

22. marts 2010

Redegørelse om det danske kvoteregister i forlængelse af § 20-spørgsmål S 572

1. Baggrunden for redegørelsen

Den 23. december 2009 besvarede klima- og energiministeren et § 20 spørgsmål fra MF Margrethe Vestager (RV) om det danske CO₂-kvoteregister (S 572). Spørgsmålet vedrørte bl.a. en række oplysninger om mulig momssvindel i relation til det danske kvoteregister, som var fremkommet i artikler i Ekstrabladet den 1. december 2009. Af besvarelsen fremgår det, at ministeren har anmodet Energistyrelsen om en uddybende redegørelse om forløbet i sagen.

På den baggrund har Energistyrelsen udarbejdet nærværende redegørelse, der fokuserer på rammerne for Kvoteregisteret og kravene til oprettelse af personkonti i registeret, dvs. konti oprettet af personer og virksomheder, der ikke er omfattet af EU's kvoteregulering, men som udelukkende ønsker at have mulighed for at drive kommerciel handel med CO₂-kvoter.

2. EU's kvoteordning og oprettelsen af det danske kvoteregister

I overensstemmelse med EU's såkaldte kvotedirektiv (direktiv 2003/87/EF) blev kvotehandelsystemet sat i kraft den 1. januar 2005 gennem den danske lov om CO₂-kvoter. Kvotedirektivet var i Europa-Kommissionen blevet forberedt af miljødirektoratet og fra dansk side var forhandlinger blevet varetaget af Miljøministeriet. Da kvotedirektivet i vidt omfang vedrører kvoteregulering af energiproducenter, blev det aftalt mellem Økonomi- og Erhvervsministeriet (som på daværende tidspunkt varetog energiområdet) og Miljøministeriet, at Energistyrelsen på vegne af Økonomi- og Erhvervsministeriet skulle varetage de nationale opgaver med kvoteregulering af de danske virksomheder. Miljøministeriet skulle varetage opgaver, der vedrørte internationale klimaforpligtelser, herunder oprettelsen og drift af det kvoteregister, som denne redegørelse vedrører.

Som konsekvens af denne aftale blev Kvoteregisteret oprettet som en enhed i et af Miljøstyrelsens kontorer. En medarbejder blev i overensstemmelse med EU's registerforordning, jf. nedenfor, i forhold til EU udpeget som "registeradministrator". Registeradministratoren har funktioner i forhold til EU-samarbejdet og de enkelte landes registeradministratorer indgår i et fast mødeforum med Kommissionen i en arbejdsgruppe under den såkaldte Climate Change Committee. Registeradministratorerne mødes således mindst fire gange årligt med Kommissionens embedsmænd for at udveksle erfaringer, drøfte mulige ændringer af bl.a. registerforordningen og i øvrigt forberede beslutninger om registerets forhold i Climate Change Committee.

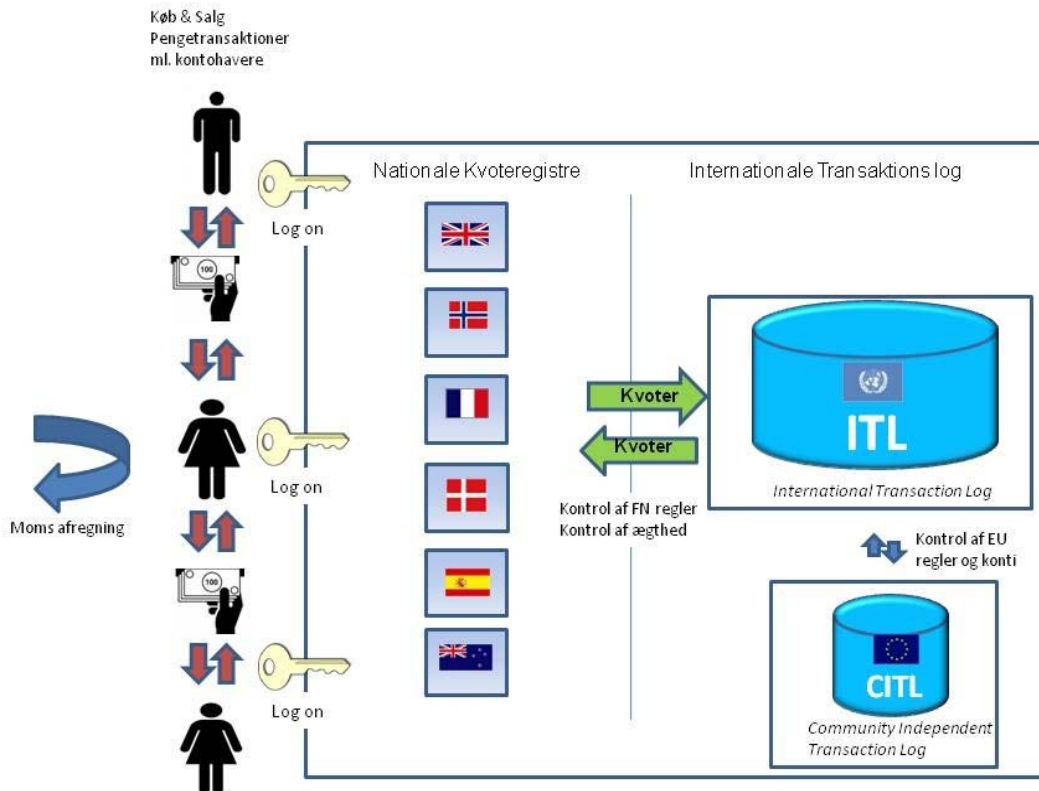
De europæiske kvoteregistres primære formål er at holde regnskab med, at de virksomheder i de pågældende lande, der er omfattet af EU's kvoteregulering, overholder deres forpligtelser,

samt at opfylde de krav i Kyotoprotokollen, der kræver, at alle lande med en reduktionsforpligtelse har et kvoteregister, hvor landets samlede kvote- og kreditbeholdning står.

