderna. Under själva tillsynsperioden indexeras de löpande påverkbara kostnaderna inför varje nytt år i tillsynsperioden med ett specifikt index som motsvarar prisutvecklingen för den typen av kostnader.

Fördelen med metoden är att den är relativt enkel att använda. De historiska löpande påverkbara kostnaderna accepteras utan prövning och någon avstämning utifrån faktiskt utfall görs inte efter tillsynsperioden. Nackdelen är att hänsyn därmed inte tas till eventuell ökning eller minskning av de löpande påverkbara kostnaderna förrän i nästa tillsynsperiod, när värdena från den aktuella tillsynsperioden blir de historiska värden som används som utgångspunkt för nästa reglerperiod. Emellertid kommer en normal variation av volymförändringar ingå även om Ei tar utgångspunkt i historiken. Särskilt stora och bestående volymförändringar kommer dock inte tas med förrän kommande tillsynsperiod.

5.2.2 Prognostiserade löpande påverkbara kostnader

Ytterligare ett annat alternativ är att använda företagets prognostiserade löpande påverkbara kostnader för tillsynsperioden som utgångspunkt vid beräkning av intäktsramen. Fördelen är att naturgasföretaget själva gör en bedömning av framtiden och att Ei då tar hänsyn till prognostiserade volymjusteringar vid fastställandet av intäktsramen.

Svårigheten med detta alternativ är att göra avstämningen utifrån faktiskt utfall och fastställa ett effektiviseringskrav. Det går inte att fastställa en procentsats direkt på kostnaderna eftersom detta skulle kunna innebära att man reducerar faktiska kostnader. För att kunna sätta ett effektiviseringskrav måste man istället antingen jämföra kostnaderna med kostnader som andra jämförbara företag har haft eller titta på tidigare års effektiviseringskrav för företaget. Alternativet med benchmarking kräver omfattande analys och utredning. Eftersom det är få företag på den svenska naturgasmarknaden och förhållandena skiljer sig mellan dessa är det tveksamt om dessa företag räcker som jämförelseobjekt. Det skulle alltså kunna krävas en analys där Ei jämför effektiviteten hos naturgasföretaget med motsvarande företag utomlands. Svårigheten med alternativet att titta på tidigare års effektiviseringskrav är att tidigare förhållanden för företaget inte behöver

överensstämman med dagens. Denna metod skulle därför också kräva omfattande analys.

5.2.3 Ei:s bedömning utgår från historiska löpande påverkbara kostnader

Ei kommer begära in uppgifter om naturgasföretagets historiska löpande påverkbara kostnader för att kunna göra en bedömning av vad som är en skälig intäktsram. Metoden är relativt enkel att använda och möjliggör att Ei kan sätta ett effektiviseringskrav på kostnaderna. Effektiviseringskravet kommer att fastställas först i Ei:s beslut om intäktsram. Metoden tar även hänsyn till en normal variation av volymförändringar eftersom kostnaderna bygger på en period om flera år. Ei kommer att utgå ifrån de kostnader som framgår av de årsrapporter som de flesta naturgasföretag redan redovisar till Ei.

Ei:s bedömning är att underlaget blir mer representativt om flera år ligger till grund för beräkningen av de löpande kostnaderna än om enbart ett år ska vara utgångspunkt. Eftersom en tillsynsperiod avser fyra år är det även lämpligt att fyra år ligger till grund för beräkningen av de löpande kostnaderna. För att säkerställa att uppgifterna är granskade av en revisor bör det finnas färdiga bokslut för de år som väljs. De år som uppgifterna ska avse och kommer att bli aktuella för inrapportering enligt 3 kap. 15 § inrapporteringsföreskriften är den period om fyra kalenderår som infaller två år innan tillsynsperioden börjar. Detta innebär att för den tillsynsperiod som börjar den 1 januari 2015 ska inrapportering ske av de löpande påverkbara kostnaderna för åren 2009 till och med 2012.

