

**Promemoria**  
2013-01-15

**Näringsdepartementet**

*Energi*  
*Rättssekretariatet*

**Konsekvensutredning beträffande förslaget till förordning om fastställande av intäktsram på naturgasområdet**

**1. Inledning och avgränsning**

Av 6 kap. 2 § naturgaslagen (2005:403) följer att avgifter för överföring och lagring av naturgas samt för tillträde till en förgasningsanläggning ska vara skäliga, objektiva och icke-diskriminerande. Kravet på skälighet hänför sig till de totala intäkterna från verksamheten och syftar till att förhindra att lednings- eller anläggningsinnehavarna utnyttjar sin monopolställning genom att ta ut oskäliga monopolvinster till förfång för kunderna. I kravet på skälighet ingår att lednings- eller anläggningsinnehavaren får en rimlig avkastning i verksamheten (prop. 2004/05:62 s. 228). Dessa principer utgör även grunden för den nu aktuella regleringen (se prop. 2012/13:85 s. 51).

Den förhandsreglering som nu införs syftar till att naturgasföretagens verksamhet ska bedrivas effektivt till låga kostnader. Den ska säkerhetsställa att kunden får betala ett skäligt pris för att utnyttja naturgassystemet. Vidare ska regleringen bidra till att ge kunderna en långsiktig leveranssäkerhet, trygga den svenska naturgasförsörjningen och samtidigt göra det möjligt att genomföra nödvändiga investeringar. Naturgasföretagen ska också få stabila och långsiktiga villkor för sin verksamhet.

Den 1 juni 2013 infördes de nya bestämmelserna om förhandsreglering med hjälp av en intäktsram i naturgaslagen. De har sin förebild i en motsvarande reglering för elmarknaden, vilket innebär att tillsynen av energimarknaderna kan bedrivas på ett i stora drag likartat sätt.

Intäktsramsreglering innebär att Energimarknadsinspektionen (Ei) i förväg ska fastställa de samlade intäkter som ett naturgasföretag högst får uppbära under en kommande fyraårsperiod. Prövningen är därmed framåtsyftande. Intäktsramen storlek bestämmer den nivå på avgifter som kan

tas ut från det samlade kundkollektivet. Intäktsramen ska beräknas så att den täcker skäliga kostnader för att bedriva verksamheten och ger en rimlig avkastning på den kapitalintensiva verksamhet det är fråga om (kapitalbasen). Metoden för att beräkna kapitalkostnaden blir därför central för hur intäktsramen bestäms. Samtidigt bör framhållas att metoden inte är den enda faktor som kommer att påverka naturgasföretagens avkastning. Den påverkas också av avskrivningstider, beräkning av nuanskningsvärde och kalkylränta samt andra specifika förhållanden som naturgasföretagen ska ange i sin ansökan om intäktsram.

Lagstiftningen förutsätter komplettering med mer detaljerade bestämmelser i förordning och föreskrifter. I juli 2013 remitterade Näringsdepartementet, N/RS en departementsskrivelse med ett förslag till förordning om fastställande av intäktsram enligt naturgaslagen, där det lades fast att den reala linjära metoden (RL) ska användas vid beräkning av kapitalkostnad. I övrigt lämnades ganska vida bemyndiganden till Ei att meddela föreskrifter av betydelse för fastställande av intäktsramen.

## 1.2 Remissutfallet

Remissutfallet redovisas i sin helhet i remissammanställningen (dnr N2013/3375/RS) men kan i korthet summeras enligt följande. Domstolarna och naturgasföretagen har riktat kritik mot alltför vidsträckt föreskriftsrätt för Ei. Man har framfört att föreskrifter av materiell karaktär ur konstitutionell synpunkt bör lämnas i lag eller förordning, eller vill ha preciseringsringar av sådana bemyndiganden.

Förslaget att föreskriva om RL kritiserats främst av naturgasföretagen. Invändningarna kan summeras till att ett byte av avskrivningsmetod mot slutet av en anläggnings livslängd inte är kostnadsneutralt och att ett införande av RL får kännbara konsekvenser till följd av anläggningarnas åldersprofil. Naturgasföretagen ser inte större behov av investeringar i befintliga nät utan framhåller utveckling av nya marknader, för att bl. a. överföra biogas. RL-metoden leder till ett uttag av högre avgifter i början på investeringens livslängd och motverkar därmed utvecklingen då den försvårar kundtillströmning. Kritikerna framför att Ei sedan 2009 har tillämnat en real annuitetsmetod (RA) i sin tillsyn och att konsekvenserna av ett metodbyte vare sig har förankrats eller analyserats. Regelrådet har i sitt remissvar avstyrkt förslaget med anledning av att det saknas underlag för att bedöma de administrativa kostnaderna. Vidare anför Regelrådet att det hade varit önskvärt om det hade förts en diskussion kring vilka konsekvenser valet av RL kan komma att få för berörda företag.

Förslaget att föreskriva om RL stöds av Ei, Konkurrensverket, Ekonomihögskolan vid Lunds Universitet, Innovations och Kemiindustrierna i Sverige AB (IKEM), Villaägarna, Fastighetsägarna Sverige och Dong Energy. Dessa instanser har inte haft några invändningar mot en vidsträckt föreskriftsrätt för Ei.

Efter remisstidens utgång har Näringsdepartementet, N/E och N/RS haft möten med naturgasföretagen och företrädare för kundsidan. Naturgasföretagen har därefter kommit in med kompletterande underlag när det gäller konsekvenser av RL och redovisat ytterligare underlag till stöd för sin kritik av att ett metodbyte har skett. Naturgasföretaget Swedegas AB har särskilt utvecklat vissa rättsliga invändningar och ställt krav på direkt ekonomisk kompensation om förslaget om RL genomförs. Detta redovisas närmare i avsnitt 2.

Från kundsidan har man vidhållit sitt stöd för att tillämpa RL, företrädesvis med 50-åriga avskrivningstider för rörledningar.

### 1.3 Utgångspunkter för det omarbetade förslaget till förordning

Ambitionen har varit att etablera en långsiktigt stabil tillsynsmodell som kan förstås av och ha trovärdighet hos naturgaskunder och företag. Genom att grundläggande och väsentliga principer som har betydelse för intäktsramens storlek läggs fast i förordningen, främjas stabiliteten i regleringen och förutsägbarheten ökar för både kunder och naturgasföretag.

Förslaget att föreskriva om RL har, utöver remissynpunkterna till förordningsförslaget, haft sitt stöd i remissynpunkter på beredningsunderlaget till lagstiftningen om förhandsreglering med intäktsram där – utifrån vad tillämpningen på elmarknaden har visat – framförallt risken för överkompensation har gjorts gällande. Det har i naturgaslagen tidigare inte funnits några närmare föreskrifter kring skälighetsbedömningen annat än de allmänt hållna kraven i 6 kap. 2 § naturgaslagen, och följaktligen inte några föreskrifter kring metoder för hur kapitalkostnaden ska beräknas. Det är således inte fråga om något metodbyte.

Förordningsförslaget innebär därför fortfarande att RL ska användas vid beräkning av kapitalkostnaden.

Föreskriftsrätten för Ei har dock begränsats och preciserats. Förutom frågor kring dokumentation och hantering av ansökningar får Ei rätt att föreskriva hur avdrag från intäktsramen för anslutningsavgifter ska beräknas och vilka kostnader som naturgasföretagen kan påverka. Vidare får Ei meddela föreskrifter om vilket index som ska användas för att räkna om kostnaderna med hänsyn till förändringar i prisläget och vilka tillgångar som ska ingå i kapitalbasen. Slutligen får Ei föreskriftsrätt i fråga om hur anläggningarnas ålder ska bestämmas i de fall åldersuppgifter saknas.

### 1.4 Konsekvensutredningens innehåll och avgränsning

Mot bakgrund av de justeringar i förslaget som remissynpunkterna har lett fram till behandlas i konsekvensutredningen endast valet av RL tillsammans med de påpekanden Regelrådet har tagit upp i sitt remissvar. Regeringskansliet; Näringsdepartementet, N/E och N/RS, redovisar i denna

konsekvensutredning sina resonemang och bedömningar kring föreskriften om RL tillsammans med några beräkningsexempel.

