

Fraudelucht

In de klimaatmarkt gaan enorme sommen geld om. Die trekken fraudeurs aan. In 2013 wordt de verleiding om te knoeien met emissierechten waarschijnlijk groter dan ooit. Vraag is of het toezicht overal in Europa even strikt en effectief is. Bericht uit een nieuwe en onzekere markt.

TEKST: ANNEGREET VAN BERGEN | BEELD: MARJA BROUWER

In 2005 is in Europa het systeem van CO₂-emissiehandel ingevoerd. Met dit European Trading Scheme (ETS) wordt handen en voeten gegeven aan het streven de uitstoot van broeikasgassen (met name CO₂) terug te dringen, teneinde de opwarming van de aarde te keren. Dit streven werd in 1997 officieel vastgelegd in het Kyoto-protocol. Bij de uitwerking werd niet gekozen voor een systeem van duidelijke maar starre voorschriften over de toegestane CO₂-emissie per bedrijf of hoeveelheid product. In plaats daarvan werd een ingenieus, marktgeoriënteerd systeem ontworpen van verhandelbare emissierechten.

Kort gezegd komt dit systeem op het volgende neer. Grote industriële bedrijven, luchtvaartmaatschappijen en energiebedrijven krijgen een bepaalde hoeveelheid CO₂-rechten toebedeeld. Als ze onder dat plafond blijven, mogen ze het overschot verkopen. Stoten ze echter meer uit dan waar ze recht op hebben, dan moeten ze carbon credits bijkopen. Ze kunnen die kopen van vooruitstrevend schoon producerende bedrijven met een rechtenoverschot, op veilingen van nationale overheden of van speciale 'broeikasreductieprojecten' in de Derde Wereld, waarmee via het zogenaamde Clean Development Mechanism (CDM) carbon credits kunnen worden verdiend.

'NIET MINDER MAAR ANDERS'

Niet alleen accountants, ook certificeringsinstituten zijn werkzaam als verificateur. Volgens Jeroen Kruijd (PwC) zijn die niet per se minder dan accountants, maar wel anders. Accountants zijn immers gespecialiseerd in het verifiëren van gegevens. Wat hem opvalt is dat de Raad voor Accreditatie voornamelijk vooruitkijkt. "Ze beoordelen onze competenties en kijken of wij in staat zijn tot verificatie. Toezichthouders zouden best een stap verder mogen zetten door meer verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van de hele verificateurmarkt."

**LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJEN
KRIJGEN EEN BEPAALDE HOEVEEL-
HEID CO₂-RECHTEN TOEBEDEELD.**



**BEGIN 2011 WERDEN OP LAST VAN DE EUROPESE
COMMISSIE ALLE NATIONALE CO₂-REGISTERS
EEN AANTAL WEKEN GESLOTEN.**

CRIMINELEN

Achterliggend idee is dat via dit marktmechanisme wereldwijd de uitstoot wordt teruggedrongen op die plekken en bij die bedrijven waar dat het goedkoopst is. Al deze inspanningen moeten ertoe leiden dat in 2020 in Europa de CO₂-uitstoot twintig procent lager ligt dan in 1990.

Aanvankelijk vond de emissiehandel in de relatieve luwte plaats. Maar omdat de bedragen die er in omgaan bepaald niet kinderachtig zijn (het systeem vertegenwoordigt een waarde van ruim honderd miljard euro), heeft het inmiddels de aandacht getrokken van criminelen. Deels vindt de fraude plaats via het CDM in ontwikkelingslanden (zie kader 'Gesjoemel via CDM'). Deels door gesjoemel met btw-afdrachten via zogeheten carousel-fraude (zie kader '5 miljard euro btw-fraude'). Maar in het recente verleden zijn vooral de registers voor emissiehandel in verschillende Europese landen (waar CO₂-uitstoters hun emissierechtenrekening hebben lopen) doelwit geweest van criminelen. Begin 2011 waren criminelen zo ver in de systemen van een aantal landen doorgedrongen, dat op last van de Europese Commissie alle nationale CO₂-registers gedurende een aantal weken werden gesloten.