5.3 Inrapportering av uppgifter för beräkning av skäliga kostnader

Ei föreskriver vilka uppgifter om löpande kostnader som ska inrapporteras till Ei. Om uppgifterna redan har lämnats av naturgasföretaget enligt förordningen (2006:1051) om redovisning och revision av överföring av naturgas, lagring av naturgas och drift av förgasningsanläggning eller enligt Statens energimyndighets föreskrifter och allmänna råd (STEMFS 2006:3) om redovisning av överföring av naturgas, lagring av naturgas och drift av förgasningsanläggning, behöver uppgifterna inte lämnas på nytt. Detta förutsätter dock att uppgifterna och inrapporteringen överensstämmer med verksamhetsindelningen enligt 6 kap. 6 § naturgaslagen eftersom verksamhetsindelningen i dagsläget inte helt överensstämmer med den i årsrapporterna.

Naturgasföretaget ska enligt 3 kap. 10 § inrapporteringsföreskriften lämna uppgift om kostnaderna i verksamheten enligt följande kostnadsslagsindelning

1. råvaror och förnödenheter,
2. övriga externa kostnader,
3. personalkostnader och
4. övriga rörelsekostnader.

Naturgasföretaget ska enligt 3 kap. 11 § inrapporteringsföreskriften ange följande kostnader

1. förändring av varulager,
2. aktiverat arbete för egen räkning och
3. kostnad för överliggande nät.

Om de redovisats enligt kostnadsslagsindelningen enligt ovan ska naturgasföretaget även enligt 3 kap. 12 § inrapporteringsföreskriften ange följande kostnader

1. kostnad för myndighetsavgifter och
2. leasingkostnader för anläggningar som ingår i kapitalbasen exklusive kostnader för drift och underhåll.

Tillgångar i verksamheten som är anläggningstillgångar enligt årsredovisningslagen (1995:1554) men inte anläggningstillgångar enligt 3 § kapitalbasförordningen ska inte redovisas i kapitalbasen. Dessa kostnader utgör inte reglermässiga kapitalkostnader för vilka företagen ska ha rätt till avkastning utan kostnaderna omvandlas till löpande påverkbara kostnader vid Ei:s beräkning av skälig intäktsram. Naturgasföretaget får enligt 3 kap. 13 § inrapporteringsföreskriften istället redovisa dessa tillgångars samlade avskrivningar samt samlade utgående bokförda värde för vart och ett av de fyra kalenderår som infaller två år innan tillsynsperiodens börjar. Ei får sedan vid prövningen göra en bedömning av skäliga kostnader utifrån dessa uppgifter.

Slutligen ska naturgasföretaget enligt 3 kap. 14 § inrapporteringsföreskriften även lämna uppgifter om vilka uppskattade opåverkbara kostnader som beräknas uppkomma i verksamheten. Dessa ska redovisas per kalenderår.

5.4 Uppräkning av löpande påverkbara kostnader

De påverkbara löpande kostnaderna kommer att bedömas med grund i naturgasföretagets historiska påverkbara kostnader. För att kostnader från olika år ska kunna hanteras i intäktsramarna behöver dessa justeras till samma penningvärde. Ei får enligt 5 § första stycket andra ansatsen kapitalbasförordningen föreskriva vilket index som ska användas när de påverkbara kostnaderna räknas om med hänsyn till förändringar i prisläget. Bemyndigandet innefattar vilket befintligt index som ska användas för att ta hänsyn till förändringar i prisläget.

Enligt Ei bör det index som bäst avspeglar den kostnadsutveckling som naturgasföretagets kostnadsslag har användas. Ytterligare en utgångspunkt bör vara att indexet bör vara etablerat och tillhöra Sveriges officiella statistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

5.4.1 Kostnadsslag löpande påverkbara kostnader

Naturgasföretagen är skyldiga att varje år rapportera in uppgifter om bland annat löpande påverkbara kostnader. Vid denna inrapportering används följande kostnadsslag för löpande påverkbara kostnader.

