



— Nederlandse Emissieautoriteit
— Dutch Emissions Authority

Onderzoeksrapport:

**Frauderisico's bij handel in
emissierechten**

Den Haag, 30 september 2010

Inhoudsopgave:

Leeswijzer	3
1. Inleiding	4
2. Introductie emissiehandel	5
3. Analyse fraude met emissierechten	8
4. Analyse relevante toezicht- en opsporingsbevoegdheden	13
5. Analyse aanwezig instrumentarium fraudebeperking	16
6. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	18

Leeswijzer

Het systeem van emissiehandel is een complex samengesteld geheel met aan de ene kant een belangrijke milieucomponent en aan de andere kant een financiële wereld die ingehaakt heeft op dit instrument. In hoofdstuk 2 wordt allereerst ten behoeve van het scheppen van contextinformatie een introductie gegeven op het systeem van emissiehandel.

Het rapport kent vervolgens drie analyserende hoofdstukken. In deze hoofdstukken wordt dieper ingegaan op de volgende onderwerpen:

Fraudevormen	- hoofdstuk 3
Bevoegdheden	- hoofdstuk 4
Instrumentarium	- hoofdstuk 5

Hoofdstuk 6 bevat de samenvatting met conclusies en aanbevelingen. Daarnaast eindigt elk analyserend hoofdstuk met een samenvattend overzicht van de belangrijkste bevindingen. Deze overzichten zijn snel te herkennen doordat ze in een apart kader geplaatst zijn.

1. Inleiding

In 2005 is binnen Europa het systeem van CO₂-Emissiehandel ingevoerd als milieu-instrument om de uitstoot van broeikasgassen op een kostenefficiënte wijze omlaag te brengen. Als onderdeel van dit systeem is het mogelijk dat bedrijven en particulieren wereldwijd transacties uitvoeren met emissierechten.

Nadat deze handel de eerste jaren nog onbekend was en in relatieve luwte plaatsvond is in 2009 duidelijk geworden dat de handel in emissierechten in het vizier is gekomen van criminele organisaties. Ook duidelijk is geworden dat het milieu-instrument emissiehandel in de oorspronkelijk opzet onvoldoende bewapend is gebleken tegen criminele activiteiten gericht op fraude met emissierechten. Er heeft zich in 2009 binnen Europa grootschalige fraude voorgedaan met een totale financiële schade van enige honderden miljoenen Euro's. Het gaat om BTW-fraude, identiteitsfraude, (vermoedens van) witwaspraktijken met emissierechten en beveiligingsaanvallen op rekeningtoegang. Ook in 2010 is in de media nog herhaaldelijk aandacht geschonken aan actualiteiten rondom fraude met de handel in emissierechten.

Op gezamenlijk advies van de NEa en de VROM-IOD heeft de Minister van VROM besloten de NEa op te dragen om in samenwerking met betrokken overheidsinstanties op dit gebied een advies uit te brengen over de aanpak van de fraude met emissierechten.

Op basis hiervan heeft een daarvoor opgerichte werkgroep Fraudebeperking Emissierechten driemaal intensief overleg gevoerd. De werkgroep bestaat uit experts van: de FIOD-ECD, de VROM-IOD, de AFM, de Koninklijke Marechaussee, het Ministerie van Financiën, het Ministerie van VROM en de NEa.

De conceptadviezen van de werkgroep zijn voorgelegd aan de directie Bestuurlijke en Juridische Zaken van het Ministerie van VROM (BJZ). De belangrijkste opmerkingen van BJZ zijn met vermelding opgenomen in dit rapport. De adviezen zijn ook voorgelegd aan diverse financiële experts zowel binnen het Ministerie van Financiën, als van handelaren met emissierechten. Ook de feedback vanuit deze partijen is met vermelding verwerkt in dit rapport.

De werkgroep heeft in kaart gebracht welke vormen van fraude binnen de handel in emissierechten zijn opgetreden en hoe het instrumentarium en de bevoegdheden van overheidsdiensten zich op dit moment verhouden tot de risico's van het zich voordoen van deze fraude. Daarbij is in ogenschouw genomen dat inmiddels al een serie van maatregelen zijn genomen in wetgeving en procedures door de NEa. Voor het resterende risico wordt een voorstel gedaan voor een pakket van aanvullende fraudebeperkende maatregelen.

Een lijst van risico's is nooit uitputtend, al is het alleen al omdat de omstandigheden continu wijzigen. Als scope heeft de werkgroep zich gericht op de fraude verschijnselen die zich reeds hebben voorgedaan, of waarbij fraude experts sterke vermoedens hebben van mogelijke fraude. Om deze reden zijn marktmanipulatie of marktmisbruik buiten de scope van dit onderzoek gebleven.

De Europese Commissie heeft inmiddels wel een onderzoeks-opdracht uitgezet voor het in kaart brengen van het risico op marktmanipulatie. Zij zal in 2011 laten onderzoeken hoe de ETS markt kan worden beschermd tegen marktmisbruik, en hoe een 'voldoende niveau' van marktintegriteit en markefficiëntie kan worden gegarandeerd. Een uitgebreide analyse van de markt, haar producten, volumes, en deelnemers zal daar deel van uitmaken. Dit leidt mogelijk tot nieuwe Europese wetgeving/regulering.

Tijdens de werkzaamheden van de werkgroep Fraudebeperking Emissierechten heeft ook een Franse Werkgroep onder leiding van de voormalig directeur van de Franse Financieel toezichthouder (Michel Prada) een rapport¹ opgeleverd. Hoewel de onderzoeksopzet hiervan breder is (inclusief marktmanipulatie en marktmisbruik), sluiten de analyses en daarin gedane voorstellen aan bij hetgeen de fraude werkgroep in Nederland heeft geconstateerd.

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

2. Introductie Emissiehandel

In dit hoofdstuk wordt de context geschetst van het systeem van emissiehandel. Naast een korte introductie van het milieu-instrument emissiehandel volgt een toelichting op de financiële wereld die hier omheen ontstaan is.

2.1 Introductie op het milieu-instrument Emissiehandel

Kyoto-protocol

Nederland heeft in het Kyoto-protocol (1997) afgesproken de uitstoot van broeikasgassen (met name CO₂) te verminderen. Nederland moet de uitstoot in de periode van 2008 tot en met 2012 met 6% hebben teruggebracht ten opzichte van het niveau van 1990. De overheid kan deze doelstelling halen door enerzijds de uitstoot terug te dringen, of door anderzijds gebruik te maken van de mogelijkheid om extra uitstootrechten via projecten in het buitenland te verwerven. De overheid heeft voor de binnenlandse reducties doelen vastgesteld voor bijvoorbeeld het verkeer, de consumenten en de industrie. Voor een groot deel van de Europese industrie is het instrument CO₂-emissiehandel ingevoerd als maatregel om de uitstoot van CO₂ te beperken.

Europese CO₂-Emissiehandel

Nog voor de start in 2008 van de emissiehandel op landen niveau op basis van het Kyoto-protocol is in januari 2005 het Europese systeem voor CO₂-emissiehandel gestart, dat zich richt op de uitstoot van bedrijven. Bedrijven binnen de Europese Unie, die aan bepaalde voorwaarden voldoen, vallen verplicht onder dit systeem. Ze krijgen of kopen emissierechten en moeten jaarlijks een hoeveelheid rechten inleveren die overeenkomt met de hoeveelheid CO₂ die zij uitstoten. Het oogmerk van het systeem is dat bedrijven die de CO₂-uitstoot terugdringen rechten overhouden die ze kunnen verkopen aan bedrijven die rechten te kort komen. Dat biedt prikkels aan bedrijven om investeringen in de beperking voor CO₂-uitstoot te doen. Voor geen enkel bedrijf geldt een absolute uitstoot limiet en de CO₂- uitstoot kan worden gereduceerd bij die bedrijven waar dat tegen de geringste kosten kan plaatsvinden.

Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)

Het ministerie van VROM is, samen met het ministerie van Economische Zaken, verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het beleid. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) houdt toezicht op emissiehandel en zorgt voor de uitvoering. Zij controleert of bedrijven genoeg emissierechten afboeken voor de hoeveelheid kooldioxide (CO₂) die ze uitstoten. Bedrijven moeten jaarlijks in emissieverslagen aan de NEa rapporteren hoeveel ze uitstoten. De NEa controleert of bedrijven de juiste uitstoot rapporteren en ziet toe dat bedrijven voldoende rechten inleveren. De NEa kan handhavend optreden. De NEa heeft geen toezichthoudende bevoegdheid op de handel in emissierechten.

2.2 Introductie op de handel in emissierechten

Deelnemers aan de handel

Hoewel het systeem van Europese emissiehandel zich primair richt op de CO₂-uitstoot veroorzakende bedrijven (ETS-bedrijven) is de handel in emissierechten ook opengesteld voor andere organisaties, zuiver voor handelsdoeleinden. Op deze manier hebben financiële instellingen als banken, handelsplatforms en brokers toegang tot de markt gekregen, maar ook andere organisaties/particulieren die willen handelen en/of speculeren met emissierechten.

In het Nederlandse Register voor Emissiehandel, dat wordt beheerd door de NEa hebben ruim 400 ETS-bedrijven een rekening en circa 250 andere (handels-) organisaties uit binnen- en buitenland. Van de 250 handelsrekeningen zijn er slechts 65 van Nederlandse rekeninghouders, het grootste deel bevindt zich binnen de EER plus OESO en nog eens circa 15 van de rekeninghouders komt van buiten de EER plus OESO. Bekend is dat Nederlandse organisaties weer een rekening aanhouden bij een in register in andere Europese lidstaten.

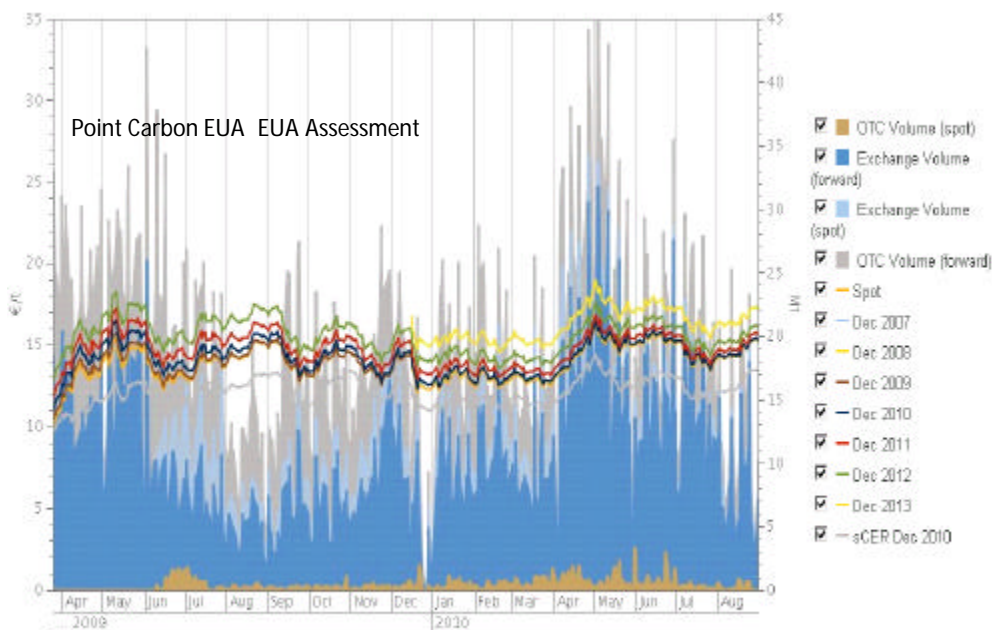
Rol van het Register voor emissiehandel

Elk van de 27 Europese lidstaten beschikt over een Register voor Emissiehandel. Via dit Register kunnen aangesloten rekeninghouders transacties uitvoeren met emissierechten. De landenregisters zijn via een centraal elektronisch logboek van de Europese Commissie met elkaar verbonden zodat grensoverschrijdende transacties kunnen plaatsvinden. De werking van het Register is vergelijkbaar met internetbankieren, met het verschil dat geen geld maar emissierechten overgeboekt kunnen worden. Zowel de totstandkoming van de contracten voor levering, als de financiële afhandeling zijn zaken die buiten het Register voor emissiehandel om plaatsvinden. Het Register is feitelijk het instrument om het juridische eigendom van een emissierecht mee over te dragen.

Termijncontracten versus spothandel

De meest eenvoudige handelstransactie met emissierechten zijn spottransacties, waarbij directe levering (binnen twee dagen) plaatsvindt. In de handel is het aandeel van termijnhandel echter vele malen groter. In het maandoverzicht van juli 2010 van ECX (grootste handelsplatform in emissierechten) is een tabel opgenomen van het totale volume dat die maand is verhandeld via de emissiebeurzen zowel voor spot- als futures. De hoeveelheid verhandelde futures die maand ligt op ruim 475 miljoen emissierechten (omgerekend met koers van een emissierecht van 14 euro goed voor ruim 6 miljard euro). De hoeveelheid verhandelde spotrechten via de bekende emissiebeurzen lag die maand met een volume van 25 miljoen op zo'n 5% van de futures (maar toch nog goed voor circa 350 miljoen euro). Naast futures zijn er nog meer afgeleide producten ontstaan. Ook opties zijn inmiddels mogelijk op emissierechten. Dit aandeel is nu nog zeer gering.

Wereldwijd is de waarde van het totale handelsvolume voor het jaar 2009 geschat op 103 miljard euro².



Afbeelding 1: Transactievolumes naar soort contract – in geel/lichtblauw de spotvolumes

Handel via Handelsplatforms

De handel in emissierechten vindt voor ruim de helft plaats via handelsplatforms. Er zijn inmiddels zes grote handelsplatforms: Climex (NL), Bluenext, ECX, EEX, Nordpool en Greenmarkets, met eventuele clearing en settlement faciliteiten (zoals APX voor Climex). Een aantal van hen, waar onder het Franse Bluenext en het enige in Nederland gevestigde platform Climex houden zich (vooral nog) alleen bezig met spothandel. De vier andere platforms richten zich met name op de handel in afgeleide producten. Aangesloten klanten kunnen via een handelsplatform rechten aanbieden of

² http://siteresources.worldbank.org/INTCARBONFINANCE/Resources/State_and_Trends_of_the_Carbon_Market_2010_low_res.pdf

kopen. Zij storten daartoe eerst zowel geld als rechten in depot bij een centrale tegenpartij. Nadat de deal tot stand is gekomen vindt afwikkeling plaats door geld en rechten over te boeken naar respectievelijk de verkoper en koper. Deze afhandeling, clearing & settlement, vindt vaak plaats door een aan de beurs gekoppelde organisatie, een clearinghouse. De aangesloten klanten van een beurs beschikken in principe zelf over een rekening in een register voor emissiehandel van waaraf zij rechten kunnen storten of ontvangen. Koper en verkoper van rechten blijven via deze werkwijze anoniem voor elkaar en de prijs komt tot stand op het handelsplatform. Klanten van een handelsplatform betalen vaak inschrijvingskosten en daarnaast soms een bijdrage per transactie aan het platform.