Det danske Kvoteregister overfører således kvoter til de danske virksomheder, der er omfattet af EU's kvoteregulering, og overvåger, at virksomhederne returnerer kvoter svarende til deres CO₂-udledninger. Der er tale om ca. 375 større energiproducenter og visse større industrivirksomheder.

- ./. Det følger endvidere af kvotedirektivets art. 19, at enhver person kan besidde kvoter (uddrag vedhæftet i bilag 1).
- ./. I medfør af kvotedirektivet og Kommissionens såkaldte registerforordning (2216/2004/EF) (uddrag vedlagt i bilag 1), der er udstedt med hjemmel i kvotedirektivets art. 19, har de europæiske landes kvoteregistre således pligt til at oprette konti til privatpersoner eller virksomheder (juridiske personer), som ønsker at handle med CO₂-kvoter og kreditter på markedet, uanset hvor disse bor eller er registreret. Kvoteregistrenes opgave i forhold til disse personer, som ikke er underlagt forpligtelser i medfør af EU's kvoteregulering, er at registrere de pågældende fysiske og juridiske personers ejerskab og dermed transaktioner med kvoter.

De nationale kvoteregistre er koblet sammen i et elektronisk netværk og både FN og EU har et "hovedregister", hvorigennem alle handler sker, og hvor det blandt andet bliver kontrolleret, at kvoterne er ægte. FN's hovedregister kaldes ITL, mens EU's hovedregister kaldes CITL.



En kvote er frit omsættelig. Da den kun findes i elektronisk form, forudsætter omsætningen af kvoter eksistensen af elektroniske registre, hvori kvoterne opbevares og ejerskabet registreres. Denne nødvendighed er registerets centrale opgave og baggrunden for oprettelsen af de europæiske kvoteregistre.

Kvotehandlen foregår enten direkte mellem to kontohavere eller via en kvotebørs. Alle aftaler om kvotehandel og vilkårene i forbindelse med handelen – herunder pris, leveringstidspunkt, pengeoverførsler, bod ved manglende levering, momsafregning mv. er ukendte for Kvoteregisteret, da det alene er registerets opgave at registrere ejerskabet til kvoterne. Det følger således af registerforordningens artikel 9, stk. 5, at hverken Fællesskabets uafhængige transaktionsjournal (CITL) eller de nationale registre kan afkræve kontohavere oplysninger om prisen på kvoter.

3. EU's registerforordning

Oprettelsen og driften af nationale registre til registrering af CO₂-kvoter er reguleret af registerforordningen. Med forordningen etableres et fælles register for CO₂-kvoter i EU styret af Kommissionen, samt nationale kvoteregistre i hver af EU's medlemslande.

Det følger af forordningens 1. betragtning, at formålet med de respektive registre er at sikre: *"[...] at der ikke forekommer uregelmæssigheder i forbindelse med udstedelse, overførsel og annullering af kvoter, og at transaktionerne er i overensstemmelse med de forpligtelser, der følger af De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (UNFCCC – "klimakonventionen") og Kyoto-protokollen."*

Forordningen opstiller detaljerede krav til de registre, som skal etableres af de enkelte medlemslande, herunder krav til de anvendte datasystemer, sikkerhedsstandarder, systemprocesser, gebyrer og tekniske specifikationer. Forordningen indeholder regler for en række forskellige transaktioner med CO₂-kvoter, herunder for udstedelse, overførsel, erhvervelse, returnering og annullering af kvoterne, ligesom forordningen indeholder bestemmelser om verifikation af de processer, der finder sted i registrene.

Registerforordningen pålægger som nævnt Kvoteregisteret at indeholde både konti oprettet af virksomheder, der er underlagt kvotereguleringen, og såkaldte personkonti, som er oprettet udelukkende med handel for øje.

Vedrørende personkonti anføres i forordningens artikel 19, stk. 1, blandt andet:

"1. Ansøgning om oprettelse af en personkonto forelægges registeradministratoren for det pågældende register.

Ansøgeren giver registeradministratoren de oplysninger, som denne med rimelighed har behov for. Disse oplysninger omfatter oplysningerne i bilag IV."

Forordningens bilag IV indeholder en beskrivelse af de oplysninger, som registeradministratorer skal indhente i forbindelse med oprettelsen af personkonti i et register. Af bilaget fremgår bl.a.:

"Oplysninger, der skal gives til registeradministratoren om de i artikel 11, stk. 1, 3 og 4, nævnte konti og om personkonti

1. Navn, adresse, postnummer, by, land, telefonnummer, faxnummer og e-mail-adresse på den person, der ønsker at åbne en personkonto.

2. Dokumentation til identifikation af den person, der ønsker at åbne en personkonto.

[...]"

For oprettelse af personkonti stiller forordningen således krav om, at der ud over oplysningerne nævnt i nr. 1 skal foreligge dokumentation til identifikation af den person, der ønsker at oprette en personkonto. Forordningen stiller ikke krav om hvilken form for dokumentation, der skal foreligge.

