

Ei R2014:07

Förändrade regler för redovisning av lagring av gas i rörledning

Energimarknadsinspektionen
Box 155, 631 03 Eskilstuna
Energimarknadsinspektionen R2014:07
Författare: Johan Carlsson
Copyright: Energimarknadsinspektionen
Rapporten är tillgänglig på www.ei.se
Tryckt Elanders Sverige AB 2014

Förord

Från den 1 januari 2015 kommer naturgasföretagens intäkter vara reglerade i förhand genom beslut som fattas av Ei. Under arbetet med att ta fram den nödvändiga lagstiftningen för att införa en förhandsprövning uppmärksammade Ei regeringen på att befintliga regler avseende företagens redovisning i olika verksamheter inte är harmoniserad med indelningen i intäktsramar. Lagring av gas i rörledning ingår inte i samma intäktsram som den verksamhet som företagen är skyldiga att särskilt redovisa till Ei. Denna indelning skulle göra det svårt för Ei att ha en effektiv tillsyn över de aktuella verksamheterna. Regeringen gav därför Ei i uppdrag att ge förslag på regler som gör att indelningen stämmer överens med de krav som finns avseende redovisning av företagens olika verksamheter.

Ei föreslår i denna rapport att lagring i rörledning ska särredovisas från annan lagringsverksamhet. Särredovisning är också nödvändigt för att Ei ska kunna utöva en effektiv tillsyn över de uppgifter som ligger till grund för intäktsramarna i respektive verksamhet.

Eskilstuna, mars 2014.



Anne Vadasz Nilsson



Johan Carlsson

Innehåll

Författningsförslag.....	5
Förslag till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403)	5
Författningskommentarer	5
1 Inledning.....	6
1.1 Uppdraget.....	6
1.2 Avgränsningar.....	7
2 Redovisning av gasverksamhet samt Ei:s förslag	8
2.1 Förhandsreglering av naturgasföretagens intäkter	8
2.2 Dagens regler om hur naturgasföretagen ekonomiskt ska redovisa sina verksamheter	9
2.3 Sambandet mellan förhandsreglering och redovisning.....	9
2.4 Energimarknadsinspektionens förslag.....	10
3 Konsekvensutredning.....	11
3.1 Naturgasföretagen	11
3.2 Övriga aktörer (inkl Ei, kunder, miljömässiga konsekvenser och konsekvenser i övrigt)	11

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403)

Härigenom föreskrivs i fråga om naturgaslagen (2005:403) att 4 kap. 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Verksamhet som rör lagring av naturgas och drift av en förgasningsanläggning skall ekonomiskt redovisas så att lagringen av naturgas och driften av förgasningsanläggningen redovisas var för sig och skilt från annan verksamhet.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om redovisning av verksamhet som rör lagring av naturgas och drift av en förgasningsanläggning samt om skyldighet att ge in redovisningshandlingar till tillsynsmyndigheten.

Föreslagen lydelse

3 §

Verksamhet som rör lagring av naturgas och drift av en förgasningsanläggning *ska* ekonomiskt redovisas så att lagringen av *gas i lagringsanläggning, lagring av gas i rörledning och driften av förgasningsanläggning redovisas var för sig och skilt från annan verksamhet.*

Författningskommentarer

I *första stycket* har ändringar införts som innebär att företagen i tillämpliga fall även behöver särredovisa lagring av gas i rörledning, så kallad line-pack. Uppdelningen är nödvändig eftersom det annars inte är möjligt för tillsynsmyndigheten att utöva tillsyn över de verksamheter som ingår i intäktsramen för transmission enligt 6 kap. 6 § tredje stycket. Övervägandena finns i avsnitt 2.4.

1 Inledning

Den 1 juni 2013 trädde ett nytt regelverk i kraft för Sveriges naturgasföretag. Regelverket innebär att företagens intäkter från den 1 januari 2015 kommer vara reglerade i förhand genom beslut som fattas av Energimarknadsinspektionen.