Som framgått av inledningen fastställs intäktsramen för en kommande fyraårig tillsynsperiod. Det innebär att prövningen är framåtsyftande. Några av de företag som har besvarat remissen har framhållit att de inte uppnår en rimlig avkastning under investeringens livslängd till följd av att RL-metoden ska användas.

Ett sådant argument skulle vara relevant om regleringen innehöll nominella metoder för beräkning av kapitalkostnader. Regleringen med hjälp av intäktsram antar i stället ett kapacitetsbevarande perspektiv med en värdering av tillgångarna som är representativ för varje tillsynsperiod och som baseras på ett nuanskaffningsvärde.

Vidare fanns det före 2005 inte någon strikt uppdelning mellan överföring respektive handel, då tidigare bestämmelser om redovisningsmässig åtskillnad kompletterades med krav på juridisk åtskillnad. Naturgasen introducerades i Sverige år 1985 då verksamheten var oreglerad. Det är vare sig möjligt eller relevant att närmare undersöka hur den historiska avkastningen har sett ut. Det har tidigare inte funnits någon reglering av hur kapitalkostnader ska beräknas. Reglering med intäktsram och RL-metod påbörjas med den första tillsynsperioden 2015. Konsekvensutredningen tar därför inte hänsyn till tidigare rörelseresultat.

Övriga faktorer som påverkar kapitalbasens storlek t.ex. beräkning av nuanskaffningsvärde och kalkylränta berörs inte i konsekvensutredningen. Frågan om avskrivningstider berörs översiktligt.

### 1.5 Aktörer som berörs av förslaget

Naturgasföretag som bedriver verksamhet med överföring, förgasning och lagring av naturgas kommer att beröras av förslaget. Kunderna anslutna till sådana system kommer likaså att beröras. Vidare berörs Ei. Beslut som fattas med anledning av fastställande av intäktsram kommer att kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol som därför berörs.

## 2. Rättsliga invändningar och förslagets förenlighet med gasmarknadsdirektivet

### 2.1 Swedegas AB:s invändningar

Bolaget har sammanfattningsvis anfört följande. Förslaget inger vissa betänkligheter med hänsyn till grundlagen (8 kap. RF) eftersom det i grunden går ifrån det sätt varpå begreppet ”rimlig avkastning” under flera år har tolkats genom Eis riktlinjer baserade ytterst på naturgaslagen och dess förarbeten fram till juni 2013. En förordning som också så väsentligt i realiteten ändrar den sakliga innebörden av rimlig avkastning i 6 kap. 10 § na-

turgaslagen, är konstitutionellt sett i viss mån tveksam. Förslaget är därför olämpligt att gå fram med.

Det måste härtill ifrågasättas om förordningsförslaget är förenligt med den materiella innebörd av äganderättsskyddet som kommer till uttryck i Europakonventionen och EU:s stadga om grundläggande rättigheter. Det omkullkastar en sedan flera år etablerad tolkning av hur rimlig avkastning ska beräknas fram och det är därför inte förenligt med konventionens innebörd av skydd för legitima förväntningar (jämför EU-rätten som också ger ett motsvarande skydd). Förslaget får obalanserat stora ekonomiska konsekvenser för de företag – med lång investeringshorisont – som har att förlita sig på lagstiftningen om prisreglering eftersom det ändrar metod för beräkning av kapitalkostnader mitt under investeringarnas livslängd. Eftersom den nya metoden förutsätter höga initiala kapitalkostnader, får det också en retroaktiv verkan. Effekterna av förslaget är olika med hänsyn till vilken typ av investering som det gäller och beroende på vilken metod som använts tidigare (dvs. vilka historiska intäkter som bolagen haft). Då det finns andra, mindre ingripande metoder att uppnå samma syfte, som t.ex. övergångsbestämmelser eller kompensation för förlust, kan inte kravet på proportionalitet anses vara uppfyllt.

## 2.2 Bedömning

I artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen anges följande.

Varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

Begreppet ”egendom” i artikeln omfattar inte bara fast och lös egendom av olika slag utan också begränsade sakrätter av ekonomiskt värde liksom fordringar och immateriella rättigheter. Även legitima förväntningar i fråga om ekonomiska rättigheter av olika slag kan omfattas av egendoms-skyddet. En sådan ekonomisk rätt kan antingen grundas på kontrakt, lag eller domstols dom (alternativt skiljedom) (Åhman, Egendoms-skyddet, 2000, s. 166).

Den nu aktuella regleringen begränsar naturgasföretagens rätt att ta ut avgifter för sina tjänster och torde utgöra en sådan inskränkning i användningen av egendom som faller under artikelns andra stycke (jfr a.a. s. 312 ff.). Av denna bestämmelse framgår att staten får genomföra sådan lagstiftning som den finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Vid sådan reglering ska det dock, enligt Europadomstolens praxis, ske en prövning om inskränknin-gen är proportionerlig, vilket innebär att det görs en avvägning mellan det

allmänna intresset och enskildas intressen. Om en rimlig balans inte uppnås strider inskränkningen mot art. 1. När det gäller inskränkningar i rätten att använda egendom har Europadomstolen anlagt ett för den enskilde strängt synsätt och funnit att även ganska betungande begränsningar av ägarens rättigheter kan accepteras i det allmänna intresset. Staten har med andra ord tillerkänts ett ganska stort utrymme för att bedöma vilka inskränkningar som ter sig rimliga med hänsyn till övergripande intressen (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 4:e uppl., s. 362).

Vid bedömningen av Swedegas AB:s invändningar kan följande konstateras. Det har hittills inte funnits bestämmelser i vare sig lag, förordning eller myndighetsföreskrifter om vilken beräkningsmetod för kapitalkostnad som ska tillämpas vid tillsynen av naturgasföretagens avgifter. Som anförts i inledningen av denna promemoria finns dock i 6 kap. 2 § naturgaslagen ett allmänt krav på att avgifter och övriga villkor ska vara skäliga. Kravet på skälighet hänför sig till de totala intäkterna från verksamheten och syftar till att förhindra att lednings- eller anläggningsinnehavarna utnyttjar sin monopolställning genom att ta ut oskäliga monopolvinster (prop. 2004/05:62 s. 228). Skäligheten har inte varit föremål för någon förhandsprövning utan har kontrollerats av Ei i efterhand.

Arbetet med den nya förhandsprövningen med intäktsram påbörjades med två rapporter från Ei (Tillsynsmetod för överföring och lagring av naturgas i Sverige, EI R 2008:16 och Tillsynsmetod för överföring och lagring av naturgas i Sverige – steg 2 fördjupade metodstudier, EI R 2009:17). I den första rapporten angav Ei att avgörande för hur kapitalkostnaderna ska fördelas över tiden är hur kvaliteten på nättjänsten påverkas av nätets ålder samt hur drifts- och underhållskostnader fördelas sig över tiden. Ei bedömde att kvaliteten på nättjänsten är oberoende av nätets ålder och, efter diskussion med branschen, att drifts- och underhållskostnader fördelas sig relativt konstant över naturgasnätets bedömda ekonomiska livslängd. Med hänvisning till dessa omständigheter angav Ei att RA-metoden kommer att tillämpas. Något underlag för hur drifts- och underhållskostnader förändras över tid redovisas inte i rapporten.