4. Kvoteregisterets drift i Miljøstyrelsen

I perioden fra 1. januar 2005 og indtil medio 2007 var det en betingelse for at oprette en personkonto i det danske kvoteregister, at der udover de påkrævede personoplysninger i form af navn, adresse, postnummer, by, land, telefonnummer, faxnummer og e-mail-adresse tillige forelå kopi af rejsepas til dokumentation af ansøgerens identitet. Medio 2007 frafaldt Kvoteregisteret ifølge oplysninger fra Kvoteregisterets medarbejdere imidlertid som led i en administrativ forenkling dette krav og indførte en praksis, hvorefter man ved anmodning om personkonti lagde de identitetsoplysninger til grund, som blev fremsendt af ansøgeren, medmindre den konkrete ansøgning gav anledning til andet. Man var i den forbindelse ikke opmærksom på, at man herved tilsidesatte et krav i registerforordningens bilag IV.

5. Kvoteregisterets drift i Energistyrelsen

Den 23. november 2007 blev Klima- og Energiministeriet oprettet og i den forbindelse blev Kvoteregisteret overført fra Miljøministeriet til det nyoprettede ministerium pr. 1. januar 2008. Siden overførslen har Kvoteregisteret været placeret i Energistyrelsen. Ved overførslen af Kvoteregisteret til Energistyrelsen fulgte de medarbejdere med, der hidtil havde arbejdet i registeret i Miljøstyrelsen, og den administrationspraksis, der var blevet anvendt i Miljøstyrelsen i relation til kontooprettelser og gebyropkrævning, blev videreført uændret i Energistyrelsen. Der blev således fortsat stillet krav om navn, adresse, postnummer, by, land, telefonnummer, faxnummer og e-mail-adresse, men ikke om dokumentation for ansøgerens identitet ved oprettelse af personkonti, idet man fortsat ikke var opmærksom på, at man derved ikke levede op til registerforordningens krav. I slutningen af 2008 kunne det konstateres, at der var stigende interesse for at åbne personkonti i det danske kvoteregister. Dette faldt sammen med, at det europæiske kvotesystem og dermed alle de europæiske kvoteregistre blev koblet sammen med FN-systemet. Hermed blev det også muligt at handle med JI- og CDM kreditter, som er et af de fleksible mekanismer under FN's Kyoto-protokol. Endvidere havde det danske register - i modsætning til mange af de øvrige EU-registre - ingen IT-problemer. Da mange af de øvrige EU-landes kvoteregistre i starten af 2009 havde store problemer med at modtage overførsler af store mængder kvoter, flyttede mange af de store kvotehandlere til det danske register og trak dermed deres kunder med til dette register.

Det danske kvoteregister benytter elektronisk sagsbehandling og kontoansøgninger kan gennemføres elektronisk. Den elektroniske sagsbehandling er et vigtigt redskab, da Kommissionen i registerforordningen har fastsat, at kvoteregistrene har en tidsfrist på 10 dage til enten at afvise eller godkende en ansøgning. Fristen gælder fra det tidspunkt, hvor registrene har modtaget en ansøgning med dertil hørende fyldestgørende dokumentation.

Da alle EU's kvoteregistre blev koblet op til FN's verdensomspændende kvotemarked i oktober 2008, var antallet af åbne personkonti i det danske register knap 120. Interessen for at åbne personkonti steg i første halvdel af 2009 og medio juli 2009 var antallet af åbne personkonti knap 700 konti. Primo december 2009 var antallet steget til omkring 1.200 personkonti. Der har på ca. 700 af de omkring 1.200 personkonti ikke på noget tidspunkt været gennemført

handler med CO₂-kvoter. Af de knap 700 konti, som var åbnet frem til medio juli 2009, har der på omkring 400 af disse ikke på noget tidspunkt været gennemført handler.

6. Mulig økonomisk kriminalitet i forbindelse med handel med CO₂-kvoter

I juni 2009 anmodede SKAT's landsdækkende enhed til bekæmpelse af Økonomisk kriminalitet (SKAT Økokrim) og repræsentanter for Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet Energistyrelsen om et møde med henblik på at få oplysninger om Kvoteregisteret og de oplysninger, der er tilgængelige i registeret. Baggrunden herfor var, at man fra skattemyndigheder i England og Holland havde modtaget oplysninger, der tydede på, at der foregik omfattende momssvindel i forbindelse med handel med CO₂-kvoter i Europa. Det danske kvoteregister havde endvidere på samme tidspunkt fået forespørgsler fra det franske kvoteregister om muligheden for at få oplysninger om nogle nærmere angivne konti i det danske kvoteregister, ligesom det danske politi henvendte sig om det samme via det franske politi. Årsagen var angiveligt, at det franske politi havde mistanke om momssvindel via konti i det franske register, og at man i den forbindelse havde behov for oplysninger om transaktioner mellem disse franske konti og andre landes konti, herunder danske.

På baggrund af det stigende antal anmodninger om kontooprettelser i det danske register i det første halve år af 2009, havde en medarbejder i Kvoteregisteret i starten af juni 2009 som led i sin sagsbehandling rettet henvendelse til den sagsbehandler i Kommissionen, som varetager kontakten med de enkelte landes registeradministratorer, med forespørgsel om, hvorvidt det var muligt helt at lukke for oprettelsen af nye konti i det danske register i en måned, idet man havde behov for at revurdere, hvilke krav man stillede til ID-oplysninger i forbindelse med kontoåbninger. I samme forbindelse blev der spurgt om, hvilken dokumentation Kommissionen fandt nødvendig. Kommissionens sagsbehandler svarede, at det ikke var tilladt helt at lukke for kontoåbninger, men at man kunne gøre processen så vanskelig som muligt for at minimere antallet, herunder ved eksempelvis at kræve, at korrespondance kun kunne ske på dansk, ved at kræve fotokopier af dokumenter certificeret af en notar m.m. Det blev i øvrigt oplyst, at Kommissionen havde planer om at indhente oplysninger fra alle lande om deres åbningsprocedurer. Kvoteregisteret kvitterede for forslagene og tilkendegav, at man inden for den nærmeste fremtid ville foretage ændringer i proceduren.