Råvaror och förnödenheter (RR73120)

Anskaffningskostnader för råvaror och förnödenheter som har gått till produktion för vidare förädling, eller av annan anledning inte finns i lagret (t.ex. svinn och kassationer).

Övriga externa kostnader (RR73130)

Rörelsekostnader som inte på ett naturligt sätt kan hänföras till någon annan post i årsrapporternas resultaträkning. Exempelvis på övriga externa kostnader är kontorshyra, kontorsmaterial, konsultarvoden, telefon, porto samt reklam.

Personalkostnader (RR73140)

Kostnader som har direkt samband med företagets anställda dvs. löner och andra ersättningar, sociala avgifter, pensionskostnader, företagshälsovård mm.

Övriga rörelsekostnader (RR73180)

Kostnader som inte lämpligen kan placeras under någon av resultaträkningens övriga poster. Kostnader som kan hänföras till ett företags sekundära aktiviteter eller verksamheter som ligger vid sidan av företagets kärnverksamhet men kan även vara kostnader som av annat skäl inte går att inordna under något av de andra kostnadsslagen. Från och med årsredovisningen för år 2009 har jämförelsestörande poster (RR73170) inkluderats under övriga rörelsekostnader.

5.4.2 Index för att beskriva kostnadsutvecklingen

Ei har under hösten 2013 gett SCB i uppdrag att ange vilket, redan nu existerande, index som bäst svarar mot den prisutveckling som förväntas ske avseende dessa kostnadsslag. SCB anser att kostnadsutvecklingen för dessa kostnadsslag bäst avspeglas i följande index för respektive kostnadsslag.

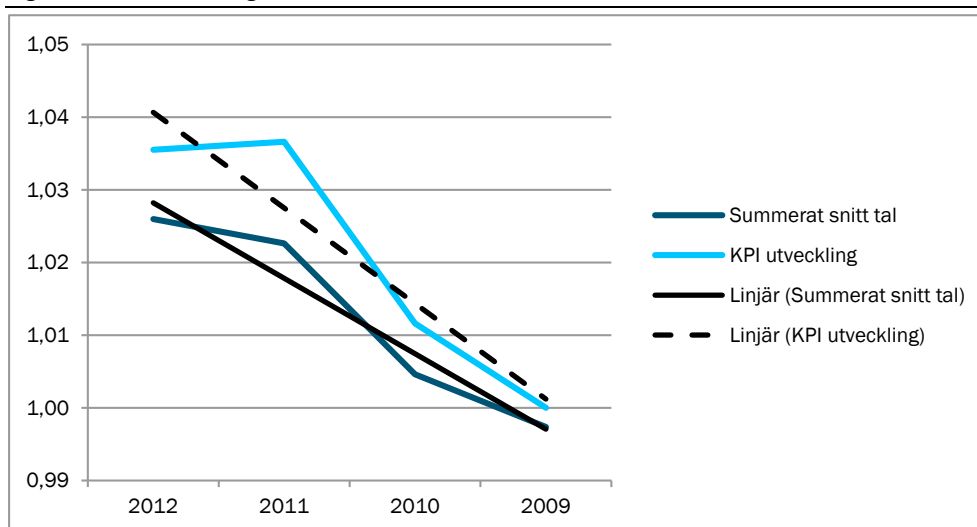
Kostnadsslag	Index
Råvaror och förnödenheter (RR73120)	Index för inhemsk tillgång, ITPI
Övriga externa kostnader (RR73130)	Konsumentprisindex, KPI
Personalkostnader (RR73140)	Arbetskostnadsindex för tjänstemän respektive arbetare, AKI alternativt Labour Cost index (LCI)
Övriga rörelsekostnader (RR73180)	Ingen rekommendation

Ei anser att kapitalbasförordningen begränsar användandet av index till att avse ett gemensamt index för samtliga löpande påverkbara kostnader oavsett kostnadsslag. Därmed måste Ei fastställa vilket av dessa ovan uppräknade index som bäst speglar kostnadsutvecklingen för de löpande påverkbara kostnaderna hos naturgasföretagen.