En intäktsram ska beslutas för vardera transmission, distribution, lagring i lagringsanläggning och drift av förgasningsanläggning. För transmission ska intäktsramen även omfatta lagring av gas i rörledning. Enligt naturgaslagens regler om särredovisning ska dock lagring av gas i rörledning redovisas som en del av ett företags lagringsverksamhet. Detta innebär att lagring av gas i rörledning kommer behandlas som en del av lagringsverksamheten i redovisningen och som en del av transmissionsverksamheten i intäktsramarna. Energimarknadsinspektionen lämnade i sitt remissvar avseende den nya lagstiftningen synpunkter på denna ordning och framförde att kravet på särredovisning bör ses över. Regeringen ansåg dock inte att det fanns tillräckligt med underlag för att ändra reglerna avseende särredovisning under det pågående utredningsarbetet och gav i stället Ei i uppdrag att ta fram förslag på hur reglerna avseende särredovisning ska ändras för att stämma överens med regleringen av intäktsramar.

I rapporten föreslås att lagring av gas i rörledning ska redovisas skilt från annan lagringsverksamhet.

1.1 Uppdraget

Energimarknadsinspektionen lämnade den 26 november 2012 remissvar på regeringens promemoria – Förhandsprövning av naturgasföretagens intäkter. I remissvaret anförde Ei följande avseende krav på särredovisning av lagring i rörledning.

Av den föreslagna 6 kap 6 § framgår i andra stycket att lagring i lagringsanläggning ska redovisas för sig. I tredje stycket anges därefter att ett beslut om intäktsram för transmission ska omfatta även intäkter från lagring i rörledning. Därmed kommer intäkten från lagringsanläggning hanteras separat från intäkten avseende lagring i rörledning som kommer att ingå som en del av i transmissionsverksamhet.

Energimarknadsinspektionen anser att det som en följd av detta finns skäl att se över bestämmelser om särredovisning.

Att bibehålla kravet på särredovisning av lagring i rörledning innebär administrativa bördor även om det kommer att minska transparensen i tillämpade avgifter för lagring av gas i rörledning.

Av 4 kap. 3 § naturgaslagen framgår att transmission och lagring i rörledning ska redovisas separat. Energimarknadsinspektionen anser att det följer av det föreslagna 6 kap. 6 § tredje stycket att nämnda krav på särredovisning tas bort genom att sista meningen i 4 kap. 3 § ändras.

Med anledning av detta remissvar gav regeringen den 13 juni 2013 Ei i uppdrag att se över reglerna om särredovisning av naturgas med följande motivering:

I sitt remissvar till departementspromemorian Förhandsprövning av naturgasföretagens intäkter, som legat till grund för förslagen i propositionen gällande den nya tillsynsmodellen, påpekade Energimarknadsinspektionen att kravet på särredovisning av lagring i rörledning bör tas bort med anledning av att intäkter från lagring i rörledning kommer att omfattas av en intäktsram och intäkter från lagring i lagringsanläggning av en annan.

Regeringen bedömde i propositionen att det inte fanns tillräckligt med underlag för att utifrån remissvaret föreslå några lagändringar i frågan. Energimarknadsinspektionen för nu i uppdrag att ta fram ett författningsförslag som tillgodoser remissynpunkten.

1.2 Avgränsningar

Rapporten behandlar frågan om hur redovisning av lagring av gas i rörledning ska ske för att både överensstämja med EU-regelverk och svensk rätt avseende intäktsramar för naturgasföretag.

2 Redovisning av gasverksamhet samt Ei:s förslag

Huvudsyftet med denna rapport är att föreslå regler så att kraven på indelning i verksamheter för intäktsramar stämmer överens med den indelning i verksamheter som naturgasföretagen ska redovisa enligt till Ei. Rapporten inleds därför med en genomgång av de regler som styr de olika områdena innan en analys görs om vad som bör ändras för att uppfylla rapportens syfte.

2.1 Förhandsreglering av naturgasföretagens intäkter

EU-rätten är central för att förstå varför svensk lagstiftning har utformats som den har inom de aktuella områdena. Gasmarknadsdirektivet är centralt för att förstå på vilka grunder den svenska förhandsregleringen fått sin utformning.

Av artikel 41.6 a i gasmarknadsdirektivet framgår att tillsynsmyndigheterna 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; dessa tariffer eller metoder ska 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.

