

Konsekvensutredning av förslag till ändrade föreskrifter (STEMFS 2017:2) om ursprungsgarantier

1 Innehåll

Denna konsekvensutredning avser föreskrift om ändring av Energimyndighetens föreskrifter (STEMFS 2017:2) om ursprungsgarantier för el.

2 Förordning och mall

Denna konsekvensutredning är utformad efter de krav som finns i 6 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och är uppbyggd efter Regelrådets mall för handledning för konsekvensutredning.

3 Sammanfattning

I juni 2017 tog Energimyndigheten över ansvaret för att utfärda ursprungsgarantier som kan överföras till annan EU-medlemsstat (hädanefter EECS-UG) från Grexel¹. Till skillnad från de ursprungsgarantier som utfärdats av Energimyndigheten sedan 2010 kan EECS-UG överföras till en annan EU-medlemsstat och möjliggör således handel med miljövärden för el över landsgränserna.

Alla ursprungsgarantier hanteras i certifikatregistret CESAR. Det finns flera olika typer av kontohavare, producenter, elleverantörer och rena handlare som varken har egen elproduktion eller egna elkunder. Av de utländska aktörer som har konto i Cesar tillhör den absoluta merparten den sista kategorin. Under det sista året har Energimyndigheten flera gånger tagit emot varningar från kontoföringsmyndigheter i andra länder om att aktörer kan komma att vilja öppna konton i Cesar i syfte att bedriva momsbedrägerier. Ett större antal kontoansökningar från utländska aktörer togs emot under första kvartalet 2019. Efter intern bedömning beslöt Energimyndigheten att avvisa flera av dessa ansökningar och upprätta en polisanmälan. Avvisningsgrunden var att sökandena inte kunnat styrka sin firmateckning.

Handel med elektroniska tjänster, exempelvis elcertifikat och ursprungsgarantier, kan utsättas för karusellbedrägerier som snabbt kan föranleda enorma momsförluster i en medlemsstat. När organiserade kriminella i EU började använda utsläppsrätterna för momsbedrägerier 2009 - 2011 kunde karusellhandeln mellan ett stort antal företag i EU snurra runt ett helt varv varje dag. Enda begränsningen var hur snabbt de kunde skriva ut fakturor. De uppskattade förlusterna under arton månader beräknades av Europol uppgå till fem miljarder euro². Efter att de flesta EU-länder infört omvänd skattskyldighet

¹ Grexel var den systemleverantör som SVK tidigare gett ansvaret att utfärda EECS-UG.

² <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/carbon-credit-fraud-causes-more-5-billion-euros-damage-for-european-taxpayer>

på utsläppsrätterna fortsatte bedragen in på elmarknaden och det blev relativt omfattande förluster med koppling till handel med elektricitet. Då hade emellertid medlemsstaterna börjat samverka med elmarknaden så att förlusterna kunde begränsas.

I syfte att förbättra Energimyndighetens möjligheter att i ett tidigt skede i handläggningen upptäcka oseriösa aktörer bör ett tillägg till föreskrifterna göras som ger energimyndigheten rätt att kräva in ett så kallat känn-din-kund-formulär (KYC).

Tillägget medför också att reglerna i avsevärt högre grad harmoniseras med övriga EU/EES.

4 Beskrivning av förslaget till föreskrifter

Energimyndigheten föreslår att en ny paragraf, 9a, förs in i de befintliga föreskrifterna om ursprungsgarantier för el, i vilken det klargörs vilken typ av uppgifter som företagen som ansöker om EECS-konto behöver lämna. Paragrafen innehåller också information om att uppgifterna kan lämnas på ett formulär som Energimyndigheten tillhandahåller.

5 Problem och lösning

5.1 Problem och målformulering

Energimyndigheten har under de senaste arton månaderna tagit emot kontoansökningar från aktörer som kan antas vara oseriösa. Skälet till att Energimyndigheten gör detta antagande är att aktörerna i fråga har lämnat tvivelaktiga uppgifter och osammanhängande beskrivningar av sin verksamhet. Enligt Skatteverket kan det som nu händer tolkas som systematiska försök att etablera en miljö för att begå storskaliga bedrägerier på marknaden för ursprungsgarantier på samma sätt som för utsläppsrätter eftersom de kan handlas på samma sätt. Därför är det viktigt att bedrägeriförsöken stoppas i ett tidigt skede.

Energimyndigheten har idag begränsade möjligheter att efterfråga detaljerade uppgifter om verksamheten hos de aktörer som ansöker om konto för EECS-UG. AIB:s (Association of Issuing Bodies) regelverk ställer krav på Energimyndigheten att ta in dessa uppgifter.

Målet är att få förbättrade möjligheter att efterfråga de uppgifter som AIB:s regelverk kräver.

5.2 Alternativa lösningar och effekterna utan reglering

I det läge som vi befinner oss nu vore det högst riskabelt att inte vidta några åtgärder. Den juridiska grunden för att avvisa och/eller avslå kontoansökningar vars syfte är att etablera möjligheter till bedrägerier är begränsad med dagens regelverk. De nätverk som ligger bakom bedrägerierna blir dessutom allt skickligare på att förse myndigheter med information som vid en första anblick

ser helt riktig ut, även om den är helt falsk. Utan förbättringar av vårt regelverk kan vi anta att den här typen av bedrägerier och försök till bedrägerier kommer att bli allt vanligare och ännu svårare att stävja. Följden av detta är ännu större förluster av skattemedel.