De olika kostnadsslagen utgör olika stora andelar av de totala löpande påverkbara kostnaderna. Genom att analysera kostnadsutvecklingen under en flerårig period för de ingående kostnadsslagen kan man komma fram till vilket av ovanstående index som bäst speglar den gemensamma kostnadsutvecklingen för de löpande påverkbara kostnaderna. Beräkning har genomförts för de olika kostnadsslagen och deras andel av de totala löpande kostnaderna som sedan multiplicerats med det index (ITPI, KPI respektive LCI) som speglar kostnadsutvecklingen för varje kostnadsslag.

Detta har sedan gett den gemensamma kostnadsutvecklingen för de sammantagna löpande påverkbara kostnaderna som redovisats som ett summerat snittal. Detta summerade snittal har sedan jämförts med utvecklingen av KPI under samma period. Resultatet av dessa beräkningar redovisas i figuren nedan.

Figur 2 Kostnadsutveckling KPI och summerat snittal



En viktad sammanställning av de olika kostnadsslagen med de av SCB föreslagna index-serierna ger vid hand att trenden för KPI har en något brantare kostnadsutveckling än en kostnadsutvecklingsserie bestående av de summerade snittalen. Då endast ett index ska användas för att visa kostnadsutvecklingen över tiden för de löpande påverkbara kostnaderna i förhandsregleringen kommer Ei att använda sig av det officiella indexet KPI. En större precision skulle kunna uppnås om varje kostnadsslags utveckling hade beräknats med ett specifikt index för varje kostnadsslag. Ei anser dock att detta index visar den generella kostnadsutvecklingen över tiden med tillräcklig precision.

6 Anslutningsavgifter

6.1 Avdrag för anslutningsavgifter i intäktsramen

När en anslutning till en naturgasledning utförs brukar den anslutande kunden i regel betala en anslutningsavgift. När anslutningen är utförd får naturgasföretaget inkludera anläggningen i kapitalbasen. Detta tillskott till kapitalbasen ger också naturgasföretaget en högre intäktsram genom att både de löpande- och kapitalkostnaderna ökar. För att inte ge naturgasföretaget denna möjlighet till dubbel ersättning för en nyansluten anläggning har det införts en bestämmelse i 6 kap. 10 § naturgaslagen som innebär att ett avdrag ska göras på intäktsramen motsvarande de intäkter som naturgasföretaget har från anslutningstillgångar som ingår i kapitalbasen. Ei har också bemyndigats att meddela föreskrifter om hur avdraget ska beräknas. För att bättre förstå hur regeringen anser att avdraget ska beräknas återges nedan ett utdrag från förarbetena.¹⁴

”Regeringens förslag innebär att intäkter från avgifter för anslutning till naturgasledning och andra anläggningar inte omfattas av förhandsregleringen. Det kan dock förutses att vissa av de tillgångar som ingår i kapitalbasen även kommer att generera intäkter i form av anslutningsavgifter. Detta skulle kunna medföra att kunderna betalar dubbelt för sina anslutningar genom både anslutningsavgifter och överföringsavgifter. Regeringens förslag innebär därför att de samlade intäkter som ett naturgasföretag högst får uppbära utifrån kravet på en rimlig avkastning, ska minskas med ett belopp som motsvarar anslutningsintäkterna i den utsträckning de härrör från anläggningar som ingår i kapitalbasen.”

6.1.1 Beräkning av avdraget

Utgångspunkten för beräkningen är enligt 6 kap. 10 § naturgaslagen att det är inkomster från anslutning under tillsynsperioden som ska komma i fråga för avdragsberäkningen. Detta innebär att även anslutningar som utförts innan tillsynsperioden kan komma i fråga för avdraget om inkomsten periodiserats så att intäkten uppkommer under tillsynsperioden. Detta innebär att beräkningen behöver ta hänsyn till dels inkomster från tid innan tillsynsperioden som intäktsförs under tillsynsperioden, dels sådana inkomster som förväntas tillkomma under tillsynsperioden.