OTC-handel

Indien een handelstransactie niet tot stand komt via een platform wordt gesproken van Over The Counter (OTC) handel. Deze OTC-handel kan op zichzelf nog weer onderscheiden worden in drie groepen, te weten:

- a. Transacties die tot stand komen via een tussenpersoon (een broker) en waarvan de gesloten deal wel wordt geregistreerd bij een handelsplatform, waarbij de clearing & settlement door een speciaal clearinghouse plaatsvindt. De omvang van deze OTC-transacties is bekend waarbij dit aandeel van de totaal bekende transacties op circa 40% ligt.
- b. Transacties die tot stand komen via een broker, waarbij de gesloten deal niet wordt geregistreerd bij een handelsplatform en er niet wordt gecleared via een clearinghouse. De omvang van deze handelsvolumes zijn onbekend.
- c. Bilaterale transacties tussen twee partijen die elkaar zelf gevonden hebben zonder tussenkomst van een derde. De omvang van deze handelsvolumes zijn onbekend.

Een broker is feitelijk niets anders dan een handelaar die *in opdracht van iemand anders handelt* (in tegenstelling tot een dealer die voor eigen rekening en risico handelt). De omzet van een broker bestaat volledig uit de transactiekosten die door de klanten betaald worden. Het voordeel voor een klant ten opzichte van lidmaatschap van een handelsplatform is dat bij brokers de inschrijfkosten laag zijn (doorgaans alleen transactiekosten) evenals de toetredingseisen. Voor kleine partijen die niet frequent handelen is handelen via een broker goedkoper en eenvoudiger omdat het (dure) inschrijving en doorlopen van screening bij een beurs overbodig maakt. Voorbeelden van brokers in emissiehandel zijn grote banken als Barclays, JPMorgan en Deutsche Bank. Bekende Nederlandse brokers zijn Amsterdam Capital Trading en STX Services.

3. Analyse van fraude rondom handel in emissierechten

In dit deel wordt aandacht besteed aan fraude die zich het laatste jaar heeft voorgedaan rondom handel in emissierechten en de vermoedelijke fraude die er eveneens plaatsvindt. Per type fraude wordt aangegeven: een omschrijving, de getroffen maatregelen en het resterende risico voor Nederland en/of Europa. Op basis van de omvang van het resterende risico worden daar waar van toepassing mogelijke aanvullende maatregelen genoemd.

3.1 Carrouselfraude BTW

Omschrijving Carrousel fraude BTW

Nadat in juni 2009 signalen waren ontvangen van grootschalige BTW-fraude met emissierechten bij Bluenext, een handelsplatform gevestigd in Frankrijk heeft de FIOD-ECD ook onderzoek ingesteld naar BTW-fraude met emissierechten binnen Nederland. Bij deze vorm van fraude lijdt het rijk bij elke transactie verlies omdat de BTW wel wordt afgetrokken door de koper, maar niet wordt afgedragen door de malafide verkoper. De verkoper heeft zich doorgaans ingeschreven onder een valse naam. In Frankrijk is voor honderden miljoenen euro schade gelopen. In Nederland is door snel ingrijpen van de overheid de schade waarschijnlijk zeer beperkt gebleven in vergelijking tot Frankrijk en andere landen.

Actieve Maatregelen tegen BTW-fraude

- In gezamenlijk overleg met de FIOD-ECD en de NEa heeft het Ministerie van Financiën binnen een week na bekendmaking van de fraude in Frankrijk actie genomen door in Nederland de BTW-plicht op alle typen emissierechten te verleggen naar de koper van emissierechten. Op 14 juli 2009 is de Nederlandse regelgeving aangepast op dit punt.
- Op Europees niveau is conform het Nederlandse model een richtlijn opgesteld, welke het mogelijk maakt voor de lidstaten om de verleggingsregeling nationaal in te voeren. Deze richtlijn is in december 2009 aangenomen. Op dit moment lopen implementatietrajecten in diverse Europese landen om de verleggingsregeling vorm te geven.
- De FIOD-ECD heeft van de NEa inzage gekregen in transacties en dossiers.

Resterende risico voor Nederland

Omdat Nederland heel snel de regelgeving heeft aangepast was de mogelijkheid om deze vorm van fraude ten koste van de Nederlandse overheid toe te passen snel gepareerd.

Emissierechten zijn nu onder aangepast BTW-regime komen te vallen, maar voor andere verhandelbare milieucertificaten (bijvoorbeeld: groencertificaten of biobrandstoffen) geldt mogelijk nog steeds verhoogd risico voor BTW-fraude. Voor dit rapport staat dit verder buiten de orde, maar voor de Minister van VROM is dat een relevant gegeven.

Resterend risico binnen Europa

Nog niet alle Europese landen hebben daadwerkelijk op nationaal niveau de BTW-verleggingsregeling ingevoerd. Daarmee staat de carrouselfraude in een aantal Europese landen nog open.

3.2 Misleiding rekeninghouders (phishing/spoofing)

Beschrijving phishing/spoofing

In het voorjaar van 2010 is er grootschalige aanval uitgevoerd om onrechtmatige toegang tot het Register voor CO₂-emissiehandel te krijgen. Bij deze zogenaamde phishing aanval zijn valse e-mails gestuurd aan een groot aantal gebruikers van het Nederlandse Register CO₂-Emissiehandel. Hierbij werd getracht onder valse voorwendselen gebruikersnaam en wachtwoord te bemachtigen. De meeste – zo niet alle – registers in de EU zijn het slachtoffer geworden van deze zogenaamde phishing aanval. De registers bevatten alle emissierechten onder het Kyoto-protocol en het EU-emissiehandelsysteem. De financiële waarde van de rechten in het Nederlandse register bedraagt circa 15 miljard euro. In Duitsland zijn van zeven rekeningen in het Register alle rechten afgeboekt, met een waarde van 3,2 miljoen euro. Ook in Spanje is voor onbekende omvang schade geleden. Door snel ingrijpen van de NEa is schade voor Nederlandse rekeninghouders voorkomen. Direct na de eerste signalen van de beveiligingsaanval heeft de NEa het Register uit de lucht gehaald, en pas na een aantal veiligheidsmaatregelen het systeem in de week erop weer gefaseerd online geplaatst.

Actieve maatregelen beveiligingsaanvallen

Los van het acute ad-hoc optreden vanuit de NEa zijn er door dit incident aanvullende maatregelen afgesproken in Europees verband (ETS-handel) en VN-verband (Kyoto-handel). Het gaat onder meer om de volgende maatregelen:

- Gegevens van de rekeninghouders zullen vaker vertrouwelijk blijven (niet worden gepubliceerd) en zo niet in verkeerde handen terecht kunnen komen.
- De VN stelt een minimum niveau van toegangscontrole hoger dan de nu vereiste en in Nederland tot nu toe toegepaste gebruikersnaam-wachtwoord combinatie. De NEa bereidt een implementatie voor van aanvullende beveiliging via sms-code eind van 2010.
- In het geval van een aanval is internationaal een uniforme procedure afgesproken om de impact zoveel mogelijk te beperken. Deze uniforme procedure sluit in grote lijnen aan bij de aanpak die de NEa heeft toegepast bij het eerste incident dat zich op dit gebied had voorgedaan.

Resterend risico in Nederland/Europa

- De meeste technische maatregelen zullen niet eerder dan eind van dit jaar ingevoerd kunnen worden. Dat betekent dat er in de tussenliggende maanden geen extra technische maatregelen bestaan om dit risico in te perken. De NEa zal door blijvende waarschuwingen aan rekeninghouders dit risico proberen te beperken. Daarnaast blijft de NEa in deze periode extra alert op signalen van beveiligingsaanvallen.
- Na invoering van de beoogde maatregelen blijven nog steeds risico's bestaan op beveiligingsaanvallen, bijvoorbeeld door spoofing (simuleren van beveiligde NEa-omgeving) zoals dat bij internetbankieren soms succesvol wordt toegepast. Inschatting van experts is dat het systeem van emissiehandel met de voorgenomen maatregelen zijn veiligheidsgrenzen legt op een vergelijkbaar niveau als dat van banken waarmee emissiehandel minder aantrekkelijk is voor criminele activiteiten.