GOEDE BEDOELINGEN

Harm van de Wetering is plaatsvervangend directeur van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). De NEa

ELK SYSTEEM WAAR VEEL FINANCIËLE WAARDEN IN OMGAAN, OEFENT AANTREKKINGSKRACHT UIT OP CRIMINELEN.

houdt in Nederland toezicht op de emissiehandel en is verantwoordelijk voor het transactieregister. Binnen dit register vindt alleen de juridische overdracht plaats; de feitelijke handel en prijsvorming laat de NEa over aan de (via vijf virtuele, private handelsplatforms werkende) markt. De afgelopen twee jaar heeft de NEa heel wat boeven van zich moeten afslaan. Op de vraag of met het ETS ('handel in lucht via internet') de kat niet op het spek wordt gebonden, antwoordt Van de Wetering dat emissierechten geen lucht zijn.

"Het gaat om aantoonbare uitstoot. Bovendien oefent elk systeem waar veel financiële waarden in omgaan, aantrekkingskracht uit op criminelen. Daarnaast waren de mensen die met goede bedoelingen het systeem hebben opgezet om de klimaatverandering een halt toe te roepen, niet primair deskundigen op het gebied van financiële markten. Toch ligt het aandeel van rechten dat is gestolen (ten opzichte van het totaal aantal rechten op de rekeningen) beneden een tiende procent. Procentueel is dat minder dan de schade die banken als gevolg van criminaliteit lijden."

PASPOORT?

Wanneer Van de Wetering vertelt over de fraudepogingen bij NEa en ETS, waan je je af en toe in een thriller van Charles den Tex. Zo wilden in 2009 bedrijven uit bijvoorbeeld India zich als handelaar laten registreren in het transactieregister. Dat kan. Want de handel staat behalve voor de bedrijven die onder het ETS vallen ook open voor andere organisaties uit de hele wereld. Zij moeten dan wel aantonen dat ze integer en betrouwbaar zijn. Daarom moeten ze onder meer een kopie van hun paspoort bij hun aanvraag doen. Maar, zo vroegen Van de Wetering en zijn mensen zich af toen ze allerlei onduidelijke documenten onder ogen kregen, is dit wel een paspoort?

De NEa won advies in bij de Koninklijke Marechaussee en die kon vertellen dat het geen, of vervalste, identiteitsbewijzen waren. Er werd een werkgroep met onder meer de Koninklijke Marechaussee en FIOD opgericht. Deze heeft heldere aanvraag- en beoordelingsprocedures uitgewerkt. Sindsdien kan nu op professionele wijze iedere aanvraag op betrouwbaarheid worden gescreend en is het risico van identiteitsfraude vrijwel uitgesloten.

PHISHING

Intussen moesten ook andere lekken worden gedicht. De transactieregisters op internet werken namelijk op dezelfde manier als het girale systeem van internetbankieren en dus loopt het systeem vergelijkbare risico's, bijvoorbeeld van phishing en hackers.

In 2010 was er sprake van phishing, toen er wereldwijd



'HET SYSTEEM LOOPT VERGELIJKBARE RISICO'S ALS INTERNETBANKIEREN.'

tienduizend mails in de taal van en zogenaamd namens het nationale transactieregister werden verstuurd naar aangesloten bedrijven en handelaren, met het verzoek om op een bepaalde site in te loggen en zo onbedoeld vertrouwelijke inloggegevens prijs te geven.

Van de Wetering: "Toen wij daar ook maar één melding van kregen, hebben wij meteen het systeem offline gezet. Niet in elk land is hetzelfde gebeurd. En daardoor hebben boeven voor miljoenen euro's emissierechten van rekeningen kunnen ontvreemden. Als ze eenmaal zijn binnengedrongen halen ze bijvoorbeeld honderdduizend emissierechten van een rekening en boeken die over naar een rekening die op een valse naam staat. Van daaruit brengen ze die rechten via een van de vijf handelsplatforms op de markt en zetten ze zo om in geld."