Ei anser att de inkomster som företaget prognostiserar under tillsynsperioden ska periodiseras och avdraget i denna del avser således de intäkter som efter periodisering infaller under den aktuella tillsynsperioden. För anslutningar som utförts innan tillsynsperioden och där företaget redan intäktsfört hela avgiften kan inget avdrag ske. Kravet på periodisering beskrivs nedan.

6.1.2 Periodisering av anslutningsintäkter

För ett företag kan en beslutad intäktsram komma att överskridas med ett större belopp med anledning av en stor och kanske oväntad intäkt under

¹⁴ Prop. 2012/13:85 s. 53f

tillsynsperioden. Det kan exempelvis vara en anslutning som genererar en stor engångsintäkt för företaget. För företaget gäller det att i sådana fall att balansera denna engångsintäkt med något lägre överföringsavgifter under perioden för att företagets intäkter totalt sett ska hålla sig inom intäktsramen. Sådana variationer i överföringsavgifterna är inte önskvärda. För att undvika onödiga variationer i kundernas tariffer bör det finnas krav på periodisering av anslutningsintäkter. Ei föreskriver i 6 § beräkningsföreskriften att företaget ska periodisera intäkten över anläggningens ekonomiska livslängd.

7 Omprövning av intäktsram

7.1 Omprövning

7.1.1 Omprövning efter ansökan av ett naturgasföretag

Ett naturgasföretag kan enligt 6 kap. 13 och 15 §§ naturgaslagen ansöka om omprövning av intäktsramen både under och efter en tillsynsperiod. Ei har i 4 kap 1 § inrapporteringsföreskriften fastställt vad en sådan ansökan om omprövning ska innehålla. En ansökan om omprövning av intäktsramen ska innehålla det belopp med vilket naturgasföretaget föreslår ändring av intäktsramen samt de skäl och uppgifter som åberopas till stöd för ändringen. Beloppet ska anges i svenska kronor exkl. moms.

Omprövning under tillsynsperioden efter ansökan av naturgasföretaget

Om exempelvis förutsättningarna för att bedriva verksamheten har förändrats på ett sätt som inte förutsågs i de prognoser som lagts till grund för beslutet om intäktsram, kan det finnas ett intresse hos naturgasföretaget att få den fastställda intäktsramen omprövad under tillsynsperioden. För att inte ansökningar om ändringar av mindre betydelse för naturgasföretaget ska belasta tillsynsmyndigheten bör inte alla ändrade förutsättningar utgöra grund för omprövning. Endast om det finns omständigheter som bedöms medföra en väsentlig ökning av intäktsramen eller om det annars föreligger särskilda skäl ska ändring av tillsynsramen ske. Vad som ska betraktas som väsentlig får avgöras från fall till fall. Man ska i första hand se till den justering av intäktsramen som ansökan avser i förhållande till den totala ramen. En lagändring som medför stora konsekvenser för ett enskilt naturgasföretag bör utgöra ett sådant särskilt skäl som motiverar en ändring av en intäktsram under en tillsynsperiod. Ett ärende om omprövning ska handläggas skyndsamt.¹⁵

Omprövning efter tillsynsperioden efter ansökan av naturgasföretaget

Om naturgasföretaget inom fyra månader efter tillsynsperiodens slut ansöker hos tillsynsmyndigheten om att intäktsramen ska ökas ska omprövning göras. Ett ärende om ökad intäktsram ska handläggas skyndsamt. Bestämmelsen förutsätter att naturgasföretaget själv har ett intresse av att kontrollera sin intäktsram och begära omprövning om företaget anser att intäktsramen är för låg.¹⁶

Vid Ei:s omprövning ska samma regler och metoder för utvärderingen tillämpas som vid det ursprungliga beslutet. Myndigheten ska jämföra det faktiska utfallet under tillsynsperioden med prognosen som gjordes före tillsynsperioden.