I den andra rapporten konstaterade Ei att det krävdes lagstiftning som medgav en omprövning av ett beslut om intäktsram som fattats på förhand och anförde bl.a. följande. I stället avser Ei att från företagen begära in förslag på intäktsram innan tillsynsperioden och samla in uppgifter om prognoser m.m. samt meddela varje företag en indikativ intäktsram innan tillsynsperiodens början. Tillsynsperioden avser åren 2011–2014. Den indikativa intäktsramen innehåller information om vad Ei anser vara en skälig intäktsram för en tillsynsperiod. Den utgör inget beslut i betydelsen att Ei tar slutlig ställning i frågan eller skiljer ärendet ifrån sig. Det indikativa beskedet utgör därmed inget beslut i förvaltningsrättslig mening och innebär heller inga rättsliga följder för naturgasföretagen. Beslut om intäktsram beslutas i stället av Ei efter tillsynsperiodens slut enligt 10 kap. natur-

gaslagen. En indikativ intäktsram och beslut i efterhand kan inte jämsställas med en reglering där en intäktsram fastställs av Ei på förhand.

I rapporten Förhandsprövning av gastariffer (EI R 2010:14) föreslog Ei de nödvändiga ändringarna i naturgaslagen. I avvaktan på att lagstiftningen infördes har inspektionen redovisat sin granskning av naturgasföretagens avgifter för åren 2009–2011 (EI R 2010:27 mars 2011, EI R 2012:08 maj 2012 och EI R 2013:08 maj 2013). Granskningen utfördes i efterhand på grundval av inlämnat årsrapportmaterial som kompletterades med uppgifter om anskaffning av anläggningstillgångarna. Härvid har Ei använt sig av en beräkningsmodell som har utgått från RA. Enligt rapporterna har avsikten med granskningen varit att de företag som haft högre intäkter än vad beräkningsmodellen medgivit, skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Under de aktuella åren har inte något naturgasföretag haft så höga intäkter att en fördjupad granskning har aktualiserats. Av rapporterna framgår vidare att Ei redan under 2010 beslutat att överge den tidigare planerade inriktningen med indikativa intäktsramar.

Arbetet i Regeringskansliet med att införa en förhandsreglering av nu aktuellt slag inleddes i september 2010 när Ei överlämnade rapporten Förhandsprövning av gastariffer. Förslaget remitterades, liksom en senare upprättad promemoria i ämnet, till en stor krets av remissinstanser. Promemorian låg sedan till grund för propositionen Naturgasfrågor (2012/13:85) genom vilken den lagreglerade delen av intäktsramsregleringen genomfördes (bet. 2012/13: NU16, rskr. 2012/13:201). I propositionen anförde regeringen att avsikten var att närmare principer för beräkningen av en rimlig avkastning, som exempelvis metod för fördelning av kapitalkostnader, skulle komma att regleras i förordning eller myndighetsföreskrifter (s. 60). Regeringen framhöll också att föreskrifterna skulle utformas med utgångspunkt i de särskilda förhållanden som gäller för naturgasmarknaden och med beaktande av remissinstansernas synpunkter i bl.a. just frågan om valet av avskrivningsmetod.

Naturgasföretagen och marknadens övriga aktörer har under lång tid efterfrågat en reglering av det slag som nu är aktuell. I sammanhanget kan nämnas att Swedegas AB och Energigas Sverige AB i brev till Näringsdepartementet den 19 respektive 25 januari 2012 framhöll de svårigheter och problem som oklarheterna kring skäliga tariffer skapar. Swedegas AB anförde att det är helt ohållbart att man sedan över sex år inte har klara besked om vilken avkastning som kan förväntas. Bolaget framhöll vidare sin vilja och beredskap att bistå departementet för att skynda på det arbete som krävs för att en nödvändig lagstiftning ska komma på plats.

Energigas Sverige anförde: ”Slutligen ser vi ett generellt problem även i den långsamma implementeringen av förhandsreglering. Vi har nu en situation där ägare av gasnät inte vet vilken avkastning som tilläts sedan sex år tillbaka. Av den information vi fått kan den osäkerheten komma att bestå till 2015. Det får till följd att ägarna av gasinfrastruktur får ytterligare ett antal år med oklara spelregler som försvårar eller förhindrar beslut att utveckla näten. Det är främst avsaknaden av beslut om lagändringar som vi upplever som

största hindret för att inte processen kan drivas på, baserat på den information vi har från tillsynsmyndigheten.”

Med hänsyn till vad som nu anförts kan det inte rimligen hävdas att det funnits en etablerad tolkning av hur en rimlig avkastning ska beräknas vid tillsynen av naturgasföretagens intäkter. Det förberedelsearbete som bedrivits hos Ei har inte gett upphov till legitima förväntningar som omfattas av egendomsskyddet i Europakonventionen.

Genom bestämmelserna om intäktsramen i naturgaslagen, den nu aktuella förordningen, och de föreskrifter som Ei kommer att meddela på området, införs dock en tillsynsmodell som tydligare begränsar naturgasföretagens möjlighet att uppbära intäkter än den ordning som gäller i dag.

Intäktsramsreglering syftar till att förhindra att naturgasföretagen tar ut oskäliga monopolvinster till förfång för kunderna. Ur ett samhällsperspektiv är det viktigt att regleringen säkerställer att kunden får betala ett skäligt pris för att utnyttja naturgassystemet. Den ska samtidigt ge naturgasföretagen en rimlig avkastning och göra det möjligt att genomföra nödvändiga investeringar. En intäktsramsreglering med RL (förutsatt att den satta kalkylränta är rättvisande) ger naturgasföretagen full kostnads-täckning, en rimlig avkastning och möjlighet att genomföra investeringar. Regleringen av verksamheterna överföring, lagring och förgasning motiveras av att de i svensk rätt betraktas som naturliga monopol, med en relativt låg affärsrisk jämfört med andra branscher som agerar på konkurrensutsatta marknader. Det som är viktigt för aktörerna på den reglerade marknaden är långsiktiga och stabila förutsättningar. RL har ett tydligt stöd ifrån berörda myndigheter och kundintresseorganisationer. Redan det förhållandet att det finns en föreskrift om RL innebär att osäkerhet kring hur verksamheten kan komma att regleras undanröjs. Därmed minskar affärsrisken betydligt, vilket är gynnsamt för investerare.

RA-metoden bedöms medföra en risk för överkompensation av naturgasföretagen på kundernas bekostnad, vilket innebär att metoden inte kan anses lämplig om syftet att skydda kunderna från oskäliga monopolvinster ska kunna uppnås. Valet av RL-metoden bedöms vara nödvändigt för att syftena med regleringen ska kunna uppnås.

Swedegas AB har, för det fall regeringen avser föreskriva att RL-metoden ska användas, lämnat förslag till övergångslösningar. I första hand föreslås att RL-metoden ska tillämpas endast för anläggningstillgångar införskaffade efter den 31 december 2013. För tillgångar införskaffade dessförinnan ska RA-metoden användas. I andra hand föreslås att för anläggningar införskaffade före den 31 december 2013 ska, med hänsyn till etablerad praxis under tidigare tillsyn för dessa tillgångar, kompensation inkluderas så att anläggningstillgångarnas värde bevaras.



Swedegas AB:s förslag till övergångslösningar bedöms inte vara möjliga att genomföra. Om RL ska tillämpas endast i fråga om tillgångar införskaffade efter den 31 december 2013 kommer syftet att skydda kunderna inte kunna uppnås. Det finns vidare ingen grund att föreskriva att kompensation ska inkluderas vid fastställande av intäktsramen. Förordningens inverkan på de berörda företagens intressen får vid en samlad bedömning anses stå i proportion till det allmänna intresset som motiverar utformningen av den.

Mot bakgrund av vad som nu anförts bedöms regleringen vara förenlig med Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

När det gäller förslaget förenlighet med den EU-rättsliga regleringen av naturgasmarknaden framgår av artikel 41. 6 a i gasmarknadsdirektivet (2009/73/EG) att tillsynsmyndigheten ska ansvara för att tillräckligt lång tid i förväg innan dessa träder i kraft, fastställa eller godkänna åtminstone metoder för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät, inbegripet överförings- och distributionstariffer, samt villkor och tariffer för tillträde till LNG-anläggningar (förgasningsanläggningar med den terminologi som används i naturgaslagen). Enligt direktivet ska dessa tariffer eller metoder utformas så att nödvändiga investeringar i näten och LNG-anläggningarna kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkra nätens och LNG-anläggningarnas funktion på längre sikt. Förslaget om RL är förenligt med dessa krav.