På baggrund af drøftelser mellem SKAT, Politi og Energistyrelsen i juli 2009 blev det besluttet med hjemmel i kvoteloven at give SKAT direkte adgang til enhver oplysning i det danske kvoteregister som led i SKAT's kontrolvirksomhed. Kravet om, at kvotehandel skal ske via offentlige kvoteregistre, giver netop på dette område skatte- og politimyndighederne elektroniske spor, som kan vise sig nyttige ved optrævling af eventuel kriminalitet. Det blev endvidere aftalt på dette tidspunkt, at Kvoteregisteret fremover ville opkræve momsnumre i forbindelse med oprettelse af personkonti.

Den 7. juli 2009 modtog Kvoteregisteret en e-mail fra den ovennævnte sagsbehandler i Kommissionen. Under henvisning til udarbejdelsen af en ny registerforordning og Kommissionens overvejelser om behovet for at sikre kvoteregistrene bedre mod svindel og økonomisk kriminalitet i forbindelse med omsætning af CO₂-kvoter, anmodede medarbejderen om oplysninger om de krav, som det danske register stillede ved åbning af personkonti. Det fremgår af e-mailen, at medarbejderen bad alle de europæiske kvoteregistre om disse oplysninger.

Den 8. juli 2009 fremsendte det danske kvoteregister pr. e-mail de gældende krav for kontohavere til den pågældende medarbejder i Kommissionen. Kravene var, at ansøgeren (og dennes bemyndigede repræsentanter) skulle fremsende: navn, adresse, postnummer, by, land, telefonnummer, faxnummer og e-mail-adresse samt betale et gebyr. I e-mailen anførte det dan-

ske kvoteregister, at man allerede havde anmodet systemudvikleren om at ændre softwaren hurtigst muligt, således at blandt andet momsnumre skulle oplyses med henblik på skattemyndighedernes mulighed for at undersøge momssvindel.

Den 15. juli 2009 sendte Kommissionens medarbejder på ny en e-mail til det danske kvoteregister. I denne mail påpegede medarbejderen, at registerforordningen stiller krav om, at der skal foreligge bevis for ansøgerens identifikation, inden der kan oprettes en personkonto. I den pågældende mail skrev medarbejderen endvidere blandt andet, at man nu havde gennemgået en række landes procedurer for åbning af personkonti og at den danske procedure var den langt den simpleste og tilsyneladende ikke i overensstemmelse med minimumskravene i registerforordningen. Det blev derfor foreslået, at kvoteregisteret omgående begyndte at opkræve kopier af ID-kort/pas fra alle kontohavere, herunder bagudrettet.

Kvoteregisteret strammede herefter kravene til oprettelse af nye personkonti med virkning fra den 17. juli 2009. I en e-mail til medarbejderen i Kommissionen af 17. juli indrapporterede Kvoteregisteret de nye krav om dokumentation for identitet. Det oplystes, at man fra den 17. juli havde ændret procedurerne for åbninger af nye konti i det danske register, så man fra nu af krævede dokumentation for identiteten fra kontohaver og kontohavernes primære og sekundære autoriserede repræsentanter (det er ifølge registerforordningen et krav, at kontohaver har sådanne to repræsentanter). Såfremt dette ikke måtte leve op til Kommissionens krav, udbad man sig en reaktion herom. Kommissionen reagerede ikke herpå.

Som det fremgår af besvarelsen af S 572 af 23. december 2009, blev det ved en beklagelig fejl overset, at mailen af 15. juli 2009 fra Kommissionens medarbejder tillige indeholdt en opfordring til også bagudrettet at stille krav om dokumentation for identitet over for allerede oprettede personkonti. Energistyrelsen blev først opmærksom herpå i december 2009, jf. nedenfor.

./. Ovenstående mailkorrespondancer på engelsk med Kommissionen er vedhæftet som bilag 2.

7. Det videre forløb

I august 2009 orienterede Energistyrelsen klima- og energiministeren om sagen om mulig momssvindel via de europæiske kvoteregistre, herunder om det samarbejde, der var etableret mellem Kvoteregisteret og SKAT, og om at Kvoteregisteret havde skærpet kravene til kontoåbninger. Der var på dette tidspunkt i forløbet og dermed også i orienteringen af ministeren fokus på, at der var tale om en momssvindelsag, som derfor henhørte under skatteministeren, hvorfor det også efter aftale med SKAT blev indstillet, at eventuelle pressehenvendelser om momssvindel konsekvent blev henvist til SKAT. Orienteringen, som af samme grund var stemplet fortrolig, var ledsaget af et notat fra SKAT, som redegjorde for moms-karussells ved handel med CO₂-kvoter og CO₂-kreditter, erfaringerne fra andre lande, en række efterforskningsmæssige udfordringer, herunder også i forhold til at identificere og analysere potentielt risikobetonede aktører og handler med udgangspunkt i kvotekonti oprettet før den 17. juli, hvor der ikke forelå dokumentation for kontohavernes identitet, samt overvejelser om mulige lovmæssige tiltag m.v.