3.3 Identiteitsfraude

Beschrijving identiteitsfraude

Gebleken is dat aanvragen van nieuwe rekeninghouders in bepaalde gevallen zijn vergezeld van vervalste of niet legitieme identiteitsbewijzen. Volgens de FIOD-ECD is het oogmerk hierbij om later BTW-fraude te kunnen plegen of geld te kunnen witwassen waarbij de overtreder moeilijk traceerbaar is. Binnen het systeem van emissiehandel is het mogelijk dat organisaties of particulieren een persoonlijke rekening aanvragen in een Register voor emissiehandel in één van de landen binnen de EU. In Nederland zijn op dit moment circa 250 rekeningen geopend voor (grotendeels buitenlandse) organisaties en particulieren. Bij het aanvragen van een persoonlijke rekening vereist de Europese Registerverordening een vorm van identiteitscontrole. De NEa Helpdesk voert deze controle uit. Sinds medio 2009 wordt de Koninklijke Marechaussee (KMar) hierbij ingeschakeld voor expertanalyse. Bij analyses door de KMar zijn inmiddels tientallen paspoorten als vals, gestolen of anderszins onbetrouwbaar aangemerkt.

Actieve maatregelen identiteitsfraude

In april 2010 werd de NEa geconfronteerd met een toenemend aandeel rekeningaanvragen waarbij de KMar fraude met de identiteitsbewijzen aan het licht bracht. Direct daarop heeft de NEa besloten alle lopende aanvragen stil te leggen om een sterk verzwaard regime van screening in te voeren. Hierbij zijn de screening eisen geïmplementeerd die zijn opgenomen in de nieuwe Europese Registerverordening, vooruitlopende aan de inwerkingtreding hiervan. In juni heeft de NEa het proces voor rekeningaanvragen weer heropend. De nieuwe Registerverordening geeft naast de aangescherpte criteria voor toelating van nieuwe rekeninghouders ook tal van extra instrumenten om de integriteit van de rekeninghouders zeker te stellen. In Europees verband zijn de volgende aanscherpingen afgesproken, die de NEa versneld in werking heeft laat treden in het voorjaar van 2010:

- Bij rekeningaanvragen zullen onder meer de volgende documenten meegestuurd moeten worden:
 - a. Gelegaliseerde kopie paspoort (door stempel ambassade of apostille)
 - b. Afschrift van actieve bankrekening binnen Europese Economische Ruimte (EER)
 - c. Gelegaliseerd uittreksel van Kamer van Koophandel stukken
 - d. Notariële akte van verblijfplaats, gelegaliseerd door ambassade.
- Op de ingestuurde documenten voert de NEa in samenwerking met de KMar en de Immigratie en Naturalisatiedienst IND een aantal specifieke controles uit.
- De NEa kan op basis van de nieuwe regels (toegang tot) een rekening weigeren nu hiertoe de juridische grond verbreed is.

- Er zal een gedeelde lijst bijgehouden worden door Registeradministrateurs van geweigerde rekeninghouders in Europese lidstaten.
- Bestaande rekeninghouders zullen opnieuw getoetst worden aan de strengere criteria. Indien zij niet voldoen zal toegang tot het Register ontzegd worden. De NEa start deze actie direct nadat de Registerverordening van kracht is, wat staat gepland te gebeuren in september 2010.

Resterende risico's in Nederland:

Door extra ingevoerde maatregelen bij de NEa vooruitlopend op de wijzigingen in de Registerverordening wordt het risico om onder valse naam ingeschreven te staan als rekeninghouder zeer sterk ingeperkt. Daarentegen kan ook aan de handel in emissierechten deelgenomen worden zonder een actieve rekening te hebben in het Register voor emissiehandel. Dit geldt in ieder geval voor de klanten van brokers, en mogelijk ook voor beurzen die geen afgeleide producten aanbieden. De handelaren laten in opdracht de broker transacties uitvoeren. In ieder geval voor zover deze transacties geen derivaten betreffen, maar spottransacties, bestaan er geen regels voor deze broker-kantoren ten aanzien van de toelatingsvereisten van hun klanten. Daarmee is het risico dat handelaren (in Nederland) actief zijn onder valse identiteit nog steeds aanwezig indien het handelaren betreft die geen rekening bij de NEa hebben, of een rekening bij een Europese lidstaat die nog geen aangescherpte identiteitscontroles uitvoeren. Het Franse (Prada) onderzoek onderschrijft dit punt expliciet.

Resterende risico's in Europa:

In een groot aantal landen ligt op dit moment de identiteitscontrole bij rekeningaanvragen nog op het lagere niveau omdat niet is vooruitgelopen op de nieuwe Registerverordening die nog in werking dient te treden. Dit najaar zal dit meer recht getrokken worden als de Registerverordening in werking treedt, wat gepland staat te gebeuren in september 2010. In de meeste Europese landen ontbreken net als in Nederland toetredingsregels voor deelnemende handelaren via broker-kantoren. Hiermee zijn er dus nog steeds constructies mogelijk waardoor handelaren onder valse identiteit kunnen deelnemen aan emissiehandel, wat een extra risico met zich meebrengt voor vervolgdeldicten als bijvoorbeeld witwassen.

3.4 Witwassen van geld

Beschrijving witwassen van geld

Onder de definitie van het witwassen van geld wordt verstaan: het uitvoeren van transacties om de herkomst van illegaal verkregen geldsommen te verbergen. Het doel van witwassen is het illegaal verkregen vermogen te kunnen besteden en investeren zonder dat bewezen kan worden dat het van criminele afkomst is en te voorkomen dat het geld door justitie in beslag wordt genomen. Een bekende methode is versluiering of circulatie. Hierbij vindt een opeenvolging plaats van soms complexe financiële transacties met als doel de oorsprong van het vermogen te verhullen. Omzettingen van de ene naar andere valuta (of emissierechten) kan voor verdere versluiering zorgen. Op dit moment zijn in Nederland nog geen concrete zaken van witwassen opgespoord, maar er zijn wel tal van signalen die wijzen op het bestaan van witwassen binnen emissiehandel. Het gaat om de volgende signalen:

1. Experts binnen de werkgroep definiëren emissiehandel als een systeem met een hoog risico op witwassen vanwege de volgende elementen:
 - a. De toetredingseisen tot de markt zijn laag;
 - b. Het gaat om een markt van vele miljarden euro's;
 - c. Het gaat om een markt met complexe internationale transacties;
 - d. Er is al aantoonbaar sprake van het aanmelden met valse identiteit, een gronddelict voor het ondernemen van witwasactiviteiten;
 - e. De KMar heeft geconstateerd dat bepaalde rekening aanvragers al bij hen bekend waren omdat zij worden verdacht of gezocht voor delicten met witwassen en/of financiering van terroristische activiteiten;
 - f. Aanmelding van kleine schimmige buitenlandse organisaties als rekeninghouder (bijvoorbeeld: handelaar met adres van een restaurant, handelaar met alleen een postadres, bedrijfsadressen van medewerkers van gmail of hotmail).
2. Verder hebben onderstaande expert-organisaties het laatste jaar in publicaties melding gemaakt over het bestaan van witwassen van geld via het systeem van Emissiehandel:
 - Europol³: een Europese rechtshandavingsorganisatie, die gericht is op verbetering van de effectiviteit en samenwerking van de bevoegde autoriteiten in de lidstaten bij het voorkomen en bestrijden van terrorisme, illegale drugshandel en andere ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit;

³ <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=news&news=pr091209.htm>

- Deloitte Forensic⁴: Onderdeel van adviesorganisatie Deloitte dat zich specifiek bezig houdt met onderzoek naar fraude, corruptie en integriteitkwesaties in binnen- en buitenland.
- Asia/Pacific Money Laundering Group (APG)⁵: een regionaal samenwerkingsverband gericht op de bestrijding van het witwassen van geld en terrorisme financiering. Deze organisatie heeft 40 leden uit de Asia/Pacific regio en een aantal observanten, waaronder de Verenigde Naties, het Internationaal Monetair Fonds, de Wereldbank. De APG is een zuster organisatie van de Financial Action Task Force (FATF), De FATF stelt de standaarden vast ter bestrijding van witwassen en terrorisme financiering.