HANDEL STILGELEGD

Met een werkgroep experts, gespecialiseerd in bancaire systemen, wordt de beveiliging van het Nederlandse transactieregister naar een steeds hoger niveau getild. Om te kunnen inloggen bij een account wordt bijvoorbeeld, net als bij sommige banken, de toegangscode via een SMS-je verstuurd. "Maar", zo zegt Van de Wetering, "bij elke dreiging wordt preventief het systeem uit de lucht gehaald". Dat is in principe een nationale aangelegenheid, maar begin 2011 legde de Europese Commissie de handel in emissierechten in alle aangesloten landen een paar weken stil. Dat

gebeurde nadat hackers over de hele wereld virussen hadden uitgezet.

EUROPEES SYSTEEM

Volgens Van de Wetering is de beveiliging van het transactieregister, in ieder geval in Nederland, zo ver opgevoerd dat het voorlopig niet meer het meest interessante doelwit vormt voor criminelen. "In elk geval hebben wij geen signalen van geslaagde hackpogingen in Nederland en Europa", zegt hij.

André Mikkers, forensisch onderzoeker bij PwC, durft niet te zeggen of de situatie bij de NEa veilig is. PwC praat niet over klanten. En de NEa is een klant waar PwC onder meer adviseert over veiligheidsaspecten. "Er is in elk geval goed over nagedacht", aldus Mikkers. De volgende stap, waarmee haast moet worden gemaakt, is volgens Mikkers de creatie van een overkoepelend Europees systeem, waarbij de nationale registers op elkaar worden aangesloten. Daarmee wordt bijvoorbeeld ook fraude door middel van rechtencreatie of dubbelrekening, waarbij reeds gebruikte rechten worden doorverkocht, voorkomen.

VANAF 2013

Van de Wetering verwacht dat het frauderisico in de toekomst vooral ligt bij de uitstootrapportage, een terrein waar ook accountants actief zijn als verificateur. Met ingang van 2013 worden de emissierechten namelijk op een nieuwe manier toegekend. De onder het systeem vallende bedrijven kregen de afgelopen zeven jaar gratis rechten toegekend, op basis van hun historische uitstoot. Vaak was dat meer dan wat ze nodig hadden; er was een overallocatie van vier tot zeven procent.

Maar in 2013 krijgen elektriciteitsbedrijven geen rechten meer, terwijl ze ze wel moeten inleveren. Voor andere sectoren worden op basis van benchmarks berekend hoeveel rechten ze nodig hebben. Hiervan wordt de helft nog gratis verstrekt, de andere helft moet via veilingen worden gekocht.

Door dit alles zal, zo verwacht Van de Wetering, de financiële druk op het systeem toenemen. De NEa zal daarom meer nadruk gaan leggen op toezicht op de uitstoot. Het gaat daarbij onder andere om het monitoringplan dat bedrijven moeten maken om een vergunning te krijgen en de emissieverslagen die de bedrijven jaarlijks voor 1 april moeten inleveren. Ook controleren inspecteurs van de NEa ter plekke of de feitelijke situatie overeenkomt met hetgeen het bedrijf opgeeft.

HOGERE KOSTENPOST

Jeroen Kruijd, verbonden aan de *sustainability*-praktijk van PwC, coördineert de verificatie van de emissieverslagen van een aantal grote luchtvaartmaatschappijen en adviseert de Europese Commissie over monitoring, rapportage en verificatie in het ETS. Kruijd ziet eveneens dat de emissierechten met ingang van 2013 voor bedrij-

GESJOEMEL VIA CDM

Vanaf 1 mei 2013 kunnen Europese bedrijven niet langer emissierechten inleveren die afkomstig zijn uit HFC-23-projecten. HFC-23 komt vrij bij de productie van de koelvloeistof die wordt gebruikt in airconditioners. In het Westen is deze manier van produceren vrijwel uitgebannen, want HFC-23 is als broeikasgas heel schadelijk, oneindig veel meer dan CO₂. Dat is ook de reden waarom het per ton reductie tienduizend keer zoveel rechten oplevert als bij CO₂. Omdat het bovendien goedkoper is één ton HFC-23 te vernietigen dan de CO₂-uitstoot met tienduizend ton te verminderen, werd HFC-23 de belangrijkste bron van via het Clean Development Mechanism verdiende rechten.