I september 2009 skærpede Kvoteregisteret dokumentationskravene yderligere med krav om, at virksomhedsdokumentationen skal være bekræftet af en kompetent myndighed i det pågældende land. Det kan i den forbindelse oplyses, at en embedsmand fra Kommissionen på et registeradministratormøde i Bruxelles i september 2009 redegjorde for de forskellige landes procedurer for åbning af personkonti. Kommissionen oplyste i den forbindelse, at Danmark

fra at have været et af de nemmeste lande at lade sig registrere i, nu havde skærpet kravene væsentligt og lå i den øvre ende af skalaen.

I begyndelse af december 2009 vedtog Folketinget en ændring af momsloven, som indebærer, at det ikke længere vil være muligt at bedrive momssvindel over for den danske statskasse i forbindelse med omsætning af CO₂-kvoter, da handel med CO₂-kvoter omfattes af omvendt betalingspligt. Normalt er det leverandøren, der indbetaler salgsmomsen, mens aftageren, afhængig af sin fradragsret, kan fratække købsmomsen. Brug af omvendt betalingspligt kan sikre staten mod indtægtstab ved manglende afregning af moms, idet momsindbetalingen og momsfradraget foretages af samme virksomhed (aftageren). Brug af reglerne om omvendt betalingspligt kan derfor forhindre misbrug af momsreglerne. Bestemmelserne træder ifølge Skatteministeriet i kraft, når Kommissionen har godkendt ændringen.

Den 9. december 2009 udsendte Europol en pressemeddelelse om omfanget af momssvindel i forbindelse med omsætning af CO₂-kvoter i Europa. Europol skønnede, at der kunne være tale om svindel for ca. 35 mia. kr. Meddelelsen fra Europol om det estimerede omfang af momssvindel i Europa og en række artikler i Ekstra Bladet i begyndelsen af december 2009 gav anledning til at granske administrationsgrundlaget nøjere.

Energistyrelsen bad derfor på et møde den 14. december 2009 Kammeradvokaten om at gennemgå procedurerne for oprettelse af konti i det danske register, og behovet for kontrol hermed samt anbefalinger til, hvordan skærpede krav kunne håndteres bagudrettet i forhold til allerede oprettede personkonti.

I den forbindelse blev mail-korrespondancen med Kommissionens medarbejder i sommeren 2009 gennemgået, og som det fremgår af svaret på S 572 af 23. december 2009, blev Energistyrelsen således den 15. december 2009 opmærksom på, at Kommissionens e-mail fra den 15. juli 2009 tillige indeholdt en opfordring til at stille dokumentationskrav over for eksisterende kontohavere, hvilket man beklageligvis havde overset.

8. Skærpede krav til kontohavernes identifikation

Kammeradvokaten afgav den 17. december 2009 en skriftlig vurdering vedrørende retsgrundlaget og Kvoteregisterets hidtidige administration samt anbefalinger til en skærpelse af administrationen i forbindelse med kontoåbninger. Kammeradvokatens skriftlige vurdering er vedlagt som bilag 3.

I sin rådgivning af Energistyrelsen har Kammeradvokaten henvist til, at det påhviler pengeinstitutter, advokater og andre, som er omfattet af lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte og finansiering af terrorisme (hvidvaskloven), at foretage kontrol via offentlige registre eller at indhente bekræftede kopier af dokumenter, såfremt deres kunder ikke er fysisk til stede ved etableringen af et fast kundeforhold.

Da Kvoteregisteret opretter konti, uden at ansøgerne er fysisk til stede for at legitimere sig, skærpede Energistyrelsen den 22. december 2009 på baggrund af råd fra Kammeradvokaten kravene til kontohavernes identifikation således, at en kontoansøger skal legitimere sig ved at indsende en række person- og virksomhedsoplysninger, herunder kopier af rejsepas eller andre ID-kort samt centrale selskabsdokumenter, registreringsbeviser m.v., som skal være bekræftet af den udstedende myndighed, en ambassade, et konsulat eller af en advokat eller notar i udstederlandet. Disse identifikationskrav tager udgangspunkt i hvidvasklovgivningen, selv om Kvoteregisteret ikke er omfattet af denne lovgivning og derfor ikke er forpligtet til at gennemføre tilsvarende krav.

De nye identifikationskrav blev endvidere gennemført med virkning for allerede oprettede konti ved at samtlige eksisterende personkontohavere den 22. december 2009 modtog besked om at fremsende den påkrævede dokumentation senest den 1. februar 2010. De nye krav betød, at de eksisterende kontohavere skulle sende et omfattende dokumentationsmateriale til Kvoteregisteret og i samråd med Kammeradvokaten blev det derfor fastsat, at kontohaverne skulle indrømmes en rimelig frist til at fremskaffe det nye materiale, som i visse tilfælde skal indhentes fra andre myndigheder samt bekræftes af den udstedende myndighed, en repræsentation, advokat eller notar; samt i visse tilfælde også oversættes til dansk eller engelsk.