### **3. Alternativa lösningar**

#### **3.1 Inledning**

Vid valet av metod för kapitalkostnadsberäkning går det inte att bortse från att naturgasföretagen alltid har ett informationsövertag i förhållande till Ei. Det blir därför viktigt att metoden skapar incitament till att komma in med rättvisande underlag. En annan viktig utgångspunkt är att metoden ska vara transparent och att varje kostnadspost kan granskas enskilt.

Vid reglering av infrastruktur som naturgasnät måste ett val göras av om en förmögenhets- eller kapacitetsbevarande princip ska tillämpas vid beräkning av kapitalkostnader.

Den kapacitetsbevarande principen fokuserar på att bevara nätets kapacitet oavsett vad anläggningen historiskt sett kostade att införskaffa. Vid tillämpning av en kapacitetsbevarande princip bortser man ifrån historiska förhållanden och blickar framåt. Det värde som åsätts en anläggningstillgång inför varje tillsynsperiod bestäms av det bedömda prisläget vid en nuanskaffning av en liknande anläggning.

Rena förmögenhetsbevarande principer utgår från nominella ansatser.

Den förmögenhetsbevarande principen garanterar en investerare att nuvärdessumman av kapitalkostnaderna blir lika stor som grundinvesteringen, varken mer eller mindre.

Den föreslagna tillsynsmodellen kan huvudsakligen tillskrivas kapacitetsbevarande egenskaper, men utgår samtidigt från det faktiska anskaffningsvärdet för en anläggning. Modellen är därför delvis en hybrid av de två principerna, då anskaffningsvärdet ligger till grund för beräkning av kapitalkostnader men samtidigt beräknas om till ett nuanskaffningsvärde genom att justera det mot ett kostnadsindex. Detta innebär en säker kapitalåtervinning för investeraren och incitamentet till att bevara gasnätens kapacitet.

Med termen kapitalkostnad avses här kostnaden för att använda anläggningstillgångar av olika slag. Kapitalkostnaden består av två delar; kostnad för förbrukningen av kapitalet (avskrivning/kapitalförslitning) och kostnad för själva kapitalbindningen (räntan). Vid ett kapacitetsbevarande perspektiv, för såväl RL som RA, beräknas kapitalkostnaden utifrån följande faktorer:

- Nuanskaffningsvärdering (nuak)
- Avskrivningsmetod
- Tillgångens ekonomiska avskrivningstid
- En vägd kalkylränta (WACC)

Vid metoder för kapitalkostnadsberäkningar bör vissa kriterier vara uppfyllda. Ett sådant kriterium är att metoden för beräkning av kapitalkostnader ska vara kostnadsriktig. I ekonomisk teori beskrivs både RL och RA som kostnadsriktiga metoder. Centralt är också hur de totala kapitalkostnaderna ska fördelas över tiden, dvs. hur kapitalförslitningen ska värderas. För att exemplifiera skillnaden mellan metoderna kan en anläggningstillgång som utgör en del i kapitalbasen studeras närmare. RL ger en kapitalkostnad som successivt är avtagande (linjärt) i takt med de årliga avskrivningarna. RA ger istället en konstant kapitalkostnad över tiden. RL ger initialt en något högre kapitalkostnad än RA. Om avskrivningstiden antas till 40 år med en kalkylränta på 6,35 procent ger metoderna ungefär lika stor kapitalkostnad omkring år 12 (dvs. skärningspunkten mellan RL och RA), därefter ger RL en lägre kapitalkostnad.

Kapitalkostnaderna utgör en betydande andel av naturgasföretagens intäktsramar. Andelen uppskattas idag till mellan 40 och 50 procent beroende på avskrivningsmetod.<sup>1</sup> RA ger för befintliga naturgasnät en högre

---

<sup>1</sup> Med kalkylränta 6,35 procent

värdering av kapitalkostnaderna och därmed en högre andel av intäktsramen.<sup>2</sup>

Av de återkommande kartläggningar, som utförs inom ramen för det europeiska samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna, CEER (Council of European Energy Regulators) framgår att för el- och gasmarknaderna i Europa tillämpas nästan uteslutande linjära avskrivningsmetoder för beräkning av kapitalkostnader.<sup>3</sup>

### 3.2 Alternativ till RL

Det finns i dag, vid sidan av regeringens förslag, endast beredningsunderlag för RA, som därmed för närvarande utgör det enda realistiska alternativet till RL för beräkning av kapitalkostnad.

Med en RA blir valet av avskrivningstid central. Vid felaktig vald avskrivningstid över- respektive underkompenseras naturgasföretagen. Med en för kort tid kommer varje annuitet att bli för hög och naturgasföretaget får för höga kapitalkostnader. Det omvända gäller med för lång avskrivningstid.

Med RL elimineras detta problem eftersom kapitalkostnaderna ger full kostnadstäckning, oavsett hur många år de fördelas på. Den tekniska livslängden för de svenska naturgasnäten är idag svårbedömd, eftersom näten i dag endast uppnått hälften av sin ekonomiska livslängd. Det finns därför inget empiriskt underlag att grunda sig på vad gäller rättvisande avskrivningstider. RL är därför att föredra eftersom regleraren annars riskerar att överskatta företagens kapitalkostnader vilket kunderna får bekosta. Denna effekt kan begränsas även vid RA om anläggningen slutar att generera en kapitalkostnad efter att avskrivningstiden löpt ut. Hittills har denna begränsning dock inte tillämpats för reglering av elnät som använder sig av RA. Där tillämpar Ei en "ålderslös" värdering och kapitalkostnaden blir därmed konstant så länge anläggningen är i drift. Detta ger företagen incitament att verka för så korta avskrivningstider som möjligt, eftersom annuitetsfaktorn då blir högre. RL ger i stället incitament att tillämpa avskrivningstider som ger en rättvisande ekonomisk livslängd.

En ålderslös tillämpning av RA ger nätföretagen ekonomiska motiv att driva sina anläggningar så länge som möjligt eftersom en återinvestering i en motsvarande anläggning inte förändrar värdet på kapitalbasen. Det kan sägas finnas en samhällsekonomisk vinst i att driva en anläggning så länge den fungerar på ett tillfredställande sätt utan att drift- och underhållskostnaderna skenar. Med RA tenderar dock denna vinst i huvudsak tillfalla

---

<sup>2</sup> Beroende på att anläggningstillgångarna i naturgasnäten i huvudsak är äldre än motsvarande skärningspunkt mellan metoderna.

<sup>3</sup> Senaste utgåva C13-EFB-09-03

nätägaren eftersom kapitalkostnaderna förblir oförändrad oavsett om anläggningen är äldre än den avskrivningstid som tillämpas i tillsynsmodellen. Därför bedöms det ligga i kundernas intresse att regleringen styr mot att valda avskrivningstider i stället speglar tillgångarnas verkliga livslängd. RL metoden leder till en sådan styrning. En ålderslös tillämpning av RA medför också att krav på att en omfattande kvalitetsreglering behöver införas för att undvika framtida leveransproblem.

RA-metoden har ett avskrivningsmönster där progressiviteten bestäms av den reala kalkylräntan. Ju högre kalkylränta desto större progressivitet. RL-metoden bygger å andra sidan på en linjär, dvs. reallt konstant avskrivning.

Med en antagen real kalkylränta på 6,35 procent kommer progressiviteten hos RA-metoden att innebära att en tillgång med 40 års avskrivningstid efter halva avskrivningstiden, 20 år, kommer att ha ett oavskrivet restvärde av drygt 77 procent av nuanskaffningsvärdet. Det innebär att under den första halvan av avskrivningstiden skrivs tillgången bara av med knappt 23 procent. Efter 30 år, dvs. då bara en fjärdedel av avskrivningstiden återstår, kommer mer än hälften av värdet att finnas kvar. Det reala restvärdet är då 50,3 procent av nuanskaffningsvärdet.