Actieve maatregelen witwassen

Indirecte maatregelen tegen witwassen zijn de door de NEa ingevoerde verhoogde toelatingsvereisten en de toetsing van de identiteitsbewijzen door de KMar. Daarentegen zijn er voor handelaren in spot-emissierechten die geen rekening hebben in een Register voor Emissiehandel (nog) geen toelatingseisen om deel te nemen aan de handel.

Directe gerichte maatregelen tegen fraude via witwassen zijn er feitelijk nog niet op gebied van handel in emissierechten. In algemene zin is de meldingsplicht voor ongebruikelijke transacties een belangrijk instrument om verdachte transacties op te sporen. De Financial Intelligence Unit, gevestigd in Zoetermeer, ontvangt deze meldingen (meer dan 15.000 per jaar) en detecteert uit deze meldingen een lijst van verdachte transacties. Transacties met emissierechten vallen in veel gevallen niet onder de meldingsplicht⁶ (zie ook paragraaf 4.1). Er is dus geen monitor/meldingsplicht op ongebruikelijke transacties (door de NEa of bijvoorbeeld een spot-handelsplatform of een broker in emissierechten) en juridisch gezien geen loket waar deze transacties gemeld zouden kunnen worden voor nadere analyse en/of opsporing.

Resterend risico witwassen:

Het resterende risico op terrein van witwasactiviteiten met emissierechten is groot, aldus fraude experts van de FIOD-ECD en ook Europol. Het systeem van emissiehandel leent zich gezien zijn kenmerken bij uitstek goed voor witwassen en met name ver sluiering van transacties. Het gaat om grote bedragen, buitenlandse organisaties kunnen eenvoudig en snel (anoniem) transacties uitvoeren en er ontbreekt een controleregime. Daarnaast zijn er vanuit de praktijk aantoonbare signalen die wijzen op witwassen: Identiteits-fraude, rekeningaanvragen van personen met een strafblad op dit gebied en BTW-fraudes. Gerichte instrumenten om witwassen met emissierechten te kunnen beperken ontbreken vooralsnog. Alleen de verscherpte identiteitscontroles bij aanvraag van een rekening in het Register voor emissiehandel helpen dit risico in te perken, maar handelaren kunnen ook (via een broker) actief zijn zonder het hebben van een rekening in het Register voor emissiehandel.

⁴ http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Australia/Local%20Assets/Documents/Services/Forensic/Carbon_credit_fraud.pdf

⁵ <http://www.carbonoffsetsdaily.com/news-channels/global/carbon-trading-used-as-money-laundering-front-experts-40574.htm>

⁶ Niet het soort transactie is leidend voor toepasselijkheid Wwft, maar de betrokken instellingen. Als een instelling in de zin van de Wwft betrokken is en deze (op basis van de subjectieve indicator) een transactie in emissierechten vermoed een witwasachtergrond te kennen zal deze moeten melden. Brokers in emissierechten en de bedrijven die onder het systeem van emissiehandel vallen zijn geen instelling in de zin van de Wwft (bijv. energiemaatschappijen, hoogovens) de banken zijn juist wel weer een instelling in de zin van de Wwft.

3.5 Samenvattend beeld resterende risico's

Voor de meeste van waargenomen vormen van fraude zijn binnen Nederland zeer snel adequate maatregelen genomen die, indien deze voor een deel later dit jaar worden ingevoerd het risico op verdere fraude in Nederland tot een aanvaardbaar laag niveau beperken. Door snel handelen van verschillende autoriteiten is (grote) schade in Nederland bovendien vermeden. Het belangrijkste resterende risico, waar nog aanvullende maatregelen gewenst zijn, bevindt zich volgens de werkgroep op het terrein van witwassen.

Er zijn duidelijke signalen en bronnen die wijzen op de aanwezigheid van witwasactiviteiten van geld en het financieren van terroristische activiteiten via het systeem van emissiehandel. Hierop zijn nog geen gerichte maatregelen genomen, passende regels ontbreken vooralsnog. Er bestaat geen meldingenregime voor ongebruikelijke transacties en voor de spotmarkt bestaan er geen toetredingsvereisten voor handelaren. Alleen als zij zich inschrijven als rekeninghouder van een Register voor Emissiehandel ondergaan zij een serieuze identiteits-/integriteits toets.

4. Analyse van toezichthouders en opsporingsdiensten

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van opsporingdiensten en toezichthouders die allen voor een deel bevoegdheden hebben op het terrein waarop de fraude met handel met emissierechten plaatsvindt.

4.1 De rol van de NEa ten aanzien van emissiehandel

De NEa is opgericht als uitvoerende en toezichthoudende organisatie voor het instrument emissiehandel. De NEa houdt toezicht op juiste rapportages van emissies (vervuilende uitstoot) van bedrijven door het controleren van bedrijfslocaties. Hierbij staat controle van de monitoring methodiek, zoals vastgelegd in de vergunning afgegeven door de NEa, centraal. Bij overtredingen door vergunningplichtige bedrijven kan de NEa handhavend optreden. De NEa beheert ook de Registers voor emissiehandel, waar online transacties met emissierechten kunnen plaatsvinden, vergelijkbaar met internetbankieren. Daarbij heeft de NEa ook een loket (telefonische helpdesk) voor de rekeninghouders. De NEa heeft in het Register voor CO₂-emissiehandel ca. 400 rekeningen van vergunningplichtige bedrijven en 250 rekeningen van andere organisaties. Per rekening zijn er twee rekeningbevoegden geregistreerd die daadwerkelijk transacties uitvoeren. Daarmee heeft de NEa een centrale positie in de overdracht van rechten en kan zij ook eisen stellen aan betrouwbaarheid van de handelaren of het beveiligingsniveau van het transactieregister. De NEa heeft geen toezichthoudende bevoegdheid ten aanzien van de 'handel in emissierechten'. De NEa heeft wel aangifte gedaan van een beveiligingsaanval en levert desgevraagd informatie aan de FIOD-ECD voor opsporingsdoeleinden. De NEa heeft uitgebreide kennis en expertise op gebied van de (complexe wereld van) handel in emissierechten, maar geen specifieke kennis ten aanzien van criminaliteit in handelsmarkten.

Beschouwing BJJ op bevoegdheden NEa:

De directie BJJ van VROM onderschrijft het beeld dat bij de NEa geen toezichtbevoegdheid ligt ten aanzien van de handel in emissierechten. Daarnaast wijst BJJ op een aantal wettelijke bevoegdheden van de NEa, vastgelegd in de Europese Registerverordening. "De NEa is er dus verantwoordelijk voor dat deze transacties in een 'veilige omgeving' uitgevoerd kunnen worden. Vanuit deze rol draagt de NEa dan ook verantwoordelijkheid om voor een integer systeem zorg te dragen en een vermoeden van een strafbaar feit te melden aan het Openbaar Ministerie". En verder: "De bevoegdheid om aanvullende veiligheids-eisen te stellen, kan dus op zich als een fraudebeperkende bevoegdheid van de NEa (meer precies: de bij de NEa werkzame register administrateur) worden gezien. Het gaat daarbij om preventieve maatregelen."