Kammeradvokaten har understreget, at registerforordningen som udgangspunkt ikke pålægger Kvoteregisteret en pligt til at foretage selvstændige undersøgelser vedrørende de oplysninger og dokumenter, som registeret modtager i forbindelse med ansøgninger om oprettelse af konti. Efter Kammeradvokatens opfattelse vil registeret alene skulle foretage nærmere undersøgelser, såfremt registeret i forbindelse med behandlingen af en konkret ansøgning får mistanke om, at de fremsendte oplysninger og dokumenter er ukorrekte, ufuldstændige eller forfalskede. Kvoteregisteret vil i hvert tilfælde konkret vurdere, hvordan forholdene nærmere skal undersøges, herunder for eksempel ved søgning i diverse registre, forelæggelse af fremsendt dokumentation for relevante nationale og udenlandske myndigheder, herunder politiet eller ved mistanke om ugyldig bekræftelse ved at rette henvendelse til den bekræftende myndighed, repræsentation, advokat eller notar.

9. Gebyropkrævning for 2009

Det har siden Kvoteregisterets oprettelse i 2005 været fast procedure, at man midt på året opgjorde antallet af kontohavere, der skulle opkræves gebyr for at have en personkonto i Kvoteregisteret i det indeværende kalenderår, og herefter udsendte opkrævninger til debitorerne. Gebyret udgør 600 kr. om året. I slutningen af september 2009 sendte Energistyrelsen den årlige gebyropkrævning ud til de kontohavere, som medio 2009 havde en personkonto i det danske kvoteregister.

Gebyropkrævningen blev sendt ultimo september 2009 med 30 dages betalingsfrist fra faktureringsdato. I tilfælde af manglende betaling blev der sendt en rykker til debitor ultimo december 2009.

I forbindelse med årsafslutningen i Energistyrelsen i midten af januar 2010 blev det samlede antal debitorer i restance opgjort til ca. 520. Energistyrelsen tog omgående skridt til at lukke de berørte konti med undtagelse af ca. 20 konti, hvorpå der stod kvoter. Disse konti er i stedet blevet låst, så der ikke kan logges ind på kontoen og foretages transaktioner. De pågældende konti, hvorpå der stod kvoter, vil ikke blive åbnet, før Kvoteregisteret har modtaget dels de manglende gebyrer og dels fuldt opdaterede identifikations- og dokumentationsoplysninger, som siden den 22. december 2009 har været krævet for at have en personkonto i det danske kvoteregister.

Som følge af det omfattende antal debitorer i restance, har Energistyrelsen nu skærpet kravene i relation til gebyropkrævninger, således at en ny kontohaver ikke vil få adgang til sin konto i registeret, før gebyret er betalt.

10. Status efter 15. marts 2010

Efter lukningen af de konti, for hvilke der ikke var betalt gebyr, samt de konti, der efter den 22. december 2009 blev begæret lukket af kontohavere, var der pr. 1. februar 2010 omkring 640 åbne personkonti i Kvoteregisteret. Af disse havde omkring 500 kontohavere pr. 1. februar ikke fremsendt nogen form for opdaterede oplysninger eller dokumentation. I overens-

stemmelse med den meddelelse, som Kvoteregisteret gav samtlige kontohavere den 22. december 2009, blokerede Kvoteregisteret disse konti, således at der ikke var adgang til at foretage handler fra disse konti. Efter samråd med Kammeradvokaten fik kontohaverne samtidig meddelelse om, at kontiene ville blive permanent lukket, såfremt Kvoteregisteret ikke modtog de fornødne oplysninger pr. 28. februar 2010. En række af disse kontohavere, hvis konti nu var blokerede for handel, sendte herefter opdaterede informations- og dokumentationsoplysninger. Dette har i nogle tilfælde ledt til at kontiene er blevet åbnet igen, mens der i en række tilfælde har været tale om mangelfuld dokumentation, der har ført til permanent lukning af kontiene. Ligeledes er de personkonti, som ikke fremsendte nogen form for yderligere dokumentation inden fristens udløb, blevet permanent lukket, bortset fra et fåtal af konti, hvorpå der står kvoter. Disse konti, som fortsat er blokeret, således at der ikke kan foretages handler, kan teknisk set ikke lukkes. Energistyrelsen vil i samarbejde med Kammeradvokaten og relevante myndigheder vurdere, hvordan man nærmere forholder sig med disse konti.

For de kontohavere, der leverede fornyede oplysninger og dokumentation inden for fristen den 1. februar, har Kammeradvokaten i løbet af februar bistået Kvoteregisteret i gennemgangen af det omfattende sagsmateriale. Efter samråd med Kammeradvokaten blev disse kontohavere i lyset af de omfattende dokumentations- og formkrav indrømmet en fornyet frist på 3 uger til at fremsende den dokumentation, der fortsat manglede i de konkrete tilfælde. I det omfang al dokumentation ikke var modtaget inden for den fornyede frist, blev kontiene blokeret, og der er dermed ikke adgang til at foretage transaktioner fra kontoen, før tilfredsstillende dokumentation er modtaget og gennemgået, hvilket for øjeblikket pågår med bistand fra Kammeradvokaten.

Fra 1. januar 2010 og til medio marts 2010 er der endvidere modtaget omkring 100 nye kontoansøgninger, hvoraf nogle få er blevet oprettet, hovedparten er afvist på grund af mangelfuld dokumentation og resten er under sagsbehandling.

Status er, at Kvoteregisteret den 18. marts 2010 har knap 240 personkonti i det danske kvoteregister, hvoraf en stor del for øjeblikket er blokerede for handel.