Den svenska regleringen stadgade tidigare avseende förhandsprövning av avgifter och övriga villkor för anslutning till naturgasledningar, överföring av naturgas och tillträde till naturgasanläggningar att naturgasföretaget inte fick börja tillämpa sådana villkor förrän de metoder som använts för att utforma villkoren godkänts av tillsynsmyndigheten. Från den 1 juni 2013 har dock nya regler införts i 6 kap. naturgaslagen vilka innebär att tillsynsmyndigheten på förhand ska besluta om en intäktsram som ett naturgasföretag högst får uppbära under en tillsynsperiod om fyra år från och med den 1 januari 2015. En intäktsram ska beslutas var för sig för transmission, distribution, lagring i lagringsanläggning och drift av förgasningsanläggning. Det framgår även att ett beslut om intäktsram för transmission även ska omfatta intäkter från lagring i rörledning.

Ett av huvudskälen till att lagring i rörledning ingår i samma intäktsram som transmissionsverksamheten är att dessa verksamheter i huvudsak har samma kostnader eftersom de funktionsmässigt bedrivs i rörledningssystem. Det kan vara svårt för företagen att dela upp vilka kostnader som ska anses komma från lagringsverksamheten respektive transmissionsverksamheten. Gasmarknadsdirektivet ställer inte några krav på att indelningen i intäktsramar ska ske enligt den modell som nu valts.

2.2 Dagens regler om hur naturgasföretagen ekonomiskt ska redovisa sina verksamheter

Gasmarknadsdirektivet¹ ställer, till skillnad från indelningen i intäktsramar, upp strikta gränser över hur olika verksamheter inom naturgasföretagen ska redovisas. I direktivet uppställs krav på hur naturgasföretagen ska redovisa olika verksamheter. Enligt artikel 31 tredje punkten ska naturgasföretag i sin interna bokföring särredovisa verksamhetsgrenarna överföring, distribution, LNG och lagring som de skulle göra om verksamheterna bedrevs av separata företag. De ska också redovisa, eventuellt genom en sammanställd redovisning, andra gasverksamheter utan samband med överföring, distribution, LNG och lagring.

För en effektiv reglering av ett naturligt monopol krävs att det går att kontrollera verksamheternas ekonomiska resultat. Under förutsättning att ett naturgasföretag bedriver såväl monopolverksamhet som konkurrensutsatt verksamhet föreligger en risk för konkurrensproblem genom att ett ekonomiskt överskott från monopolverksamheten kan användas för att subventionera konkurrensutsatt verksamhet. Syftet med reglerna är således att öka förutsättningarna för att skapa en effektiv tillsyn samtidigt som riskerna för t.ex. korssubventionering minskar.

Till skillnad från juridisk och funktionell åtskillnad, finns inte något undantag från reglerna om särredovisning i fallet med mindre distributionsföretag. Bokföringsmässig åtskillnad är således ett minimikrav som varje naturgasföretag behöver följa.

Artikel 31 har implementerats i 3 kap. 3 § samt 4 kap. 3 § naturgaslagen. Med stöd av bemyndigande i nämnda bestämmelser har Ei utfärdat föreskrifter om hur redovisning av verksamhet som rör lagring av naturgas och drift av en förgasningsanläggning ska ske samt om skyldighet att ge in redovisningshandlingar till Ei.²

Sammanfattningsvis är det inte möjligt att redovisa lagring av gas i rörledning som en del av transmissionsverksamheten på motsvarande sätt som intäktsramen för transmission är uppbyggd. Lagring i rörledning måste redovisas skilt från transmissionsverksamheten.

2.3 Sambandet mellan förhandsreglering och redovisning

Av föregående avsnitt framgår bakgrunden till varför särredovisning och förhandsreglering tillämpas och hur uppdelningen ska ske mellan olika verksamheter. Särredovisning och förhandsreglering har också ett mycket konkret samband. De årsrapporter som naturgasföretagen är skyldiga att lämna till Ei kommer också att användas vid bedömningen av de beslut om intäktsramar som Ei fattar inför en tillsynsperiod. De löpande påverkbara kostnader som företagen rapporterat under de år som föregått tillsynsperioden används senare när Ei ska fatta beslut om intäktsram. De kostnader som rapporterats in utgör en

¹ 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 (EUT L 211, 14.8.2009, s. 94, Celex 32009L0073)

² STEMFS 2006:3 - Statens energimyndighets föreskrifter och allmänna råd om redovisning av naturgas, lagring av naturgas och drift av förgasningsanläggning

utgångspunkt för hur stora löpande kostnader företagen får ha under tillsynsperioden. Efter tillsynsperioden används årsrapporterna för att stämma av om intäkterna och icke påverkbara kostnader enligt årsrapporterna stämmer överens med den intäktsram som beslutats för tillsynsperioden. De redovisade uppgifterna i årsrapporterna redovisas också på Ei:s webbsida.