Det är viktigt att skapa ett regelverk som ger Energimyndigheten förutsättningar att enkelt och rättssäkert hantera ansökningar om EECS-konto. Att använda sig av så kallade känn-din-kund-formulär (KYC) är ett effektivt sätt att sortera bort oseriösa aktörer, eftersom de kräver svar på frågor som är svåra att svara på om man inte har ärliga avsikter med sin verksamhet. Därför är det lämpligt att möjligheten att använda sig av KYC förs in i föreskrifterna om ursprungsgarantier.

6 Rättsliga förutsättningar

6.1 Bemyndiganden och Regeringens medgivande

Det bemyndigande som Energimyndighetens beslutanderätt grundar sig på är 14 § Förordningen (2010:853) om ursprungsgarantier för el.

14 § Statens energimyndighet får meddela

- 1. föreskrifter om vad som avses med nettoelproduktion enligt 5 a §,*
- 2. föreskrifter om mätning och rapportering enligt 7, 7 a, 8 och 9 §§, och*
- 3. ytterligare föreskrifter om verkställigheten av lagen (2010:601) om ursprungsgarantier för el och denna förordning. Förordning (2017:328).*

6.2 EU-rätt och annan internationell rätt

Den svenska lagstiftningen om ursprungsgarantier grundar sig på förnybartdirektivet. De föreslagna förändringarna kräver ingen anpassning av annan lagstiftning.

6.3 Vilka berörs

De aktörer som ansöker om konto för EECS-UG och är att betrakta som handlare.

6.4 Effekter av betydelse av företag

Den stora merparten företag som är aktiva på ursprungsgarantimarknaden kommer att få lättare att hitta seriösa motparter. Oseriösa aktörer kommer i högre utsträckning att sällas bort av Energimyndigheten innan de kommer in på marknaden. De handlare som redan idag har ett EECS-konto kommer inte att behöva komma in med mer information så det blir inte någon ytterligare administration för dem.

6.5 Samråd med berörda aktörer

Detta förslag till ändring av föreskrifter kommer att skickas ut för remiss till aktörer och branschorganisationer som berörs eller kan komma att beröras av regeländringarna. Även ett antal myndigheter med närliggande lagstiftning

kommer beredas tillfälle att yttra sig. Remisstiden beräknas till ungefär tolv veckor efter utskick, beroende på att remisstiden sträcker sig över semesterperioden.

6.6 Ekonomiska effekter

Syftet med förslaget till föreskriftsändring är inte främst ekonomiskt. Sannolikt kommer resursåtgången hos myndigheten i form av handläggningstid att minska då stora utredningar av varje enskild ansökan kan undvikas.

På sikt är förhoppningen att antalet ansökningar från oseriösa aktörer kommer att avta som en konsekvens av de strängare reglerna.

Eftersom de aktiviteter som myndigheten vill stävja med denna reglering är kopplade till bedrägerier av olika slag, främst momsbedrägerier, kan det inte uteslutas att de ekonomiska fördelarna för staten blir påtagliga.

Föreslagna åtgärder anses kunna finansieras inom ramen för det befintliga förvaltningsanslaget samt den avgiftsfinansiering som används för kontoföringen.

6.6.1 Ekonomiska effekter för hushållen

Regleringen kommer inte påverka hushållens ekonomi.

6.6.2 Ekonomiska effekter för företag

Alla företag som ansöker om särskilt konto för EECS-UG kommer att behöva lägga ner viss arbetstid på att fylla i KYC eller lämna de uppgifter som krävs på annat sätt. En uträkning gjord med hjälp av regelräknaren ger vid handen att de totala kostnaderna för företagen för denna hantering uppgår till omkring 4 000 kronor per år, baserat på ett antagande om tio sökande företag. För det enskilda företaget rör det sig om en engångskostnad. Rapport med uträkningen är bifogad, se Bilaga 1.

6.7 Miljömässiga konsekvenser

Inga miljömässiga konsekvenser föreligger.

6.8 Sociala konsekvenser

Inga sociala konsekvenser föreligger.

6.9 Hälsokonsekvenser

Inga hälsokonsekvenser föreligger.

7 Remiss

Denna konsekvensutredning kommer att remitteras till ett antal instanser.

8 Avstämningar mot förordningar

Förslaget till föreskrift är avstämt mot förordning (2010:853) om ursprungsgarantier för el och är utformat efter de krav som finns i 6 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Förslaget är inte en följd av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, utan går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap.

9 Hänsyn till tiden för ikraftträdande

Energimyndighetens bedömning är att behovet av dessa åtgärder har funnits länge och att det därför är av vikt att regeländringen träder i kraft så snart som möjligt. Några andra hänsyn vad gäller tidpunkten för ikraftträdande behöver inte tas. Energimyndigheten ser inte heller något behov av särskilda informationsinsatser eftersom de som berörs kommer att få information vid ansökningstillfället.

10 Uppföljning

Energimyndigheten bedömer inte att någon uppföljning behöver göras.

11 Kontakt

För eventuella frågor gällande denna konsekvensutredning eller förslaget på föreskrift kontakta:

Jessica Eriksson, jessica.eriksson@energimyndigheten.se

eller

Johan Malinen, johan.malinen@energimyndigheten.se