Kvoteregisteret har i den forløbne proces haft store administrative og tekniske udfordringer med at håndtere det meget omfattende dokumentationsmateriale i forhold til de enkelte kontohavere. Mange kontohavere har således indsendt materiale i flere omgange og det samme materiale flere gange, ligesom mange kontohavere via mails og telefoniske opkald har lagt stort pres på ressourcerne i Kvoteregisteret. Det har endvidere været nødvendigt at tilpasse softwaren for at kunne håndtere den øgede datamængde, og i visse tilfælde har det vist sig, at der var fejl i softwaren, der skulle rettes. Det har ved en nærmere gennemgang kunnet konstateres, at ovenstående forhold for visse konti har ført til, at de ikke er blevet blokerede eller lukkede på de forudsatte tidspunkter, ligesom der har været tilfælde, hvor konti ved en fejl er blevet lukket. Kvoteregisteret har herefter taget skridt til at berigtige disse forhold.

Samlet set er der tale om et meget væsentligt antal kontohavere, som i løbet af 2009 i det danske kvoteregister har åbnet konti, som enten ved at undlade at betale gebyr eller ved at undlade at indsende det krævede dokumentationsmateriale er lukkede igen. På ca. 700 af de omkring 1.200 konti, der har været i det danske kvoteregister, er der som tidligere nævnt ikke på noget tidspunkt handlet med kvoter.

Energistyrelsen har ikke nogen viden om kontohavernes bevæggrunde for ovenstående, herunder i hvilket omfang, der har været tale om svigagtige bevæggrunde, i hvilket omfang de pågældende kontohavere måtte have valgt at have konti i andre landes registre eller i hvilket

omfang bristede forventninger om kvotemarkedets og kvoteprisernes udvikling har spillet en rolle.

På baggrund af blandt andet de skærpede krav til kontohavernes dokumentation for identifikationsoplysninger er Kvoteregisteret blevet styrket med en jurist.

11. Samarbejde med SKAT og øvrige landes myndigheder

Kvoteregisteret har som nævnt siden juni 2009 samarbejdet tæt med SKAT om udveksling af oplysninger fra det danske kvoteregister. Kvoteregisteret har således bistået med besvarelse af spørgsmål om kontohavere til SKAT, herunder spørgsmål som er stillet til SKAT fra andre landes skattemyndigheder m.v.

Som det fremgår af besvarelsen af 23. december 2009 af EPU spørgsmål 31 alm. del, har Kvoteregisteret i 2009 besvaret en række forespørgsler fra det franske kvoteregister, ligesom Kvoteregisteret på begæring fra britiske domstole har lukket et antal konti. En nærmere gennemgang af sagsakterne fra 2009 har vist, at der ud over ovenstående har været enkelte andre forespørgsler fra udenlandske myndigheder. Udvekslingen af oplysninger er intensiveret i 2010, hvor yderligere en række europæiske kvoteregistre har ønsket oplysninger om nærmere angivne kontohavere i det danske register.

12. Phishing-angreb på de europæiske kvoteregistre

I den periode, hvor kontohaverne skulle opdatere deres oplysninger i Kvoteregisteret, har registeret været lukket ned i sammenlagt omkring 1½ uge på grund af såkaldte phishing-angreb. Den 11. januar 2010 blev Kvoteregisteret således opmærksom på, at danske kontohavere havde modtaget en e-mail, som fejlagtigt så ud som om, at den var afsendt fra Kvoteregisteret. Hvis kontohaver fulgte anvisningen i e-mailen om at downloade et "sikkerhedsprogram" fra en hjemmeside, der lignede Kvoteregisterets hjemmeside, fik hackerne adgang til oplysninger på kontohavers computer, herunder alle indtastninger som eksempelvis passwords.

Kvoteregisteret lukkede straks for handlen i det danske kvoteregister og orienterede alle kontohavere om phishing-angrebet. Der blev udstedt nye passwords til alle og adgangen til handel via det danske kvoteregister blev herefter genåbnet. Kvoteregisteret anmodede endvidere dem, der hostede den falske hjemmeside, om at få den lukket, og alle andre registre blev orienteret om angrebet. Der blev ved dette phishing-angreb ikke meddelt om nogen transaktioner foretaget af hackere i det danske register.

Inden for et par uger efter det danske phishing-angreb blev de øvrige europæiske kvoteregistres kontohavere angrebet på samme måde. Nogle registre valgte straks at lukke for handlen, mens andre ikke ville lukke for handlen i deres registre. FN's register, hvorigennem alle transaktioner bliver gennemført, valgte herefter at lukke for handlen globalt, hvorved også det danske kvoteregister blev lukket ned nogle dage. Ifølge medierne er især tyske kontohavere tilsyneladende blevet ramt af angrebet. FN udsendte i den forbindelse en procedure, som skulle følges i forbindelse med eventuelle nye angreb.

Den 16. marts blev kvoteregisteret opmærksom på, at kontohavere i det danske kvoteregister den 15. marts om aftenen endnu engang havde modtaget en phishing-mail. Kvoteregisteret fulgte omgående FN's procedure, herunder ved at udstede nye passwords, og Kvoteregisteret var således kun lukket ned for handel i nogle få timer.

Kvoteregisteret er sammen med Kommissionen og de øvrige europæiske kvoteregistre ved at undersøge muligheden for at gøre adgangen til konti i de europæiske kvoteregistre mere sikker, så risikoen ved phishing-angreb kan minimeres i fremtiden. Herunder forventes den

kommende registerforordning at indeholde en regel om, at kontorepræsentanternes e-mail-adresser ikke gøres offentligt tilgængelige på nettet, som det er påkrævet efter den gældende registerforordning.