2.4 Energimarknadsinspektionens förslag

Av gasmarknadsdirektivet följer att lagring av gas ska redovisas för sig skilt från annan verksamhet. Det är således inte möjligt att redovisa lagring av gas i rörledning som en del av transmissionsverksamheten på samma sätt som de intäkter som ingår i intäktsramen för transmissionsverksamheten.

Det är utifrån utformningen av intäktsramarna inte heller möjligt att behålla den indelning som idag finns i naturgaslagen där det anges att verksamhet avseende lagring av naturgas ska redovisas skilt från annan verksamhet. Detta skulle innebära att lagring av gas i rörledning skulle redovisas som en del av lagringsverksamheten och inte transmissionsverksamheten. Som en konsekvens av detta skulle inte intäktsramarna och de redovisningsmässiga verksamheterna avse samma sak. Det är därför nödvändigt att införa krav som innebär att både reglerna enligt direktivet följs och att det är möjligt för Ei att utföra tillsyn avseende intäktsramarna med hjälp av företagets redovisning. Detta kan ske genom att införa krav på att lagring av gas i rörledning ska redovisas skilt från annan verksamhet. Endast genom ett sådant krav är det möjligt att både uppfylla gasmarknadsdirektivets krav på särredovisning och Ei:s behov av uppgifter för att kunna besluta intäktsramar och utföra tillsyn av företagets intäktsramar.

Energimarknadsinspektionen föreslår att reglerna träder i kraft innan den 1 januari 2015. Företagens intäktsramar ska beslutas senast den 31 oktober 2014 och från följande årsskifte börjar dessa tillämpas. Företagen behöver därför också redovisa sina verksamheter enligt de nya reglerna från samma årsskifte. Företagen ska sedan lämna in denna redovisning till Ei senast den 31 juli 2016. Ändringen behöver således träda i kraft i god tid innan den 1 januari 2015 så att företagen ska ha möjlighet att ändra sina interna rutiner avseende redovisning till dess att förhandsregleringen börjar gälla.

3 Konsekvensutredning

3.1 Naturgasföretagen

Genom att införa särredovisning avseende lagring av gas i rörledning så kommer företagens administrativa kostnader att öka. Verksamheterna lagring av gas i rörledning och lagring av gas i lagringsanläggning behöver dock redan idag redovisas olika varför det är rimligt att utgå från att det i vart fall inte bör föreligga svårigheter att särredovisa lagring i rörledning från annan lagringsverksamhet. Den huvudsakliga kostnaden bör därför uppstå när uppgifterna ska redovisas separat för lagring i rörledning till Ei. Ei utgår från att detta endast bör ta en till två dagar för en person per företag. Första gången en sådan redovisning görs kan det längre intervallet behöva tillämpas och därefter endast en dag. Lönekostnaden bör inte överstiga 5 000 kr för två dagars arbete för en person. I dagsläget är det endast ett företag som omfattas av nämnda förslag, Swedegas AB.

3.2 Övriga aktörer (inkl Ei, kunder, miljömässiga konsekvenser och konsekvenser i övrigt)

Förslaget innebär inte några konsekvenser för gasmarknadens kunder, miljömässiga konsekvenser eller konsekvenser i övrigt.

För Energimarknadsinspektionen är den föreslagna bestämmelsen en förutsättning för att kunna utföra tillsyn av naturgasföretagens intäkter. Avseende myndighetens arbete med att samla in årsrapporter så har förslaget endast marginella konsekvenser eftersom förslaget endast berör ett företag. Således kommer förslaget innebära att ytterligare en rapport kommer att behövas samlas in. Förslaget innebär också att mindre ändringar behöver ske i myndighetens IT-system.