4.2 De rol van FIOD-ECD ten aanzien van emissiehandel

De FIOD-ECD heeft geen specifieke rol ten aanzien van emissiehandel, maar is de generieke opsporingsdienst voor het tegengaan van fiscale, financiële en economische fraude. Vanwege de binnen Europa grootschalige BTW-fraude met emissierechten en daarna vermoedelijke witwaspraktijken is handel in emissierechten ook in het vizier gekomen van de FIOD-ECD. In 2009 heeft de FIOD-ECD zeer actief gehandeld op de BTW-fraude en opsporing ingezet mede met behulp van informatie van de NEa.

4.3 Rol van de AFM ten aanzien van emissiehandel:

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) is de aangewezen toezichthouder op de handel in financiële instrumenten. In relatie tot emissiehandel kwalificeren alleen futures (termijn contracten) en opties als financiële instrumenten. Daarmee kan de AFM uitsluitend op deze instrumenten toezicht houden en desgewenst ook handhavend optreden. Een tweede rol van de AFM die relevant is, is dat zij de minister van Financiën adviseert over de vergunningverlening aan gereguleerde markten voor de verhandeling van financiële instrumenten. Indien binnen emissiehandel een beurs wordt opgericht waar financiële instrumenten worden verhandeld dient deze daarvoor over een vergunning te beschikken afgegeven door de minister van Financiën. De AFM houdt geen toezicht op de spotmarkt (directe levering) van emissierechten en dus ook niet op beurzen die alleen spothandel faciliteren. In de Memorie van Toelichting van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (Tweede Kamer, 29 565, nr. 3, p. 75) is beschreven dat een emissierecht zelf niet kwalificeert als een financieel instrument. Er is dus geen wettelijke grondslag voor de AFM om toezicht te houden op de handel in emissierechten. Omdat de handel in afgeleide financiële producten (derivaten), zoals futures en opties met emissierechten als onderliggende waarde, zich thans concentreert op handelsplatforms gevestigd in het buitenland (met name in de UK), houdt de AFM geen daadwerkelijk toezicht op deze derivatenhandel.

Beschouwing financiële experts op bevoegdheid AFM

Door financiële experts buiten de expertgroep is er ten overvloede op gewezen dat de AFM als oogmerk heeft om toe te zien op speculatieve handel, waarbij de instrumenten gericht zijn op de bescherming van de deelnemers aan de handel door toe te zien op handel met voorkennis, goede beschrijving van de financiële producten, en dergelijke.

De AFM is, onder meer samen met de Nederlandsche Bank, verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de verplichtingen uit de WWFT. De financiële instellingen die onder het toezicht van de AFM vallen zijn beleggingsondernemingen, beleggingsinstellingen en financiële dienstverleners voor zover zij bemiddelen bij de totstandkoming van levensverzekeringsovereenkomsten. Het toezicht van de AFM met betrekking tot de WWFT, is gericht op het bewaken en bevorderen van de integere bedrijfsvoering en het voorkomen dat instellingen bewust of onbewust betrokken raken bij het witwassen van geld, teneinde het vertrouwen in de markt te waarborgen.

Beschouwing BJJ op bevoegdheid AFM

De directie BJJ van VROM wijst er op dat de nu bekende fraude "als strafrechtelijke overtredingen dienen te worden aangemerkt, zodat het optreden tegen dergelijke overtredingen bij opsporingsambtenaren en vervolgens het OM berust." Er kan daarbij geen toezichthoudende rol bij de AFM liggen" aldus BJJ: "Er is immers bij de desbetreffende handelingen als fraude en dergelijke geen sprake van het niet naleven van de regels m.b.t. het emissierechten- handelssysteem als zodanig."

4.4 De rol van de VROM-IOD ten aanzien van emissiehandel

De VROM-IOD is de bijzondere opsporingsdienst van het Ministerie van VROM. Deze dienst houdt zich bezig met de grote en complexe opsporingsonderzoeken op het gebied van wonen en milieu. Op het gebied van emissiehandel is een onderzoek uitgevoerd in den brede naar de risico's die op dit beleidsterrein kunnen optreden. Naast de mogelijke fraudemogelijkheden die in de emissiehandel zelf kunnen optreden, zijn ook in andere delen van het emissierechtensysteem mogelijkheden geïdentificeerd. Dit heeft ook al concrete zaken (aangiften) opgeleverd. In de aanpak van de beurshandel van emissierechten speelt de VROM-IOD geen rol. De specifieke kennis die daar voor nodig is, is bij andere handhavingsorganisaties aanwezig.

Beschouwing BJJ op bevoegdheid VROM-IOD/VROM-inspectie

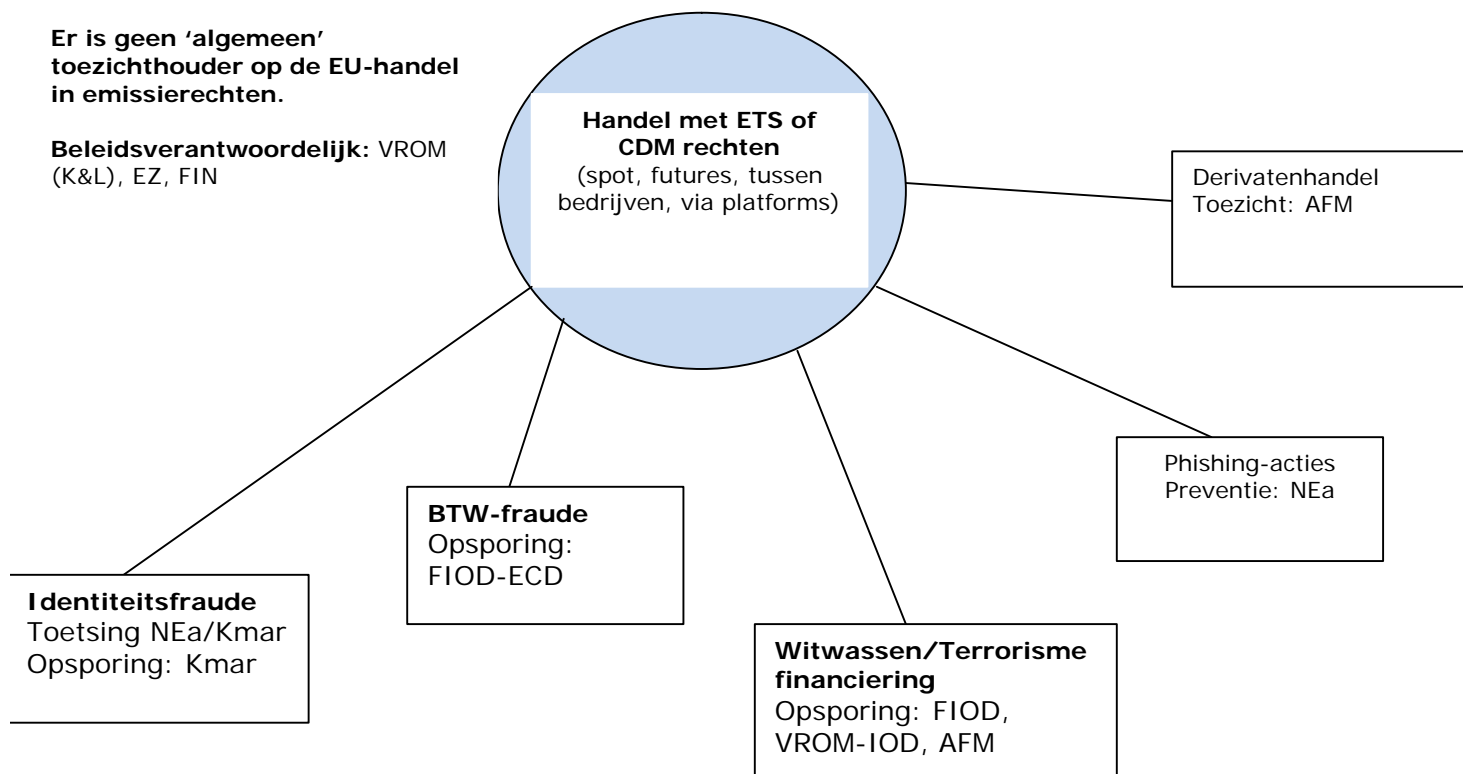
De juridische dienst van VROM heeft in haar verslag ten aanzien VROM-IOD aangegeven dat opsporingsbevoegdheden breed zijn. "Deze onderzoeken hoeven zich op het domein van emissiehandel (hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer) niet te beperken tot de monitorings- en nalevingsvereisten uit die wet, maar kunnen ook zien op fraude met emissierechten (witwassen e.d.)". BJJ beschrijft daarnaast dat de VROM-Inspectie geen (tweedelijns) toezichtbevoegdheid heeft bij handel in emissierechten, aangezien de NEa geen eerstelijns toezichtbevoegdheid heeft op de handel.