13. Sammenfatning

Som anført ovenfor under pkt. 2 er Kvoteregisterets primære formål at holde regnskab med, at de danske virksomheder, der er omfattet af EU's kvoteregulering, overholder deres forpligtelser, samt at opfylde de krav i Kyoto-protokollen, der kræver, at alle lande med en reduktionsforpligtelse har et kvoteregister, hvor landets samlede kvote- og kreditbeholdning står. Kvoteregisteret har endvidere en EU-retlig pligt til at oprette konti for personer, der ikke er omfattet af EU's kvoteregulering, og registrere disses ejerskab og dermed transaktioner med kvoter.

Kvoter kan handles frit og handelen foregår enten direkte mellem to virksomheder eller via en mellemhandler, fx via en kvotebørs. Kvoteregisteret bliver i medfør af EU-registerforordningens regler ikke indblandet i de bagvedliggende privatretlige aftaler om leveringsbetingelser, pris, betalingsstrømme med videre.

Indsigten i transaktionerne bag den europæiske kvotehandel kompliceres af, at det i medfør af kvotedirektivet og registerforordningen er lovligt for en person fra ét land at drive virksomhed fra et andet land, foretage kvotehandel via kvoteregisteret i et tredje land og lade betalingsstrømmene foregå via et fjerde land. For at få overblik over de økonomiske transaktioner kræves det, at myndighederne har indblik i flere kredsløb, herunder selve kvotehandelen, betalingsoverførslerne, som ligger bag handlerne, og i hvilket omfang, der svares moms af denne handel.

En måde at forhindre momssvindler i forbindelse med handel med CO₂-kvoter er at ændre skattereglerne, så der bliver omvendt betalingspligt for moms i forbindelse med kvotehandler. I Danmark har Folketinget som beskrevet ovenfor i december 2009 vedtaget en ændring af momsloven, som indfører omvendt betalingspligt for moms i forbindelse med handel med kvoter. Ordningens ikrafttræden afventer Kommissionens godkendelse. Der er endvidere i EU vedtaget et direktiv den 16. marts 2010, som giver medlemslandene mulighed for at indføre omvendt betalingspligt på handel med CO₂-kvoter.

Kvoteregistrene kan gennemføre skærpede krav for dokumentation i forbindelse med kontooprettelser. Kravene for at oprette og have en konto i det danske kvoteregister blev i december 2009 skærpet i overensstemmelse med Kammeradvokatens anbefalinger om at tage udgangspunkt i hvidvasklovgivningens regler. På EU-niveau er der en ny registerforordning på vej, som vil skærpe de minimumskrav, som medlemslandene skal kræve ved kontooprettelser. De skærpede minimumskrav går bl.a. ud på, at ansøgeren skal vedlægge bekræftede kopier af rejsepas eller anden officiel ID (fysiske personer) eller bekræftet kopi af selskabsregistrering (juridiske personer). Dette er allerede indført i Danmark. Endvidere lægges der op til, at ansøgeren skal vedlægge bekræftet kopi af adresseoplysninger og have en åben bankkonto i et EU-land. Herudover gives der mulighed for, at medlemslandene kan beslutte for fysiske og juridiske personer i EU, at det alene er fysiske personer med fast bopæl i eller juridiske personer med selskabsregistrering i medlemslandet, der kan åbne en konto i det pågældende medlemslands kvoteregister. Dette krav kan medlemslandet dog ikke stille for juridiske eller fysiske personer uden for EU.

Det er imidlertid ikke realistisk, at skærpede krav i sig selv kan forhindre kontooprettelser for personer, som måtte have svigagtige hensigter, ligesom en virksomhedsregistrering i et selskabsregister ikke forhindrer, at selskabet begår noget kriminelt, eller dokumentationskravene

for oprettelse af en konto i en bank ikke i sig selv forhindrer, at bankkontohaveren anvender bankkontoen i forbindelse med økonomisk kriminalitet. Men de skærpede krav, som Kvoteregisteret har indført, vil alt andet lige gøre det vanskeligere at åbne en konto med urigtig information og øge muligheden for, at de retshåndhævende myndigheder og skattemyndighederne kan efterspore personer og virksomheder, der deltager i økonomisk kriminalitet. Den kommende registerforordning, som formentlig vil træde i kraft i løbet af sommeren 2010, giver endvidere mulighed for, at kvoteregistrene kan give Europol adgang til oplysninger i kvoteregistrene, hvis der er mistanke om økonomisk kriminalitet.

Energistyrelsen og SKAT Økokrim har gennem hele forløbet haft et tæt samarbejde om udveksling af oplysninger fra det danske kvoteregister, ligesom Kvoteregisteret på konkrete forespørgsler har stillet oplysninger til rådighed for andre landes kvoteregistre. Energistyrelsen og SKAT Økokrim drøfter i øjeblikket, hvordan man kan styrke samarbejdet yderligere, herunder ved at SKAT Økokrim i de tilfælde, hvor der gennemføres kontrolbesøg i en virksomhed, og hvor virksomheden er registreret i Kvoteregisteret, vil kunne foretage en kontrol af virksomhedens stamoplysninger og i tilfælde af unøjagtigheder giver Kvoteregisteret meddelelse herom. Registeret vil herefter i medfør af de gældende regler for at have en konto i registeret kunne blokere adgangen til kontoen, indtil forholdene er undersøgt nærmere.

Kvoteregisteret arbejder endvidere på inden for kort tid at etablere mulighed for at registrere de IP-adresser, som benyttes af kontohavere ved deres log-in til Kvoteregisteret. Dette vil udgøre et væsentligt redskab for de relevante myndigheders efterforskning i forbindelse med såvel eventuelle phishing-angreb som øvrig økonomisk kriminalitet.