7.1.2 Omprövning på tillsynsmyndighetens initiativ

Det finns fall då Ei bör ändra intäktsramen på eget initiativ utan att det inkommit en ansökan från ett naturgasföretag. I dessa fall måste en avvägning göras mellan det enskilda företagens behov att kunna förlita sig på att beslutet står fast och

¹⁵ Prop. 2012/13:85 s. 36

¹⁶ Prop. 2012/13:85 s. 40

inrätta sig efter det, gentemot samhällets eller kundernas intresse av att ett beslut snabbt kan ändras på grund av nya förutsättningar.

Tillsynsmyndigheten kan alltså, enligt 6 kap. 14, 16 och 18 §§ naturgaslagen, under vissa förutsättningar på eget initiativ ompröva en intäktsram både under och efter en tillsynsperiod. Enligt 6 kap. 24 § naturgaslagen har naturgasföretaget vid en sådan omprövning en skyldighet att lämna de uppgifter som behövs. Ei har enligt kapitalbasförordningen möjlighet att utfärda föreskrifter gällande skyldigheten för ett naturgasföretag att lämna uppgifter. Ei anser dock att naturgaslagen i tillräcklig omfattning säkerställer att Ei får tillgång till de uppgifter som krävs för en eventuell omprövning och att det i övrigt inte är nödvändigt med ytterligare föreskrifter i denna del.

Under tillsynsperioden

Lagstiftaren har ställt upp fyra situationer vid vilka Ei ska ändra ett beslut om intäktsram under tillsynsperioden. Det första är om naturgasföretaget har lämnat oriktiga eller bristfälliga uppgifter som mer än ringa omfattning har inverkat på intäktsramens storlek. Vid bedömningen av om en ändring är av ringa omfattning ska man se till beloppsändringens storlek i förhållande till hur stor den beslutade intäktsramen är. För det andra ska beslutet kunna ändras om det fattats på ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag även om naturgasföretaget har lämnat korrekta uppgifter. I dessa fall ska företagets skyddsbehov tillmätas större vikt. Detta innebär att en ändring endast kan ske när underlaget varit uppenbart felaktigt eller ofullständigt. För det tredje ska det fall där företaget överlätit en tillgång, eller delar av en anläggning, som används av den verksamhet som omfattas av intäktsramen under tillsynsperioden innebära att Ei ska ändra beslutet om intäktsram. Detta dock endast om överlåtelsen av tillgången i väsentlig omfattning inverkar på intäktsramens storlek. Slutligen ska ett beslut om intäktsram ändras av Ei om det finns särskilda skäl. En ny EU-förordning som påverkar bestämmelserna är ett exempel på vad som kan anses vara särskilda skäl.¹⁷

Efter tillsynsperioden

Tillsynsmyndighetens utvärdering efter tillsynsperiodens slut ska med hänsyn till kundernas och samhällets intresse av låga avgifter och effektiva verksamheter fokusera på att klarlägga om den beslutade intäktsramen är för hög när det verkliga utfallet beaktas. Ei kan därför endast ompröva intäktsramen på eget initiativ om det kan antas att intäktsramen bör minskas. Omprövning ska dock inte ske om avvikelser från intäktsramen kan antas vara ringa. Omprövning kan exempelvis bli aktuellt om de prognoser som legat till grund för beslutet inte överensstämmer med verkligheten.

Beslut i frågan om ändring av intäktsramen ska som huvudregel meddelas senast tio månader efter tillsynsperiodens slut. Detta motiveras av naturgasföretagets behov av förutsägbarhet i verksamheten. Det kan dock finnas hinder mot att ompröva ett beslut inom denna tid. Exempelvis om naturgasföretaget inte kommer in med nödvändiga uppgifter eller om en mer omfattande skriftväxling måste ske mellan Ei och naturgasföretaget. Därför medger bestämmelsen ett visst utrymme för att meddela omprövningsbeslutet vid en senare tidpunkt. Naturgasföretaget

¹⁷ Prop. 2012/13:85 s. 37

måste dock informeras om detta före tiomånadersperiodens slut. Annars får inte Ei meddela ett omprövningsbeslut som är till nackdel för naturgasföretaget.

