

Vergaderjaar 2010–2011

31 252

Europees handelssysteem voor CO₂-emissierechten Implementatie in Nederland

Nr. 11

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2010

Met deze brief wil ik u, mede namens de minister van Financiën, informeren over de frauderisico's bij de handel in emissierechten en de maatregelen die zijn genomen om deze risico's te beperken. Deze maatregelen komen voort uit het bijgevoegde onderzoeksrapport «Frauderisico's bij handel in emissierechten»¹ dat een overzicht biedt van alle maatregelen die sinds begin 2010 zijn ingevoerd en de resterende risico's binnen het systeem. Door snel en kordaat optreden is inmiddels een aantal frauderisico's afgedekt. Ik stel voor om op de resterende risico's actie te ondernemen.

Aanleiding onderzoek

In 2009 en 2010 waren er diverse fraude incidenten met handel in emissierechten binnen Europa. Het ging om een BTW-carrouselfraude in verschillende Europese landen en een phishing/spoofing² aanval in Duitsland. Hiermee waren in totaal honderden miljoenen euro's gemoeid. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) heeft als gevolg hiervan een onderzoek gedaan naar frauderisico's bij emissiehandel. Hierbij is gekeken naar BTW-carrouselfraude, misleiding van rekeninghouders (phishing/spoofing), identiteitsfraude en witwassen van geld³. Een robuust emissiehandelssysteem waarbij fraude wordt tegengegaan is belangrijk voor de uitvoering van het klimaatbeleid. In dit verband is het essentieel dat het witwassen van crimineel geld en de financiering van terroristische activiteiten wordt voorkomen.

Resultaten en aanbevelingen van het onderzoek van de NEa

Het onderzoek laat zien dat de handel in emissierechten gezien zijn aard risico's op fraude kent. Het gaat om een laagdrempelig handelssysteem

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

² Het sturen van valse e-mails en het hanteren van een valse website om gegevens van rekeninghouders te bemachtigen.

³ Risico's op marktmisbruik (bijv. prijsmanipulatie) zijn niet onderzocht in het rapport.

voor deelnemers van over de hele wereld, met transacties die snel wereldwijd worden uitgevoerd. De financiële omvang van deze handel is groot: volgens een recent rapport van de Wereldbank¹ had het wereldwijde handelsvolume van CO₂-rechten in 2009 een waarde van 103 miljard euro.

Resultaten en aanbevelingen van het onderzoek

Het rapport constateert dat voor de meeste vormen van fraude reeds afdoende maatregelen zijn getroffen.

1. Voor het aanpakken van identiteitsfraude bij rekeningaanvragen voor het Register voor emissiehandel is in 2010 de Registerverordening aangepast. In Nederland heeft de NEa de maatregelen uit de Registerverordening al ingevoerd.
2. Voor onrechtmatige toegang tot rekeningen (phishing/spoofing) brengt de NEa de toegangsbeveiliging op het niveau van online bankieren, conform de nieuwe vereisten van het VN-klimaatbureau.
3. Voor BTW-fraude is in Nederland in 2009 zeer snel een passende maatregel genomen door voor emissierechten een zogenaamde verleggingsregel toe te passen (besluit van 14 juli 2009, nr. DGB2009/3897M). De Europese Commissie heeft inmiddels een richtlijn ontwikkeld die aansluit bij deze methode.

Tegelijkertijd wordt vastgesteld dat er met name op het gebied van witwassen nog risico's resteren. Er zijn voldoende aanwijzingen om aan te nemen dat witwassen plaatsvindt en op dit vlak lijken extra maatregelen gewenst. Om de resterende risico's af te dekken doet het rapport de volgende aanbevelingen:

1. Werk in 2011 toe naar een meldingsplicht voor ongebruikelijke transacties met emissierechten. Door verplichte meldingen door handelsplatforms, brokers en de NEa wordt het opsporen van witwassen (via handel in emissierechten) mogelijk gemaakt.
2. Ontwikkel in 2011 een regime waarbij aan alle deelnemers aan de handel met emissierechten strenge identificatie-eisen gelden. Verder zouden de deelnemers periodiek moeten worden gecontroleerd.
3. Stel nog in 2010 voldoende middelen ter beschikking opdat de NEa (deels internationaal verplichte) technische en organisatorische maatregelen in 2010 kan doorvoeren om fraude te helpen voorkomen.
4. Zorg op korte termijn voor voldoende borging van kennis en expertise op gebied van financiële fraude bij de NEa zodat zij echt als autoriteit anticiperend, pro-actief en kaderstellend kan optreden om fraude met emissierechten te beperken en te voorkomen.

Acties naar aanleiding van het onderzoek

Ik steun de aanbevelingen uit het rapport en zal deze als volgt vormgeven: Ten aanzien van de eerste twee aanbevelingen werk ik met mijn collega van Financiën toe naar een meldingsplicht voor ongebruikelijke transacties met emissierechten bij handelsplatforms en broker-kantoren voor hun klantenbestand.

1. De strenge identificatie-eisen zijn reeds ingevoerd bij het Register. Ik werk met mijn collega van Financiën aan het invoeren van eisen voor andere dienstverleners op de markt voor spottransacties, zoals handelsplatforms en brokerkantoren. Dit zal vermoedelijk leiden tot een wetswijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT).
2. De NEa heeft inmiddels middelen gekregen om technische en organisatorische maatregelen te treffen.

¹ http://siteresources.worldbank.org/INTCARBONFINANCE/Resources/State_and_Trends_of_the_Carbon_Market_2010_low_res.pdf.

3. Ik ga met de NEa in gesprek om te kijken in welke mate zij kennis en expertise op dit gebied moet opbouwen en tot welke herprioritering dit zou leiden.

Overigens is het zo dat dit probleem zich niet alleen in Nederland afspeelt: uitkomsten van een Frans onderzoek¹ naar de regulering van CO₂-markten sluiten aan bij het Nederlandse onderzoek. Dit onderzoek laat zien dat de frauderisico's wereldwijd spelen. Zo zijn er in Europees verband inmiddels enkele maatregelen genomen om de frauderisico's te beperken. In de Europese Veilingverordening en Registerverordening is een aantal verplichtingen voor lidstaten opgenomen om fraude tegen te gaan. Deze moeten echter aangescherpt worden. Nederland zal zich daarom in internationaal verband inzetten op verdergaande maatregelen om fraude met emissiehandel tegen te gaan.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma

¹ <http://www.minefe.gouv.fr/services/rap10/100419rap-prada.pdf>.