Med RL-metoden faller restvärdet linjärt. Efter halva tiden återstår halva värdet, och efter tre fjärdedelar av tiden återstår en fjärdedel av värdet etc. En sådan bestämning av restvärden torde i de allra flesta fall reflektera företagets verkliga kostnadsmassa bättre än vad en tillämpning av RA-metoden gör. Ett avskrivningsmönster enligt RL speglar bättre hur företagen fördelar motsvarande kostnader i sin redovisning. Med RA behöver nätföretagen göra löpande avsättning för att balansera perioder då metoden ger en lägre kapitalkostnad. Detta innebär att företagen själva får finansiera en "balansering" av en för lågt erhållen reglermässig kapitalkostnad under de första åren när anläggningen är "ny" med en för hög reglermässig ersättning under en förhållandevis lång avslutande period (jmf med verkligheten i företagets bokföring). Det senare är svårt att motivera inför kunderna. Vidare kan detta medföra att kostnaderna för en betydande investering inte täcks under den första tiden.

Båda metoderna ger incitament för nya investeringar. RL ger en snabbare kapitalåtervinning vilket reducerar naturgasföretagens risktagande. Vid en expansion av denna typ av infrastruktur är det vanligt med en planerad överkapacitet i ett tidigt skede för att möjliggöra framtida anslutningar utan att behöva byta ut tidigare gjorda investeringar. Med RA riskerar inte tidig kapitalkostnad att gå förlorad, när investeringen kanske saknar kunder och anläggningskapaciteten inte utnyttjas till fullo. Detta kan inträffa med RL om denna tidiga kapitalkostnad inte kan hanteras under två till-

synsperioder.<sup>4</sup> Med RA sker en viss naturlig anpassning av kapitalkostnaderna som hanterar denna överkapacitetsproblematik. För att få full total kapitalkostnadsersättning för kommande investeringar över hela livscykeln behöver företagen utnyttja hela utrymmet som medges för respektive tillsynsperiod, med såväl RA som med RL.

För en rättvisande intäktsram är det centralt hur kapitalkostnaderna matchar övriga kostnader, exempelvis drift- och underhållskostnader (DoU). I förhandsregleringen för elnät tillämpas företagens verkliga DoU-kostnader. Alternativet till verkliga kostnader är att tillämpa s.k. standardkostnader. I ett scenario där kostnaderna för DoU stiger med anläggningarnas ålder bör kapitalkostnaderna uppvisa ett motsatt mönster, dvs. att de sjunker med anläggningens ålder. För att ge en god matchning med RA, bör därför DoU-kostnaderna vara standardiserade. För att utveckla standardkostnader behöver man i princip veta de totala DoU-kostnaderna för tillgångarna över hela avskrivningsperioden; de ska fördelas jämnt över varje tillsynsperiod, alternativt med ett medelvärde för branschen. En sådan beräkning är komplicerad att göra och rymmer många antaganden. Den leder också till att naturgasföretagens faktiska kostnader under vissa perioder kommer vara högre än vad schablonen medger.

Naturgasnäten i Sverige har idag endast uppnått omkring hälften av sin ekonomiska livslängd, vilket gör att det empiriska underlaget inte är tillräckligt för att ligga till grund för utarbetandet av standardiserade DoU-kostnader. I dagsläget saknas också studier som närmare beskriver svenska förhållanden i detta avseende. Naturgasföretagen har anfört att DoU-kostnaderna är och kommer att vara relativt konstanta över tid vilket skulle ge en god matchning med RA. Samtidigt framförs det i en inlägga<sup>5</sup> att ”när anläggningar är nya har de små eller inga underhållsbehov, medan förslitningen leder till att tillgångarna i slutet av avskrivningstiden kräver allt mer underhåll för att leveransmöjligheter och användande ska kunna fortsätta”. För liknande branscher, som exempelvis elnät och vatten/avlopp är DoU-kostnader generellt stigande med åldern. Med RL undviks problematiken eftersom utgångspunkten är naturgasföretagens verkliga DoU-kostnader.

Naturgasnätens utbyggnad har karakteriserats av tydliga och kraftiga investeringstoppar, vilket mot slutet av anläggningarnas livscykel ger avtagande kapitalkostnader om RL tillämpas. Företagen framhåller att RA bidrar till en enklare tariffutformning och ger jämnare tariffnivåer för kunderna. Detta är dock beroende av hur andra kostnader i nätverksamheten förändras över tid, enligt ovan. I framtiden, när befintliga nät ska bytas ut och när kapaciteten byggs ut, torde investeringsmönstret bli mer jämnt,

---

<sup>4</sup> 6 kap. 19 § naturgaslagen

<sup>5</sup> Swedegas 2013-10-04, Komplettering (3). dnr N2013/3375/RS

med mindre fluktuationer mellan enskilda år. Detta ger även med RL en utjämnad kapitalkostnad. I avsnitt 4 åskådliggörs detta i några beräknings-exempel.

### 3.3 Alternativa övergångslösningar.

Som redovisas i avsnitt 2 har Swedegas AB lämnat förslag till övergångslösningar. Dessa har inte bedömts utgöra möjliga alternativ till förslaget.

Därutöver har Fortum, Göteborg Energi AB och E.ON kommit in med en redovisning av hur de två metoderna RL respektive RA kan justeras för gamla anläggningstillgångar. Justeringen av RL innebär att anläggningarna efter det att 80 % av avskrivningstiden har löpt ut, alltid ska anses ha 20 % av avskrivningstiden kvar. Detta på grund av att det finns ett samhällsekonomiskt intresse av att företagen kan förlänga livslängden för fungerande tillgångar utan att förlora i utfallet av intäktsramen. Justeringen av RA innebär att det tillämpas en annan kalkylränta för anläggningar som är äldre än 40 år. Detta medför att åldersbestämning inte blir så kritisk.

Förslaget till förordning innehåller inte några föreskrifter om avskrivningstider eller kalkylränta. Det saknas även beredningsunderlag för att hantera frågan i detta sammanhang. Frågan om avskrivningstider behandlas även närmare i avsnitt 4.1.4.

### 3.4 Alternativet att inte reglera

Effekterna av att den föreslagna regleringen inte kommer till stånd nu, blir att det inte går att tillämpa de bestämmelser om förhandsprövning av naturgasföretagens intäkter genom fastställande av intäktsram som trädde i kraft den 1 juni 2013.

När det gäller alternativa lösningar till förhandsreglering kan konstateras att det i dagsläget saknas beredningsunderlag för att gå fram med någon annan metod för förhandsreglering än den riksdagen har fattat beslut om. Beredningen av ett sådant alternativ bedöms ta åtskilliga år i anspråk. En jämförelse kan här göras med förhållandena på elmarknaden, där modeller för att bedöma skäligheten i nättariffer har utretts och förkastats sedan början på 1990- talet fram till dess att förhandsprövningen genom fastställande av intäktsram kunde påbörjas från år 2012.

Det är således inte ett realistiskt eller möjligt alternativ att Ei återgår till att i förväg endast fastställa de metoder som ligger till grund för utformandet av avgifter och övriga villkor och på förhand endast pröva om metoderna leder fram till objektiva och icke-diskriminerande avgifter.

En rad remissinstanser har framfört att föreskrifter av materiell karaktär bör lämnas i lag eller förordning. Det är därför inte ett lämpligt alternativ att överlämna frågan om hur kapitalkostnader ska fördelas över tid till Eis tillämpning.

#### 4. Konsekvenser

I denna del redovisas först beräkningsexempel som synliggör skillnaderna mellan de två olika avskrivningsmetoderna. Underlaget är framtaget av Ei och bygger på de årsrapporter som naturgasföretagen är skyldiga att lämna in samt kompletterande uppgifter om anskaffning av anläggningstillgångar. Ei publicerar årligen sammanställningar av detta underlag.

Avsnittet avslutas med övergripande redovisning av konsekvenser för berörda aktörer.