4.5 De rol van de KMar ten aanzien van emissiehandel

De Koninklijke marechaussee (KMar) heeft een speciaal Expertise Centrum voor Identiteitsfraude. Bij het aanvragen van een rekening in het Register bij de NEa dient de rekeningaanvrager een kopie paspoort mee te sturen. Omdat voor de NEa in het verleden niet altijd duidelijk was of een (buitenlands) paspoort betrouwbaar was zijn aanvankelijk sinds medio 2009 afspraken met de KMar gemaakt over het uitvoeren van een expert-analyse op de identiteitsbewijzen. Naast deze controles op betrouwbaarheid adviseert de KMar ook over betrouwbare procedures voor identiteitscontroles.

4.6 Samenvattend overzicht

Onderstaand figuur schetst de huidige preventie-, toezicht- en opsporingsbevoegdheden van de diverse toezichthouders en opsporingsdiensten met betrekking tot de fraude met emissierechten.



Afbeelding : toezicht- en opsporingsbevoegdheden

5. Analyse instrumentarium fraudebeperking ETS

In dit deel wordt het belangrijkste instrumentarium toegelicht welke toezichhouders en opsporingsdiensten ten dienst staan bij het aanpakken van fraude met emissierechten. Per instrument volgt telkens een korte toelichting, de meerwaarde ten aanzien van de fraudeaanpak en de mogelijke beperkingen die het instrument heeft.

5.1 WWFT

Omschrijving WWFT

Vanaf 1 augustus 2008 is de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT) van kracht. Met de WWFT werd de Europese derde witwasrichtlijn in nationale wetgeving verwerkt en werden de Wet identificatie bij dienstverlening (WID) en de Wet melding ongebruikelijke transacties (MOT) samengevoegd. Alle instellingen die zijn opgenomen in het eerste artikel van de WWFT zijn verplicht om ongebruikelijke transacties te melden. Er is ook een lijst van indicatoren toegevoegd om een ongebruikelijke transactie te kunnen identificeren. Meldingen worden gedaan bij de FIU-Nederland, wat staat voor: Financial Intelligence Unit. Deze unit ontvangt op jaarbasis duizenden meldingen van ongebruikelijke transacties, op basis waarvan zij verdachte transacties in kaart brengt en tot gerichte opsporing kan overgaan.

Meerwaarde:

De WWFT is in veel gevallen niet van toepassing op de handel met emissierechten. Daardoor is er vooralsnog alleen een theoretische meerwaarde. Op dit moment lijken transacties met emissierechten nog niet aangemerkt te kunnen worden als ongebruikelijke transacties. Zou dit wel het geval zijn dan bestaat er automatisch een verplichting voor de NEa en ook voor handelsplatforms (en tussenhandelaren) om deze ongebruikelijke transacties te melden.

Beperking WWFT

Aansluitend bij het vorige; de WWFT biedt in zijn huidige opzet nog niet een aangrijpingspunt voor het melden van ongebruikelijke transacties. Daarmee blijft een in potentie passend opsporingsinstrument niet inzetbaar voor fraudeaanpak op gebied van emissierechten.

5.2 Europese Registerverordening

Omschrijving

De meest recent vastgestelde Europese Registerverordening (februari 2010) biedt een aantal mogelijkheden om fraude te beperken. De meest voorname regels betreffen:

- Aangescherpte controles ter vaststelling van de identiteit van de aanvrager
- Mogelijkheid om op nationaal niveau bepaalde extra zekerheden te verlangen
- Het delen van informatie ten aanzien van afgewezen aanvragen
- Mogelijkheid tot het ontzeggen van de toegang of sluiten van een rekening
- Mogelijkheid tot het melden van ongebruikelijke transacties aan bevoegde nationale autoriteit

Meerwaarde Registerverordening:

Meerwaarde is dat de verordening een aangescherpt minimum niveau voor heel Europa vastlegt ten aanzien van identiteitscontroles door bevoegde autoriteiten en daardoor uitvlucht van rekeninghouders naar de lidstaat met laagste toegangscontrole beperkt. Daarnaast biedt het ook de Registeradministrateur meer mogelijkheden om preventieve en correctieve maatregelen te treffen.

Beperking Registerverordening:

Voor andere vormen van fraude dan identiteitsfraude en IT-beveiligingsaanvallen zijn geen Europees geharmoniseerde afspraken vastgelegd in de verordening. Nog onduidelijk is hoe de genoemde meldingsmogelijkheid van ongebruikelijke transacties die in de nieuwe Registerverordening is opgenomen zich verhoudt tot de WWFT. Een verschil is dat er op grond van de Europese regelgeving geen meldingsplicht is maar een (vrijblijvende) mogelijkheid om de melden.

Verder zou er naast de vaststelling van de identiteit bij het openen van een rekening ook eens in de zoveel tijd gecontroleerd moeten worden of de client nog steeds dezelfde is en er geen strafrechtelijk

onderzoek naar deze instelling of persoon is. Het gaat hier dan om het zogenaamde 'monitoren' van de rekeninghouders.

5.3 Wet op het financieel toezicht (Wft)

Omschrijving

De Nederlandse Wet op het financieel toezicht (Wft) regelt het toezicht op financiële instellingen in Nederland. De wet is 1 januari 2007 in werking getreden. De wet beschrijft onder meer de rol van de AFM en De Nederlandse Bank. In relatie tot handel in emissierechten wordt in deze Wet aangegeven dat de AFM toezichthouder is op financiële instrumenten, waarbij ook een nadere onderverdeling wordt opgesomd van deze financiële instrumenten.

Meerwaarde:

Omdat de afgeleide producten van verhandelbare emissierechten vallen onder de definitie van financiële instrumenten is de AFM bevoegd om toezicht op de handel in die instrumenten te houden.

Beperking:

Omdat een emissierecht als zodanig niet onder de definitie valt van een financieel product valt de spothandel in emissierechten niet onder het toezicht van de AFM.

5.4 BTW-verleggingsregeling

Omschrijving:

Voorjaar 2009 is speciaal naar aanleiding van de BTW-fraude met emissierechten een zogenaamde verleggingsregeling ingevoerd. Hierbij wordt door de koper geen BTW meer betaald aan de verkoper waardoor de gepleegde BTW-fraude onmogelijk is geworden in Nederland.

Meerwaarde:

De meerwaarde is zeer groot gebleken. Zonder deze regeling was er een zeer groot risico op (dagelijks) mislopen van BTW-inkomsten.

Beperking:

Geen beperkingen bekend.

5.5 Samenvattend beeld zwakke plekken instrumentarium :

Door invoering van de nieuwe Europese Registerverordening zal een aantal aanvankelijk zwakke plekken in het instrumentarium sterk worden verbeterd. Het biedt de NEa (de registeradministrateur specifiek) de mogelijkheid preventieve en correctieve maatregelen te treffen om phishing aanvallen en valse inschrijvingen adequaat te kunnen aanpakken.