Op een gegeven moment ging er in de handel in HFC-23 per jaar zo'n twee miljard euro om. Dit werd zo lucratief dat Indiase en Chinese ondernemers massaal verbrandingsovens installeerden. Op een gegeven moment gingen ze zelfs extra gas produceren en verbranden, met als enige doel zoveel mogelijk rechten, en dus geld, te ontvangen.

Netjes gezegd: de markt gaf perverse prikkels af. Aan dit soort gesjoemel hebben de autoriteiten een eind gemaakt door te besluiten dat via HFC-23-projecten carbon credits per 1 mei 2013 hun geldigheid verliezen.

'BIJ ELKE DREIGING WORDT PREVENTIEF HET SYSTEEM UIT DE LUCHT GEHAALD.'



VIJF MILJARD EURO BTW-FRAUDE

Carrouselfraude binnen het European Trading Scheme, waarbij wordt gesjoemeld met de afdracht en teruggave van btw, heeft volgens Interpol verschillende landen in totaal vijf miljard euro aan misgelopen belasting-gelden gekost. Met name in Frankrijk is de schade groot.

Carrouselfraude komt veel voor bij grensoverstijgende handel, zoals bij emissiehandel meestal het geval is. Emissierechten die in het buitenland worden gekocht tegen nul procent btw worden vervolgens lokaal doorver-kocht. Bij de doorverkoop wordt wel btw in rekening gebracht, maar deze wordt niet afgedragen aan de fiscus. Volgens Harm van de Wetering van de Nederlandse Emissieautoriteit heeft Nederland binnen twee weken de btw-plicht veranderd, waardoor hier dit soort fraude al snel werd verhin-derd. Inmiddels zijn ook in andere EU-lidstaten de regels zo aangepast dat de afnemer van emissierechten de btw moet afdragen aan de staat.

IN 2013 KRIJGEN ELEKTRICITEITS-BEDRIJVEN GEEN RECHTEN MEER, TERWIJL ZE ZE WEL MOETEN INLEVEREN.

ven een hogere kostenpost kunnen vormen. Toch be-wijfelt hij of dit tot gesjoemel zal leiden. “Er is veel historisch materiaal over uitstoot beschikbaar. Als de uitstoot opeens van honderd naar vijftig zakt, ziet zelfs de slechtste verificateur dat er iets mis is. Bovendien zijn de data uit hun rapportages vaak dezelfde als waar-mee ze hun processen besturen. Daar zullen bedrijven niet gauw mee knoeien”, verwacht Kruijd. “Ik zie sowe-so een enorme drive bij bedrijven om het goed te doen.”

LAPPENDEKEN

Een ernstiger risico vindt Kruijd het toezicht op de ve-rificateurs en hun mogelijke incompetentie. Moet het toezicht niet wat dieper gaan en binnen Europa beter worden geharmoniseerd?

Binnen Europa is het toezicht een lappendeken, met daarin nogal wat fouten en onvolkomenheden. Har-monisatie en samenwerking tussen de Nederlandse

toezichthouders (zowel de Raad voor Accreditatie als de NEa) en hun internationale evenknieën, is wat Kruijd betreft dringend gewenst.

Om bij zijn specialisme, de luchtvaart, te blijven. “Een meer analytische controle zou op zijn plaats zijn. Zo worden alle vluchten geregistreerd bij Eurocontrol. Wat ligt er meer voor de hand dan de opgave van lucht-vaartmaatschappijen over het aantal uitgevoerde vluchten bij Eurocontrol te checken? Nu doet het bevoegd gezag dat in sommige landen wel, maar in andere niet. Zo zijn er meer slimme manieren om van-achter je bureau te checken of je de juiste data krijgt. Dat verhoogt de kwaliteit van je controle.”

HOGE PET

In Nederland gaat het die kant op. Volgens Van de Wetering stuurde de NEa in het verleden *at random* eigen inspecteurs naar bedrijven, maar gebeurt dat tegenwoordig op basis van risico-indicatoren.

Kruijd: “De NEa probeert de beste van de klas te zijn en vaak komen ze daar ook in de buurt. Ik heb beslist een hoge pet van ze op. Maar ook de NEa kan nog wel een aantal stappen maken. Het zou geen gek idee zijn om te kijken hoe het toezicht in de financiële markten is geregeld.” □

(advertentie)