##### 4.1 Beräkningar

För att bedöma framtida konsekvenser utefter val av avskrivningsmetod behöver först ett historiskt investeringsmönster identifieras. Därefter måste antaganden göras om framtida investeringar, såväl nya investeringar som reinvesteringar. För en bedömning av framtida reinvesteringar antas i exemplen nedan i ett första steg att varje tillgång kommer att bytas ut exakt vid utgången av den valda ekonomiska avskrivningstiden för respektive anläggningstyp.<sup>6</sup> Detta kan dock betraktas som ett extremfall. Som framgår nedan omfattas naturgasnäten av kraftiga investeringstoppar vilket också tydligt påverkar kapitalkostnaden. Sannolikheten för att samma investeringsmönster upprepar sig är närmast obefintlig. Investeringarna kommer av allt att döma att vara utspridda över tiden och reinvesteringarna göras löpande genom att delar av en tillgång successivt byts ut. För att simulera detta har det i ett andra steg antagits att nätet byts ut successivt över en period om 20 år.

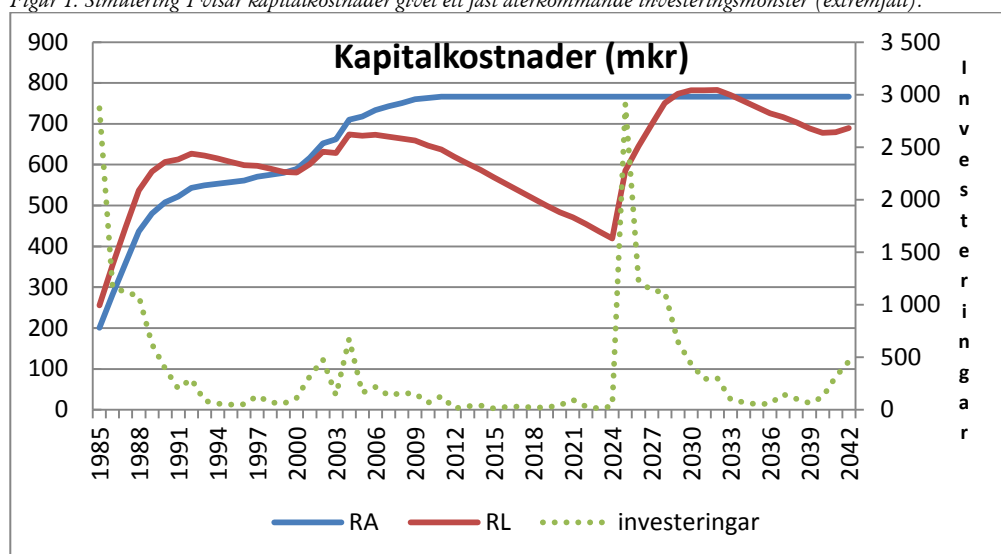
För att beskriva effekterna för den eventuella utbyggnad som naturgasföretagen har flaggat för, antas här att en kapacitetsökning som totalt motsvarar 15 procent av nuanskaffningsvärdet (nuak) av totala anläggningstillgångar för 2011.

---

<sup>6</sup> Avskrivningstiderna är hämtad från Eis rapport EIR 2009:17. Kalkylräntan har i beräkningarna satts till 6,35 procent.

#### 4.1.1 Framtida kapitalkostnader, ett extremfall

Figur 1. Simulering 1 visar kapitalkostnader givet ett fast återkommande investeringsmönster (extremfall).



Figuren ovan illustrerar beräknade kapitalkostnader med respektive metod för samtliga naturgasnätföretag och representerar ett teoretiskt extremfall där varje anläggning byts ut exakt när den bestämda avskrivningstiden löpt ut. Investeringsmönstret, med ovan nämnda antagande, illustreras med den prickade linjen. Även om detta scenario i praktiken inte är troligt för framtida investeringar kan följande noteras. För år 2011 blir kapitalkostnaden ca 17,4 procent lägre med RL jmf med RA. Gapet ökar sedan successivt fram till 2025. Figuren visar att även om så stora reinvesteringar görs, kommer kapitalkostnaden med RL bara att tangera eller ligga strax ovanför RA under en kortare tidsperiod. Kombinationen mellan reinvesteringar och utbyggnad illustreras under 2000–05 och visar att RL ger en lägre kapitalkostnad, även i ett nät som är relativt ungt.

#### 4.1.2 Framtida kapitalkostnader vid utbyggnad av näten

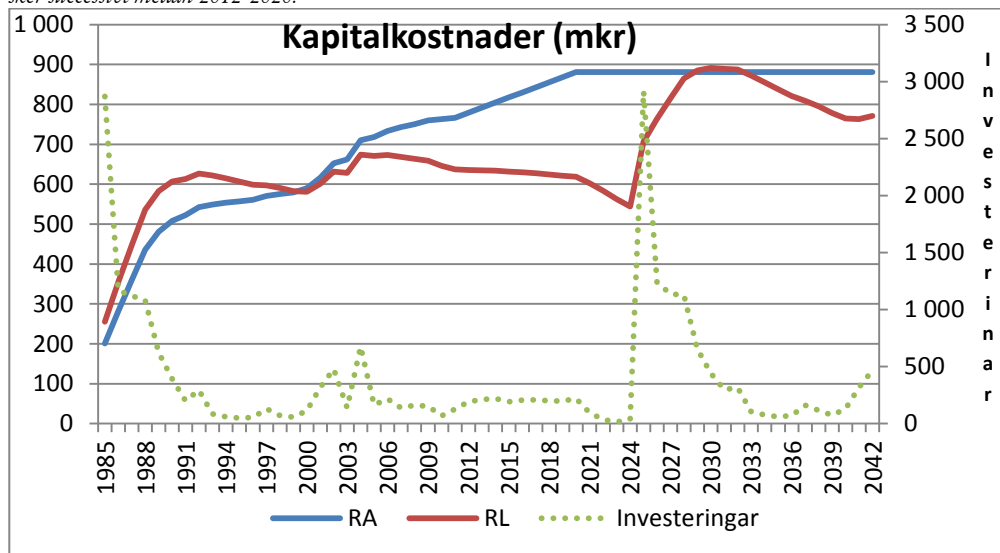
RL är en metod som gynnar investeringar då företagets risk reduceras genom en snabb kapitalåtervinning. Detta illustreras i figur 1 mellan år 1985–99 som visar initialt högre kapitalkostnader med RL. Några remissinstanser hävdar att det kan uppkomma tröskeffekter vid en nyetablering av ett nytt naturgasnät när dessa kostnader inte kan belasta kunderna. Detta anges vara ett hinder för utvecklingen av biogas. Problemet är inte accentuerat vid utbyggnad av befintliga naturgasnät, vilket illustreras i figur 2.

När det gäller utveckling av biogas kan inledningsvis konstateras att det är överföring av naturgas som är föremål för förhandsreglering. Ett nät som uteslutande överför biogas omfattas inte av naturgaslagen. Problematiken aktualiseras därför endast när biogas samdistribueras med naturgas i ett naturgasnät. Enligt nuvarande bestämmelser i 6 kap. 19 § naturgaslagen ska det belopp med vilket intäkterna överstigit eller understigit intäktsramen minska respektive öka ramen för den påföljande tillsynsperioden, dvs. ett underskott får rulla över högst åtta år. Om denna tid inte är tillräcklig skulle, vid nyinvesteringar för sådan samdistribution, problematiken regle-



ringstekniskt enkelt kunna hanteras genom att tillåta att underskott får föras över till framtida tillsynsperioder. Detta kräver dock en lagändring och det saknas underlag för att behandla frågan i detta sammanhang.

Figur 2. Simulering av framtida kapitalkostnader vid utbyggnad av näten motsvarande 15 % av nuak (2011) vilket sker successivt mellan 2012-2020.