Efter lagakraftvunnet avgörande - under eller efter tillsynsperioden

Ei ska ompröva ett beslut om intäktsram för en tillsynsperiod om myndigheten eller en allmän förvaltningsdomstol ändrat intäktsramen för naturgasföretaget för en tidigare tillsynsperiod och det avgörandet har vunnit laga kraft. Det under- eller överskott som uppstått under den tidigare perioden kommer nämligen att ha rullats över till nästa period. En följdändring är således nödvändig i fråga om senare intäktsramar.

8 Dokumentation

8.1 Krav på löpande dokumentation av kapitalbasen

Naturgasföretaget har enligt 12 § kapitalbasförordningen en skyldighet att löpande dokumentera uppgifter om de anläggningstillgångar som ingår i kapitalbasen.

Enligt 12 § första punkten kapitalbasförordningen ska det framgå vilka anläggningar som ingår i kapitalbasen och enligt andra punkten var en anläggningstillgång är belägen. Enligt tredje punkten ska naturgasföretaget dokumentera när investeringar och utrangeringar avses genomföras eller har genomförts under tillsynsperioden. Enligt fjärde punkten ska det framgå vilken metod företaget använt för att beräkna en tillgångs nuanskaffningsvärde. Enligt femte punkten ska naturgasföretaget dokumentera om naturgasföretaget äger tillgången eller har skaffat sig rådighet över tillgången på annat sätt. Detta är viktigt för att motverka risken för dubbelkompensation genom att tillgången redovisas såväl till grund för beräkningen av löpande kostnader som kapitalkostnadsberäkningen. Enligt sjätte punkten ska företaget dokumentera om tillgången utgör reservmaterial i verksamheten.

Bestämmelsen om dokumentation är viktig för att Ei vid tillsynen bland annat ska kunna verifiera vilka tillgångar som ingår i ett naturgasföretags kapitalbas. Dokumentationen måste därför också vara tillgänglig på ett sätt som gör att Ei förhållandevis lätt kan granska och verifiera uppgifter.

Ei har enligt 13 § kapitalbasförordningen rätt att meddela närmare föreskrifter om dokumentation. Det första som ska dokumenteras är enligt 6 kap. 1 § inrapporteringsföreskriften information om de anläggningstillgångar som ingår i kapitalbasen. Naturgasföretaget ska dokumentera vilken värderingsmetod som använts och det underlag som styrker valet av värderingsmetod och hur nuanskaffningsvärdet har beräknats. Dokumentationen om anläggningstillgångarna ska även innehålla mer specificerade uppgifter såsom typ av anläggning, teknisk specifikation, tryckklass och om anläggningen ägs, hyrs, leasas eller tillhandahålls på annat sätt.

Vidare ska naturgasföretaget enligt 6 kap. 2 § inrapporteringsföreskriften dokumentera de anläggningstillgångar där uppgifter om exakt ålder saknas. Företaget ska även i dokumentationen förklara varför åldersuppgifter saknas och hur de istället angett åldern.

Naturgasföretaget ska även enligt 3 § samma kapitel inrapporteringsföreskriften, dokumentera hur fördelningen gått till om anskaffningsvärdet för en tillgång även innefattar andra tillgångar.

Om en anläggningstillgång värderas till vad som är skäligt med hänsyn till tillgångens beskaffenhet enligt 8 § andra meningen kapitalbasförordningen ska

naturgasföretaget enligt 4 § särskilt dokumentera varför det saknas bokfört värde eller, om sådant finns, vilka synnerliga skäl som åberopas.

Slutligen ska det enligt 5 § av dokumentationen framgå vilken prisnivå dokumentationen avser.