De meer algemene financiële wetgeving lijkt nog niet compleet toegesneden op de nieuwe markt van emissierechten. Daarbij vallen met name de volgende twee kwetsbare aspecten op:

1. Ten aanzien van toetreders tot de handel in spot-emissierechten bestaan geen vereisten.
2. Er ontbreekt een grondslag om ongebruikelijke transacties met emissierechten te melden.

6. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

In 2009 is duidelijk geworden dat er grootschalig fraude heeft plaatsgevonden met handel in emissierechten. Door BTW-fraude, digitale phishing-aanvallen, paspoortfraude en witwassen is op Europese schaal voor honderden miljoenen euro's schade geleden.

Een interdepartementale Werkgroep Fraudebeperking emissierechten heeft op verzoek van de Minister van VROM de eerste helft van 2010 onderzoek uitgevoerd. De werkgroep bestond uit experts van: de FIOD-ECD, de VROM-IOD, de AFM, de Koninklijke Marechaussee, het Ministerie van Financiën, het Ministerie van VROM en de NEa. De werkgroep heeft een analyse gemaakt van hoe het instrumentarium en de bevoegdheden van overheidsdiensten zich verhouden tot het risico op deze fraude en wat het resterende risico is na een reeks van genomen maatregelen.

In algemene zin kent de handel in emissierechten gezien zijn aard grote risico's op fraude. Het gaat om een handelssysteem met miljarden euro's aan vertegenwoordigde waarde, transacties die snel wereldwijd uitgevoerd worden en het systeem staat laagdrempelig open voor deelnemers van over de hele wereld. Voor deelnemers aan de handel in de spotmarkt, waaronder handelsplatforms en brokerkantoren en hun klanten gelden geen toelatingseisen en wordt er dientengevolge ook geen toezicht op gehouden. Meer specifiek heeft de werkgroep de volgende conclusies getrokken.

Reeds afgedekte risico's:

De grote risico's op fraude binnen het handelssysteem heeft lange tijd op gespannen voet gestaan met de beperkte maatregelen en bevoegdheden. Inmiddels zijn voor de meeste vormen van fraude afdoende maatregelen getroffen of worden maatregelen binnen korte termijn ingevoerd, te weten:

1. Voor het aanpakken van ID-fraude bij rekeningaanvragen voor het Register voor Emissiehandel is in 2010 de Europese Registerverordening aangepast. In Nederland heeft de Nederlandse Emissieautoriteit deze maatregelen in juni 2010 reeds ingevoerd vooruitlopend op inwerkingtreding van de verordening. Hier zou ook nog het monitoren van de rekeninghouders bij kunnen komen.
2. Voor onrechtmatige toegang tot rekeningen (phishing/spoofing) heeft de NEa een plan van aanpak om voor 1 januari 2011 de toegangsbeveiliging op niveau van online bankieren te brengen met een beveiligde sms-code, conform 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 verleggingregeling toe te passen. De Europese Commissie heeft inmiddels een richtlijn ontwikkeld die aansluit bij deze methode.

Resterende risico's:

Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat er ook nog risico's resteren. De belangrijkste daarvan zijn de volgende:

1. Het belangrijkste resterende frauderisico bij handel in emissierechten betreft momenteel witwassen. Er zijn duidelijke signalen en bronnen die wijzen op de aanwezigheid van witwasactiviteiten van geld en het financieren van terroristische activiteiten via het systeem van emissiehandel. In het systeem gaat voor miljarden euro's aan geld rond, het is een wereldwijde markt en er kan deelgenomen worden aan de spotheadel (via brokerkantoren) zonder het doorlopen van een identiteits-/integriteitscontrole. Geconstateerd is reeds dat er op grote schaal ingeschreven is met vervalste/gestolen paspoorten en de Kmar heeft geconstateerd dat ook personen die worden verdacht/gezocht voor witwassen en financiering van terroristische activiteiten zich bezig houden met handel in emissierechten. Gerenommeerde organisaties als Interpol hebben er reeds op gewezen dat witwasactiviteiten plaatsvinden binnen de handel in emissierechten⁷. Voor het beperken van witwassen/terrorisme financiering lijken nog geen gerichte regels te bestaan. De werkgroep wijst specifiek op twee belangrijke beperkingen:
 - a. De eerste beperking om met name witwassen te kunnen opsporen en vervolgen is dat er (in Nederland) vaak geen meldingsplicht bestaat voor ongebruikelijke transacties met emissierechten. Voor het kunnen opsporen van witwassen is het verkrijgen van meldingen van ongebruikelijke transacties van groot belang. Zowel de NEa, banken en handelsplatforms in Nederland kunnen en mogen deze transacties op basis van de huidige wetgeving niet melden.

⁷ <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=news&news=pr091209.htm>

- b. Een tweede grote beperking om witwassen te kunnen aanpakken is dat er op de deelnemers aan de spothandel in emissierechten geen regels bestaan ter controle van identiteit/integriteit. Alleen bij het aanvragen van een rekening in een Register voor emissiehandel gelden binnenkort zware controles. Voor het deelnemen aan de handel is het echter niet noodzakelijk om een rekening te hebben in een Register. Er kan ook worden gehandeld via een broker kantoor die op instructie van de handelaren transacties uitvoert.
2. De NEa heeft een centrale positie bij transacties met emissierechten en heeft een wettelijke bevoegdheid om eisen en kaders stellen aan betrouwbaarheid van rekeninghouders en de beveiliging van het register. Essentieel hierbij is het beschikken over kennis van financiële markten en het kunnen inschatting van frauderisico's. Bij de opzet van de NEa-organisatie is hier geen rekening mee gehouden.

Aanbevelingen:

De werkgroep beveelt aan om de bevoegdheden en het instrumentarium op korte termijn zo aan te scherpen dat het op een vergelijkbaar niveau komt te liggen als bij andere handelssystemen. Er zijn de laatste maanden al een serie maatregelen ingezet die de meeste risico's op fraude aanzienlijk beperken. Het grootste gevaar bevindt zich nog op het terrein van witwassen en terrorisme financiering. Hier volgen aanbevelingen die de werkgroep wil voorleggen aan de Minister van VROM. Met name de eerste twee maatregelen vergen interdepartementale afstemming.

1. Werk in 2011 toe naar een meldingsplicht voor ongebruikelijke transacties met emissierechten. Door verplichte meldingen door handelsplatforms, brokers en de NEa wordt opsporen van witwassen (via handel in emissierechten) mogelijk gemaakt. Het ministerie van VROM kan, desgewenst met gebruikmaking van de bij de NEa aanwezige kennis, hierover in overleg treden met het ministerie van Financiën gelet op de ervaring die dat ministerie heeft met het melden van ongebruikelijke transacties.
2. Ontwikkel nog in 2011 een regime waarbij aan alle deelnemers aan de handel met emissierechten strenge identificatie eisen gelden. Bij inschrijving in het NEa Register voor het doorvoeren van transacties is dit inmiddels ingevoerd. Ook bij andere dienstverleners als handelsplatforms en broker-kantoren dienen deze identificatie eisen richting hun klantenbestand hoog komen te liggen. Verder zouden de deelnemers eens in de zoveel tijd gecontroleerd moeten worden. Ook op dit punt heeft het ministerie van Financiën kennis en ervaring opgedaan en is het wenselijk dat het ministerie van VROM in overleg treedt met het ministerie van Financiën over het invoeren van identificatie eisen in de Wwft of elders.
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. Het gaat daarbij onder meer om meer uitgebreide screening van aangesloten rekeninghouders en aanscherping van beveiligingsmaatregelen van het transactieregister. Hiertoe is eenmalige investering nodig (50.000 – 100.000 euro).
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 voorkomen. Hiertoe is (tijdelijke) uitbreiding van de opdracht aan de NEa nodig of herprioritering van taken in overleg met de opdrachtgever (het Ministerie van VROM).