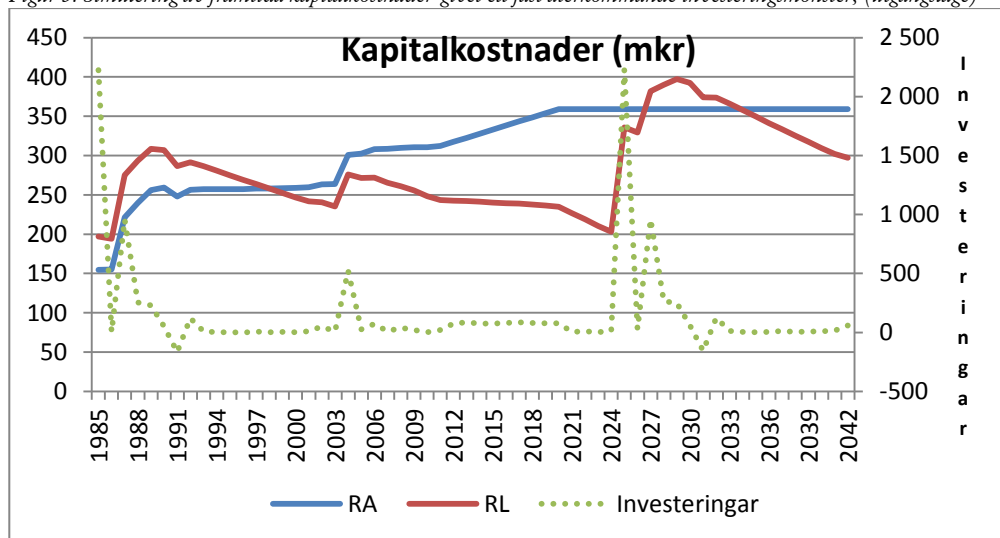
För att illustrera konsekvenserna av eventuella framtida utbyggnader av naturgasnäten har följande antagande gjorts. Mellan åren 2012-2020 byggs naturgasnäten ut motsvarande 15 procent av nuak (2011). Figuren visar att kapitalkostnaderna med RA ökar successivt och är år 2020, 15 procent högre än under 2011. Med RL blir resultatet att de totala kapitalkostnaderna hålls kvar på ungefär samma nivå under investeringsfasen för att sedan sjunka fram tills 2025 när äldre anläggningar byts ut enligt tidigare antagande. Efter reinvestering (mellan 2025-30) ger metoderna ungefär samma kapitalkostnader under några år, därefter ger RL lägre kapitalkostnader.

#### 4.1.3 Framtida kapitalkostnader med utjämnat investeringsmönster

I ett framåtblickande perspektiv kan man förvänta sig ett mer jämnt investeringsmönster istället för kraftiga korta investeringstoppar. Detta illustreras i nedanstående beräkningsexempel. I denna del har ett specifikt företag studerats närmare, eftersom det får en särskilt kraftig investeringstopp år 2025 enligt tidigare antagande om framtida reinvesteringar. I figur 3 illustreras först utgångsläget för detta företag med samma simulering som i avsnitt 4.1.2. Därefter visas i exempel 4 en ny simulering med samma förutsättningar, men där antagna reinvesteringar som sker mellan år 2025 och 2035 istället fördelas ut under perioden 2015-2035 (20 år istället för 10 år). Investeringarna är i denna simulering fortfarande koncentrerade till mitten av investeringsperioden (2025). Investeringsmönstret har också gjorts något fluktuerande mellan olika år under perioden. Under tjuugoårsperioden investeras motsvarande belopp som investeras i utgångsläget mellan år 2025-2035. Detta innebär att nätet och dess anläggnings-

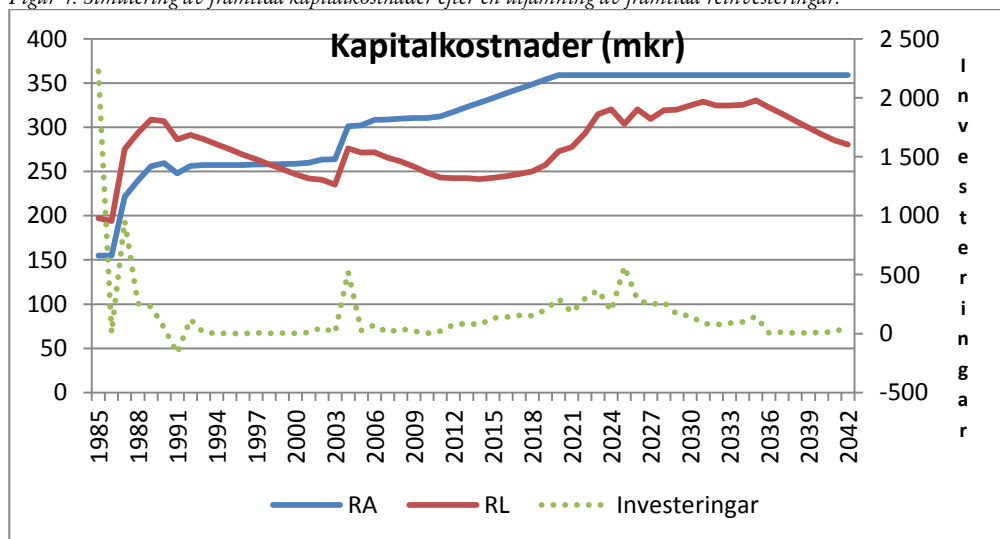
tillgångar successivt förnyas istället för att hela anläggningsmassan byts ut samtidigt.<sup>7</sup>

Figur 3. Simulering av framtida kapitalkostnader givet ett fast återkommande investeringsmönster, (utgångsläge)



Simuleringen i figur 3 visar att efter antagen investeringsperiod mellan år 2025–30, blir kapitalkostnaderna med RL något högre jämfört med RA under de nästkommande 5-6 åren för att sedan bli lägre igen.

Figur 4. Simulering av framtida kapitalkostnader efter en utjämning av framtida reinvesteringar.



Figur 4 visar ett scenario där investeringstopparna har jämnats ut. Det modifierade reinvesteringmönstret skapar en mjukare kapitalkostnadsut-

<sup>7</sup> För att undvika dubbelräkning av kapitalkostnader för de tillgångar som enligt antagande successivt har förnyats före slutet av avskrivningstiden, har i simuleringen en motsvarande procentuell andel uttrangerats. Utrangeringen sker på det restvärde som utgörs av de ursprungliga anläggningstillgångarna, dvs. på en åldersjusterad kapitalbas. Detta kapitalbasvärde är således klart lägre jämfört med den nya investeringens värde.

veckling med RL jämfört med utgångsläget. Simuleringen visar också att kapitalkostnaderna blir lägre med RL jämfört med RA även efter en utbyggnad av gasnäten och en tyngre reinvesteringsfas. Figuren visar att vid en någorlunda jämn investeringstakt kommer de totala kapitalkostnaderna hållas på en relativt stabil nivå.

Naturgasföretagen har framfört att RL innebär kraftiga variationer i överföringsavgifterna mellan olika år. Detta antagande bygger på att övriga kostnadsposter i nätverksamheten är konstanta och inte förändras med anläggningens ålder. Det är dessutom sannolikt att reinvesteringar till stor del kommer ske successivt, dvs. hela tillgången eller hela nätet kommer inte att bytas ut samtidigt utan kan antas ske stegvis eller sakta förnyas genom att komponenter byts ut efterhand.

#### *4.1.4 Avskrivningstider*

En viktig faktor som påverkar resultaten i föregående avsnitt är valet av avskrivningstider. Den största delen av kapitalbasen utgörs av anläggningstillgångar med långa avskrivningstider. Här har de antagits vara 40 år. Med längre avskrivningstider flackas lutningen på RL kurvan ut och för RA sänks nivån något. Det innebär också att det oavskrivna restvärdet för befintliga tillgångar ökar.

Förordningen innehåller inga föreskrifter om avskrivningstider. Dessa kommer istället att fastställas genom naturgasföretagens ansökan om intäktsram och de bedömningar som Ei gör beträffande avskrivningstid, dvs. genom inspektionens tillämpning. RL ger dock incitament till att lämna rättvisande uppgifter om avskrivningstid som speglar den verkliga ekonomiska livslängden.

I förberedelsearbetet med föreskrifterna har Ei aviserat att företagen, i samband med ansökan om intäktsram, ska ange den ekonomiska livslängden. Den fortsatta analysen av avskrivningstider kommer därmed att kunna utvecklas inom ramen för Eis tillämpning.

#### 4.2 Naturgasföretagen

Beräkningsexemplen ovan visar att de totala framtida kapitalkostnaderna blir lägre med RL jämfört med RA. RL innebär att kapitalbasen värderas med hänsyn till anläggningens ålder. För ett nät som uppnått hälften av sin ekonomiska livslängd, innebär det att det oavskrivna restvärdet med en RL-metod motsvarar hälften av nuanskaffningsvärdet för dessa tillgångar. Till följd av prisökningar (nuanskaffningsvärderingen) kan restvärdet hamna i samma storleksordning som det ursprungliga anskaffningsvärdet.

För 2011 beräknades det samlade nuanskaffningsvärdet till närmare 11 miljarder kronor, medan de samlade ursprungliga anskaffningsvärdena var ca 5,7 miljarder kronor. Företagens bokförda restvärden värderades 2011 till ca 2,9 miljarder kronor.

RL är kostnadsriktig och ger företagen utrymme till en rimlig avkastning. RL ger incitament till att återinvestera då anläggningen närmar sig slutet av anläggningens ekonomiska livslängd. För nya investeringar medger RL en snabb kapitalåtervinning vilket minskar naturgasföretagens risk kopplat till investeringen.

Genom att grundläggande principer för intäktramens storlek läggs fast redan på förordningsnivå får företagen stabila och förutsägbara förutsättningar för sin verksamhet. Därmed reduceras också affärsrisken för naturgasföretagen.

#### *4.2.1 Administrativa kostnader*

Regelrådet har i sitt remissvar anfört att det inte är godtagbart att beträffande administrativa kostnader hänvisa till konsekvensutredningen i den proposition som föregått det aktuella förslaget till förordningen. Den beloppsmässiga redovisningen upppepas därför nedan.

Av Naturgaspropositionen (prop.2012/13:85 s. 77) framgår att enligt Tillväxtverkets beräkningar uppgår kostnaderna för fortlöpande årsrapportering till ca 300 000 kr. De administrativa kostnaderna förknippade med att ta fram och till Ei lämna förslag till intäktsram bestämmelsen i 6 kap. 7 § naturgaslagen (2005:403) är jämförbara men uppstår bara vart fjärde år. Ei har i sin rapport angivit att man avser att samordna inrapporteringen av underlag till den nya förhandsregleringen med årsrapporterna, för att ytterligare minska administrationen.

Valet av avskrivningsmetod bedöms inte innebära någon skillnad vad gäller de administrativa kostnaderna kring inlämnade av förslag till intäktsram.

#### 4.3 Effekter för kunderna

Lägre intäktsramar innebär i praktiken att överföringsavgifterna begränsas till en lägre nivå jämfört med en intäktsram som medger en högre nivå. Framtida intäktsramars storlek beror samtidigt på hur de totala kostnaderna utvecklar sig, såväl de löpande kostnaderna som kapitalkostnaderna. Stegvis avtagande kapitalkostnader kan innebära avtagande intäktsramar och därmed lägre överföringsavgifter. Stegvis ökande DoU-kostnader, till följd av åldrande anläggningar kan, å andra sidan, medföra högre intäktsramar och därmed högre överföringsavgifter med tiden. Ur ett kundperspektiv är det de totala kostnaderna som är relevanta för kommande överföringsavgifter. Vid valet av metod och allt annat lika ger, som figurerna i avsnitt 3.0 visar, RL lägre framtida kapitalkostnader jämfört med RA.

Det bör påpekas att naturgasföretagen ska ansöka om en intäktsram för kommande tillsynsperiod. Tillsynsmodellen utgör ett tak för denna ansökan och är således inte ett ”golv”, eftersom naturgasföretagen också kan komma att få lägre intäkter än den ansökta intäktsramen för aktuell till-

synsperiod. Om den ansökta intäktsramen är lägre än vad metoden medger kommer det också vara den lägre intäktsramen som fastställs i Eis beslut.

Ei har redovisat en uppskattning av hur de båda metoderna skulle påverka naturgasföretagens intäktsramar för 2011 (realt) jämfört med ingående intäktsnivå (redovisade intäkter 2010, ca 1,35 miljarder kr). I förhandsregleringen är dock varje tillsynsperiod fyra år vilket ger företagen större möjligheter att balansera och justera överföringsavgifterna så att de anpassas till beslutad intäktsram.

*Intäktsram för 2011 med RL/RA:*

- Intäktsramarna för 2011 skulle vara ca 140 miljoner kr högre med RA jämfört med RL.
- RL medger ett utrymme att höja avgifterna med ca 10 procent (exkl. lagret). RA medger ett utrymme höja avgifterna med ca 20 procent (exkl. lagret). För kund kan avgifterna bli ännu högre då distributionsföretagens kostnader för överliggande nät (transmission) också kommer att öka.
- Det är transmissionsföretagen som medges störst utrymme till avgiftshöjningar. Swedegas medges ca 31 procent och E.ON transmission 23 procent med RA. RL medger avgiftshöjningar med ca 17 procent för Swedegas och ca 20 procent för E.ON. För distributionsföretagen (5 st.) får fyra företag mellan 4-11 procent med RA respektive mellan 0-7 procent med RL. Ett företag får 36 procent med RA respektive 23 procent med RL.

#### 4.4 Myndigheter och domstolar

Utgångspunkten för regleringen är att varje kostnadspost eller del av en reglermodell kan stå på egna ben. De enskilda posterna måste kunna synas i detalj. Myndigheten riskerar annars att hamna i ett ”gungor- och karusell” resonemang som tenderar att vara till företagets fördel, eftersom de alltid kommer att påpeka i vilka delar de missgynnas, men inte när de gynnas. Detta problem har enligt Ei uppstått vid förhandsreglering av elnäten, där RA används för fördelning av kapitalkostnader. Med RL finns det klarare incitament för naturgasföretagen att det regleringsmässigt tillämpas rätt avskrivningstid.

När det gäller förhandsreglering med hjälp av intäktsram för elnäten motiverades metodvalet RA bl.a. av att det var mycket svårt att bestämma anskaffningstidpunkterna. Ei har redan i dag tillgång till dessa uppgifter för naturgasanläggningarna.

Ei har i sitt remissvar framhållit ytterligare en nackdel med RA. Med RA som fördelningsprincip har företagen incitament att driva anläggningarna

så länge som möjligt. Det medför att myndigheten måste kombinera en reglermodell med RA med en komplicerad kvalitetsreglering. Det har hittills inte funnits skäl att införa en sådan ordning på naturgasmarknaden. RL-metoden medför inte heller ett sådant behov. Med RA måste naturgasföretagen göra avsättningar för framtida investeringar, vilket förutsätter striktare uppföljning av reinvesteringstakten för att inte framtida kvalitetsproblem ska uppkomma. Detta innebär ytterligare uppgifter i myndighetens tillsynsverksamhet som i praktiken kan vara svåra att genomföra.

Besluten kring intäktsram kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ei har för sin hantering av domstolsprocesserna rörande intäktsramarna för elmarknaden för åren 2012 – 2014 redovisat processkostnader överstigande 10 Mkr, inklusive arvoden för processombud.

För naturgasmarknaden rör det sig om betydligt färre företag, sex till antalet. Genom att redan i förordningen reglera frågor av central av betydelse för intäktsramens storlek, bör arbetsinsats och kostnader kring processföringen i domstol kunna begränsas. Ett mindre antal överklaganden bedöms dock behöva hanteras av inspektionen under de inledande åren och medföra visst merarbete.

Konsekvenserna av den föreslagna regleringen för domstolarna har behandlats i Naturgaspropositionen (prop. 2012/13:85) och där bedömts kunna rymmas inom ramen för domstolarnas befintliga anslag.